

## รายงานคู่ขนานการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-CEDAW)

### การปฏิรูปกฎหมายตามพันธกรณีอนุสัญญา CEDAW

๑. ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖<sup>๑</sup> เป็นต้นมา ประเทศไทยยังคงมีความก้าวหน้าในการปฏิรูปกฎหมายมาโดยลำดับ พัฒนาการที่สำคัญเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ยังคงให้หลักประกันความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และขยายไปถึงการคุ้มครองสิทธิและการเข้าถึงบริการช่วยเหลือเยียวยาของรัฐแก่ผู้หญิงที่ถูกละเมิดทางเพศ เน้นย้ำถึงพันธกรณีของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศ และยังเป็นฉบับแรกที่มีบัญญัติให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านประชามติเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๙ ยังคงไม่มีบทบัญญัติที่ระบุ “คำนิยามการเลือกปฏิบัติทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในรัฐธรรมนูญ” และไม่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบกฎหมาย

๒. ประเทศไทยได้ออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวกับครอบครัว การเรียกค่าทดแทนผู้ที่ละเมิดคู่หมั้นผู้อื่นและการฟ้องหย่าที่นำไปสู่การถอนข้อสงวนข้อ ๑๖ ของอนุสัญญา CEDAW รวมทั้งแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้ ๑) ให้ชายและหญิงมีสิทธิเสมอภาคกันในการเลือกใช้นามสกุลหลังสมรส<sup>๒</sup> ๒) ให้ผู้หญิงที่สมรสหรือหย่าร้างแล้วเลือกใช้ “นาง” หรือ “นางสาว” ได้ตามความสมัครใจ<sup>๓</sup> ๓) ให้สิทธิหญิงและชายเสมอภาคกันในการเรียกค่าทดแทนจากผู้อื่นที่ร่วมประเวณี ช่มชู้กระทำความชำเรา หรือพยายามช่มชู้กระทำความชำเราคู่หมั้นของตน รวมทั้งในการฟ้องหย่าและเรียกค่าทดแทนกรณีอุปการะเลี้ยงดูหรือยกย่องผู้อื่นฉ้อฉลหรือสามี เป็นชู้หรือร่วมประเวณีกับผู้อื่นเป็นอาจ<sup>๔</sup> ๔) ให้การช่มชู้กระทำความชำเราบุคคลอื่นรวมถึงภรรยาเป็นความผิด และบัญญัติคำนิยามของการช่มชู้กระทำความชำเรากว้างขวางขึ้น<sup>๕</sup>

๓. ประเทศไทยยังมีการปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงในกระบวนการยุติธรรม โดยให้ทุเลาโทษจำคุกแก่จำเลยที่มีครรภ์หรือคลอดบุตรยังไม่ถึง ๓ ปี ให้นักโทษหญิงต้องประหารที่มีครรภ์หรือการประหารมีกำหนด ๓ ปี นับแต่คลอดบุตรและลดโทษเหลือจำคุกตลอดชีวิตเพื่อให้เลี้ยงดูบุตรได้<sup>๖</sup> กฎหมายนี้เป็นการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงซึ่งสอดคล้องกับ

<sup>๑</sup> คณะกรรมการ CEDAW กำหนดให้ประเทศไทยส่งรายงานผลการดำเนินงานที่ส่งล่าช้า (รายงานฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๔๘) ซึ่งมีกำหนดส่งในเดือนกันยายน 2549 และรายงานฉบับที่ 7 (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๓) ซึ่งมีกำหนดส่งในเดือนกันยายน 2553) รวมเป็นฉบับรวมในปี ๒๕๕๓

<sup>๒</sup> ชื่อเรียกร้องของคณะกรรมการ CEDAW ต่อประเทศไทย จากสรุปข้อคิดเห็นต่อรายงานฉบับที่ ๓๔ ของประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติค่านำหน้านามหญิง พ.ศ. ๒๕๕๑

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2550 มาตรา ๑๔๔๕ - ๑๔๔๖ และมาตรา ๑๕๑๖ และ ๑๕๒๓ ตามลำดับ

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ตามลำดับ

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๖ และฉบับที่ ๒๘ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙

หลักการ CEDAW และข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (ข้อกำหนดกรุงเทพฯ) นอกจากนี้ยังปรับปรุงให้ผู้เสียหายสามารถร้องขอให้ มีผู้เข้าร่วมด้วยในระหว่างการสอบสวนได้ และให้มีสถานที่ที่เหมาะสมและคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหาย ในการชี้ตัวผู้ต้องหา และให้สืบพยานโดยไม่เผชิญหน้าจำเลยได้

## กฎหมายที่ยังไม่เป็นไปตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่ออนุสัญญา CEDAW

๔. หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ.๒๕๕๗ การพิจารณากฎหมายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยังคงไม่ได้ให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะขององค์กรผู้หญิงและภาคประชาสังคมอย่างเพียงพอ กฎหมายหลาย ฉบับที่ประกาศใช้จึงยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา CEDAW ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๗๗ ยังคงอนุญาตให้มีการกระทำชำเราเด็กที่เป็นภรรยาที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี จากกรที่ยังคงข้อยกเว้น “ซึ่งมิใช่สามีหรือภรรยาตน” อีกทั้งยังเปิดช่องให้ศาลอนุญาตให้เด็กชายอายุไม่เกิน ๑๘ ปีที่มีความสัมพันธ์ทางเพศกับ เด็กหญิงที่อายุเกิน ๑๓ ปีแต่ต่ำกว่า ๑๕ ปีโดยที่เด็กหญิงยินยอม สามารถแต่งงานกับเด็กหญิงได้ ทั้งๆ ที่การมีเพศสัมพันธ์ก่อนที่เด็กหญิงจะมีความพร้อมด้านอนามัยเจริญพันธุ์เป็นผลเสียต่อสุขภาพของเด็กหญิง<sup>๔</sup> แม้จะได้แก้ไขเพิ่มเติมให้มีการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กก็ตาม จึงยังขัดต่อ CEDAW และยังขัดต่อหลักการสิทธิของเด็ก ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กอีกด้วย

### ๕. ข้อเสนอแนะ

รัฐควรแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗๗ เพื่อมิให้มีบทบัญญัติที่ทำให้ศาลอนุญาตให้เด็กชาย อายุไม่เกิน ๑๘ ปี ที่มีความสัมพันธ์ทางเพศกับเด็กหญิงอายุเกิน ๑๓ ปี แต่ต่ำกว่า ๑๕ ปี โดยที่เด็กหญิง ยินยอม สามารถแต่งงานกับเด็กหญิงได้

๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มีค่านิยมที่ยัง ไม่ครอบคลุมความรุนแรงทางเพศ นิยามบุคคลในครอบครัวคลุมเครือไม่ชัดเจนและสามารถให้ยอมความได้ใน ทุกขั้นตอน หากไม่ดำเนินคดีจะไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยา อีกทั้งให้บทบาทเจ้าหน้าที่ ผู้ประนีประนอมใน การทำข้อตกลงโดยเน้นการรักษาการดำรงอยู่ของครอบครัว และให้ศาลใช้ดุลพินิจในการยกเลิกการดำเนินคดี มากกว่าที่จะรับฟังความต้องการของผู้เสียหายเป็นลำดับแรก อย่างไรก็ตาม แม้จะมีพระราชบัญญัติศาล เยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ หมวด ๑๕ มาตรา ๑๗๒ ให้ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวมีสิทธิร้องขอให้ศาลออกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อ บรรเทาทุกข์ตามกฎหมายที่มีอยู่ได้ และให้ศาลทำการไต่สวนโดยมิชักช้าโดยลดการเผชิญหน้า แต่คดีที่เข้าสู่ การพิจารณาในชั้นศาลมีจำนวนน้อยมาก เนื่องจากความรู้ความเข้าใจของบุคลากรที่บังคับใช้กฎหมายมีไม่ เพียงพอ

<sup>๔</sup> ดูที่ <http://www.matichon.co.th/news/283398> ประเทศไทยรับข้อเสนอแนะที่หยักเลียบบทบัญญัติให้ปรับลดอายุขั้นต่ำของการสมรสให้เป็น ๑๓ ปี กรณีที่เด็กถูกล่วงละเมิดทางเพศ และสามารถสมรสกับผู้ที่ล่วงละเมิดทางเพศได้ โดยประเทศติมอร์ เลสเต เป็นผู้เสนอ

## ๖. ข้อเสนอแนะ

รัฐควรแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับ “คำนิยามความรุนแรง” ให้ครอบคลุมความรุนแรงทางเพศและครอบคลุมคนทำงานบ้านและสมาชิกครอบครัวที่มีองค์ประกอบกว้างขวางกว่าครอบครัวที่ประกอบด้วยพ่อ แม่ และลูกเท่านั้น รวมทั้งให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ถูกรกระทำเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างทันที่ที่เหมาะสม และมีประสิทธิผล ผู้กระทำได้รับการลงโทษ มีหน่วยงานรับผิดชอบในการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำไม่ให้กระทำผิดซ้ำ

๓) พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่มีคำนิยามการเลือกปฏิบัติที่ครอบคลุมการเลือกปฏิบัติทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากนโยบาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติใดๆ โดยหน่วยงานรัฐ เอกชน หรือบุคคล โดยมุ่งคุ้มครองทั้งหญิง ชาย และผู้มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด แทนที่จะมุ่งคุ้มครองเฉพาะผู้หญิงและผู้มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ เป็นที่น่าห่วงใยว่ากฎหมายนี้เปิดช่องให้มีการเลือกปฏิบัติได้ โดยยกเว้นให้การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลตามหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัย<sup>๔</sup> ประเทศไทยไม่ได้เตรียมความพร้อมในการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเพียงพอทำให้การดำเนินการตามกฎหมายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมล่าช้า

## ๗. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรเร่งดำเนินการให้คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการบูรณาการมิติความเท่าเทียมระหว่างเพศไปสู่กระทรวงและกลไกที่เกี่ยวข้องของรัฐ และต้องจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอให้กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ

(๒) รัฐควรแก้ไขกฎหมายโดยยกเลิกข้อยกเว้นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลตามหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ตามมาตรา ๑๗ และเพิ่มคำนิยามของ เพศ เพศภาวะ เพศวิถี ความรุนแรง เพราะเหตุแห่งเพศ การคุกคามทางเพศ เพื่อให้ผู้บังคับใช้กฎหมายทุกระดับทั่วประเทศมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่ไม่ครอบคลุมสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงที่ตั้งครรภ์แทน มีการระบุถึงการ

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘

“มาตรา ๑๗ การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศจะกระทำมิได้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นหรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัย หรือการปฏิบัติตามหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ”

ลงโทษทางอาญาผู้หญิงที่ตั้งครรภ์แทน การตั้งครรภ์แทนมีข้อจำกัดได้เพียงเฉพาะญาติของคู่สมรส หากหญิงนั้นไม่ใช่ญาติของคู่สมรส ยังไม่มีการระบุหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนถึงคุณลักษณะของผู้ที่จะตั้งครรภ์แทน

#### ๘. ข้อเสนอแนะ<sup>๑๐</sup>

- (๑) รัฐควรพิจารณายกเลิกบทบัญญัติบทลงโทษทางอาญาผู้หญิงที่ตั้งครรภ์แทนไม่ว่ากรณีใด
- (๒) รัฐควรแก้ไขนิยามเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ โดยตัดคำว่า “รวมทั้งการผสมเทียม” ออก
- (๓) รัฐบาลควรทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีหมวดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงที่ตั้งครรภ์แทน และดำเนินการให้ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์แทนมีสิทธิได้รับข้อมูลอย่างรอบด้านโดยเฉพาะผลกระทบด้านสุขภาพและอนามัยเจริญพันธุ์จากการตั้งครรภ์แทนก่อนที่จะตัดสินใจรับตั้งครรภ์แทน รวมถึงการยุติการตั้งครรภ์โดยการตัดสินใจของหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน และกำหนดข้อตกลงในการได้รับค่าชดเชยจากการเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพหรือเสียชีวิตจากภาวะแทรกซ้อนจากการตั้งครรภ์แทน ทำประกันชีวิต ทำประกันสุขภาพ ให้สิทธิแก่ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์แทนได้มีโอกาสรู้จักและทราบข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับผู้ที่ต้องการมีบุตรให้การปกปิดข้อมูลดังกล่าวเป็นความผิด
- (๔) รัฐควรใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิให้เด็กได้เข้าถึงสิทธิความเป็นพลเมืองในรัฐที่เป็นภูมิลำเนาของพ่อแม่ที่ขอให้มีการตั้งครรภ์แทน เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ

#### ประเด็นห่วงใยและข้อเสนอแนะ

#### ๙. กลไกระดับชาติเพื่อความก้าวหน้าของสตรี

การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นผลให้มีการย้ายกลไกระดับชาติเพื่อความก้าวหน้าของสตรีจากสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจในการบริหารประเทศ ไปเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้ไม่มีสถานะเพียงพอในการประสานและต่อรองกับกระทรวงต่างๆเช่นเดิม การปฏิรูปครั้งนี้ ทำให้กลไกระดับชาติด้านสตรีมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานปฏิบัติการด้านสตรีบางส่วนจากกรมการพัฒนาชุมชนและงานด้านครอบครัวจากกรมประชาสงเคราะห์ เป็นจำนวนถึงร้อยละ ๘๐ ของเจ้าหน้าที่กลไกระดับชาติทั้งหมด

ต่อมาในปี ๒๕๕๘ รัฐบาลได้ปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ อีกครั้งเป็นผลให้มีการรวมงานปฏิบัติการ<sup>๑๑</sup> เพิ่มเข้าในงานของกลไกระดับชาติอีก การปรับปรุงโครงสร้างทั้งสองครั้งมิได้เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนให้กับองค์กรหลักระดับชาติในการขับเคลื่อนนโยบาย

<sup>๑๐</sup> สุชาติ ทวีสิทธิ์. ๒๕๕๗. สถานการณ์กฎหมาย “การอุ้มบุญ” ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง เวทีสาธารณะ “กฎหมายอุ้มบุญ: เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์กับความเป็นธรรมทางเพศ”. (หน้า ๗) อ้างในบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ....

<sup>๑๑</sup> งานด้านสวัสดิการสังคม การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด สถานสงเคราะห์สตรี สถานสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการส่งเสริมและประสานงานเพื่อความเสมอภาคระหว่างเพศกับทุกภาคส่วน แต่เป็นการทำให้มีภารกิจด้านการปฏิบัติเพิ่มขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยยังไม่ได้มีนโยบายและมาตรการบูรณาการมิติความแตกต่างระหว่างเพศเข้าสู่การดำเนินงานกระแสหลักของหน่วยราชการต่างๆ เป็นระบบแต่ประการใด ประเทศไทยไม่ได้รับสิทธิถึงข้อห่วงใยของคณะกรรมการ CEDAW ที่ให้ไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ว่าการย้ายกลไกระดับชาติเพื่อความก้าวหน้าของสตรีจากสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารของประเทศอาจทำให้อำนาจหน้าที่ในการบูรณาการมิติความเสมอภาคระหว่างเพศเข้าในการดำเนินงานกระแสหลักของทุกหน่วยงาน ตลอดจนการประสานงานกับกระทรวงต่างๆ มีประสิทธิภาพด้อยลง<sup>๑๒</sup> และไม่ได้ดำเนินการตามข้อเรียกร้องของคณะกรรมการ CEDAW ที่ให้ประเมินผลเชิงลึกประสิทธิภาพการดำเนินงานของกลไกระดับชาติเพื่อความก้าวหน้าของสตรีและกลไกระดับหน่วยงาน และปรับปรุงองค์กรตามความจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีกลไกเชิงสถาบันที่เข้มแข็งสำหรับการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ก่อนที่กลไกระดับชาติจะปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเมื่อปี ๒๕๕๘

#### ๑๐. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรเร่งรัดให้มีการประเมินผลเชิงลึกประสิทธิภาพการดำเนินงานของกลไกระดับชาติเพื่อความก้าวหน้าของสตรีและกลไกระดับหน่วยงาน ได้แก่ ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย แผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของหน่วยราชการต่างๆ และแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างกลไกระดับชาติตามความจำเป็นให้สามารถส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) รัฐบาลควรเร่งรัดให้คณะกรรมการนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถานภาพสตรีแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลไกหลักระดับชาติด้านสตรี<sup>๑๓</sup> เป็นองค์กรหลักที่กำหนดนโยบายการพัฒนาสตรีในภาพรวม ให้เชื่อมโยงการทำงานกับคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ เพื่อนำไปสู่การบูรณาการมิติระหว่างเพศในหน่วยงานทุกภาคส่วน และรัฐควรบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดตั้งสภาพัฒนาศึภยภพสตรีแห่งชาติที่มีกลไกการดำเนินงานในระดับชุมชน

(๓) รัฐบาลควรเร่งรัดการจัดเก็บและนำเสนอข้อมูลจำแนกเพศ กลุ่มอายุ และพื้นที่ให้เป็นระบบ และนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และการติดตามผลความก้าวหน้าในการดำเนินการตามพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญา

(๔) รัฐบาลควรเร่งรัดการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มสตรีภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง และให้สตรีจากกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในกลไกระดับชาติและในการเสนอแนะการดำเนินนโยบายและมาตรการที่

<sup>๑๒</sup> ข้อห่วงใยและข้อเรียกร้องของคณะกรรมการ CEDAW ต่อประเทศไทย จากสรุปข้อคิดเห็นต่อรายงานฉบับที่ ๓-๔ ของประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา, ย่อหน้าที่ ๑๗-๑๘

<sup>๑๓</sup> ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑

สอดคล้องกับความต้องการและการแก้ไขปัญหาของตนโดยคำนึงถึงความหลากหลายแตกต่างทางชาติพันธุ์ ภูมิภาคต่างๆ และกลุ่มตามสถานการณ์ปัญหา

(๕) รัฐควรปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์การดำเนินงานของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาศักยภาพและคุ้มครองสตรีด้านต่างๆ และควรพิจารณาบัญญัติกฎหมายเพื่อให้กองทุนดังกล่าวสามารถดำเนินงานได้อย่างยั่งยืน โดยให้ผู้หญิงและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงสามารถเข้าถึงกองทุนได้อย่างทั่วถึง เพื่อให้กองทุนเป็นกลไกสำคัญในการช่วยให้สตรีที่อยู่ในภาวะลำบากและขาดโอกาสในด้านต่างๆ เพื่อส่งเสริมสถานภาพและคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ และช่วยส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศในทางปฏิบัติ

#### ๑๑. ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กหญิง

หญิงและเด็กหญิงที่ประสบความรุนแรงรูปแบบต่างๆ ทั้งในครอบครัวและชุมชนยังไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างมีเต็มที่เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงขาดกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ มีงบประมาณไม่เพียงพอ จำนวนพนักงานสอบสวนหญิงยังมีน้อยมาก และพนักงานสอบสวนหญิงบางส่วนไม่มีความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญอย่างเพียงพอในการจัดการปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนทางเพศ แม้มีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศสามารถร้องขอให้มีส่วนอยู่ร่วมด้วยในระหว่างการสอบสวนได้<sup>๑๔</sup> ให้มีสถานที่ที่เหมาะสมและคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายในการชี้ตัวผู้ต้องหา และขอให้สืบพยานโดยไม่เผชิญหน้าจำเลยได้ แต่ยังคงมีอุปสรรคเพราะผู้เสียหายต้องเป็นฝ่ายร้องขอ และไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย<sup>๑๕</sup>

**ปัญหากฎหมายด้านการคุกคามทางเพศ** พบว่า ปัจจุบันยังขาดการกำหนดคำจำกัดความที่ชัดเจน ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๘ ใช้คำว่า “อนาจาร” ซึ่งมักมีความยากลำบากในการหาหลักฐานเพื่อดำเนินคดีเช่นกัน มีโทษจำคุกไม่เกินสิบปี แต่ส่วนใหญ่จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นความผิดสถานเบา จึงมักถูกลงโทษเพียงรอลงอาญา ส่วนหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศในการทำงานอย่างจริงจังเป็นรูปธรรม รวมถึงยังไม่มีบทลงโทษ

**ปัญหากฎหมายด้านความรุนแรงในครอบครัว** เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการประนีประนอมยอมความและการไกล่เกลี่ย ซึ่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นเพียงรักษาสถาบันครอบครัว อีกทั้งกลไกที่มีอยู่ไม่สามารถนำผู้ที่กระทำความผิดมาฟื้นฟูได้จริง ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัว โดยได้ยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว พ.ศ. .... ขึ้นใหม่ เพื่อใช้แทนกฎหมายด้านความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมีความขัดแย้งกันเอง ระหว่างการส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวเข้มแข็งกับการขจัดความรุนแรงในครอบครัว และมีได้มุ่งคุ้มครองผู้หญิงที่ตกเป็นผู้เสียหายจากกรณีความสัมพันธ์ใน

๑๔ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๘) พ.ศ. ๒๕๕๑

๑๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๓ วรรคสี่และมาตรา ๑๓๒ วรรคสาม

ครอบครัว อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจมีปัญหาในการบังคับใช้ ทำให้ผู้เสียหายเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยยากลำบาก เนื่องจากมีบทลงโทษทางอาญา

### ๑๒. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรปรับปรุงแก้ไขนิยามของพระราชบัญญัติความรุนแรงในครอบครัว ให้ครอบคลุมถึงบุคคลในบ้านเดียวกันทั้งหมด แม้จะไม่มีนิติสัมพันธ์ด้วยก็ตาม เช่น คนทำงานบ้าน กลุ่มคนรักเพศเดียวกัน รวมถึงกระบวนการขั้นตอนการคุ้มครองผู้เสียหาย ต้องดำเนินการโดยพลัน ถึงแม้มิได้แจ้งความร้องทุกข์ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากคดีลักษณะอื่นๆ

(๒) รัฐบาลควรมีมาตรการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของผู้บังคับใช้กฎหมายให้มีความละเอียดอ่อนต่อมิติความแตกต่างระหว่างเพศ (เพศภาวะ) รวมถึงสร้างกลไกที่มีความพร้อมและมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งคุ้มครองผู้ที่ถูกกระทำเป็นประการสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CEDAW ที่ให้ความคุ้มครองแก่หญิงและเด็กหญิงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การเพิ่มหลักสูตรนักเรียนนายร้อยตำรวจให้มีการปฏิบัติงานที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ และการเคารพในความเสมอภาคระหว่างเพศและสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง

(๓) รัฐบาลควรเร่งรัดการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานราชการที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยพิจารณาให้มีพนักงานสอบสวนหญิงขึ้นกับกองบัญชาการสอบสวนกลาง และจัดให้มีอัตรากำลังที่พอเพียงเพื่อทำหน้าที่สอบสวนคดีที่ต้องมีความละเอียดอ่อนทางเพศในการสอบสวน

(๔) รัฐบาลควรเร่งรัดให้หน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ เรื่องการป้องกันและแก้ไขการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงานอย่างเป็นรูปธรรม เกร่งครัด ครอบคลุม เป็นธรรมต่อผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศและคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชน

(๕) รัฐควรเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดนิยาม รูปแบบ และบทลงโทษของ “การคุกคามทางเพศ” ให้ชัดเจนทั้งในประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑

(๖) รัฐบาลควรถอนร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว พ.ศ. .... ไปจนกว่าจะมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง

### ๑๓. การค้าและการแสวงหาประโยชน์จากหญิงและเด็กหญิง

ประเทศไทยได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เมื่อปี ๒๕๕๘ โดยเพิ่มกระบวนการให้สามารถดำเนินคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพิ่มโทษถึงประหารชีวิต ในการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้ซึ่งเกิดจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มองว่าผู้เสียหายเป็นผู้กระทำความผิด ขาดกลไกในการติดตามดำเนินคดี ทำให้ระยะเวลายาวนาน หญิงไทยที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับจากต่างประเทศยังมีภาระรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและติดตามบังคับคดี ติดตามค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิด สถานการณ์ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมี

จำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ<sup>๑๖</sup> กระทรวงแรงงานยังขาดมาตรการควบคุมและป้องกันมิให้แรงงานต้องถูกหลอกลวงจากบริษัทที่จัดส่งแรงงาน

ปัจจุบันแม้รัฐบาลอนุญาตให้ผู้เสียหายและพยานในคดีการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวต่างชาติมีโอกาทำงานระหว่างการดำเนินคดี แต่กรณีผู้เสียหายซึ่งเป็นเด็กหญิงอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่าเด็กหญิงกลุ่มนี้ถูกส่งให้อยู่ในการดูแลของเจ้าหน้าที่โดยไม่มีระยะเวลาแน่นอน ไม่มีการเร่งรัดให้มีการสืบพยานล่วงหน้า ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาโดยสมัครใจและสิทธิการทำงานทั้งที่มีหลักเกณฑ์แล้ว นอกจากนี้ หญิงต่างชาติที่เข้ามาทำงานค้าบริการ เมื่อถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่และคัดแยกแล้วมิได้เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พบว่ายังได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากยังไม่มีแนวปฏิบัติในการจัดที่พักสำหรับพยานที่เป็นชาวต่างชาติที่ไม่มีเอกสารแสดงตนอย่างเหมาะสม<sup>๑๗</sup>

#### ๑๔. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรเร่งปรับปรุงกลไกในการติดตามการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ และมีหน่วยงานตรงที่รับผิดชอบอย่างเป็นระบบมากขึ้น เพื่อสนับสนุนให้เกิดการบังคับคดีค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อมีหลักประกันว่านักค้ามนุษย์ที่มีอิทธิพลหรือเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับโทษตามกฎหมาย

(๒) รัฐบาลควรใช้มาตรการที่ให้พยานคดีค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ได้รับการยกเว้นไม่ให้ถูกดำเนินคดีการเข้าเมืองผิดกฎหมาย การทำงานผิดประเภท และให้พยานความผิดฐานค้าประเวณี ได้รับการคุ้มครองและจัดที่พักอย่างเหมาะสม

(๓) รัฐควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ให้มีการดำเนินคดีกับผู้หญิง เพื่อป้องกันการแสวงประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐบางคน

(๔) รัฐควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ให้โทษสูงสุด คือ ประหารชีวิต มาเป็นจำคุกตลอดชีวิตและไม่ให้มีการลดวันต้องโทษ<sup>๑๘</sup>

#### ๑๕. การคุ้มครองแรงงานหญิง

ผู้หญิงมีโอกาสทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในด้านรายได้และการทำงานน้อยกว่าชาย ต้องรับภาระหลักในการดูแลเศรษฐกิจในครัวเรือน มีความเสี่ยงที่จะว่างงานหรือถูกปลดออกจากงานสูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่สถานประกอบการต้องปิดกิจการหรือย้ายฐานการผลิตไปประเทศอื่นเนื่องจากเป็น

<sup>๑๖</sup> รายงานประเมินการดำเนินงานของรัฐตามอนุสัญญา CEDAW จัดทำโดยเครือข่ายผู้หญิงเพื่อความก้าวหน้าและสันติภาพ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๙

<sup>๑๗</sup> จากกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยญาติของหญิงต่างชาติที่ถูกจับกุมในสถานบริการอาบอบนวดแห่งหนึ่งที่ระบุว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปล่อยตัวทั้งที่คดีความผิดแล้วคดีสิ้นสุดแล้ว จากการตรวจสอบในขั้นต้นพบว่า หลังจากเสร็จสิ้นคดีรับโทษปรับแล้ว พนักงานสอบสวนขอคืนตัวไว้เป็นพยาน โดยถูกส่งไปกักในสถานที่กักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเวลากว่า ๒๐ วัน จนกระทั่งต่อมาได้ใช้สิทธิทางศาลร้องขอให้ปล่อยตัวจึงได้รับการคุ้มครองในฐานะพยาน

<sup>๑๘</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ในมาตรา ๕๓/๑ (๒)



งานที่ไม่มีอำนาจต่อรอง ไม่มีการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม รวมถึงศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนอย่างทั่วถึง แรงงานหญิงยังขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องในองค์กรแรงงานระดับชาติและไตรภาคี นักสหภาพแรงงานหญิงถูกกีดกันและไม่ได้รับการสนับสนุนให้เป็นกรรมการ<sup>๑๔</sup>

ผู้หญิงจำนวนมากที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จึงไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขในกรณีคลอดบุตรภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ไม่ได้รับสวัสดิการหลังคลอด ทั้งการลาคลอดบุตรและสิทธิในเงินชดเชยรายได้ระหว่างเวลาที่ต้องดูแลบุตรแรกเกิด มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๓ แต่จนถึงปัจจุบันกฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังไม่มีกฎกระทรวงรองรับในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังไม่คุ้มครองถึงแรงงานบ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง รัฐกำหนดกฎกระทรวงในเรื่องงานบ้านแต่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในมาตรฐานเดียวกับงานทั่วไปทั้งวันหยุด ค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ

#### ๑๖. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรใช้มาตรการพิเศษชั่วคราว กำหนดสัดส่วนให้แรงงานหญิงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกระดับ รวมถึงสัดส่วนการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการไตรภาคี

(๒) รัฐควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้ครอบคลุมถึงแรงงานบ้าน แก้ไขการลาคลอดบุตร ระยะเวลาที่เหมาะสม และได้ค่าตอบแทนเต็มจำนวน รวมถึงการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรของฝ่ายชาย

(๓) รัฐบาลควรใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้มีสถานที่ดูแลเด็กเป็นบริการพิเศษแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการ

(๔) รัฐบาลควรเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ เพื่อให้เกิดผลในการบังคับใช้โดยเร็ว และเร่งดำเนินการให้ลูกจ้างทำงานบ้านเข้าถึงสิทธิประกันสังคมตามมาตรา 33 เช่นเดียวกับลูกจ้างในระบบทั่วไป

#### สถานการณ์ของผู้หญิงเฉพาะกลุ่ม

##### ๑๗. ผู้หญิงมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สถานการณ์ความขัดแย้งและความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาหลายปีได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมากรวมถึงผู้หญิงและเด็ก แม้ในระยะที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้พยายามพูดคุยเพื่อสันติภาพกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ แต่เหตุการณ์ความรุนแรงและการสูญเสียชีวิตของผู้บริสุทธิ์รวมถึงผู้หญิงและเด็กยังไม่มิต่ำลง อีกทั้งหญิงมุสลิมในท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีโอกาสรับรู้หรือแสดงความคิดเห็นในกระบวนการเจรจา ขาดพื้นที่ปลอดภัยและยังไม่มีกรรวบรวมข้อเสนอของผู้หญิงในกลุ่มที่เห็นต่างจากรัฐ เพื่อรวมแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา

<sup>๑๔</sup> บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องแผนนิติบัญญัติด้านการเข้าถึงความยุติธรรมของแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรม

หญิงมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังต้องเผชิญกับความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ทั้งความรุนแรงในครอบครัว และชุมชน รายงานอย่างไม่เป็นทางการระบุว่ามีการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้หญิงมุสลิมโดยเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง แต่คดีความรุนแรงทางเพศเหล่านี้ถูกนำขึ้นพิจารณาสู่ศาลทหารน้อยมาก ศูนย์ดำรงธรรม ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้รายงานว่ามีกรณีเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงที่มาปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้และมีความสัมพันธ์กับผู้หญิงมุสลิมโดยมีการแต่งงาน แต่เมื่อกำลังพลเหล่านี้ถูกย้ายกลับภูมิลำเนา มักขาดการติดต่อกับภรรยามุสลิม ทำให้หญิงและเด็กเหล่านี้ในฐานะภรรยาและบุตรต้องเดือดร้อนที่ขาดผู้เลี้ยงดูและถูกตีตราจากสังคม

หญิงมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้จำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการ ส่วนใหญ่มักพึ่งพากลไกยุติธรรมทางศาสนา เช่น คณะกรรมการมัสยิด คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดซึ่งคณะกรรมการทั้งหมดเป็นผู้ชาย ซึ่งมักตีความตามกฎหมายอิสลามอย่างเคร่งครัด ทำให้ผู้หญิงไม่กล้าเล่าปัญหาที่ตนต้องเผชิญ เช่น ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ปัญหาการฟ้องหย่า หรือการถูกบังคับให้แต่งงาน เนื่องจากกลัวการตัดสินจากคนในชุมชนที่เต็มไปด้วยอคติต่อผู้หญิงที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อทางจารีตประเพณี อีกทั้งไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายอิสลามเรื่องครอบครัวและมรดกที่บัญญัติไว้ ในกรณีเมื่อการสมรสสิ้นสุดโดยวิธีใดก็ตาม เช่น การที่สามีเสียชีวิต ส่วนใหญ่ฝ่ายหญิงไม่ค่อยได้รับความเป็นธรรมจากการแบ่งสินสมรส และในเรื่องมรดกไม่มีการจัดการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของศาสนาอิสลาม<sup>๒๐</sup> รวมถึงฝ่ายหญิงยังประสบปัญหาเรื่องสิทธิในการถือครองที่ดินด้วย นอกจากนี้ ผู้หญิงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยืนยันว่ายังมีการขลิบอวัยวะเพศหญิงในกลุ่มเด็กหญิงมุสลิม<sup>๒๑</sup>

## ๑๘. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรพิจารณาและประยุกต์ใช้มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๓๒๕ (ค.ศ. ๒๐๐๐) เกี่ยวกับผู้หญิง สันติภาพ และความมั่นคง มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม โดยส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและให้มีสัดส่วนผู้หญิงในคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่รัฐตั้งขึ้นเพื่อจัดการความขัดแย้งและการพัฒนามาตรการหรือกลไกให้ผู้หญิงและเด็กหญิงปลอดภัยจากความรุนแรงในระหว่างและหลังความขัดแย้ง

(๒) รัฐบาลควรเร่งดำเนินมาตรการสร้างความเข้าใจในบทบาทของผู้หญิงกับผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา และเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่สตรีและเด็กที่ได้รับความรุนแรงในครอบครัวและที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ ตลอดจนการสร้างกระบวนการชดเชยเยียวยาในช่วงเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งและการสร้างกลไกในการคุ้มครองผู้เสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๐</sup> เพียงพร วิเศษสินธุ์, กฎหมายอิสลามกับการจัดการมรดก: ศึกษาเฉพาะกรณีศาลจังหวัดสตูล, สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๕ หน้า ๓๔.

<sup>๒๑</sup> ข้อมูลจากการประชุมสัมมนา “การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงในจังหวัดชายแดนภาคใต้” จัดโดยคณะอนุกรรมการปฏิบัติการยุทธศาสตร์ด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๘-๑๐ กันยายน ๒๕๕๗. เด็กหญิงส่วนมากถูกขลิบเมื่อแรกเกิดโดยหมอตำแย รวมถึงสูติแพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐบางคนซึ่งมักทำการขลิบให้ภายหลังคลอด บางคนถูกขลิบอวัยวะเพศเมื่ออายุ ๒-๓ ปี เด็กหญิงหลายคนมีอาการติดเชื้อภายหลังถูกขลิบอวัยวะเพศ

<sup>๒๒</sup> รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คณะกรรมการฯ ชุดที่สอง) หน้า ๑๘๔

(๓) ในส่วนของการขัดกันระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายอิสลามเรื่องครอบครัวและมรดก หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับสิทธิของสตรีในการถือครองที่ดินและปรับปรุงกฎหมายให้สตรีได้รับความเป็นธรรมในเรื่องต่างๆ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญา CEDAW

### ๑๙. หญิงกลุ่มชาติพันธุ์

หญิงและเด็กหญิงที่ถูกละเมิดทางเพศยังไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายและยังไม่ได้รับบริการทางสังคมที่เหมาะสมในการช่วยเหลือเยียวยา โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมต้องขึ้นกับภาวะผู้นำของชาย เมื่อประสบปัญหาความรุนแรงและการละเมิดทางเพศ ผู้หญิงไม่สามารถยื่นข้อเรียกร้องสิทธิของตนเองได้ และผู้นำส่วนใหญ่ต้องการให้ผู้กระทำจ่ายค่าเสียหายโดยไม่มีกรณีดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพล ผู้ถูกกระทำยังไม่สามารถเข้าถึงความคุ้มครองและการเยียวยา นอกจากนี้ เด็กหญิงมักจะได้รับการส่งเสริมให้แต่งงานตั้งแต่อายุยังน้อยตามประเพณี อีกทั้งประเพณีผิดผู้หญิงเพื่อลักพาไปแต่งงานยังคงมีการปฏิบัติในบางพื้นที่ จึงตัดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กหญิง<sup>๒๓</sup>

หญิงกลุ่มชาติพันธุ์ ยังประสบปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายมากกว่าชาย ทำให้มีปัญหาในการเข้าถึงสิทธิในการดำรงชีวิตและการรับบริการจากรัฐ เช่น การอยู่อาศัย การเดินทาง การศึกษา บริการสาธารณสุข และมักตกเป็นเหยื่อของนักค้ามนุษย์ได้โดยง่ายโดยอาศัยการหลบเลี่ยงทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอายุของผู้หญิงที่ตกเป็นเหยื่อ ซึ่งทำให้นักค้ามนุษย์ได้รับโทษเบากว่าความเป็นจริง<sup>๒๔</sup>

### ๒๐. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรสนับสนุนให้ผู้หญิงกลุ่มชาติพันธุ์มีการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย เพื่อส่งเสริมความรู้ในการพัฒนาศักยภาพและปกป้องสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง

(๒) รัฐบาลควรสนับสนุนให้เกิดการปรับเปลี่ยนแบบแผนการปฏิบัติตามความเชื่อเดิมที่ขัดต่ออนุสัญญา CEDAW และละเมิดสิทธิมนุษยชนพื้นฐานของเด็กหญิงและหญิงกลุ่มชาติพันธุ์ อีกทั้งพิจารณาใช้มาตรการพิเศษเพื่อให้หญิงกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ห่างไกลสามารถเข้าถึงความคุ้มครองทางกฎหมายได้อย่างเหมาะสมทันทั่วถึง และมีประสิทธิผล โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และยุติการอ้างความเชื่อของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ทำให้ผู้กระทำผิดไม่ต้องถูกดำเนินคดีจากรัฐ

(๓) รัฐบาลควรสนับสนุนให้หญิงกลุ่มชาติพันธุ์เข้าสู่กระบวนการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีผู้หญิงที่เข้าหลักเกณฑ์ควรพิจารณาดำเนินการเร่งด่วน รวมถึงการบริการทางการศึกษาและสาธารณสุขโดยปราศจากอคติของเจ้าหน้าที่รัฐ

<sup>๒๓</sup> รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของผู้หญิงชนเผ่า จัดทำโดยเครือข่ายสตรีชนเผ่าแห่งประเทศไทยและเครือข่ายผู้หญิงเพื่อความก้าวหน้าและสันติภาพ

<sup>๒๔</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ดำเนินโครงการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมและการให้ความรู้ตามอนุสัญญา CEDAW แก่ผู้หญิงในภาวะยากลำบาก ทั้งผู้หญิงชาติพันธุ์พื้นเมืองในภาคเหนือและผู้หญิงมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

## ๒๑. หญิงและเด็กหญิงย้ายถิ่นข้ามพรมแดน

แรงงานหญิงและเด็กที่ไม่มีเอกสารที่ทางราชการออกให้ (undocumented) ยังไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน โดยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด เข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ บริการด้านสุขภาพอนามัย เมื่อถูกละเมิดล่วงละเมิดทางเพศ จึงไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพราะเกรงจะถูกดำเนินคดีข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมายและถูกผลักดันออกนอกประเทศ รวมถึงกรณีแรงงานหญิงย้ายถิ่นตั้งครุภักมีมักถูกทอดทิ้งและไม่สามารถจดทะเบียนสมรสได้

## ๒๒. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงให้แรงงานหญิงและเด็กหญิงย้ายถิ่นสามารถเข้าถึงการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อจะได้รับความคุ้มครองด้านแรงงานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(๒) รัฐบาลควรเร่งรัดให้จัดทำแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่หญิงและเด็กหญิงย้ายถิ่นที่ถูกละเมิดทางเพศได้เข้าถึงการคุ้มครองทางกฎหมาย และส่งต่อเพื่อรับบริการเยียวยาทางสังคม

## ๒๓. ผู้ต้องขังหญิง

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาคุ้มครองสิทธินักโทษหญิงตั้งครรภ์และคุ้มครองบุตรที่เกิดจากนักโทษหญิงที่มีโทษประหารชีวิต<sup>๒๕</sup> กรณีการทูลเกล้าขอฝากครรภ์หรือคลอดบุตรยังไม่ถึง ๓ ปี ให้นักโทษหญิงต้องประหารที่มีครรภ์หรือการประหารมีกำหนด ๓ ปี นับแต่คลอดบุตรและลดโทษเหลือจำคุกตลอดชีวิตเพื่อให้เลี้ยงดูบุตรได้ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดปัจจัยที่เอื้อให้ปฏิบัติได้จริง เช่น สถานที่ในการเลี้ยงดู และแนวปฏิบัติหรือการดำเนินการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่คำนึงถึงสิทธิเด็กเป็นประการสำคัญ นอกจากนี้ การที่กรมราชทัณฑ์มีระเบียบให้ตรวจร่างกายผู้ต้องหาและนักโทษหญิง ทำให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ใช้วิธีตรวจภายในช่องคลอดของผู้ต้องหาและนักโทษหญิงด้วยทำให้เกิดความอับอายและลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>๒๖</sup>

## ๒๔. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรพิจารณาให้มีมาตรการจัดหาสถานที่เฉพาะให้ผู้ต้องขังที่มีครรภ์จนกว่าจะคลอด และมีสถานเลี้ยงทารกนอกเรือนจำ เพื่อคุ้มครองสิทธิเด็กให้มีพัฒนาการทั้งร่างกายและจิตใจที่เหมาะสมตามวัยที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (ข้อกำหนดกรุงเทพฯ) รวมทั้งข้อกำหนด

<sup>๒๕</sup> มาตรา ๒๔๗ คดีที่จำเลยต้องประหารชีวิต ห้ามมิให้บังคับตามคำพิพากษา จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยกักโทษแล้ว หญิงใดจะต้องประหารชีวิต ถ้ามีครรภ์อยู่ให้รอไว้จนพ้นกำหนดสามปีนับแต่คลอดบุตรแล้ว ให้ลดโทษประหารชีวิตลงเหลือจำคุกตลอดชีวิต เว้นแต่เมื่อบุตรถึงแก่ความตายก่อนพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ในระหว่างสามปีนับแต่คลอดบุตร ให้หญิงนั้นเลี้ยงดูบุตรตามความเหมาะสมในสถานที่ที่สมควรแก่การเลี้ยงดูบุตรภายในเรือนจำ

<sup>๒๖</sup> รายงานการตรวจสอบกรณีร้องเรียน ที่ ๔๕๔/๒๕๕๘

มาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา) ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการเข้าถึงสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์<sup>๒๗</sup>

(๒) รัฐบาลควรพิจารณาเร่งรัดให้มีเครื่องตรวจร่างกายที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยแสดงภาพแบบสามมิติ (3D Body Scanner) ในเรือนจำทั่วประเทศสำหรับตรวจร่างกายผู้ต้องหาและนักโทษหญิง โดยไม่ต้องตรวจภายใน

## ๒๕. หญิงพิการ

หญิงและเด็กพิการต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติซ้ำซ้อนในฐานะที่เป็นหญิงและในฐานะที่เป็นผู้พิการทำให้มีความเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิดทางเพศในอัตราที่สูงกว่าหญิงที่มีร่างกายปกติ เนื่องจากไม่สามารถปกป้องตนเองได้และอาจไม่สามารถสื่อสารได้ว่าใครเป็นผู้กระทำ ทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ หญิงพิการหลายคนจึงถูกข่มขืนซ้ำ ผู้กระทำมักเป็นสมาชิกในครอบครัว ญาติ หรือคนที่อยู่ในละแวกบ้านใกล้เคียง คดีการล่วงละเมิดทางเพศส่วนใหญ่ไม่ไปถึงกระบวนการในชั้นศาล ซึ่งเกิดจากอคติของสังคมที่ไม่ให้คุณค่าคนพิการและเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินคดี<sup>๒๘</sup> สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของหญิงและเด็กหญิงพิการมักไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม เนื่องจากมักถูกบังคับทำหมันเพื่อป้องกันการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์จากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ โดยไม่มีมาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกันคนพิการจากการถูกกระทำด้วยความรุนแรง แสวงประโยชน์หรือล่วงละเมิดแต่อย่างใด<sup>๒๙</sup> นอกจากนี้ หญิงและเด็กพิการส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อาศัยในชนบทยังคงไม่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง<sup>๓๐</sup> หญิงพิการที่ไปคลอดบุตรที่โรงพยาบาลยังถูกเลือกปฏิบัติไม่ได้รับบริการอย่างเหมาะสม<sup>๓๑</sup>

## ๒๖. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐควรกำหนดมาตรการเชิงรุกและดำเนินการในการป้องกันหญิงและเด็กหญิงพิการจากการถูกกระทำด้วยความรุนแรง แสวงประโยชน์ และล่วงละเมิดทางเพศ รวมทั้งห้ามการบังคับทำหมันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์จากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ

(๒) รัฐควรมีมาตรการเพื่อประกันว่าหญิงและเด็กพิการสามารถเข้าถึงการศึกษาและการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพความพิการ รวมทั้งการเข้าถึงการบริการทางสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและเสมอภาค

<sup>๒๗</sup> รายงานวิจัย รศ. ดร.นภภรณ์ หะวานนท์และคณะในโครงการพระองค์ภาฯ โครงการกำลังใจ ข้อเสนอแนะเรื่องอนามัยเจริญพันธุ์

<sup>๒๘</sup> รายงานประเมินการดำเนินงานของรัฐตามอนุสัญญา CEDAW จัดทำโดยเครือข่ายผู้หญิงเพื่อความก้าวหน้าและสันติภาพ

<sup>๒๙</sup> รายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สิงหาคม ๒๕๕๘ หน้า ๓๑

<sup>๓๐</sup> รายงานประเมินการดำเนินงานของรัฐตามอนุสัญญา CEDAW จัดทำโดยเครือข่ายผู้หญิงเพื่อความก้าวหน้าและสันติภาพ

<sup>๓๑</sup> รายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สิงหาคม ๒๕๕๘ หน้า ๒๙

## ๒๗. ผู้หญิงในพุทธศาสนา กรณีภิกษุณี

รัฐธรรมนูญไทยและกฎหมายไทยให้เสรีภาพของประชาชนหญิงชายในการนับถือศาสนา<sup>๑๖</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้หญิงไทยที่เป็นภิกษุณีซึ่งบวชในนิกายมหานิกายไม่ได้รับการรับรองสถานะสมณเพศในเอกสารแสดงตนอยู่ในภาวะเปราะบาง บางกรณีถูกข่มขู่คุกคาม ไม่ได้รับการคุ้มครองและยังถูกเลือกปฏิบัติในหลายรูปแบบ รวมถึงการไม่ได้รับสิทธิในการศึกษาและเผยแพร่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาได้เช่นเดียวกับภิกษุ จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศทั้งกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และอนุสัญญา CEDAW<sup>๑๗</sup>

## ๒๘. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐควรพิจารณาทบทวนระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานรัฐที่เลือกปฏิบัติ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของภิกษุณี และสามเณรีในการนับถือศาสนา

(๒) รัฐบาลควรเร่งรัดให้มีการปรับปรุงระบบการออกเอกสารแสดงตนเพื่อเคารพสมณะเพศของภิกษุณี และควรเปิดโอกาสให้ผู้หญิงในพุทธศาสนาได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผยในการแก้ไขปัญหา และมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๓) รัฐควรหามาตรการพิเศษเพื่อให้มีการคุ้มครอง ปกป้อง เสรีภาพในการนับถือศาสนา และไม่ถูกคุกคามไม่ว่ากรณีใดๆ ตลอดจนพิจารณาออกกฎหมายรองรับ การปฏิบัติตามศาสนา ความเชื่อทางศาสนา นิกายที่ตนนับถือ

## ๒๙. หญิงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

หญิงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องเผชิญความเสี่ยงเช่นเดียวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทั่วไป แต่เพราะความเป็นหญิงจึงต้องเผชิญปัญหาที่มีความซับซ้อนมากกว่าผู้ชาย มีความเสี่ยงต่อการถูกคุกคามทางเพศ หรือความรุนแรงทางเพศ บ่อยครั้งที่การทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนหญิงต้องเผชิญกับความท้าทายจากขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ซึ่งอาจนำไปสู่ความเกลียดชังจากผู้คน และถูกตีตราจากบรรดาผู้นำชุมชน ผู้นำความเชื่อ คนในสังคมรวมถึงสมาชิกในครอบครัวที่มองว่าพวกเขา กำลังคุกคามศาสนา เกียรติยศ หรือวัฒนธรรมจากงานที่พวกเขาทำ นอกจากนี้ผู้หญิงนักปกป้องสิทธิหลายคนถูกคุกคามโดยถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอันเป็นผลจากการทำงานปกป้องสิทธิฯ ทั้งจากผู้มีอิทธิพล รวมถึงจากเจ้าหน้าที่รัฐ<sup>๑๘</sup>

## ๓๐. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐควรกำหนดมาตรการ แนวทาง และกลไกในการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงปลอดภัยแก่หญิงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน บังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ อย่างเคร่งครัด ให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อสิทธิในการต่อสู้คดี

<sup>๑๖</sup> คำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙

<sup>๑๗</sup> ข้อมูลจากรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ ๓๔๔/๒๕๕๘ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘

<sup>๑๘</sup> เรื่องร้องเรียนที่ ๔๑๓/๒๕๕๙ และคำร้องที่ ๔๒๒/๒๕๕๙

(๒) รัฐควรเผยแพร่และจัดทำคำแปลแนวปฏิบัติและมาตรการในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน<sup>๓๕</sup>

### ๓๑. บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ

บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศหรือบุคคลที่มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิดได้รับการบรรจุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๓๖</sup> เพื่อคุ้มครองบุคคลดังกล่าวจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศ เพศภาวะ หรือเพศวิถี อย่างไรก็ตาม บุคคลเหล่านี้ยังเผชิญปัญหาเกี่ยวกับอคติของสังคมที่ประกอบสร้าง ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ ตีตราและตอกย้ำบทบาทที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของสังคมผ่านการกล่อมเกลาคบครอง การเรียนการสอน และสื่อ ด้วยระบบคิดและความเชื่อต่างๆ เป็นผลให้ถูกเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบทั้งโดยรัฐและเอกชน ทำให้ไม่ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมจากรัฐ ไม่มีกฎหมายรับรองสถานะทางเพศ บุคคลข้ามเพศที่ต้องขังไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมและเสี่ยงต่อการถูกละเมิดทางเพศ ถูกทำร้ายร่างกายและสังหารในเรือนจำ ไม่สามารถรับยาเพื่อรักษาระดับฮอร์โมนในร่างกายเนื่องจากมีระเบียบห้ามนำยาเข้าเรือนจำ<sup>๓๗</sup>

แม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสมรสของคนรักเพศเดียวกันแต่ร่างกฎหมายควรรยังขาดความเข้าใจในปัญหาและอุปสรรคของบุคคลกลุ่มนี้ที่แตกต่างจากคนรักต่างเพศ ขาดข้อมูลที่รอบด้าน ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ซึ่งอาจเป็นผลให้บุคคลเหล่านี้ยังถูกเลือกปฏิบัติ เช่น ไม่สามารถรับบุตรบุญธรรมเฉกเช่นคู่รักต่างเพศได้ ซึ่งเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ

### ๓๒. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐควรพิจารณาทบทวนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ รวมทั้งนโยบายและแนวปฏิบัติไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ เพศภาวะ และเพศวิถี เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับการคุ้มครอง สามารถเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมทั้งสวัสดิการอย่างเป็นธรรม

(๒) รัฐบาลควรเร่งให้การศึกษาแก่สาธารณชนและหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้รับรู้ข้อมูลและมีความเข้าใจต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศบนฐานของสิทธิมนุษยชน ที่เคารพในทุกเพศภาวะและเพศวิถี และบูรณาการสู่การจัดบริการทางสังคมของรัฐอย่างเสมอภาคในทุกระดับ รวมทั้งส่งเสริมให้บุคคลหลากหลายทางเพศมีส่วนร่วมตัดสินใจในการทบทวนและพัฒนามาตรฐานและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิความหลากหลายทางเพศ

<sup>๓๕</sup> รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะที่สอง หน้า ๑๘๘-๑๘๙

<sup>๓๖</sup> มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้ “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” หมายความว่า การกระทำหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการแบ่งแยก กีดกัน หรือจำกัดสิทธิประโยชน์ใดๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมโดยปราศจากความชอบธรรมเพราะเหตุที่บุคคลนั้นเป็นเพศชายหรือเพศหญิง หรือมีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด

<sup>๓๗</sup> โครงการเวที กสม.พบประชาชนภาคกลาง จังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙

(๓) รัฐบาลควรปรับปรุงหลักสูตรแกนกลาง การเรียนการสอน และหนังสือเรียนระดับประถมและมัธยมที่มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดกลัวคนรักเพศเดียวกันและคนข้ามเพศ ให้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ไม่ผลิตซ้ำภาพเหมารวม และแก้ไของค์ความรู้ด้านสุขภาพอนามัยที่เกี่ยวกับเพศสภาพและเพศวิถี ให้สอดคล้องกับองค์ความรู้ขององค์การอนามัยโลก เช่น ด้านสุขภาพจิต ด้านอนามัยเจริญพันธุ์ ด้านบริการสาธารณสุข และด้านการควบคุมโรค

---