

สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง



พันธกรณีระหว่างประเทศ
กฎหมายและข้อกีดเคี่ยว





**สิทธิความเป็นคณขของผู้นหบง :
พินทรกรรมรหว้างประเทศ
กฎหมาย และข้อกกเกียง**

รศ.มาลี พฤษภงศววลี
รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง :

พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมาย และข้อถกเถียง

ที่ปรึกษา ดร.คุณหญิงอัมพร มีสุข

ดร.วราภรณ์ แซ่มสนิท

นัยนา สุภาพัง

ผู้เขียน รศ.มาลี พฤษพงษ์สวัสดิ์

บรรณาธิการ วิมล อังสนันทวิวัฒน์

ประสานงาน บริพัตร จุฑานิติ

ชีนสุข อาศัยธรรม

กิตติกร บุญอ่ำ

ISBN 978-616-7213-03

พิมพ์ครั้งที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒

จำนวนพิมพ์ ๓,๐๐๐ เล่ม

เจ้าของลิขสิทธิ์ รศ.มาลี พฤษพงษ์สวัสดิ์

รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Call No. : HQ 1236.5.T5 no. 2552 C.1

Accession No. : # 29

Dated : 21 ธันวาคม 2556

Price : 200

สนับสนุนและจัดพิมพ์โดย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐

อาคารบี ชั้น ๖-๗ ๑๒๐ ม.๓ ถ.แจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐ โทร.๐๒-๑๔๑-๓๘๐๐, ๐๒-๑๔๑-๓๙๐๐

โทรสาร ๐๒-๑๔๓-๙๕๕๖

โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(Women and Youth Studies Programme)

อาคารอเนกประสงค์ ๓ ชั้น ๓ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)

เลขที่ ๒ ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๖๑๓-๓๑๕๐-๑ โทรสาร ๐-๒๒๒๔-๙๔๒๐

<http://www.tu.ac.th/org/wysp/>

พิมพ์ที่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไอเดีย สแควร์

๘๖ ซ.จรัสสินทวงศ์ ๕๗/๒ ถ.จรัสสินทวงศ์ แขวงบางบำหรุ

เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๔๓๓-๔๗๙๑ โทรสาร ๐-๒๔๘๑-๔๕๓๙ กต ๐

e-mail : ideasp@yahoo.com

คำนำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายและกติกาข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนที่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของบุคคลที่มีความแตกต่างและหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของประชาชนหญิงชาย เครือข่ายบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ เป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลจากระบบความเชื่อ ค่านิยม ทศนคติของบุคคล และวัฒนธรรมประเพณี ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย จากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา เทคโนโลยี ศาสนา และพัฒนาการทางการเมือง

บทบาทของหญิงชายตามเพศภาวะในสังคม ส่งผลให้ประชาชนหญิง ชาย ถูกคาดหวังจากครอบครัว สังคม ให้ต้องประพฤติปฏิบัติตามกรอบ กฎเกณฑ์ กติกา ที่แตกต่างกัน ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย สถานภาพของผู้หญิงในสังคมมีสถานะที่ต่ำกว่า ทั้งในดับบทกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและวัฒนธรรมประเพณี

หนังสือ “สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมาย และข้อถกเถียง” เล่มนี้ได้รวบรวมข้อมูล ศึกษาวิเคราะห์

วิวัฒนาการ และการเปลี่ยนแปลง สถานภาพทางกฎหมายและบทบาททางเพศของผู้หญิงในสังคมไทย รองศาสตราจารย์มาลี พฤษพงษ์ศาวลี จากคณะนิติศาสตร์ ผู้เขียน ได้นำเสนอให้เห็นว่าด้วยบทกฎหมายภายในประเทศ และหลักการสิทธิมนุษยชนสากลในกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญต่อการพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง โดยเชื่อมโยงให้เห็นมิติในด้านวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงผู้หญิงในยุคสมัยต่างๆ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอขอบคุณผู้เขียนที่ได้มีส่วนช่วยให้เกิดความเข้าใจว่า **สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง คือ สิทธิมนุษยชน**

สุดท้ายนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอขอบคุณ คณะอนุกรรมการด้านส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาค และโครงการสตรี และเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่มีส่วนร่วมดำเนินงานกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง ทั้งการเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ รวมไปถึงการเสนอข้อมูลความรู้ต่างๆ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือ **“สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมาย และข้อถกเถียง”** เล่มนี้จะช่วยสร้างความรู้และความเข้าใจให้บุคลากรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป เพื่อมีส่วนร่วมสร้างกลไกส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงในสังคมไทยต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คำนำผู้เขียน

งานเขียนเรื่อง **สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง : พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมายและข้อถกเถียง** เป็นหนึ่งในงานเขียน ๓ เล่มที่ปรับปรุงมาจากงานวิจัยเชิงเอกสารเรื่อง **ทฤษฎีและองค์ความรู้ด้านสตรีศึกษา : ประเด็นกฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับสตรี** งานวิจัยดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยรวบรวมองค์ความรู้ด้านสตรีศึกษาของโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้า ประมวลความคิดและประสบการณ์ของตนเองและบุคคลอื่นๆ ในช่วงเวลาเกือบ ๓๐ ปี ที่ผู้เขียนเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานด้านสตรี

งานวิจัยเรื่องนี้ศึกษาเกี่ยวกับสภาพทางกฎหมาย บทบาท และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของสตรี นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และเป็นงานศึกษาค้นคว้าเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอน วิชาต่างๆ ที่ผู้เขียนรับผิดชอบอยู่ ด้วยภาระหน้าที่ด้านอื่นๆ ของผู้เขียน ทำให้ไม่สามารถศึกษาค้นคว้าและลงมือทำการวิจัยได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาค้นคว้าเบื้องต้นให้เห็นเป็นโครงร่างเพื่อศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมต่อไป

ผู้เขียนรู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่งที่คณะอนุกรรมการด้านการส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาค ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เห็นคุณค่าของงานวิจัยของผู้เขียน และให้การสนับสนุนด้านการพิมพ์

แต่เนื่องจากงานวิจัยมีขนาดยาวมาก จึงได้แบ่งพิมพ์ออกเป็น ๓ เล่ม ประกอบด้วย

เล่มที่ ๑ ย้อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง

เล่มที่ ๒ สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง : พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมายและข้อถกเถียง

เล่มที่ ๓ พลังและบทบาทผู้หญิงในการสร้างบ้านแปงเมือง : กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

งานเขียนทั้ง ๓ เล่ม ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายของรัฐในเรื่อง สถานภาพ บทบาท ของเพศหญิง และความสัมพันธ์ระหว่างหญิงชายในเรื่องต่างๆ เป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายภายในประเทศ และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ การจัดพิมพ์ครั้งนี้ได้ปรับปรุงรูปแบบและเนื้อหาเล็กน้อยไม่ให้อยู่ในรูปงานวิจัย เพื่อให้เหมาะกับผู้อ่านในวงกว้าง

ผู้เขียนขอถือโอกาสนี้ขอบคุณคณะกรรมการด้านการส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาค ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ให้การสนับสนุนด้านการพิมพ์ และขอขอบคุณทุกท่านที่ได้ให้การสนับสนุนในการจัดเตรียมต้นฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณวิจารณ์ บริบูรณ์ เจ้าหน้าที่โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา ที่จัดพิมพ์และแก้ไขต้นฉบับติดต่อกันมาหลายปีด้วยความอดุสาหะวีริยะ เจ้าหน้าที่ทุกคนในโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา ที่ได้มีส่วนในการสนับสนุนการทำวิจัยชิ้นนี้ นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ ทุกท่าน ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยทางวิชาการ และคุณวิมล อังสนันทวิวัฒน์ ซึ่งดูแลการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้

งานเขียนนี้ยังห่างไกลจากความสมบูรณ์ ผู้เขียนยินดีน้อมรับ
คำวิพากษ์วิจารณ์ และข้อคิดเห็นที่จะนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพ
ของงานต่อไป

รศ.มาลี พฤษพงษ์สาวลิ

คำนำผู้เขียน

การจัดพิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๒

หนังสือ สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมายและข้อถกเถียง ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จัดพิมพ์ขึ้นจำนวน ๕,๐๐๐ เล่ม ได้เผยแพร่แจกจ่ายไปหมดแล้ว จึงได้มีการ จัดพิมพ์ขึ้นอีกเป็นครั้งที่ ๒ จำนวน ๓,๐๐๐ เล่ม

ผู้เขียนได้แก้ไขปรับปรุงหนังสือเล่มนี้ให้เป็นปัจจุบัน โดยเพิ่มเติม ข้อมูลและกฎหมายใหม่ล่าสุด อันที่จริงแล้วผู้เขียนประสงค์จะแก้ไขหนังสือ ชุด ๓ เล่ม ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยการปรับปรุงเนื้อหาให้เป็นไปตาม ลำดับเวลา เริ่มตั้งแต่ “ย่อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง” ซึ่งเป็น ยุคโบราณและจะต่อด้วย “สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง” ซึ่งน่าจะเริ่มต้น ด้วยสถานภาพทางกฎหมายของผู้หญิงตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ไล่เรียงมาถึงยุคปัจจุบัน (พฤษภาคม ๒๕๕๒) แล้วจึงค่อย แจกแจงให้เห็น สถานภาพทางกฎหมายของผู้หญิงในแต่ละด้าน แต่ด้วย

*ประกอบด้วย

- (๑) ย่อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง (พิมพ์ครั้งที่ ๑ ๒๕๕๑ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม)
- (๒) สิทธิความเป็นคนของผู้หญิงพันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมาย และข้อถกเถียง พิมพ์ครั้งที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ (จำนวน ๕,๐๐๐ เล่ม)
- (๓) พลังผู้หญิงกับการสร้างบ้านแปงเมือง : กฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง (อยู่ระหว่างการปรับปรุงให้สมบูรณ์)

ข้อจำกัดด้านเวลาจึงทำให้ไม่สามารถปรับปรุงลำดับของเนื้อหาตามที่ได้
แจกแจงไว้ได้ จึงยังต้องตีพิมพ์ตามเนื้อหาที่เป็นอยู่ไปพลางก่อนจนกว่า
จะมีเวลามากพอสมควรที่จะปรับปรุงให้เป็นไปตามลำดับเวลาและม
ีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนพยายามใช้ภาษาเขียนที่ง่ายไม่สลับซับซ้อนเพื่อให้ผู้ที่
มิได้ศึกษากฎหมายสามารถติดตามเนื้อหาได้ แต่ได้อ้างอิงบทบัญญัติกฎหมาย
ที่สำคัญไว้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสาธารณชนจะได้รับประโยชน์
จากหนังสือเล่มนี้ตามสมควร และขอโน้มรับข้อเสนอแนะที่จะช่วยปรับปรุง
ให้หนังสือมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอขอบคุณคณะอนุกรรมการด้านการ
ส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาค คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ที่ให้การสนับสนุนด้านการพิมพ์

มาลี พฤกษ์พงศาวลี

พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เกี่ยวกับผู้เขียน

- สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมดี จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๔
- เนติบัณฑิตไทย จากสำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัย Yale ประเทศสหรัฐอเมริกา
- สมาชิกผู้ก่อตั้ง “กลุ่มเพื่อนหญิง” ปัจจุบันคือ มูลนิธิเพื่อนหญิง
- ได้ศึกษาวิจัยประเด็น “สตรีกับกฎหมาย” เพื่อยกร่างแผนพัฒนาสตรีหลายฉบับ ตั้งแต่แผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๔๔) นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๔๔) และเป็นอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) โดยทำหน้าที่เป็นประธานคณะทำงานยกร่างแผนการเสริมสร้างและปรับเปลี่ยนเจตคติในสังคมไทย
- เป็นที่ปรึกษานโยบายด้านแรงงานของนายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และนายไพฑูรย์ แก้วทอง) รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ที่ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

- อดีตอนุกรรมการสิทธิแรงงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- อดีตประธานโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา และอดีตผู้อำนวยการหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาสตรีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์

สารบัญ

หน้า

คำนำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	(๓)
คำนำผู้เขียนครั้งที่ ๑	(๕)
คำนำผู้เขียนครั้งที่ ๒	(๘)
ประวัติผู้เขียน	(๑๐)

ภาคแรก

บทที่ ๑ แนวคิดผู้หญิงและกฎหมาย

ความนำ	๑
แนวคิดสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง	๕
ผู้หญิง กฎหมาย และนโยบายของรัฐ	๘
การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ	๑๖

บทที่ ๒ จากสังคมจารีตสู่รัฐสมัยใหม่

ความนำ	๑๙
ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเพศ	๒๒
พัฒนาการของกฎหมาย	๒๓
ความหมายของกฎหมาย	๒๓
ความหมายและที่มาของนโยบายรัฐ	๒๖

บทที่ ๓ กลไกสากลกับสิทธิสตรี

ความนำ	๒๙
--------	----

	หน้า
กฎหมายสากลกับความเสมอภาคหญิงชาย	๓๐
พันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี	๓๒
การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนของไทย	๓๔
ทศวรรษแห่งการพัฒนา	๓๖
ทศวรรษสตรี	๓๗
การประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี	๓๙
ขบวนการสิทธิสตรีในการประชุมโลก	๔๑
(๑) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา	๔๒
(๒) ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ	๔๓
(๓) การประชุมระดับโลกว่าด้วยประชากร และการพัฒนา และแผนปฏิบัติการ ว่าด้วยเรื่อง ประชากรและการพัฒนา	๔๕
(๔) ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการ เพื่อความก้าวหน้าของสตรี	๔๕
(๕) เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ	๔๖
กลไกยูเอ็นกับสิทธิมนุษยชนสตรี	๔๘
(๑) กลไกภายในโครงสร้างองค์การสหประชาชาติ	๔๘
(๒) กลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาเฉพาะเรื่อง	๔๙
อนุสัญญาและปฏิญญาว่าด้วยสิทธิสตรี	๔๙
(๑) อนุสัญญาและปฏิญญาอื่นๆ	๔๙
(๒) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ ต่อสตรีในทุกรูปแบบ : กลไกของประชาคมโลก	๕๐

หน้า

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW	๖๒
ความเป็นมาและสาระสำคัญของพิธีสารฯ	๖๒
สภาพบังคับของพิธีสารฯ ต่อประเทศไทย	๖๔
ผลผูกพันตามกฎหมายของอนุสัญญา	๖๖
รายงานการอำนวนัติตามอนุสัญญา CEDAW	๖๗
กลไกระดับประเทศเพื่อความเสมอภาคหญิงชาย	๖๙
แผนภูมิกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ	
พ.ศ.๒๕๕๐	๘๐

ภาคสอง

บทนำ	สถานภาพทางกฎหมายของผู้หญิงในปัจจุบัน	๘๓
บทที่ ๑	ผู้หญิงกับสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย	
	ความนำ	๘๓
	สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ	๘๘
	การคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตร่างกาย	๘๘
	การคุ้มครองสุขภาพอนามัยของสตรี	๙๐
	โครงสร้างประชากรกับนโยบายสาธารณสุขไทย	๙๕
	การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร	๙๖
	รูปแบบครัวเรือนและหัวหน้าครัวเรือน	๙๗
	ปัญหาสุขภาพของผู้หญิง	๙๘
	สุขภาวะและสิทธิอนามัยการเจริญพันธุ์	๙๘
	ความมั่นคงในชีวิตและร่างกาย	๙๙
	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	๑๐๒

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๑๐๓
(๒) ประมวลกฎหมายอาญา	๑๐๕
(๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	๑๐๘
(๔) กฎหมายที่ออกใหม่ในสมัยสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	๑๐๘
การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา	๑๑๐
ตารางเปรียบเทียบประมวลกฎหมายอาญา	๑๑๔
แนวทางสู่สถานภาพอันพึงประสงค์	๑๑๗
มาตรการด้านนิติบัญญัติ	๑๑๗
มาตรการด้านบริหาร	๑๒๒
มาตรการด้านการศึกษา	๑๒๖

บทที่ ๒ ผู้หญิงกับสิทธิในครอบครัวและมรดก

ความนำ	๑๒๙
พัฒนาการของกฎหมายครอบครัว	๑๓๓
สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ	๑๓๕
สภาพปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๓๖
(๑) กฎหมายให้ความสำคัญแก่ชายไทย มากกว่าหญิงไทยในกรณีที่สมรสกับคนต่างด้าว	๑๓๗
(๒) กฎหมายตอกย้ำความเป็นเจ้าของ และความเป็นใหญ่ของชาย	๑๔๙

หน้า

(๓) การแก้ไขหลักกฎหมายเกี่ยวกับ	
ความล้มพันธ์ในครอบครัว	๑๖๖
แนวทางสู่สถานภาพอันพึงประสงค์	๑๗๔
มาตรการด้านนิติบัญญัติ	๑๗๕
มาตรการด้านบริหาร	๑๗๗
บทที่ ๓ การคุ้มครองเด็กและผู้หญิง จากธุรกิจบริการทางเพศ	
ความนำ	๑๗๙
ความหมายของการค้าประเวณี	๑๘๓
การค้าประเวณีกับการค้ามนุษย์	๑๘๔
การค้าหญิงและเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ	๑๘๖
สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ	๑๙๒
รัฐไทยกับปัญหาการค้าหญิงและเด็ก	๑๙๔
นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอดีตก่อนการ	
ประกาศใช้พระราชบัญญัติปราม	
การค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓	๑๙๔
บทบาทขององค์การสหประชาชาติต่อการ	
ปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายของประเทศไทย	๑๙๗
ลัทธิทหาร ระบบทุนนิยมบริโภคนิยม	
กับการขยายตัวของธุรกิจบริการทางเพศ	๑๙๘
ขบวนการสิทธิสตรีกับการท่องเที่ยวทางเพศ	๒๐๖
การจัดตั้งองค์กรเฉพาะด้านการค้าหญิงและเด็ก	๒๑๐
กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน	๒๑๗

หน้า

สาระสำคัญของกฎหมาย	๒๑๙
ความเชื่อมโยงของกฎหมาย ๓ ฉบับ	๒๓๐
ประมวลกฎหมายอาญา	๒๓๑
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม	
การค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙	๒๓๒
พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกัน	
และปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐	๒๔๗
และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม	
การค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑	
ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณีฯ	
หญิงและเด็ก	๒๔๘
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๒๕๗
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า	
มนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑	๒๖๑

บทที่ ๔ บทสรุป

สภาพปัญหา	๒๖๗
ข้อเสนอแนะ	๒๗๑
ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย	๒๗๑
ข้อเสนอแนะด้านมาตรการ	๒๗๓

ท้ายเล่ม

เอกสารอ้างอิง	๒๘๑
ข้อมูลคณะกรรมการสิทธิฯ	๒๙๑

MAISON



แนวคิดผู้หญิงและกฎหมาย

ความเท่า

ถึงแม้ว่าสยาม ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นประเทศไทย จะเป็นสมาชิกก่อตั้งขององค์การสันนิบาตชาติ (The League of the Nations) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นองค์การสหประชาชาติ (The United Nations-UN) แต่สิทธิและเสรีภาพในความเป็นคนของประชาชนไทย ตามบทบัญญัติของกฎหมาย (de jure) กล่าวได้ว่า ยังอยู่ห่างไกลเป็นอันมากจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ขององค์การสหประชาชาติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเอกสารพื้นฐานอันแสดงถึงเจตนารมณ์ และจิตวิญญาณของการก่อตั้งองค์การดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะเป็นสมาชิกก่อตั้งเท่านั้น ต่อมาประเทศไทยได้ผูกพันตนเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศหลักๆ อีกหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิความเป็นพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

กล่าวโดยเฉพาะสำหรับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของเพศหญิงนั้น ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ (The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) มาเป็นเวลากว่า ๒๐ ปี รวมทั้งการเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (The Optional Protocol of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - OP CEDAW)

สิทธิและเสรีภาพในความเป็นคนหรือที่ภาษาสมัยใหม่นิยมเรียกกันว่า “สิทธิมนุษยชน” ในระบบกฎหมายไทย เป็นสิทธิเสรีภาพที่ต้องอาศัยเวลาพัฒนาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากแต่เดิมสยามก็ยังมีระบบไพร่และระบบทาสเหมือนกับสังคมอื่นๆ ระบบดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นถึงสังคมชนชั้นที่ยังไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ในสิทธิเสรีภาพของบรรดาผู้ที่อยู่ร่วมกันในสังคม การที่สังคมสยามได้เปลี่ยนแปลงพัฒนามาเป็นสังคมที่ยอมรับ (ในทางทฤษฎีและหลักการ) ในเรื่องความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันเช่นปัจจุบันนี้ ก็ต้องอาศัยเวลาอย่างยาวนาน แต่ยังไม่บรรลุผลอย่างสมบูรณ์ในทางปฏิบัติ

การพัฒนาไปสู่สังคมที่มีความเสมอภาคในสิทธิมนุษยชนของสมาชิกในสังคมสยามเป็นการคลี่คลายขยายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องหลังจากการยึดอำนาจโดยการรัฐประหารครั้งล่าสุด เมื่อ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ประกาศใช้บังคับเมื่อ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิที่เท่าเทียมกันของประชาชนทุกหมู่เหล่า และห้ามมิให้กีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุของความแตกต่างในลักษณะต่างๆ รวมทั้งความแตกต่างทางเพศ แต่ในสภาพความเป็นจริงกลุ่มที่ยังไร้อำนาจการต่อรองและด้อยโอกาส ซึ่งรวมทั้งกลุ่มผู้หญิงด้วยก็ยังไม่ได้รับการยอมรับในสิทธิความเป็นมนุษย์ของตนเอง

กล่าวได้ว่า สิทธิเสรีภาพของ “ความเป็นคน” ตามกฎหมาย (legal person) ของประชาชนในสังคมสยามปรากฏอย่างสมบูรณ์ชัดเจนในฐานะบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร (written law) เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ เมื่อพุทธศักราช ๒๔๖๘^๑ การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่จะกอบกู้เอกราชทางการเมืองการศาลกลับคืนภายหลังจากที่สยามต้องสูญเสียเอกราชดังกล่าวผ่านการยอมรับสิทธิสภาพ

^๑ สิทธิความเป็นคนในสังคมสยามมีพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่การปรับเปลี่ยนระบบไพร่ระบบทาส ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๘ ได้เคยมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๖ มาก่อนแล้ว ต่อมาตอนหลังได้มีการตรวจชำระกฎหมายดังกล่าวขึ้นใหม่ และมีการประกาศใช้อีกครั้งเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๘ รายละเอียดโปรดดูพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ - ๖ ฉบับต้นสมัยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๔๔ สำนักพิมพ์วิญญูชน แผ่นที่ ๒ ถัดจากสารบัญ

นอกอาณาเขตของประเทศมหาอำนาจต่างๆ ที่บีบบังคับให้สยามลงนามในสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เริ่มตั้งแต่สนธิสัญญาบาวริง (Bowring) เมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นต้นมา

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ในส่วนที่ว่าด้วยกฎหมายลักษณะบุคคล มาตรา ๑๕ ซึ่งยังใช้บังคับในปัจจุบันบัญญัติว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย ทารกในครรภ์มารดาก็สามารถมีสิทธิต่างๆ ได้ หากว่าภายหลังคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก”

สำหรับหนังสือ **สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง : พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมายและข้อถกเถียง** เป็นความพยายามที่จะทำความเข้าใจพัฒนาการความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และสถานการณ์ปัจจุบันในเรื่องสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง ใน ๓ เรื่องหลักได้แก่ สิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย สิทธิในครอบครัวและมรดก และสภาพที่หญิงและเด็กถูกนำไปขายบริการทางเพศ

ประเด็นดังกล่าวนี้มีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตในอดีตและปัจจุบันของผู้หญิง รวมทั้งบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างเพศหญิงและเพศชาย รวมทั้งเพศอื่นๆ ซึ่งต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทยที่เกิดขึ้นจากการเข้าร่วมเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับต่างๆ นอกจากนี้จะมีการนำเสนอโดยสังเขปถึงข้อถกเถียงในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

สิทธิในความเป็นคนของผู้หญิงมีพัฒนาการสืบเนื่องในประวัติศาสตร์มายาวนานก่อนที่จะเข้าสู่ยุคปัจจุบัน รายละเอียดของ

พัฒนาการในยุคโบราณ-ยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕
อยู่ในเล่ม ๑ ส่วนยุคหลังที่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕
ถึงสมัยปัจจุบันอยู่ในการปรับปรุงเพื่อตีพิมพ์เป็นเล่มที่ ๓

แนวคิดสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง

ชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในสังคมปัจจุบันถูกกำหนดควบคุมโดยอำนาจรัฐซึ่งแสดงออกในรูปของกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และนโยบายของรัฐ ในด้านต่างๆ กิจกรรมในชีวิตของมนุษย์ทุกเพศทุกวัย ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ต้องอยู่ภายใต้การกำหนดควบคุมของกฎหมายและนโยบายของรัฐไม่มากนัก

ในฐานะประชาชนคนหนึ่ง ผู้หญิงย่อมต้องได้รับผลกระทบจากนโยบายและกฎหมายของรัฐเหมือนประชาชนคนอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงกับกฎหมายเป็นความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างซับซ้อนและยกย่อนเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเด็ก กลุ่มผู้ชาย หรือกลุ่มผู้สูงอายุ (ชาย) ก็ตาม

ความซับซ้อนและยกย่อนนี้มีรากเหง้ามาจาก “ภาวะความเป็นหญิง” ของผู้หญิงเอง ภาวะความเป็นหญิงดังกล่าวนี้เป็นทั้งภาวะด้านชีวภาพ (biological) และภาวะด้านสังคม (social) และในหลายๆ กรณีสิทธิและโอกาสของผู้หญิงถูกกำหนดหรือตัดสินโดยภาวะด้านชีวภาพอย่างสิ้นเชิง ดังข้อสรุปที่ว่าเพศเป็นปัจจัยกำหนดชะตาชีวิตและอนาคตของผู้หญิง (biology is destiny) ภาวะของความเป็นหญิงนำไปสู่สมมติฐานค่านิยมความเชื่อและเจตคติดั้งเดิม ที่แบ่งแยกบทบาทและภาระหน้าที่ทางเพศรวมทั้งนำไปสู่อคติทางเพศบางประการของสังคม ทำให้ผู้หญิง

ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐและได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายแตกต่างไปจากกลุ่มชนอื่นๆ ในทุกแง่มุมของชีวิต

ภาวะทางด้านชีวภาพที่สามารถตั้งครรภ์และผลิตมนุษย์รุ่นต่อไปได้ ทำให้นโยบายของรัฐ กฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรม และศาสนา เข้ามาควบคุมชีวิตและร่างกายของผู้หญิงเป็นพิเศษ แตกต่างไปจากกลุ่มอื่นๆ หญิงที่ตั้งครรภ์และไม่ปรารถนาที่จะมีลูก จะสามารถทำแท้งได้หรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้หญิงฝ่ายเดียว ในบางยุคสมัยผู้หญิงไม่สามารถทำแท้งได้เลย ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งการทำแท้งถูกกำหนดให้เป็นเรื่องที่ผิดทั้งกฎหมายและศีลธรรม มิหนำซ้ำผู้หญิงยังถูกประณามจากสังคมอย่างรุนแรงอีกด้วย แต่ในขณะเดียวกันก็จะพบว่าไม่มีมาตรการใดๆ ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะควบคุม หรือบังคับให้ผู้เป็นพ่อเข้ามารับผิดชอบในการตั้งครรภ์เลย ไม่มีแม้แต่การตั้งคำถามว่าใครเป็นพ่อหรือบทบาทของพ่อส่งผลไปสู่การทำแท้งอย่างไร

ถึงกระนั้นก็ตามในบางยุคสมัยที่รัฐต้องการควบคุมจำนวนประชากร การผ่อนคลายทางกฎหมายทำแท้งกลับกลายเป็นมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง พร้อมกับ กับการสร้างเจตคติ ค่านิยม ความเชื่อ หรือวาทกรรมที่ว่า “หญิงมีสิทธิเหนือร่างกายของตนเอง” ดังนั้นผู้หญิงจึงมีสิทธิและอำนาจอย่างเต็มที่ที่จะรักษาครรภ์นั้นไว้หรือไม่ สภาพของนโยบายและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงกลับไปมานั้น ทำให้ต้องตั้งคำถามว่า ในที่สุดแล้วผู้หญิงมีสิทธิต่อร่างกายของตน ซึ่งสมัยปัจจุบันถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สุดของมนุษย์ชนหรือไม่ อย่างไร

ยิ่งไปกว่านั้น ภาวะทางชีวภาพยังมีส่วนกำหนดพฤติกรรมทางเพศ และค่านิยมของสังคมต่อชายและหญิงที่แตกต่างกัน เนื่องจากผู้หญิงมีโอกาส

ที่จะตั้งท้องและผู้ชายไม่ต้องเสี่ยงต่อภาวะดังกล่าว ทำให้เกิดค่านิยมทวิมาตรฐานทางเพศ (double sexual standard) ในบทบัญญัติของกฎหมายในบางประเทศรวมทั้งกฎหมายของประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้ผู้หญิงต้องรักษานวลสงวนตัวชื่อสัตย์สุจริตต่อชายคนใดคนหนึ่งอย่างไม่มีเงื่อนไข แต่ผู้ชายกลับไม่ถูกคาดหวังจากสังคมให้มีพฤติกรรมในลักษณะเดียวกัน และในขณะเดียวกันสังคมก็พยายามที่จะทำความเข้าใจหรือให้อภัยต่อเสรีภาพทางเพศที่ไม่จำกัดขอบเขตของผู้ชาย

นอกจากนี้ ยังมีสมมติฐานอื่นในทางกฎหมายที่ปฏิบัติต่อผู้หญิงไม่เท่าเทียมผู้ชายอีกหลายประการ ได้แก่

สมมติฐานที่ว่า..... ผู้หญิงทุกคนต้องสมรส และเมื่อสมรสแล้วชายต้องเป็นหัวหน้าครอบครัว เพราะฉะนั้นภริยาต้องเป็นผู้ติดตามและขึ้นต่อสามี สมมติฐานนี้นำไปสู่การที่กฎหมายกำหนดให้ภริยาจะต้องมีภูมิลำเนาเดียวกับสามี ต้องใช้นามสกุลสามีและถือสัญชาติของสามี หญิงมีสามีต้องได้รับอนุญาตจากสามีในการประกอบอาชีพ หรือการจัดการทรัพย์สินของตน^๒

สมมติฐานที่ว่า..... ผู้หญิงกลุ่มใหญ่เป็นคนดีและเป็นผู้บริสุทธิ์ไว้แต่เพียงสาวควรจะได้รับ การคุ้มครองปกป้องให้ปลอดภัยจากความชั่วร้ายและอบายมุขต่างๆ แต่ในขณะเดียวกันรัฐกลับเอาหูไปนาเอาตาไปไร่กับการนำหญิงและเด็กมาค้าประเวณีอย่างดาษดื่น โดยพยายามที่จะ

^๒ รายละเอียดโปรดดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะบุคคล และกฎหมายลักษณะครอบครัว ก่อนเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการแก้ไขกฎหมายให้สิทธิแก่หญิงที่สมรสแล้วใช้นามสกุลของตนต่อไปได้ รายละเอียดโปรดดูภาคสองบทที่ ๒ ของหนังสือเล่มนี้ต่อไป

อธิบายว่าการค้าประเวณีเป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น (necessary evil) ไม่สามารถกำจัดให้สูญสิ้นไปได้ ถึงแม้ว่าหญิงหรือเด็กผู้ค้าประเวณีจะเป็นคนเลว แต่ก็เป็นผู้ช่วยป้องกันหญิงและเด็กคนอื่นๆ ให้ปลอดภัยจากการถูกข่มขืน

สมมติฐานที่ว่า..... หญิงผู้ค้าประเวณีเป็นผู้ที่ล่าสอนทางเพศ ควรที่รัฐจะต้องลงโทษและประณาม แต่ชายผู้เที่ยวก็มีได้ถูกมองว่าล่าสอนทางเพศ และไม่ถูกลงโทษทั้งทางกฎหมาย หรือศีลธรรม

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสตรีและกฎหมายในแง่มุมที่สตรีเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในระบบสังคมที่ชายเป็นใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากเพศชายเป็นผู้บัญญัติกฎหมายหรือวางระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกาทางสังคม

นอกจากนโยบายและกฎหมายของรัฐแล้ว อาจมีกฎระเบียบหรือการกระทำของเอกชน ซึ่งมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติต่อสตรีที่ควรต้องพิจารณาว่าจะกระทำได้หรือไม่ เพียงไร

ผู้หญิง กฎหมายและนโยบายรัฐ

การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิง การเมือง การปกครอง (ซึ่งเป็นที่มาของนโยบายรัฐ) และกฎหมาย จะต้องศึกษาถึงสถานภาพและบทบาทของผู้หญิงในมิติต่างๆ อย่างเป็นองค์รวมดังต่อไปนี้

(๑) ผู้หญิงในฐานะประชาชนผู้อยู่ภายใต้ระบอบการเมือง การปกครอง และระบบกฎหมาย ซึ่งได้รับผลกระทบจากปัจจัยเหล่านี้

ประเด็นที่น่าพิจารณาในปฏิสัมพันธ์ด้านนี้ ได้แก่ สถานภาพของเพศหญิงภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองแต่ละรูปแบบของการปกครองแต่ละยุคสมัยเป็นอย่างไร

ปัจจุบันมีการยอมรับกันว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่มีข้อบกพร่องน้อยที่สุดนั้น ก็น่าจะได้พิจารณาว่าสภาพทางกฎหมายของเทศาภิบาลในประเทศไทยรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งต่างอ้างว่าปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น แท้ที่จริงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้หญิงได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่หรือไม่ ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยได้เผยแพร่แนวคิดเรื่องความเสมอภาคทางกฎหมาย และการได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันของบุคคล (Equality before the Law and Equality under the Law) ในทางความเป็นจริงมีความเสมอภาคกันหรือไม่

สภาพของเทศาภิบาลอาจพิจารณาได้จากหลายแง่มุม แต่ที่เห็นได้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุดน่าจะเป็นสภาพทางกฎหมายเนื่องจากกฎหมายเป็นกลไกของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองบริหารบ้านเมือง สภาพทางกฎหมายของเทศาภิบาลจึงเป็นหลักฐานที่สำคัญอย่างหนึ่ง ดังนั้นจึงควรได้พิจารณาว่ากฎหมายกำหนดสภาพเทศาภิบาลในแต่ละยุคสมัยของแต่ละระบอบการเมืองการปกครองไว้อย่างไร กล่าวโดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยอาจทำได้โดยการศึกษาวิวัฒนาการของระบอบการเมือง การปกครองและสภาพทางกฎหมายของสตรีในแต่ละยุคสมัย

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตระหนักและคล้อยตามความคิดเห็นของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ว่า การสรุปสภาพสังคมจากหลักกฎหมายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นสภาพอุดมคตินั้น ไม่อาจสะท้อนสภาพที่เป็นจริง

ของสังคมทั้งหมดได้^๓ ทั้งนี้เนื่องจากหลักกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นมีลักษณะที่หยุดนิ่งตายตัว (static) และไม่สามารถให้คำตอบได้ว่า สภาพความเป็นจริงของสังคมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่

อาจเป็นไปได้ว่า สภาพความเป็นจริงของสังคมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือสภาพความเป็นจริงอาจแตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ด้วยความตระหนักดังกล่าวทำให้ผู้เขียนได้กล่าวย้าถึงความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะระหว่างกฎหมายที่เป็นหลักการหรือบทบัญญัติ (Law-in-Book) และกฎหมายที่ได้มีการนำไปปฏิบัติหรือบังคับใช้ในทางความเป็นจริง (Law-in-Action) อยู่ตลอดเวลา แต่ถึงแม้ว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏอยู่จะไม่สามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงของสังคมได้ทั้งหมด แต่ก็คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าหลักกฎหมายนี้ใช้เป็นพยานหลักฐานของยุคสมัยได้ในระดับหนึ่ง

(๒) ผู้หญิงในฐานะผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับบ้านเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในรัฐสมัยใหม่นั้นเอง

ประเด็นที่น่าพิจารณา ได้แก่โอกาสและการมีส่วนร่วมของเพศหญิงในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีมากน้อยเพียงไรเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของเพศชาย การใช้อำนาจดังที่กล่าวมาแล้ว มีความสำคัญทั้งในแง่ของ

^๓ บทวิจารณ์ของนิธิ เอียวศรีวงศ์ ใน พิธีชัย ไชยแสงสุขกุล และ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว วิจัยพื้นฐาน เรื่อง กฎหมายล้านนาโบราณ : วิเคราะห์ระบบโครงสร้างและเนื้อหาบทบัญญัติที่จารในใบลาน, ภาควิชาวิจัยที่ ๑, เล่มที่ ๑ หน้า ๓, พ.ศ.๒๕๓๑ สนับสนุนโดยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

M6
1206.0
.T5
ว.511
2551
ค.1

การเสริมสร้างสถานภาพและบทบาทของผู้ถืออำนาจ อีกทั้งจะเห็นว่า ผู้ใช้อำนาจเช่นว่านี้เป็นผู้สามารถกำหนดและยึดกุมชะตากรรมของผู้อยู่ ภายใต้อำนาจอีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้กระทั่งปัจจุบัน ผู้ใช้อำนาจบริหารและอำนาจ นิติบัญญัติในทุกระดับเกือบทั้งหมดเป็นเพศชาย^๔ ปัญหาที่ควรพิจารณา คือ ระบอบการเมืองการปกครอง ซึ่งสาระสำคัญประกอบด้วยการกำหนด นโยบาย การบัญญัติกฎหมาย และการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นใช้ในสังคมจะสะท้อนความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของเพศหญิง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับมากนักน้อยเพียงไร การที่อำนาจดังกล่าวนี้ ถูกผูกขาดอยู่ในมือของเพศชายแต่เพียงเพศเดียว จะนำไปสู่ความรู้สึก นึกคิดหรือค่านิยมที่ถูกกำหนดจากเพศชายอยู่เพียงฝ่ายเดียว และเป็นไป เพื่อพิทักษ์รักษาสถาปัตยกรรมของเพศชายเท่านั้น หรือไม่

จากการศึกษาเปรียบเทียบสภาพของสังคมต่างๆ พบว่า ค่านิยม ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะของการแบ่งแยกในทางเพศ ทั้งในเรื่องของการ แบ่งแยกงานตามลักษณะทางเพศภาวะ (gender division of labor)^๕ อันเป็นไปตามบทบาทดั้งเดิม (traditional role) และการกำหนดปทัสสถาน

^๔ ดูรายละเอียดในงานเล่มที่ ๓ หลังผู้หญิงกับการสร้างบ้านแบ่งเมืองในบทที่ว่าด้วยกฎหมาย และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของผู้หญิง

^๕ มีการแปลคำว่า gender ในภาษาไทยแตกต่างกันออกไป บ้างก็แปลว่า เพศสภาพ เพศสถานะ เพศภาวะ มุมมองและมิติหญิงชาย สำหรับผู้เขียนจะแปลและขยายความ ตามความเข้าใจของตนเองว่า gender หมายถึง สถานภาพ บทบาท และความ สัมพันธ์หญิงชาย ซึ่งยืดยาว และไม่เหมาะที่จะใช้ในหลายสถานการณ์ ดังนั้น ผู้เขียน จึงเห็นว่าน่าจะแปลว่า เพศภาวะ ตามข้อเสนอและการศึกษาค้นคว้าของ สุชาติา ทวีสิทธิ์ ตามรายละเอียดในบรรณานุกรม

ของสังคมซึ่งมีการแบ่งแยกทางเพศที่ยกย่องและให้ความสำคัญต่อชายมากกว่าหญิง หรือที่เรียกว่าระบบชายเป็นใหญ่ (Patriarchy)

การแบ่งแยกงานตามเพศจะแสดงออกในรูปของการจำกัดโอกาสด้านการศึกษาและการทำงานในบางสาขาของสตรี ตัวอย่างของสาขาเหล่านี้ได้แก่ การทำงานด้านการเมือง การปกครอง และกฎหมาย ซึ่งงานเหล่านี้เป็นงานของสังคมส่วนรวม (public work) และเป็นงานที่ยึดกุมอำนาจในการวางแผนและการตัดสินใจ ซึ่งจะส่งผลต่อชะตากรรมของประชาชนและอนาคตของสังคมโดยรวม แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกงานทางเพศยังกีดกันผู้หญิงจากงานอื่นๆ ที่มีรายได้ดีและเป็นงานที่สังคมยกย่อง เช่น งานแพทย์ งานด้านการเมืองการปกครองและกฎหมาย ฯลฯ

ทั้งนี้ เนื่องจากเจตคติและค่านิยมของสังคมได้วางบทบาทของผู้หญิงไว้อย่างจำกัด คับแคบ และตายตัวว่า ผู้หญิงมีบทบาทเป็นเพียงเมียและแม่บ้านที่จะต้องพึ่งพิงและขึ้นต่อสามีเท่านั้น ตำแหน่งแหล่งที่ของเพศหญิงถูกขีดวงให้จำกัดอยู่ในพื้นที่ส่วนตัว (private sphere หรือ private space) ผู้หญิงจึงถูกจำกัดบทบาทและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวม รวมไปถึงการจำกัดบทบาทและโอกาสในด้านการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในเรื่องส่วนรวม

เจตคติดังกล่าวยังนำไปสู่การกำหนดปทัสถานทางสังคมซึ่งมีการแบ่งแยกทางเพศอีกด้วย ตัวอย่างรูปธรรมของการแบ่งแยกได้แก่การกำหนดพฤติกรรมทางเพศที่มีลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศ (double sexual standard) ที่เรียกร้องให้เพศหญิงรักษาพรหมจรรย์ และต้องซื่อสัตย์ต่อสามีอยู่ฝ่ายเดียวโดยไม่เรียกร้องให้ชายมีคุณธรรมทางเพศอย่าง

เท่าเทียมกัน การลงโทษผู้หญิงที่ทำแท้งโดยไม่มีการลงโทษหรือการตั้งคำถามของสังคมเกี่ยวกับชายที่ทำให้หญิงตั้งท้อง ฯลฯ

ค่านิยมทางสังคมทั้งในด้านของการแบ่งงานและการกำหนดมาตรฐานความประพฤติซึ่งกำหนดขึ้นโดยเพศชาย ความเชื่อ ค่านิยมหรืออุดมการณ์เหล่านี้ได้รับการธำรงรักษาและสืบทอดอำนาจโดยฝ่ายชายผ่านระบอบการเมือง การปกครอง กฎหมาย ข้อบังคับทางสังคมตลอดจนกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (socialization process) อื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันครอบครัว ชุมชน โรงเรียน สื่อมวลชน และสถานที่ทำงาน ฯลฯ และได้นำไปสู่การสถาปนาของระบอบอำนาจที่ยกย่องและให้ความสำคัญต่อเพศชาย หรือระบอบชายเป็นใหญ่ (patriarchy) อคติและค่านิยมในทางเพศซึ่งบุรุษเป็นผู้กำหนดนี้จะมีอำนาจครอบงำระบอบการเมือง การปกครอง และระบบกฎหมายอย่างไร

ที่น่าพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งคือ ถ้าเพศหญิงมีอำนาจและมีบทบาททางการเมืองการปกครองมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและกฎหมาย และจะทำให้เนื้อหาสาระของนโยบายและกฎหมายเหล่านี้เปลี่ยนแปลง หรือไม่

เจตคติและค่านิยมดั้งเดิมดังกล่าว ขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงของสังคมในทุกระดับ สถิติขององค์การสหประชาชาติซึ่งสอดคล้องกับสถิติของประเทศไทยระบุว่า ปัจจุบันเพศหญิงที่อยู่ในฐานะหัวหน้าครอบครัวมีอยู่ถึงหนึ่งในสามของจำนวนครัวเรือนทั่วโลก^๖ ข้อมูลประชากรของ

^๖ ดูข้อมูลและสถิติขององค์การสหประชาชาติในปีต่าง ๆ เช่น รายงานองค์การสหประชาชาติเรื่อง The World's Woman, ๑๙๗๐ - ๑๙๙๐ และปีต่อ ๆ มาและการวิเคราะห์สถิติเหล่านี้ใน Hilaire Barnett Source Book on Feminist Jurisprudence. Cavendish Publishing Limited, London Sydney ๑๙๙๗, หน้า ๓ - ๑๔

ประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ระบุว่าประชากรเพศหญิงมีมากกว่าเพศชาย เกือบ ๑ ล้านคน^๗ การจำกัดสิทธิและโอกาสด้านการศึกษาและการประกอบอาชีพอันเนื่องมาจากอคติทางเพศดั้งเดิม ย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาตนเองของเพศหญิงและทำให้เพศหญิงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าครัวเรือนของตนได้อย่างเต็มที่

(๓) ผู้หญิงในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคืออยู่ในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐ ทั้งในแง่ของการปกครองและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

จะเห็นว่า นอกจากผู้หญิงจะมีบทบาทน้อยมากในการกำหนดนโยบายระดับสูงและการบัญญัติกฎหมายแล้ว บทบาทของผู้หญิงในการปกครอง บริหารราชการแผ่นดินระดับรองลงมา และการบังคับใช้กฎหมายในวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนในฐานะกลไกของรัฐยังจำกัดอยู่มาก กลไกเหล่านี้ ได้แก่ ราชการระดับต่างๆ รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมของรัฐ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตำรวจ อัยการ ศาล รวมไปถึงจนถึงฝ่ายราชทัณฑ์

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ สัดส่วนระหว่างหญิงชายในงานด้านนี้ ความรู้สึกนึกคิด แนวทาง วิธีการในการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกลไกของรัฐที่เป็นชายและหญิงจะมีความแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่ ปัญหาและอุปสรรคของทั้งสองเพศเป็นอย่างไร ถ้าผู้หญิงมีส่วนร่วมในบทบาทนี้มากขึ้น จะเกิดผลอย่างไร

^๗ ดู <http://www.thaingo.org/prboard/i/view.php?id=7451> สืบค้นเมื่อวันที่ 9/9/2009 การให้สัมภาษณ์ของ รศ.ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล เปิดเผยผลการจัดทำรายงาน “ประชากรและสังคม 2551” วันเผยแพร่ข่าว 24/06/2008

(๔) ผู้หญิงในฐานะปัจจัยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
ในระบบการเมืองการปกครอง และระบบกฎหมาย

เนื่องจากระบอบการเมือง การปกครอง และระบบกฎหมาย
ของสังคมใดสังคมหนึ่งมีได้อยู่ในสภาพที่หยุดนิ่ง แต่จะผันแปรไปตาม
การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม
ตลอดจนการผลักดันของกลุ่มพลังทางสังคมในแต่ละยุคสมัย ดังนั้นผู้หญิง
ทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลและกลุ่มพลังทางสังคมย่อมจะมีบทบาทในการ
ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักน้อย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิง
และปัจจัยต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วจึงมิได้มีลักษณะด้านเดียวที่ผู้หญิง
เป็นฝ่ายถูกกระทำเท่านั้น จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์ได้พบว่า ผู้หญิง
ยังมีบทบาทเป็นผู้กระทำและได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของสังคมอันทำให้
ผู้หญิงมีสถานภาพดีขึ้นอีกด้วย

ประเด็นที่น่าพิจารณาในปฏิสัมพันธ์ด้านนี้คือ บทบาทของผู้หญิง
ทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลและกลุ่มผู้หญิงที่มีบทบาทผลักดันให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงในระบบการเมือง การปกครอง และระบบกฎหมายเป็น
อย่างไร ผู้หญิงจะมีบทบาทอย่างไรหรือไม่ ในการกำหนดนโยบายหรือ
การบัญญัติกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิงโดยตรง ตลอดจนนโยบาย
และกฎหมายอื่นๆ ที่จะส่งผลกระทบต่ออนาคตของสังคม ไม่ว่าจะเป็นทิศทาง
การพัฒนาประเทศ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สันติภาพ^๔

^๔ ตัวอย่างการคัดค้านหลักกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้หญิงในสังคมไทยที่เริ่มจากปัจเจก
บุคคลและต่อมาขยายตัวเป็นขบวนการเคลื่อนไหวโปรตุเกส มาลี พุกพงษ์สวัสดิ์ ย้อนรอย
สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง ภาคที่ ๓ และผู้เขียนคนเดียวกัน พลังผู้หญิงกับการ
สร้างบ้านแปงเมือง: กฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง (อยู่ระหว่างการปรับปรุง)

การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

สมมติฐาน ค่านิยม และเจตคติดั้งเดิมบนอคติทางเพศตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะปรากฏในนโยบายและกฎหมายของรัฐซึ่งถูกผู้ชายผูกขาดบัญญัติขึ้นและตกทอดสืบต่อกันมาหลายยุคสมัยเป็นแนวคิดกระแสหลักซึ่งปรากฏทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law สมัยรัชกาลที่ ๕ เรียกว่า ระบบจารีตธรรม) และระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law หรือ ระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป Continental System สมัยรัชกาลที่ ๕ เรียกว่าระบบประมวลธรรม) แต่เดิมแนวคิดเหล่านี้ไม่ลู่จะเป็นปัญหาหรือถูกท้าทายอย่างเป็นระบบและเป็นขบวนการเท่าไรนัก

ต่อมาภายหลังเมื่อสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งยกย่องเชิดชูหลักการที่ว่า “บุคคลต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย” (equality before / under the law) และอุดมการณ์สังคมนิยม ซึ่งวิพากษ์สถานภาพอันต่ำต้อยของผู้หญิงในระบบทุนนิยมประกอบกับการเคลื่อนไหวรณรงค์อย่างจริงจังของขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิและความเสมอภาคของผู้หญิง ปัจจัยเหล่านี้ได้นำไปสู่การก่อกำเนิดลัทธิอุดมการณ์หรือแนวคิดสตรีนิยม (Feminism) ดังนั้นตัวบทกฎหมายซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานค่านิยม หรือเจตคติดั้งเดิมนี้อาจถูกตั้งคำถามและท้าทายอย่างเป็นระบบโดยสำนักคิดทางกฎหมายแนวสตรีนิยม (Feminist Legal Theory

หรือ Feminist Jurisprudence)^๙ ลัทธิหรือแนวคิดนี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายและกฎหมาย ซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเพศหญิงมากขึ้นในหลายประเทศและค่อยๆ ขยายสู่ระดับสากลในที่สุด

งานเขียนนี้จะใช้อุทธสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ^{๑๐} เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบสถานภาพทางกฎหมายและวิเคราะห์นโยบายของรัฐต่อเพศหญิง ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญา ดังกล่าวโดยการภาคยานุวัตร^{๑๑} เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ และอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับต่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๘ อย่างไรก็ตามในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวน (reservations) ในการที่จะไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาไว้ ๗ ข้อ และต่อมาได้มีการยกเลิก

^๙ ดู พรณรายรัตน์ ศรีไตรรัตน์ *The Feminist Legal Theory* วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑/๒๕๔๔ และต่อมา สมชาย ปรีชาศิลปกุล แปลว่า **นิติปรัชญาแนวอภิปรัชญา** ดู สมชาย ปรีชาศิลปกุล บทความมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน (บทความลำดับที่ ๒๖๐ ประจำเดือนเมษายน ๒๕๔๖) ต่อมาสมชาย ปรีชาศิลปกุล แปลคำนี้ว่า **นิติศาสตร์** โปรดดูหนังสือชื่อเดียวกันนี้

^{๑๐} The U.N. Convention on the Elimination of All Forms Of Discrimination Against Woman หรือเรียกโดยย่อว่า อนุสัญญา CEDAW ดูรายละเอียดในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ, จัดพิมพ์โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๔๖), ต่อไปจะอ้างว่าอนุสัญญาฯ และพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

^{๑๑} การให้ความยินยอมที่จะผูกพันหลังจากที่อนุสัญญาฯ ได้ปิดการลงนามแล้ว

ข้อสงวนต่างๆ ไป ๕ ข้อ ปัจจุบันนี้มีข้อสงวนที่ยังไม่ได้ยกเลิกอีก ๒ ข้อ ได้แก่ ข้อ ๑๖ เรื่องความเสมอภาคด้านครอบครัวและการสมรส และข้อ ๒๙ เรื่องการให้อำนาจศาลโลกตัดสินกรณีพิพาทระหว่างรัฐภาคีในการตีความอนุสัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ ๓๔ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นช่วงต้นๆ ของทศวรรษการพัฒนาสตรี ณ วันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีประเทศต่างๆ ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญา รวม ๑๘๕ ประเทศ^{๑๒} คิดเป็นจำนวนกว่าร้อยละ ๙๐ ของประเทศสมาชิก

อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้รัฐภาคีใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายและมาตรการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ บริหาร หรือมาตรการอื่นๆ เกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติทั้งปวงต่อเพศหญิง และให้หลักประกันว่าสตรีจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์และโอกาสต่างๆ จากรัฐอย่างเสมอภาคกับบุรุษ รายละเอียดเกี่ยวกับอนุสัญญานี้จะกล่าวต่อไปในบทที่ ๓ กลไกสากลกับสิทธิสตรี หลังจากนั้นภาค ๒ ของงานเขียนตั้งแต่บทที่ ๑ ถึงบทที่ ๓ จะเปรียบเทียบสถานการณ์ทางกฎหมายและนโยบายของรัฐต่อสตรีในด้านต่างๆ

^{๑๒} <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm>. ประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ได้ลงนามในอนุสัญญา แต่มิได้ให้สัตยาบัน ดังนั้นอนุสัญญานี้จึงไม่มีผลใช้บังคับ

๒

จากสังคมจารีตสู่รัฐสมัยใหม่

บทนำ

ระบอบการเมือง การปกครอง และระบบกฎหมายของไทย มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนภายใต้ระบอบนั้นๆ รวมถึงส่งผลกระทบต่อสถานภาพ และบทบาทของเพศหญิงด้วย ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในด้านสถานภาพทางกฎหมาย ซึ่งเป็นด้านที่เห็นได้ชัดเจนเป็น รูปธรรมกว่าด้านอื่นๆ นั้น พบว่าแม้ในอดีตการเปลี่ยนแปลงทางสังคม จะเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสถานภาพทางกฎหมาย ของผู้หญิง เช่น การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อให้เกิดการ ยอมรับบทบาทและความเสมอภาคด้านการเมืองในระดับชาติของผู้หญิง ทั้งหมด โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ได้รับรองสิทธิ ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติ

ของผู้หญิงไว้แต่ผู้หญิงก็ไม่ได้ยินเฉยเพื่อรอรับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในลักษณะที่เป็นฝ่ายถูกระงับเอาไว้

ในทางตรงกันข้าม เราจะพบว่า ในบางช่วงของประวัติศาสตร์ผู้หญิงทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มพลังทางสังคม จะแสดงบทบาทในฐานะผู้กระทำการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของตนด้วย

การเรียกร้องเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางกฎหมายซึ่งกระทำโดยปัจเจกบุคคลในสังคมไทยระยะแรกที่ปรากฏหลักฐานนั้นเกิดจากหญิงชาวบ้านสองคน คืออำแดงเหมือนและอำแดงจั่น ซึ่งได้ทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่างกรรมต่างวาระกันเพื่ออุทธรณ์ถึงความคับข้องใจของอำแดงเหมือน ที่ถูกบิดามารดาบีบบังคับให้แต่งงานกับชายที่ตนมิได้ตกลงปลงใจ และอำแดงจั่น ที่ถูกสามีขายให้แก่บุคคลอื่นโดยมิได้ถามความเห็นของตนเสียก่อน

ฎีการ้องทุกข์ของหญิงชาวบ้านทั้งสองคนนี้ ได้นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการยอมรับสิทธิส่วนบุคคลบางประการของผู้หญิง แม้จะไม่สมบูรณ์เต็มที่ แต่ก็ได้คลี่คลายไปในทางที่ยอมรับสิทธิในความเป็นคนของผู้หญิงมากขึ้น การเรียกร้องของหญิงชาวบ้านทั้งสองกรณีนี้ น่าจะทำให้ข้อสรุปของคนในสังคมไทยบางกลุ่มที่มักจะกล่าวอ้างอย่างรวบรัดว่า การเรียกร้องสิทธิและความเสมอภาคของผู้หญิงเป็นเรื่องที่เอาแบบอย่างมาจากต่างประเทศลดความน่าเชื่อถือลงได้บ้าง

ส่วนกรณีที่กลุ่มผู้หญิงรวมพลังกันเพื่อเคลื่อนไหวผลักดันการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพในความเป็นคนของตนมากขึ้น ก็เป็นเรื่องที่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย เห็นได้ชัดเจนตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ และถ้าศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ก็อาจพบหลักฐานเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้หญิงในสมัยก่อนหน้านี้อีกได้

ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงสถานภาพและบทบาททางการเมือง การปกครอง และกฎหมายของผู้หญิงนั้น เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงกับสิ่งแวดล้อม ทั้งทางด้านกายภาพ (physical) และสังคม (social) และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะพลวัต (dynamics) ไม่หยุดนิ่ง ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงสถานภาพทางกฎหมายและบทบาทด้านการเมือง การปกครองของผู้หญิง จึงต้องคำนึงอยู่ตลอดเวลาว่ากำลังพิจารณาสถานภาพของผู้หญิงในยุคสมัยใด และไม่ว่าจะสรุปโดยรวมอย่างรวบรัด ด้วยข้อความไม่กี่บรรทัดว่า สถานภาพด้านกฎหมาย การเมือง การปกครองของผู้หญิงเป็นอย่างไร แต่จะต้องมีการจำแนกแยกแยะในแต่ละเรื่อง แต่ละด้าน รวมทั้งจะต้องแยกพิจารณาเป็นช่วงๆ ในลักษณะวิวัฒนาการ จึงจะสามารถสรุปสถานภาพแต่ละด้านได้อย่างใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด

แนวการศึกษาดังกล่าวนี้นี้เท่านั้น ที่จะทำให้เราหลุดพ้นจากมายาคติของสังคมไทยที่สรุปต่อๆ กันมาอย่างช้านานว่า ปัจจุบันผู้หญิงในสังคมไทยมีสถานภาพทางกฎหมายที่เสมอภาคกับชายแล้ว นอกจากนี้ก็เพื่อที่จะทำลายผ่านแห่งอคติที่ปิดบังสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยที่เพศชายมักจะกล่าวว่า ถึงแม้ผู้หญิงจะมีได้เป็นใหญ่ในการเมือง การปกครองนอกบ้าน แต่ผู้หญิงก็เป็นผู้ยึดกุมอำนาจในบ้านไว้ ทำให้ผู้ชายซึ่งไม่ว่าจะใหญ่โตนอกบ้านเพียงใด แต่เมื่อกลับถึงบ้านแล้วก็ยังต้องอยู่

ภายใต้อาณัติของภริยา โดยเปรียบเทียบว่าความสัมพันธ์ทางครอบครัวของสังคมไทยเป็นระบบ “ภริยาธิปไตย”

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในบรรดาการเปลี่ยนแปลงของสรรพสิ่งทั้งหลาย กฎหมายจะเปลี่ยนแปลงค่อนข้างช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มที่ด้อยอำนาจในการต่อรองทางสังคม ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้หญิงด้วย ดังนั้น เราจึงมักจะพบว่า ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับสภาพของผู้หญิงที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ศตวรรษก่อนๆ ที่ยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของสังคมไทยจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากแล้วก็ตาม กฎหมายจึงเป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่จะใช้ศึกษาถึงวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ได้อย่างใกล้เคียงกับความเป็นจริงในระดับหนึ่ง

ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเพศ

การเมืองเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างมนุษย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไป อำนาจนี้ได้แก่ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจในการออกคำสั่ง อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ทั้งที่เป็นวัตถุที่จับต้องได้และสิ่งที่ยึดจับไม่ได้ รวมถึงอำนาจบังคับที่จะให้การตัดสินใจ การออกคำสั่ง และการจัดสรรผลประโยชน์ให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ความสัมพันธ์ทางการเมืองตามความหมายที่กล่าวมาแล้วนี้^๑

^๑ การอธิบายในลักษณะนี้ผู้เขียนสังเคราะห์จากคำอธิบายของ Sir Otto Kahn Freud, *Labour and the law*, London Steven & Sons ๑๙๓๗ และการอ่านทางวิชาการอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นคำอธิบายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม

ปรากฏอยู่ในความสัมพันธ์ของมนุษย์ตั้งแต่ในสถาบันครอบครัว ในชุมชน และในสังคมระดับต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ความสัมพันธ์ทางการเมืองมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการเมือง ในรูปขององค์กรต่างๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ฯลฯ แต่การเมืองในความหมายนี้ ยังรวมถึงการเมืองที่ไม่เป็นทางการเมือง เช่น การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือ ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะกึ่งทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ในสถาบันครอบครัวระหว่างสามีกับภรรยา บิดามารดากับบุตร เป็นต้น

งานของผู้เขียนจะให้ความสำคัญแก่การเมืองอย่างเป็นทางการที่เป็นระบบ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในสังคมไทย ซึ่งแสดงออกในลักษณะการจัดระเบียบการใช้อำนาจ ผ่านสถาบันการเมืองและสถาบันการปกครองที่เป็นทางการเมืองต่างๆ แต่ในขณะเดียวกัน ก็จะกล่าวแทรกถึงลักษณะการรวมกลุ่มและการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการเมือง แต่เป็นการเคลื่อนไหวซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง หรือหลักกฎหมายได้ เพื่อให้เห็นภาพรวมโดยสังเขป

พัฒนาการของกฎหมาย

ความหมายของ “กฎหมาย”

เนื้อหาทางกฎหมายเป็นพยานหลักฐานอันดี ที่จะชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ด้านการเมือง การปกครองและระบบกฎหมายของชนชาติไทย แม้จะมีการให้ความหมายของคำว่ากฎหมายไว้อย่างหลากหลายแต่ผู้เขียนเห็นว่าความหมายที่ ร.แสงกาด์ นักประวัติศาสตร์กฎหมายชาวฝรั่งเศส ซึ่งมีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์กฎหมายของ

ชนชาติไทย ได้ให้คำอธิบายไว้อย่างรวบรัด แต่ครอบคลุมภาระกิจของกฎหมายที่มีต่อสังคม

ร.แสงกาต์ อธิบายว่า “กฎหมาย” หรือที่ ร.แสงกาต์ เรียกว่า “ระเบียบแห่งชุมชน” เป็นที่รวมแห่งข้อบังคับทั้งหลาย ซึ่งใช้บังคับแก่กิจการต่างๆ ของมนุษย์ในแต่ละชุมชน ข้อบังคับที่ประกอบรวมกันเรียกว่ากฎหมายนี้ เป็นผลโดยตรงที่เกิดขึ้นจากสภาพความจำเป็นที่มนุษย์จะต้องอาศัยอยู่เป็นหมู่เหล่าหรือเป็นชุมชนเพื่อการดำเนินชีวิต ข้อบังคับเหล่านี้ค่อยๆ เกิดขึ้นเป็นลำดับ เพื่อวางระเบียบความเกี่ยวพันในด้านต่างๆ ของมนุษย์ในชุมชน จนเป็นรูปร่างที่ชัดเจน เพื่อให้สมาชิกของชุมชนได้ทราบถึงอำนาจของตนในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งการทราบถึงข้อจำกัดที่จะไม่กระทำการ อันจะเป็นการรบกวนเสรีภาพของเพื่อนมนุษย์คนอื่นๆ

ดังนั้น กฎหมายในทัศนะของ ร.แสงกาต์ จึงเป็น “ที่รวมแห่งข้อยอมและข้อห้าม ซึ่งเป็นวิถีทางทำให้บุคคลที่ดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่ง สามารถชวนช่วยประกอบกิจกรรมต่างๆ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของตนได้โดยอิสระ กับทั้งโดยมิให้เป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของผู้อื่นในชุมชน เช่นเดียวกับตนด้วย”^๒

ร.แสงกาต์อธิบายว่า ในความเข้าใจของคนทั่วไป โดยเฉพาะนักวิชาการตะวันตก กฎหมายซึ่งหมายถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ อาจะเกิดขึ้นจาก

^๒ ร.แสงกาต์. **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย** เล่ม ๑. ตีพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองในปี พ.ศ.๒๔๗๔ ต่อมาได้มีการตีพิมพ์ครั้งที่ ๑ โดยมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, สำนักพิมพ์ไทยวัฒนา. ๒๕๒๖ หน้า ๑. งานเขียนชิ้นนี้จะใช้งานของมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ในการอ้างอิง

การยกร่างของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง (กฎหมายลายลักษณ์อักษร) หรือ จากกฎเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน (กฎหมายจารีตประเพณี) แต่ทั้งสองกรณี อำนาจของความเป็นกฎหมาย อยู่ที่ยการยอมรับของผู้ที่ กฎหมายนั้นบังคับใช้

“กฎหมายมักเกี่ยวพันถึงอำนาจทางการเมืองที่ประกาศและ บังคับใช้กฎหมายในเขตแดนหนึ่งๆ กฎหมายจึงอาจถูกแก้ไข ยกเลิก หรือ ทำให้ลบล้าง โดยออกเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้ถ้าต้องการ”^๓

ความคิดและความเข้าใจที่กล่าวมานี้ ชัดแย้งกับความคิดและแนว ปฏิบัติของอินเดียและกลุ่มคนในตะวันออกไกล รวมทั้งสยามประเทศ ที่ได้รับอิทธิพลจากอารยธรรมอินเดีย ก่อนที่จะถูกบังคับให้เปิดประเทศ ด้วยลัทธิล่าอาณานิคม

ในความคิดของอินเดียนั้น กฎหมายมิได้ถูกบัญญัติขึ้นโดย ผู้ใช้อำนาจปกครองเพราะ “ผู้ปกครองไม่มีอำนาจในการออกกฎหมาย ผู้ปกครองเกิดขึ้นมาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุข และปกป้อง คุ่มครองผู้อยู่ใต้ปกครองจากภัยอันตรายที่มาจากภายในและภายนอก ราชอาณาจักร ภาระประการแรกของผู้ปกครองจึงเป็นตุลาการสูงสุด และอนุญาตตุลาการ เนื่องจากผู้ปกครองเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาด

^๓ R. Lingat (ร.แลงการ์ด). “Evolution of the Conception of Law in Burma and Siam. Journal of the Siam Society, Vol. XXXVIII, pp. ๙ - ๑๑” แปลโดยวิระดา สมสวัสดิ์ ในชื่อวิวัฒนาการแนวคิดของกฎหมายในพม่าและสยาม หน้า ๑๑ งานเขียนชิ้นนี้ เป็นคำบรรยายของ ร.แลงการ์ด ที่สยามสมาคม เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ บทแปลของ วิระดา สมสวัสดิ์ ตีพิมพ์ในหนังสือ รวมบทความประวัติศาสตร์ ฉบับที่ ๒ เดือนมกราคม ๒๕๔๒, หน้า ๑ - ๒๒ ต่อไปจะอ้างว่า ร.แลงการ์ด วิวัฒนาการแนวคิด ของกฎหมายในพม่าและสยาม แปลโดย วิระดา สมสวัสดิ์

คำพิพากษาของผู้ปกครองถือเป็นที่สุด แต่คำพิพากษานั้นก็เป็นแค่เพียงคำสั่งซึ่งมีผลบังคับกับบุคคลเฉพาะกรณีๆ ไป ไม่ได้มีผลบังคับใช้ทั่วไปและตลอดไป เหมือนกับที่กฎหมายมีผล^๔ ในอินเดียกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชน ไม่เคยมีการบัญญัติขึ้นอย่างชัดเจน^๕

อย่างไรก็ตาม ภาวะคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศในโลกตะวันออกมากน้อยต่างกัน ทั้งต่ออินเดีย สยามประเทศ ฯลฯ ได้ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมายของตนจนต้องกลายเป็นระบบกฎหมายของ “รัฐสมัยใหม่”

ความหมายและที่มาของนโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐ หมายถึง แนวคิดและแนวทางในการปกครองบริหารประเทศในด้านต่างๆ รวมทั้งการออกระเบียบกฎเกณฑ์ ของผู้มีอำนาจในสังคม แนวคิดหรือแนวทางนี้มีพัฒนาการมาหลายยุคสมัยในระดับที่เป็นพื้นฐานที่สุด คือ ระดับครอบครัว ชนเผ่า แว่นแคว้น อาณาจักร มาจนถึงรัฐสมัยใหญ่ในปัจจุบัน ที่มาของแนวคิดและแนวทางก็มีพัฒนาการมาหลายยุคสมัยเช่นกัน ตั้งแต่การกำหนดขึ้นตามความเห็นดีเห็นงามของผู้มีอำนาจในแต่ละหน่วยของสังคม ตั้งแต่ระดับเล็กสุดอันได้แก่ ครอบครัว ชนเผ่า ไปจนถึงหน่วยของสังคมที่ใหญ่ขึ้น แม้แต่ครอบครัวก็มีพัฒนาการก่อนที่จะมาเป็นครอบครัวขยาย หรือครอบครัวเดี่ยวเช่นในปัจจุบัน

พัฒนาการการก่อรูปนโยบายของรัฐสยามก่อนเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐสมัยใหม่ปรากฏอยู่ในงานเขียนเล่มที่ ๑ “ย้อนรอยสิทธิความเป็นคน

^๔ เรื่องเดียวกัน หน้า ๒

^๕ เรื่องเดียวกัน หน้า ๔

ของผู้หญิง” ว่าด้วยพัฒนาการก่อรูปของรัฐในแว่นแคว้นอาณาจักรโบราณ ก่อนหรือร่วมสมัยกับสุโขทัย กับสถานภาพทางกฎหมาย การเมือง การปกครองของสตรี งานเขียนเล่มนี้จะแสดงให้เห็นพัฒนาการของการ นำแนวคิดและแนวทางของผู้มีอำนาจไปตั้งเป็นระเบียบกฎหมาย กติกา ของสังคม ซึ่งมีความชัดเจนขึ้นโดยลำดับในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูปกฎหมายและระบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัย รัชกาลที่ ๕

เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นความพยายามของ ผู้ถืออำนาจรัฐ ทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในระบบอื่นๆ ที่ได้นำแนวคิดหรือแนวทางไปทำการสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกา หรือระบบกฎหมายของสังคม

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา นโยบาย ของรัฐมีความชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

๓

กลไกสากลกับสิทธิสตรี

ภาพหน้า

ปัจจุบันความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Equality) เป็นประเด็นที่สังคมทุกฝ่ายต้องให้ความสนใจ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นวัฒนธรรมใหม่ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอารยะ การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นกระแสความเคลื่อนไหวระดับโลก ซึ่งส่งผลกระทบมาถึงประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก

บทนี้จะกล่าวถึงพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศในการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง ซึ่งจะนำไปสู่ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยจะกล่าวถึงกลไกในระดับสากลและเชื่อมโยงมาถึงกลไกทางกฎหมายในระดับประเทศ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ระหว่างหญิงชายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือความเสมอภาคระหว่างเพศ โดยสังเขป

เนื่องจากพัฒนาการของกลไกระดับสากลมีความต่อเนื่องมายาวไกลกว่าพัฒนาการของประเทศไทย ดังนั้น บทนี้จะปูพื้นฐานให้เห็น

พัฒนาการของการรับรองสิทธิและความเสมอภาคในความเป็นคนของผู้หญิงในระดับสากลในยุคปัจจุบันก่อน^๑ หลังจากนั้น จึงจะกล่าวถึงกลไกของกฎหมายภายในประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาการของกลไกกฎหมายภายในประเทศมิได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง^๒

กฎหมายสากลกับความเสมอภาคหญิงชาย

องค์กรนำที่มีบทบาทผลักดันการออกกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นกลไกการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ได้แก่ องค์กรสหประชาชาติ (The United Nations) สหประชาชาติไม่ใช่เป็น “รัฐบาลของโลก” แต่เป็น “สมาคมของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย” ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจเหนือรัฐในเชิงบังคับบัญชา แต่ความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันทำให้รัฐอธิปไตยสมัครใจเข้าร่วมกับองค์การสหประชาชาติ และสามารถถอนตัวได้เมื่อเห็นว่าไม่มีประโยชน์ต่อตน^๓ ปัจจุบันองค์การสหประชาชาติมีรัฐสมาชิกจำนวน ๑๙๒ ประเทศ^๔

นับตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นองค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยได้เข้าร่วม

^๑ หมายถึงยุคตั้งแต่การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ

^๒ โปรดดูรายละเอียดในเรื่อง **วิวัฒนาการปฏิสัมพันธ์ ผู้หญิง การเมือง การปกครอง และกฎหมาย สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ - ปัจจุบัน** (พฤศจิกายน ๒๕๕๒). งานเขียนเล่ม ๓

^๓ “กลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สหประชาชาติกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” วิชัย ศรีรัตน์, ตีพิมพ์ใน **สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย**. โครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๑๓๔ - ๑๓๙.

^๔ ข้อมูล ณ วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จาก <http://www.un.org/members/>

เป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งของทั้งสององค์การนี้ เป้าหมายขององค์การสันนิบาตชาติและองค์การสหประชาชาติคือ การรักษาสันติภาพ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ และการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศสมาชิก เป้าหมายสำคัญเหนืออื่นใดคือ ความพยายามในการระงับความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ทั้งนี้ เนื่องจากได้ตระหนักถึงมหันตภัยร้ายแรงของสงครามโลกทั้งสองครั้งที่ได้คร่าชีวิตมนุษย์ไปนับล้านๆ คน^๔

ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวนี้ จะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อมนุษย์ทุกเพศทุกเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ ต่างมีความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมเสมอภาคของกันและกัน สมาชิกทั้งหลายของครอบครัวแห่งมนุษยชาติ (member of the human family) จะต้องปฏิบัติต่อกันและกันอย่างเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และละเว้นที่จะกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว ความแตกต่างทางเพศ ฯลฯ การกีดกันและเลือกปฏิบัติจะนำไปสู่อคติ และเพาะเชื้อของความเคียดแค้นชิงชัง จนอาจขยายตัวเป็นศึกสงครามในที่สุด

องค์การสหประชาชาติโดยสมัชชาใหญ่ (The General Assembly) และทบวงการชำนัญพิเศษต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ (The U.N. Specialized Bodies) เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labour Organization - ILO) องค์การอนามัยโลก (The World Health Organization - WHO) ฯลฯ มีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันให้เกิดมาตรฐานระดับสากลในขอบข่ายในความรับผิดชอบของตน

^๔ วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๓, หน้า ๑๓๘

พันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี

นับตั้งแต่ปีก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ เมื่อพ.ศ. ๒๔๘๗ มีเอกสารและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ ซึ่งรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติและองค์การชำนาญพิเศษกว่าร้อยฉบับ แต่ที่ถือว่าเป็นเอกสารหลักที่สำคัญ และที่ประเทศไทยเป็นภาคี มีดังต่อไปนี้

(๑) กฎบัตรสหประชาชาติ (The United Nations Charter)^๖

(๒) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights - UDHR)^๗

(๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)^๘ พร้อมด้วยพิธีสารเลือกรับ

^๖ รายละเอียดเกี่ยวกับวันเวลาที่ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้มีผลใช้บังคับ ใช้ข้อมูลจาก **สิทธิมนุษยชน รวบรวมสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ**. ศราวุฒิ ปทุมราช, บรรณาธิการ. จัดพิมพ์โดย คณะกรรมการประสานงานสิทธิมนุษยชน (กปส.) และมูลนิธิ Friedrich Ebert. พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๔๔.เว้นแต่จะอ้างเป็นอย่างอื่น

^๗ กฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๙๔ ได้มีการลงนามในตราสารก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ โดย ๕๑ ประเทศ ที่ประชุมกัน ณ นครซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา

^๘ รับรองและประกาศโดยสมัชชาสหประชาชาติในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑

^๙ รับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติ ตามมติที่ ๒๒๐๐A (XXI) วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๙ มีผลใช้บังคับเมื่อ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๙ ประเทศไทยเข้ามาเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ โดยยังมิได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ ๒ ฉบับ มีผลใช้บังคับเมื่อ มกราคม ๒๕๔๐

(๔) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)^{๙๐} พร้อมด้วยพิธีสารเลือกรับ

(๕) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก
รูปแบบ (The Convention on the Elimination of all Forms of
Discrimination Against Women-CEDAW)^{๙๑} พร้อมด้วยพิธีสาร
เลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก
รูปแบบ (The Optional Protocol of the Convention on the Elimination
of all Forms of Discrimination Against Women - OP CEDAW)^{๙๒}

(๖) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights
of the Child)^{๙๓}

(๗) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุก
รูปแบบ (The International Convention on the Elimination of All
Forms of Racial Discrimination)

^{๙๐} รับรองและเปิดให้ลงนามให้สัตยาบันและภาคยานุวัติ โดยสมัชชาสหประชาชาติตาม
มติที่ ๒๒๐๐A (XXI) วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๙ มีผลใช้บังคับเมื่อ ๓ มกราคม ๒๕๑๙
ประเทศไทยเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒

^{๙๑} รับรองและเปิดให้ลงนาม ให้สัตยาบันและภาคยานุวัติ โดยสมัชชาสหประชาชาติ
มติที่ ๓๔/๑๘๐ วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๒/๑๙๗๙ มีผลใช้บังคับ วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๔
ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๒๔

^{๙๒} พิธีสารนี้มีผลบังคับใช้ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชีย
และเป็นประเทศที่ ๕ ในโลกที่ได้ให้สัตยาบัน อันเป็นผลให้พิธีสารฉบับนี้มีผลใช้บังคับ
เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓

^{๙๓} รับรองและเปิดให้ลงนาม ให้สัตยาบันและภาคยานุวัติ โดยสมัชชาสหประชาชาติ
ข้อมติ ๔๔/๒๕ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๓
ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕

(๘) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และอาชีพ พ.ศ. ๒๕๐๑ (The Convention Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนของไทย

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกผู้เริ่มก่อตั้ง ดังนั้น จึงมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเอกสารก่อตั้งองค์การสหประชาชาติและต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาฉบับนี้เป็นความพยายามขององค์การสหประชาชาติ ที่แรกเริ่มเดิมทีจะประกาศใช้ในฐานะ “กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” แต่ไม่สำเร็จ ทั้งนี้ เนื่องจากมีเนื้อหาที่กว้างขวางครอบคลุมหลายประเด็น ทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกที่มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะมีใช้สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายแต่ก็เป็นความพยายามที่จะกำหนดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีอิทธิพลต่อประเทศสมาชิกตัวอย่างเช่นในระหว่างที่มีการจัดทำและสมัชชาสหประชาชาติมีมติเห็นชอบในปฏิญญาสากลอยู่นั้น ประเทศไทยอยู่ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาสำเร็จเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำเนื้อหาสาระแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายประการมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ฉบับดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับคำยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยเนื่องจากได้ให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดฉบับหนึ่ง และได้เป็นแบบอย่างของรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา^{๑๔}

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมค่อนข้างช้า (วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยลำดับ) โดยก่อนหน้านี้ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๒๘ และเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕

ความล่าช้าของการเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศทั้ง ๒ ฉบับ และอนุสัญญาว่าด้วยฯ สตรี และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นผลสืบเนื่องมาจากการล้มลุกคลุกคลานของระบอบประชาธิปไตย การเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศทั้ง ๒ ฉบับ และอนุสัญญาว่าด้วยฯ สตรี และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อไทย ดังจะกล่าวต่อไป

^{๑๔} เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ, คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ ในคณะกรรมการฝ่ายสังคมศาสตร์ของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO), (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า ๑๔๖ - ๑๔๗

นอกจากนี้จากเอกสารที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีการประชุมระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ส่งตัวแทนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วม ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีการจัดทำเอกสารเพื่อประกาศเจตนารมณ์ หรือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ เอกสารหรือข้อตกลงเหล่านี้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพ บทบาทและความสัมพันธ์หญิงชายอีกหลายฉบับเรียงตามลำดับเวลา นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์สำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนสถานภาพและสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง ซึ่งจะหยิบยกเอกสารบางชิ้นที่มีนัยสำคัญมากกล่าวโดยสังเขป

ทศวรรษแห่งการพัฒนา

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในเรื่องความเป็นอยู่ที่ดีของประเทศสมาชิก องค์การสหประชาชาติได้ใช้วิธีการกำหนดให้มี “ทศวรรษแห่งการพัฒนา” อันประกอบด้วย ทศวรรษแรกของการพัฒนา (พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๓) ทศวรรษที่สองแห่งการพัฒนา (พ.ศ. ๒๕๑๓-๒๕๒๓) และทศวรรษที่สามแห่งการพัฒนา (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๓)

เมื่อทบทวนเหตุการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว สรุปได้ว่าในช่วงทศวรรษแรกแห่งการพัฒนา องค์การสหประชาชาติยังไม่ได้ให้ความสนใจต่อประเด็นเพศหญิง จนกระทั่งทศวรรษที่สองแห่งการพัฒนาผู้หญิงซึ่งเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของโลกจึงได้รับการกล่าวถึง แนวคิดใหม่ของการพัฒนาซึ่งต่อมาได้กลายเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาในทศวรรษ ๑๙๗๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓-๒๕๒๓) คือการส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา คำว่า “สตรี

ในการพัฒนา” (Women in Development-WID) ปรากฏในนโยบาย
ด้านสิ่งแวดล้อม^{๙๔}

การเคลื่อนไหวของขบวนการเรียกร้องสิทธิสตรีในระดับโลก
ซึ่งสามารถผลักดันให้องค์การสหประชาชาติกำหนดทศวรรษสตรี
(พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๒๔) มีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้องค์การสหประชาชาติ
ต้องให้ความสนใจการปรับเปลี่ยนทิศทางการทำงานขององค์การสหประชาชาติ
ให้มีความละเอียดอ่อนในประเด็น สถานภาพ บทบาท และความสัมพันธ์
หญิงชายมากขึ้น

ทศวรรษสตรี

ความล้มเหลวของทศวรรษแรกแห่งการพัฒนา ทำให้องค์การ
สหประชาชาติต้องหันมาให้ความสนใจต่อเพศหญิงมากขึ้น และได้กำหนด
กิจกรรมระดับโลกเกี่ยวกับสตรี โดยประกาศให้ พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นปีสตรีสากล
(International Women’s Year) และกำหนดให้ พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๒๔)

^{๙๔} แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสถานภาพ บทบาท และความสัมพันธ์หญิงชาย เป็นประเด็น
ถกเถียงที่ซ้อนทับอยู่กับแนวความคิดการพัฒนา ในระยะแรกขององค์การสหประชาชาติ
เป็นผู้มีบทบาทนำ และถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นแนวคิด
กระแสหลักที่ไม่สามารถแก้ปัญหา และตั้งอยู่บนความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศ
ที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา (ที่นิยมเรียกกันว่าประเทศโลกที่ ๑ และประเทศโลกที่ ๒)
และประเทศโลกที่ ๓ ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ แนวคิดนี้มีความซับซ้อนและมีความเป็นมา
ทางประวัติศาสตร์ซึ่งไม่สามารถนำเสนอในงานเขียนนี้ได้ ผู้สนใจโปรดดู กรวิภา บุญชื่อ.
แนวคิดการพัฒนาสตรี : มุมมองวิเคราะห์เชิงหญิงชาย. นอกจากนั้นโปรดดู “Feminist
Theories of Development” ตีพิมพ์ใน Theories of Development. Richard Peet
with Elaine Hartwick. The Guilford Press, New York / London, ๑๙๙๙,
chapter ๖ p.p. ๑๖๓ -๑๙๔

เป็นทศวรรษสตรี เพื่อความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ (The Women's Decade for Equality, Development and Peace) องค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายของ “ความเสมอภาค” “การพัฒนา” และ “สันติภาพ” สรุปได้ดังนี้^{๑๑}

ความเสมอภาค (Equality) หมายถึง ความเสมอภาคของโอกาสที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ

การพัฒนา (Development) หมายถึง การพัฒนาทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมอย่างเป็นองค์รวม (total development) โดยผู้หญิงต้องได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมที่จะ “ทำการพัฒนาสังคม” รวมทั้งได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาสังคมในทุกด้าน

สันติภาพ (Peace) เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะพัฒนาสังคมได้โดยไม่มีอุปสรรค สันติภาพ หมายถึงสภาวะของการปราศจากความรุนแรงซึ่งจะต้องเริ่มจากครอบครัว อันเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของสังคม

^{๑๑} ผู้เขียนจำได้ว่าในช่วงทศวรรษสตรีนั้น เจ้าหน้าที่ผู้หญิงขององค์การสหประชาชาติที่สำนักงานใหญ่ในกรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ได้ออกมาชุมนุมหน้าสำนักงานใหญ่ โดยได้เปิดเผยต่อผู้สื่อข่าวถึงการเอารัดเอาเปรียบทางเพศที่เจ้าหน้าที่หญิงจากชาติต่าง ๆ เผชิญอยู่ กล่าวโดยสรุปคือ เจ้าหน้าที่หญิงเหล่านี้ถูกหัวหน้างานเพศชาย ซึ่งทำงานในระดับที่สูงกว่าเรียกร้องให้ต้องยอมหลับนอนด้วย เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการต่อใบอนุญาตการทำงาน ปรากฏการณ์นี้แสดงให้เห็นการเอารัดเอาเปรียบทางเพศ ซึ่งมีอยู่ในทุกหนทุกแห่งไม่เว้นแม้กระทั่งในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์กรนำในการเคลื่อนไหวเพื่อความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

การประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี

นับเป็นเวลากว่าสามทศวรรษ (พ.ศ. ๒๕๑๘ จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๐) กระแสการพัฒนาความเสมอภาคหญิงชาย ซึ่งมีองค์การสหประชาชาติเป็นแกนนำ ได้ดำเนินมาอย่างไม่หยุดยั้ง ในช่วงทศวรรษแรก (พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๘) ซึ่งกำหนดให้เป็นทศวรรษสตรี องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสตรีระดับโลกในระหว่างช่วงเวลานี้ และช่วงเวลา ๑๐ ปี หลังจากสิ้นสุดทศวรรษสตรี รวม ๔ ครั้ง การประชุมสตรีระดับโลกเป็นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์สำคัญที่ควรได้มีการจารึกไว้ เพราะแสดงให้เห็นความเข้มแข็งของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสตรีระดับโลก ที่สามารถดำเนินการให้องค์การที่มีบทบาทสำคัญ ได้หันมาให้ความสำคัญแก่ประเด็นของเพศหญิง

ภายหลังจากการประชุมระดับโลก ๔ ครั้งแล้ว ก็ยังมีการประชุมในระดับภูมิภาคอีกหลายครั้ง เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและเพื่อให้มีการจัดประชุมได้ดีขึ้นโดยไม่ต้องรอให้ถึง ๑๐ ปี ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ที่ได้พยายามจัดประชุมในเรื่องเดียวกันในลักษณะคู่ขนาน เพื่อแสดงทัศนะและมุมมองของภาคประชาชนในแต่ละเรื่อง

กล่าวโดยสรุป องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสตรีในระดับโลก ๔ ครั้ง มีสาระสังเขปดังนี้

การประชุมสตรีระดับโลกครั้งที่ ๑ ณ กรุงเม็กซิโกซิตี ประเทศเม็กซิโก (พ.ศ. ๒๕๑๘) วัตถุประสงค์ของการประชุมก็เพื่อกระตุ้นให้เพศหญิงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุ

เป้าหมายดังกล่าว ที่ประชุมยอมรับแผนปฏิบัติการระดับโลก (World Plan of Action) ซึ่งกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงทศวรรษสตรี โดยระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยมีแนวคิดหลักคือ ความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ

ต่อมาในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๒ สมัชชาสหประชาชาติ ได้ผ่านมติที่ ๓๔/๑๘๐ ให้ความเห็นของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการ เลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

การประชุมสตรีระดับโลกครั้งที่ ๒ เนื่องในโอกาสกิ่งทศวรรษสตรี (พ.ศ. ๒๕๒๓) ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก ได้พิจารณาถึงความสำเร็จและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วง ๕ ปีแรกของทศวรรษสตรี ที่ประชุมยืนยันถึงความจำเป็นที่ต้องสร้างยุทธศาสตร์ ที่จะให้สตรีเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนากระแสหลักของโลก แนวคิดดังกล่าวนี้ เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการดำเนินงานด้านสตรีของสหประชาชาติ ที่สำคัญ ที่ประชุมมีมติรับรองโครงการปฏิบัติการ (The Programme of Action) สำหรับช่วง ๕ ปีหลังของทศวรรษสตรี โดยเน้นประเด็นหลัก เรื่องสุขภาพ การศึกษา และการทำงาน^{๑๗}

การประชุมสตรีระดับโลกครั้งที่ ๓ ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา (พ.ศ. ๒๕๒๘) เนื่องในโอกาสสิ้นสุดทศวรรษสตรี การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนความสำเร็จและความล้มเหลว ของทศวรรษสตรี มีการแจ้งผลการสำรวจบทบาทสตรีทั่วโลก และประเมินผลการดำเนินงาน ในช่วงทศวรรษสตรี จุดเด่นของการประชุมคือการมีมติรับรองยุทธศาสตร์

^{๑๗} กรวิภา บุญเชื้อ อ้างแล้ว หน้า ๔

ในการมองไปข้างหน้าแห่งไนโรบี (Nairobi Forward Looking Strategies) ยุทธศาสตร์ดังกล่าว เน้นความสำคัญของสตรีในฐานะปัญญาชนผู้กำหนดนโยบาย ผู้วางแผน ตลอดจนในฐานะผู้ให้ประโยชน์และได้รับประโยชน์จากการพัฒนา^{๙๔}

การประชุมสตรีระดับโลกครั้งที่ ๔ ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน (พ.ศ. ๒๕๓๘) เป็นการประชุมเนื่องในโอกาส ๑๐ ปี หลังจากสิ้นสุดทศวรรษสตรี

กรวิภา บุญเชื้อ ได้สรุปผลกระทบของทศวรรษสตรีว่า

“ทศวรรษสตรีได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ด้วยการระดมความสนใจ เงินทุน และผู้คนจากทั่วโลกเข้าร่วมการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิสตรี รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาของสตรี รัฐบาลจาก ๑๑๖ ประเทศ ได้ลงมติรับรองและลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศ รวมทั้งกำหนดให้การพัฒนาสตรีเป็นพันธะผูกพันที่รัฐจะต้องดำเนินการ”^{๙๕}

ขบวนการสิทธิสตรีในการประชุมโลก

นอกเหนือจากการประชุมสตรีระดับโลกแล้ว ยังมีการประชุมระดับโลกในเรื่องอื่นๆ ซึ่งขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิสตรีได้มีบทบาทอย่างสำคัญ ในการผลักดันแนวคิดและประเด็นสตรีในเรื่องต่างๆ จนปรากฏในเอกสารที่สำคัญ ได้แก่

^{๙๔} กรวิภา บุญเชื้อ อ้างแล้ว หน้า ๔ - ๕

^{๙๕} กรวิภา บุญเชื้อ อ้างแล้ว หน้า ๕

(๑) ปฏิญญาวาด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Right to Development) พ.ศ. ๒๕๒๙ มีสาระสำคัญว่า การพัฒนา เป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ปฏิญญานี้ระบุว่า “การพัฒนา คือ กระบวนการทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในการมุ่งยกระดับความผาสุกของประชาชนทั้งปวง บนพื้นฐานที่พวกเขามีส่วนร่วม อย่างกระตือรือร้น เสรี และมีความหมาย รวมทั้งในการมุ่งกระจาย อย่างเป็นธรรมแห่งผลประโยชน์จากการพัฒนา

ปฏิญญาวาด้วยสิทธิในการพัฒนา จึงเป็นตราสารพื้นฐานที่กำหนด จุดมุ่งหมาย (Ends) ที่มวลมนุษยชาติต้องการบรรลุ โดยใช้กฎหมายเป็น มรรควิธี (Means) หรือเป็นเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอันพึงปรารถนา ดังนั้น “สิทธิในการพัฒนา” คือหลักการใหม่ในกฎหมายระหว่างประเทศ (The New Principle in International Law) ที่พยายาม ร้อยเรียงเจตจำนงของสิทธิมนุษยชน สันติภาพ การพัฒนา และกฎหมายระหว่างประเทศเข้าด้วยกัน^{๒๐}

หลังจากการประกาศปฏิญญาวาด้วยสิทธิในการพัฒนา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ แล้ว สหประชาชาติได้ประกาศให้ทศวรรษ ๒๕๓๓-๒๕๔๓ (๑๙๙๐-๒๐๐๐) เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคแห่งการพัฒนาในศตวรรษที่ ๒๑ และจัดประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนามาแล้ว ๗ ครั้ง ดังนี้

พ.ศ. ๒๕๓๓ นิวยอร์ก

การประชุมสุดยอดระดับโลก
ว่าด้วยเด็ก

^{๒๐} ศราวุฒิ ปทุมราช. สิทธิมนุษยชน รวบรวมสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่สำคัญ. อ่างแล้ว หน้า ๒๓๐

พ.ศ. ๒๕๓๕	ริโอเดอจาเนโร	การประชุมสหประชาชาติ เรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
พ.ศ. ๒๕๓๖	เวียนนา	การประชุมระดับโลก ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
พ.ศ. ๒๕๓๗	โคโร	การประชุมนานาชาติ เรื่องประชากรและการพัฒนา
พ.ศ. ๒๕๓๘	ปักกิ่ง	การประชุมระดับโลก ว่าด้วยสตรี ครั้งที่ ๔
	โคเปนเฮเกน	การประชุมสุดยอดระดับโลก เรื่องการพัฒนาสังคม
พ.ศ. ๒๕๓๙	อิสตันบูล	การประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานมนุษย์

การประชุมทั้ง ๗ ครั้งนี้ “สิทธิในการพัฒนา” ได้รับการรับรองโดยเอกฉันท์ว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” ประการหนึ่ง ดังนั้นสิทธิในการพัฒนาย่อมเป็นสิทธิมนุษยชนของเพศหญิงด้วย

(๒) **ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ** (The Vienna Declaration and Programme for Action)^{๒๑} ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้ ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยที่ประชุมโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเวียนนา ประเทศ

^{๒๑} โปรดดูรายละเอียดใน ศราวุฒิ ปทุมราช, **สิทธิมนุษยชน รวบรวมสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ**, อ้างแล้ว หน้า ๑๗๙ - ๒๒๕ และ “ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในการพัฒนา” (Right to Development), พีรพล ศรีสิงค์, ตีพิมพ์ใน **สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย**, อ้างแล้วที่เชิงอรรถ ๓ หน้า ๑๒๑ - ๑๓๗

ออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ ๑๔-๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๖ กล่าวได้ว่าการประชุมครั้งนั้นเป็นจุดเปลี่ยนในทางความคิดและขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิสตรีที่สำคัญ

กล่าวคือ ได้มีการนำเสนอให้มองขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิสตรีในมิติของสิทธิความเป็นคน หรือสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง เพราะในอดีตที่ผ่านมาอย่างยาวนานการเรียกร้องในนามของ “สิทธิสตรี” ทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิดเพี้ยนว่าผู้หญิงต้องการที่จะเรียกร้องสิทธิต่างๆ ที่วิจิตรพิสดารไปจากสิทธิโดยทั่วไป และถ้าสังคมโอนอ่อนผ่อนตามต่อข้อเรียกร้องของผู้หญิง ก็จะส่งผลให้เกิดการสถาปนาอำนาจของเพศหญิงให้เหนือกว่าเพศชาย ซึ่งเป็นเรื่องที่สังคมโดยทั่วไปเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ เพราะผืนธรรมชาติ และเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง

ดังนั้น ขบวนการสิทธิสตรีจึงนำเสนอใหม่ว่า บรรดาสิทธิที่ผู้หญิงเรียกร้องนั้นก็คือสิทธิในความเป็นคนเหมือนกับผู้ชายนั่นเอง แต่เนื่องจากสภาพทางสรีระและสถานภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของผู้หญิงมีความแตกต่างไปจากเพศชาย ข้อเรียกร้องในบางส่วนจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับสรีระของเพศหญิง ดังเช่นเรื่อง อนามัยเจริญพันธุ์ (reproductive health) ภาวะความเป็นมารดา (maternity) หรือภาวะที่เพศหญิงตกเป็นเหยื่อล่อของเพศชายซึ่งนำไปสู่ความรุนแรงที่กระทำต่อเพศหญิงในรูปแบบต่างๆ (gender - based violence) ส่วนสิทธิด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม นั้นขบวนการสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงเรียกร้องให้มีการจัดการเลือกปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว^{๒๒}

^{๒๒} Charotte Bunch. Women's Rights are Human Rights.

(๓) การประชุมระดับโลกว่าด้วยประชากรและการพัฒนา และแผนปฏิบัติการว่าด้วยเรื่องประชากรและการพัฒนา (International Conference on Population and Development - ICPD)

(๔) ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี (Beijing Declaration and Platform for Action) เป็นผลอันเนื่องมาจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ ๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ในวาระ ๑๐ ปี หลังการสิ้นสุดทศวรรษสตรี รวมทั้งข้อมติของสหประชาชาติในการประชุมติดตามผลการดำเนินงานตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี แผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรีเน้น ๑๒ ประเด็นที่น่าห่วงใยเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความก้าวหน้าของเพศหญิง แผนนี้ได้กำหนดเป้าหมายหลัก และระบุแผนปฏิบัติการที่จะต้องดำเนินการภายใน ๕ ปีข้างหน้าโดยทุกภาคส่วน เพื่อขจัดสิ่งกีดขวางที่มีอยู่ ประเด็นที่น่าห่วงใยเป็นพิเศษ ๑๒ เรื่องนี้ ได้แก่^{๒๓}

- ประเด็นที่ ๑ ความยากจน
- ประเด็นที่ ๒ การศึกษา และฝึกอบรม
- ประเด็นที่ ๓ สุขภาพ
- ประเด็นที่ ๔ ความรุนแรง
- ประเด็นที่ ๕ การขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ

^{๒๓} สรุปแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี. การประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ ๔ ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ระหว่างวันที่ ๔ - ๑๕ กันยายน ๒๕๓๘. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

- ประเด็นที่ ๖ เศรษฐกิจ
- ประเด็นที่ ๗ การตัดสินใจ
- ประเด็นที่ ๘ กลไกเชิงสถาบัน
- ประเด็นที่ ๙ สิทธิมนุษยชน
- ประเด็นที่ ๑๐ สื่อมวลชน
- ประเด็นที่ ๑๑ สิ่งแวดล้อม
- ประเด็นที่ ๑๒ เด็กผู้หญิง

(๕) เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millinium Development Goals - MDGs) คือ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั่วโลกร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อพัฒนาคนและลดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ ในโลก โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนและระยะเวลาที่แน่นอนในการดำเนินการคือ ระหว่างปี ๒๕๔๓-๒๕๕๔ และจะเป็นเครื่องมือในการประเมินผลการดำเนินการของรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศทั่วโลก

รัฐบาลไทยให้การรับรอง MDGs ร่วมกับรัฐบาลประเทศต่างๆ ๑๘๙ ประเทศ ในการประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ กรุงนิวยอร์ก โดยจะต้องดำเนินการตามเป้าหมายหลัก ๘ ข้อ ให้บรรลุผลภายในปี ๒๕๕๔ ได้แก่

- เป้าหมายที่ ๑ ขจัดความยากจนและความหิวโหย
- เป้าหมายที่ ๒ ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา
- เป้าหมายที่ ๓ ส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศและส่งเสริมบทบาทสตรี
- เป้าหมายที่ ๔ ลดอัตราการตายของเด็ก

เป้าหมายที่ ๕ พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์

เป้าหมายที่ ๖ ต่อบุโรครอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่นๆ

เป้าหมายที่ ๗ รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ ๘ ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาใน
ประชาคมโลก^{๒๔}

ถึงแม้ว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ จะมีเพียงเป้าหมาย
ที่ ๓ ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกดำเนินการส่งเสริมความเสมอภาค
ระหว่างหญิงและชาย และการส่งเสริมบทบาทสตรีโดยตรง อย่างไรก็ตาม
เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษข้ออื่นๆ ก็ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับสตรี

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ประเทศไทยได้ส่งรายงานการดำเนินงาน
ตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษต่อองค์การสหประชาชาติเป็น
ฉบับแรก ซึ่งปรากฏว่าประเทศไทยได้ดำเนินการบรรลุเป้าหมายของ MDGs
เร็วกว่าที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้ถึง ๑๐ ปี โดยเฉพาะในเรื่อง
การจัดความยากจน การจัดการศึกษาให้ทั่วถึง และความเท่าเทียมกัน
ระหว่างหญิงชาย

ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้ริเริ่มโครงการเป้าหมายการพัฒนาแห่ง
สหัสวรรษที่ท้าทายยิ่งขึ้น (MDGs+) เช่น รัฐบาลไทยได้เสนอต่อ
สหประชาชาติ โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ท้าทาย (MDGs+)
ว่าภายในปี ๒๕๔๙ ประเทศไทยจะเพิ่มสัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภา องค์การ

^{๒๔} เอกสารเผยแพร่เรื่อง MDGs จัดทำโดยคณะกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเมือง
และการบริหาร สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์

บริหารส่วนตำบล และตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในราชการเป็น ๒ เท่า^{๒๔} สัมฤทธิ์ผลของ MDGs และ MDGs+ ที่กล่าวนี้ท้าทายต่อการที่จะ ต้องมีการตรวจสอบว่าเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ โดยเฉพาะเรื่องการ เพิ่มสัดส่วนนักการเมืองและจำนวนผู้บริหารหญิง ซึ่งยังไม่มีทีท่าว่า จะเป็นไปได้รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ที่ทับถมอยู่อีกมากมาย

กลไกไทยเอ็นกับสิทธิมนุษยชนสตรี

กลไกขององค์การสหประชาชาติประกอบด้วย กลไกภายใน โครงสร้างขององค์การและกลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาเฉพาะเรื่อง

(๑) กลไกภายในโครงสร้างองค์การสหประชาชาติ ประกอบด้วย เลขาธิการ สมัชชา คณะมนตรีความมั่นคง (The Social Security Council) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council-ECOSOC) และทบวงชำนาญพิเศษต่างๆ ภายใต้คณะมนตรี เศรษฐกิจและสังคม มีคณะกรรมการว่าด้วยกิจการสตรี (The Committee on the Status of Women - CSW) และคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน (The Commission on Human Rights - CHR) หน่วยงาน CSW และ CHR เป็นหน่วยงานถาวรซึ่งมีมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง องค์การสหประชาชาติแล้ว

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ สมัชชาใหญ่ได้รับรองมติที่ ๔๘/๑๔๑ ให้ตั้งข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (The United Nations High

^{๒๔} ดูเอกสารเผยแพร่ MDGs อ่างแล้ว และดู แผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) หน้า ๑๑. ต่อไปจะ อ้างว่า แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐

Commissioner for Human Rights) หน้าที่ที่สำคัญที่สุดของข้าหลวงใหญ่ ก็คือ การมีบทบาทอย่างสำคัญในการแก้ไขอุปสรรค และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นอยู่ และต้องทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้บรรลุผลเป็นจริงขึ้นมา^{๒๖}

(๒) กลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาเฉพาะเรื่อง แต่ละอนุสัญญาจะมีกลไกภายใน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ จะมีคณะกรรมการประจำอนุสัญญา และปรากฏว่า นางสาวสุรี จุติกุล จากประเทศไทย ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการประจำอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นการยอมรับบทบาทของประเทศไทยในเวทีระดับโลก

อนุสัญญาและปฏิญญาว่าด้วยสิทธิสตรี

(๑) อนุสัญญาและปฏิญญาอื่นๆ ก่อนหน้าที่สหประชาชาติจะมีมติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมทั้งข้อตกลงอื่นๆ ที่เป็นผลสืบเนื่องตามมาสหประชาชาติได้รับรองเอกสารและข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องสตรีในเรื่องอื่นๆ เช่น

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิทางการเมืองของสตรี (Convention of the Political Rights of Women) เปิดให้ลงนามให้สัตยาบัน และภาคยานุวัติ โดยสหประชาชาติตาม

^{๒๖} วิชัย ศรีรัตน์. กลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สหประชาชาติกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน, อ้างแล้ว หน้า ๑๓๙ - ๑๔๐

มติที่ ๖๔๐ (VII) วันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผล
ใช้บังคับวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗

- ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี
(Declaration on the Elimination of Discrimination
Against Women) ประกาศโดยสมัชชาแห่งชาติ ตาม
มติที่ ๒๒๖๓ (XXII) วันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๐
- ปฏิญญาว่าด้วยการปกป้องสตรีและเด็กในสถานการณ์
ฉุกเฉิน และความขัดแย้งโดยใช้อาวุธ (Declaration on
the Protection of Women and Children in
Emergency and Armed Conflict) ประกาศโดย
สมัชชาสหประชาชาติ ตามมติที่ ๓๓๑๘ (XXIX) วันที่ ๑๔
ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗

(๒) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก

รูปแบบ : กลไกของประชาคมโลก ปัจจุบันถือได้ว่าอนุสัญญานับนี้เป็น
อนุสัญญาหลัก ซึ่งรับรองสิทธิและเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ที่กว้างขวาง
ครอบคลุมทุกมิติในชีวิตของเพศหญิง รายละเอียดมีดังนี้

ส่วนประกอบของอนุสัญญา

อนุสัญญานับนี้มีบทบัญญัติรวม ๓๐ ข้อ เพื่อให้รัฐภาคีใช้
เป็นแนวทางกำหนดนโยบายและมาตรการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ
ตุลาการ บริหาร หรือมาตรการอื่นๆ เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติ
ทั้งปวงต่อสตรี และให้หลักประกันว่าสตรีจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์
และโอกาสต่างๆ จากรัฐบนพื้นฐานความเสมอภาคกับบุรุษ อนุสัญญา
ฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหาหลัก ๓ ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑-๑๖ ประกอบด้วยคำปรารภถึงความจำเป็นของอนุสัญญา มีเนื้อหาโดยสรุปว่า แม้องค์การสหประชาชาติจะให้ความสำคัญต่อการจัดการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้สตรีได้รับสิทธิและโอกาสในด้านต่างๆ แล้ว แต่ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายก็ยังไม่ปรากฏเป็นจริง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องจัดทำอนุสัญญานี้ อนุสัญญา ได้ให้ความหมายของคำว่า เลือกปฏิบัติ และได้กำหนดมาตรการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านต่างๆ ซึ่งในอีกนัยหนึ่งก็เป็นการรับรองสิทธิในด้านต่างๆ ของสตรีนั่นเอง บทบัญญัติใน ๑๖ มาตรานี้เป็นส่วน “สารบัญญัติ” ของอนุสัญญา

นอกจากนี้อนุสัญญา ยังได้ระบุมาตรการในการดำเนินการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องเหล่านี้ ตัวอย่างของสิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิโอกาสและความเสมอภาคในด้านการพัฒนาสุขภาพอนามัย การรักษาสุขภาพ รวมทั้งการได้รับการดูแลในด้านการตั้งครรถ์ การคลอดบุตร สิทธิและโอกาสด้านการศึกษาอบรม สิทธิโอกาสด้านการจ้างงาน และการเลี้ยงดูบุตร ความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารบ้านเมือง ความเสมอภาคทางกฎหมาย เป็นต้น อนุสัญญา ยังให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ในการนำอนุสัญญา ไปบังคับใช้ เพื่อให้เกิดการปกป้องคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ ของผู้หญิงชนบท (ข้อ ๑๔)

ส่วนที่ ๒ กล่าวถึงการได้มาซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ซึ่งจะเป็นคณะกรรมการประจำอนุสัญญา อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งมีภารกิจหลักในการรับฟังรายงานการดำเนินงานตามอนุสัญญา ของประเทศ

ภาคีสมาชิก (ดูข้อ ๑๗-๒๒) เนื้อหาของอนุสัญญาในส่วนนี้เป็นส่วน “วิธีปฏิบัติ” ซึ่งว่าด้วยกระบวนการใช้สิทธิ

ส่วนที่ ๓ เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา บทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติต่ออนุสัญญา การตีความอนุสัญญากรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐ รวมทั้งการตอกย้ำบทบาทของรัฐภาคีในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

บทบาทของอนุสัญญา

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในปีพ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของทศวรรษสตรี ความล่าช้าของการเข้าเป็นภาคีเป็นผลเนื่องมาจากปัญหาการเมืองภายในประเทศ และรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสถานภาพของผู้หญิงอย่างแท้จริง

ในฐานะภาคีอนุสัญญา รัฐบาลไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องเสนอรายงานและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Committee on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women - CEDAW Committee) ตามระยะเวลาที่อนุสัญญา กำหนด^{๒๗} สาระสำคัญของรายงานจะประกอบด้วย สถานภาพด้านต่างๆ ของสตรี ความก้าวหน้าและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐบาลไทย ในการส่งเสริมและความเสมอภาคของสตรี

^{๒๗} ข้อ ๑๘ ของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ กำหนดให้รัฐภาคีส่งรายงานฉบับแรก ภายใน ๑ ปี หลังจากที่อนุสัญญา มีผลใช้บังคับ และหลังจากนั้นต้องส่งรายงานทุก ๆ ๔ ปี และส่งตามกรณีที่คณะกรรมการร้องขอ

หลังจากรายงานและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการ CEDAW แล้ว คณะกรรมการจะจัดทำรายงานข้อมูลดังกล่าว เพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการว่าด้วยสถานภาพของสตรีขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Commission on the Status of Women - UNCSW) คณะกรรมการ UNCSW นี้มาจากการเลือกตั้ง และสตรีไทยที่เคย ดำรงตำแหน่งกรรมการนี้ ได้แก่ คุณหญิงอัมพร มีสุข (ต่อมาได้ดำรง ตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรก) กรรมการอีกท่านหนึ่ง ได้แก่ นางสาวสุรี จุติกุล (อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี อดีตที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านสตรี เด็ก เยาวชน การศึกษา และ พัฒนาสังคม และเคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมประสานงาน สตรีแห่งชาติ (กสส.)^{๒๔} นางสาวสุรี จุติกุล ดำรงตำแหน่งกรรมการ ว่าด้วยสถานภาพของสตรีของสหประชาชาติติดต่อกันสองสมัยระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๓๕ และ พ.ศ. ๒๕๓๖-๒๕๓๙ นอกจากนี้สตรีไทยอื่น ที่มีตำแหน่งเป็นกรรมการใน UNCSW ได้แก่ นางจรี วิจิตรวาทการ

ในเชิงข้อเท็จจริงจะเห็นว่า คณะกรรมการว่าด้วยสถานภาพสตรี ขององค์การสหประชาชาติ (UNCSW) เป็นคณะกรรมการเก่าแก่ดั้งเดิม

^{๒๔} คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) เป็นคณะกรรมการ ที่แต่งตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมีสำนักงานส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติทำหน้าที่ในการ สนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของคณะกรรมการ กสส. สำนักงานส่งเสริมและ ประสานงานสตรีแห่งชาติเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมา เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.๒๕๔๕ ได้ปรับเปลี่ยน ฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรมภายใต้ชื่อสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ในสังกัดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ขององค์การสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติก็ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมเสมอภาคโดยไม่ประสงคฺจะให้มีการกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศและสาเหตุอื่นๆ มาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งแล้ว แต่กล่าวได้ว่า ถึงแม้ปฏิญญาสากลา รวมทั้งเอกสารสำคัญๆ ขององค์การสหประชาชาติจะตอกย้ำความเสมอภาคระหว่างเพศ แต่ก็มิได้มีการนำไปปฏิบัติจริงจัง

สาเหตุที่สำคัญที่สุดที่มิได้มีการนำหลักการเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศไปปฏิบัติ ก็เนื่องมาจากองค์การสหประชาชาติเองก็ถูกรอบจำด้วย “ระบบชายเป็นใหญ่” เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้แทนของประเทศภาคีที่ดี หรือผู้ปฏิบัติงานขององค์การในระดับสูงเกือบทั้งหมดเป็นเพศชาย หรือถ้าเป็นหญิงก็จะไม่อยู่ในระดับนำ หรือไม่มีความเข้าใจในประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศอย่างแท้จริง^{๒๙}

^{๒๙} Falice Gaer จากองค์กร International League for Human Rights ให้เหตุผลเกี่ยวกับความล่าช้าในการมองว่าสิทธิสตรีเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ดังนี้

- (๑) ผู้แทนในหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนอิสระส่วนใหญ่เป็นเพศชาย
- (๒) องค์กรด้านสิทธิมนุษยชาติจัดสำนึกในเรื่องการกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ
- (๓) ความสนใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่มุ่งไปในเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจและสิทธิทางสังคม ส่วนใหญ่จะมองมิติของการพัฒนา ไม่ได้มองในมิติของการกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ
- (๔) ความรู้สึกหรือความรับรู้โดยทั่วไปที่มองว่า การกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศเป็นเรื่องส่วนตัวและไม่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล

จาก Women's Rights are Human Rights Report of a workshop held in Chiangmai, Thailand ๖ - ๘ November ๑๙๙๖, NOVIB, ๑๙๙๗ หน้า ๑๕

การขาดความรู้ความเข้าใจหรือขาดมุมมองในเรื่องดังกล่าวนี้ ภาษาเทคนิควิชาการด้านสตรีศึกษา (Women's Studies) หรือศาสตร์ว่าด้วยบทบาทและความสัมพันธ์หญิงชาย (Gender Studies) เรียกว่า การขาดความเข้าใจ หรือขาดมุมมองด้านสตรี หรือขาดมิติในบทบาท ความสัมพันธ์หญิงชาย (gender blind)

ด้วยปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้องค์การสหประชาชาติมีความละเอียดอ่อนและให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้เป็นพิเศษ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ หรือจะเรียกอีกนัยหนึ่งว่าเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสตรี จัดเป็นรูปธรรมหนึ่งของการให้ความสำคัญต่อประเด็นสตรี และประเด็นบทบาทความสัมพันธ์หญิงชาย^{๓๐}

สภาพบังคับของการเป็นภาคีอนุสัญญาในระยะเริ่มแรกมีเพียงการกำหนดให้รัฐภาคีจัดทำรายงานและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น ซึ่งย่อมส่งผลถึงชื่อเสียงและเกียรติคุณของประเทศ และเป็นการพิสูจน์ความจริงใจของรัฐบาลต่อประเด็นเรื่องสตรี แต่ต่อมาได้มีการผลักดันพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - OP CEDAW) ออกมาใช้ควบคู่กับอนุสัญญา ทำให้อนุสัญญาฯ มีสภาพบังคับที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น

^{๓๐} ปัจจุบันมีการสอนสาขาวิชาสตรีศึกษาในระดับปริญญาโท โดยศูนย์สตรีศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความหมายของคำว่า “เลือกปฏิบัติ”

คำว่า “เลือกปฏิบัติ” เป็นศัพท์บัญญัติของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งแปลมาจากคำว่า “Discrimination”^{๓๑} อนุสัญญาฯ ได้อธิบายความหมายไว้ว่า เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้คำว่า “การเลือกปฏิบัติต่อสตรี” หมายถึงการแบ่งแยก กีดกัน หรือการจำกัดใดๆ เพราะเหตุแห่งเพศ และการกระทำดังกล่าวมีผล หรือมีความประสงค์ที่จะทำให้สิทธิของสตรีไม่ว่าจะสมรสหรือไม่ ซึ่งเสมอภาคกับบุรุษในเรื่องเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิทธิความเป็นพลเมืองต้องเสื่อมเสียหรือสูญสิ้นไป”^{๓๒}

คำว่า เลือกปฏิบัติ ตามอนุสัญญาฯ มีความหมายที่กว้างขวางครอบคลุม กล่าวคือ ครอบคลุมการเลือกปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการกระทำใดๆ ที่มีความประสงค์ที่ต้องการ “แบ่งแยก กีดกัน หรือการจำกัดใดๆ เพราะเหตุแห่งเพศ” รวมทั้งการกระทำที่อาจมิได้มีความประสงค์ที่จะแบ่งแยกกีดกัน หรือ การจำกัดใดๆ แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้สตรีต้องถูกแบ่งแยก ถูกกีดกัน หรือถูกจำกัดสิทธิและโอกาสของตน

ตัวอย่างรูปธรรม เช่น กรณีแรกเป็นกรณีที่มีการกำหนดกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์บางประการ ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือ

^{๓๑} ในระยะแรก ๆ มีการบัญญัติศัพท์คำว่า “discrimination” ว่า การเลือกปฏิบัติ แต่ไม่มีผู้นิยมใช้กัน แต่กลับใช้คำว่า เลือกปฏิบัติ อย่างแพร่หลาย จนในที่สุดผู้เขียนก็ต้องใช้คำว่า “เลือกปฏิบัติ” ด้วย ถึงแม้ว่าผู้เขียนจะไม่เห็นด้วยกับคำแปลของอนุสัญญาบางส่วน ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) นำมาพิมพ์เผยแพร่ แต่ผู้เขียนก็ยังจำเป็นต้องใช้คำแปลดังกล่าวต่อไป เนื่องจากยังไม่มีคำแปลอย่างเป็นทางการฉบับอื่น ทั้งนี้โดยได้ปรับเปลี่ยนสำนวนและบางถ้อยคำให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

^{๓๒} ดูรายละเอียดใน ข้อ ๑ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และผลของการกำหนดดังกล่าวทำให้สตรีถูกแบ่งแยก กรณีเช่นนี้ถือเป็นการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติโดยบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยตรง (discrimination by law หรือ direct discrimination) ตัวอย่างเช่นมีกฎหมายหรือระเบียบซึ่งจำกัดสิทธิของสตรีในบางเรื่องไว้ (เช่นการห้ามสตรีรับราชการหรือทำงานในบางตำแหน่ง) หรือมีกฎหมายกำหนดให้สตรีมีหน้าที่บางประการที่แตกต่างไปจากบุรุษ (เช่นการกำหนดให้หญิงที่สมรสแล้วเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อเป็น “นาง” แต่ไม่กำหนดให้ชายที่สมรสแล้วเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อเพื่อบ่งบอกสถานภาพสมรส)

ส่วนอีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบกฎหมายเกณฑ์มิได้กำหนดข้อแตกต่างระหว่างบุรุษและสตรีไว้ แต่ผลที่เกิดขึ้น ทำให้สตรีเพศต้องเสียเปรียบบุรุษเพศ กรณีเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนว่าผู้บัญญัติกฎหมายหรือผู้วางระเบียบอาจมิได้มีเจตนาที่จะกีดกันหรือเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิงโดยตรง แต่ผลในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นทำให้สตรีเสียเปรียบบุรุษ กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นโดยมิได้มุ่งประสงค์แต่เกิดผลของการเลือกปฏิบัติ หรือเป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Discrimination by practice หรือ indirect discrimination)

ตัวอย่างเช่น ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับมิได้มีการระบุเพศไว้แต่เมื่อมีการใช้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับนั้นๆ กลับทำให้เกิดผลที่ไม่เสมอภาคกันระหว่างหญิงและชาย ตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา เช่น ในระเบียบบรรจุลูกจ้างเข้าเป็นพนักงานประจำไม่ได้ระบุไว้ว่าจะรับเพศชายหรือเพศหญิง แต่เขียนไว้ว่า ต้องเป็นทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นการกีดกันเพศหญิงไปโดยปริยายเพราะสมัยก่อนมีเฉพาะผู้ชาย

เท่านั้นที่เป็นทหารผ่านศึก

กรณีประเทศไทยเคยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เพื่อทำการยกเว้นรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ว่า (๑) อายุ ๓๕ ปีบริบูรณ์ (๒) สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี (๓) ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะเห็นว่าไม่มีการระบุเรื่องเพศไว้ แต่ผลที่เกิดขึ้นปรากฏว่า จำนวนผู้สมัครที่เป็นเพศชายมีมากกว่าเพศหญิงหลายเท่า เพราะผู้หญิงที่สำเร็จปริญญาตรีส่วนใหญ่มักจะรับราชการหรือทำงานในรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างของการเลือกปฏิบัติในลักษณะนี้ ยังมีอีกหลายกรณี

สาระสำคัญของอนุสัญญา

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้คือการรับรองความเสมอภาคทางกฎหมายและความเสมอภาคในโอกาสของเพศหญิงที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างเท่าเทียมกับบุรุษ ทั้งในฐานะ “ผู้พัฒนา” และ “ผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา” อนุสัญญาฯ เป็นผลผลิตของความเพียรพยายามอย่างต่อเนื่องและยาวนานของผู้ที่เห็นว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพมิให้เพศหญิงมีความเสมอภาคกับบุรุษ นอกจากจะไม่เป็นธรรมต่อเพศหญิง ซึ่งมีคุณค่าของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังเป็นผลเสียต่อสังคมโดยรวม เพราะการที่เพศหญิงซึ่งเป็นประชากรอีกครึ่งหนึ่งของโลกถูกปิดกั้นโอกาสในการพัฒนา ทำให้สังคมไม่สามารถได้รับประโยชน์จากศักยภาพของเพศหญิงอย่างเต็มที่

นอกจากรับรองความเสมอภาคของเพศหญิงแล้ว อนุสัญญาฯ ยังเรียกร้อง ให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ

เพื่อคุ้มครองภาวะความเป็นมารดาของเพศหญิง ทั้งนี้ด้วยเล็งเห็นว่าการสืบทอดเผ่าพันธุ์เป็นพันธหน้าที่ทางธรรมชาติที่เพศหญิงมีต่อมนุษยชาติ จึงสมควรที่ผู้หญิงผู้เป็นมารดาจะได้รับการปกป้องคุ้มครองเป็นพิเศษ นอกจากนี้รัฐภาคีพึงใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาผู้หญิงผู้ด้อยโอกาสและปกป้องคุ้มครองมิให้ผู้หญิงถูกเอารัดเอาเปรียบทางเพศ

มาตรการและแนวทางสู่ความเสมอภาคทางเพศ

อนุสัญญาฯ ได้เสนอมาตรการและแนวทางต่างๆ ให้รัฐภาคีดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงความเสมอภาคทางเพศ ในฐานะรัฐภาคีประเทศไทยจึงมีพันธกิจที่จะต้องทบทวนว่า สถานภาพทางกฎหมายและบทบาทของเพศหญิงในสังคมไทยในปัจจุบัน สอดคล้องหรือขัดแย้งต่อหลักการในอนุสัญญาฯ อย่างไร หรือไม่

แนวทางสู่ความเสมอภาคที่อนุสัญญาฯ ระบุไว้ มีรายละเอียดดังนี้

(๑) บรรจุหลักการเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เหมาะสม และสร้างหลักประกันโดยใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น เพื่อให้หลักการเรื่องความเสมอภาคได้รับการปฏิบัติอย่างแท้จริง

(๒) จัดให้มีมาตรการการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิต่างๆ ของเพศหญิงบนพื้นฐานของความเสมอภาคกับเพศชาย

(๓) ห้ามการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิงในทุกด้าน โดยรัฐจะต้องงดเว้นจากการเข้าไปพัวพันในการกระทำ หรือการปฏิบัติใดๆ ที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง และต้องรับประกันว่าเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยเคารพต่อหลักการของความเสมอภาคทางเพศ

(๔) รัฐจะต้องใช้มาตรการทุกอย่างที่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการทางด้านนิติบัญญัติ เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมาย ข้อบังคับ ประเพณี และแนวทางปฏิบัติ ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิงไม่ว่าการเลือกปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคล องค์กร หรือวิสาหกิจใดๆ ก็ตาม

(๕) เพิกถอนบทบัญญัติทางอาญาภายในทั้งปวงซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง

(๖) รัฐควรกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือมาตรการพิเศษชั่วคราว (Affirmative Action) เพื่อเร่งรัดในการเสริมสร้างโอกาสที่เพศหญิงถูกปิดกั้นมาเป็นเวลาช้านาน ให้เจริญทัดเทียมกับเพศชายได้รวดเร็วยิ่งขึ้น มาตรการชั่วคราวเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ มิให้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อเพศชาย

อนึ่ง มาตรการหรือบริการพิเศษที่รัฐจัดให้ เพื่อคุ้มครองปกป้องภาวะความเป็นมารดาของเพศหญิง ไม่ถือว่าเป็นการให้สิทธิพิเศษซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติต่อชายเช่นกัน

(๗) รัฐควรกำหนดให้มีองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยการกระทำที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง องค์กรดังกล่าวนี้จะเป็นศาลยุติธรรม หรือสถาบันอื่นที่เหมาะสมก็ได้^{๓๓}

นโยบายและกฎหมายเพื่อความเสมอภาคระหว่างเพศ

โดยสรุป อนุสัญญาฯ ให้ความสำคัญต่อนโยบายและกฎหมายของรัฐในฐานะมาตรการหลักของการส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของเพศหญิงในทุกๆ ด้าน และทุกระดับ ตั้งแต่ระดับส่วนตัว ครอบครัว ชุมชน

^{๓๓} ดูรายละเอียดใน ข้อ ๒, ข้อ ๓ และข้อ ๔ อนุสัญญาฯ ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

และสังคม นโยบายและกฎหมายซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคทางเพศ จะเปิดโอกาสให้เพศหญิงสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นสมาชิกของสังคมที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีศักยภาพที่จะเข้ามีส่วนร่วมพัฒนาสังคมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ได้อย่างเต็มที่

ถ้ารัฐมีนโยบายและปณิธานแน่วแน่ที่จะส่งเสริมความเสมอภาคในการพัฒนาตนเองของเพศหญิง และส่งเสริมให้เพศหญิง เข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมในทุกด้านอย่างเต็มที่แล้ว รัฐย่อมจะกำหนดนโยบายและบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวได้ กฎหมายจะมีบทบาทหลายมิติ แต่มีเป้าหมายร่วมกัน กล่าวคือ ส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสที่จะพัฒนาตนเองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเพศหญิง และส่งเสริมโอกาสในการมีส่วนร่วมพัฒนาสังคมของเพศหญิงในฐานะที่เพศหญิงเป็นมนุษย์ที่มีเกียรติและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับบุรุษ

เมื่อศึกษาหลักการในภาพรวมของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกแบบขององค์การสหประชาชาติแล้วสรุปได้ว่า นโยบายและกฎหมายจะมีบทบาทในมิติต่างๆ ดังนี้

(๑) ด้านส่งเสริมความเสมอภาคทางกฎหมายของบุคคลหรือความเสมอภาคทางเพศ ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานในระบบประชาธิปไตย

(๒) ด้านคุ้มครองภาวะความเป็นมารดา และการส่งเสริมให้เพศชายร่วมรับภาระในการเลี้ยงดูบุตร แบ่งเบาภาระในงานบ้าน การกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญและมีความรับผิดชอบในการแบ่งเบาภาระอันเกิดจากความเป็นมารดาของเพศหญิง

(๓) ด้านปกป้องคุ้มครองผู้หญิง มิให้ถูกเอาเปรียบในทางเพศ

(๔) ด้านสงเคราะห์ผู้หญิงที่ยากไร้หรือมีปัญหาพิเศษ

(๕) ด้านพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมบทบาทให้เพศหญิงเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาสังคมโดยปราศจากอคติทางเพศ

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW

ความเป็นมาและสาระสำคัญของพิธีสารฯ

เนื่องจากกลไกตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ มีเพียงการเสนอรายงานการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ ของรัฐภาคีต่อคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบอย่างน้อยทุกๆ ๔ ปี ตามมาตรา ๑๘ และอนุสัญญาฯ กำหนดกลไกในการส่งเสริมสิทธิสตรีและมาตรการเยียวยาแก้ไขไว้ไม่เพียงพอ คณะกรรมาธิการว่าด้วยสถานภาพสตรีแห่งสหประชาชาติ (Commission on the Status of Women-CSW) จึงได้เริ่มยกร่างพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Form of Discrimination against Women - OP - CEDAW) ในการประชุมสมัยที่ ๔๐ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ร่างพิธีสารดังกล่าวได้รับการรับรองจากที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ สมัยที่ ๔๓ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเสนอให้สมัชชาสหประชาชาติรับรองและเปิดให้ประเทศสมาชิกลงนามให้สัตยาบันและภาคยานุวัติต่อไป

พิธีสารเลือกรับฉบับนี้กำหนดกลไกและกระบวนการร้องเรียนและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเพศหญิง โดยเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเสนอข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของเพศหญิงต่อคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

รวมทั้งเปิดโอกาสให้คณะกรรมการฯ เข้ามาสอบสวนในประเทศ พิธีสารประกอบด้วยบทบัญญัติ ๒๑ มาตรา และมีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. การเสนอเรื่องร้องเรียน (มาตรา ๒-๖) หากมีการละเมิดสิทธิของเพศหญิงตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ภายใต้เขตอำนาจศาลของรัฐภาคี ซึ่งได้รับความยินยอมจากผู้ถูกละเมิดสิทธิ และได้ดำเนินการโดยมาตรการในประเทศสิ้นสุดแล้ว แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ หรือถ้าการดำเนินการภายในประเทศล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นสามารถเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ ได้ คณะกรรมการฯ จะแจ้งเรื่องร้องเรียนให้รัฐภาคีทราบโดยปกปิดเป็นความลับ และรัฐภาคีต้องส่งคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร ภายใน ๖ เดือน

๒. การตรวจสอบข้อมูลและการสอบสวน (มาตรา ๘-๙) คณะกรรมการฯ สามารถเข้ามาสอบสวนกรณีมีการละเมิดสิทธิของเพศหญิงอย่างร้ายแรงอย่างเป็นระบบแม้ไม่มีการเสนอเรื่องร้องเรียน แต่จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐภาคีก่อน ซึ่งการสอบสวนจะปกปิดเป็นความลับ เมื่อสิ้นสุดการสอบสวนแล้ว คณะกรรมการฯ ต้องรายงานผลให้รัฐภาคีทราบพร้อมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ และรัฐภาคีต้องให้ข้อสังเกตหรือแจ้งข้อมูลการดำเนินงานเพิ่มเติมภายใน ๖ เดือน คณะกรรมการฯ อาจขอให้รัฐภาคีเสนอข้อมูลดังกล่าวในรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ รัฐภาคีสามารถแจ้งไม่ยอมรับอำนาจคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๘-๙ ในขณะที่ลงนามให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติพิธีสารเลือกรับฯ ได้ พิธีสารเลือกรับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ ๓ เดือน หลังจากวันที่มีการแจ้งให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติจำนวน ๑๐

ประเทศแล้ว และจะมีผลบังคับใช้กับรัฐภาคีที่ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ ๓ เดือน หลังจากยื่นตราสารต่อสหประชาชาติ

พิธีสารเลือกรับฯ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

(๑) พัฒนาและเพิ่มกลไกคุ้มครองสิทธิของเพศหญิงจากที่มีอยู่เดิม อาทิ การเสนอรายงานการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ ต่อคณะกรรมการฯ ทุก ๔ ปี กระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนของคณะกรรมการฯ ว่าด้วยสถานภาพสตรี เป็นต้น

(๒) กระตุ้นให้รัฐดำเนินการในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ พิธีสารเลือกรับฯ จะเป็นแรงจูงใจให้รัฐออกมาตรการภายในประเทศในการคุ้มครองสิทธิของเพศหญิง ซึ่งสามารถนำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย การยุติการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง และการให้มีมาตรการพิเศษชั่วคราว

(๓) พัฒนากลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรอบของสหประชาชาติ พิธีสารเลือกรับฯ นี้เป็นกลไกในการรับข้อร้องเรียนของเพศหญิงฉบับแรก ซึ่งจะทำให้อนุสัญญาฯ ด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบอยู่ในระดับเดียวกับตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ซึ่งมีกระบวนการร้องเรียนเช่นเดียวกัน

(๔) พัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ ข้อคิดเห็นของคณะกรรมการฯ จะเป็นแนวทางในการตีความกฎหมายและให้ความกระจ่างเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐภายใต้อนุสัญญาฯ

สภาพบังคับของพิธีสารฯ ต่อประเทศไทย

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการให้การรับรองพิธีสารเลือกรับฯ ทั้งฉบับโดยการให้สัตยาบัน กล่าวคือ

ประเทศไทยอยู่ในกลุ่ม ๑๐ ประเทศแรก ที่ลงนามเพื่อให้พิธีสารเลือกรับ^{๓๔} มีผลบังคับใช้ เพื่อเป็นการแสดงให้ประชาคมโลกเห็นถึงความจริงใจ และความก้าวหน้าในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิสตรีของประเทศไทย ทั้งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๒ เห็นชอบตามมติ กสส. ให้ประเทศไทยร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับ^{๓๕} ดังกล่าว และเอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ได้ลงนามในพิธีสารเลือกรับ^{๓๖} พร้อมทั้งมอบสัตยาบันสารต่อพิธีสารเลือกรับ^{๓๗} ให้แก่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ทำให้ประเทศไทย เป็นประเทศที่ ๔๓ ที่ลงนามในพิธีสารเลือกรับ^{๓๘} อีกทั้งเป็นประเทศที่ ๕ และประเทศแรกในเอเชียที่เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ^{๓๙} โดยการให้ สัตยาบัน พิธีสารเลือกรับ^{๔๐} มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓^{๔๑}

ในฐานะภาคีของอนุสัญญาฯ และภาคีของพิธีสารเลือกรับ^{๔๒} ประเด็นที่น่าพิจารณา ได้แก่ นโยบายและกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับสตรี ในปัจจุบันนี้มีลักษณะกว้างขวางครอบคลุมมิติต่างๆ เหล่านี้หรือไม่ และถ้าหากรัฐมีปณิธานที่จะส่งเสริมบทบาทและสถานภาพของสตรี อย่างแท้จริงแล้ว รัฐควรที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือออกกฎหมาย เพิ่มเติมเพื่อให้บรรลุปณิธานดังกล่าวอย่างไร นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณา ถึงกลไกและประสิทธิภาพในการนำนโยบายและกฎหมายเหล่านี้ไป

^{๓๔} ดูพิธีสารเลือกรับ^{๓๕} และโปรดดู อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบประกอบ

ปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศไทยได้สร้างภาระผูกพันกับประชาชาติอื่นๆ ไว้ การศึกษาเปรียบเทียบ นโยบาย และหลักกฎหมายของประเทศไทยกับมาตรฐานของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งประเด็นการบังคับใช้กฎหมายจะมีรายละเอียดในงานเขียนส่วนที่ ๒ ของหนังสือเล่มนี้รวมทั้งหนังสือเล่มที่ ๓ ซึ่งว่าด้วยสถานภาพทางกฎหมายของสตรีในสมัยปัจจุบันในด้านต่างๆ และสถานภาพอันพึงประสงค์

นอกเหนือจากอนุสัญญาฯ แล้วยังมีข้อเสนอแนะทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (General Recommendations adopted by the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) ซึ่งควรดูประกอบ ทั้งนี้เนื่องจากข้อเสนอแนะทั่วไป เป็นการตีความหรือให้ อรรถาธิบายเพิ่มเติมเนื้อหาของอนุสัญญาฯ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะ ในมาตรการต่างๆ ข้อเสนอแนะทั่วไปจะเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ หลักการของอนุสัญญาฯ แต่ละมาตรา ซึ่งจะอ้างอิงและนำข้อเสนอแนะทั่วไป ในแต่ละเรื่องมาพิจารณาประกอบด้วย

ผลผูกพันตามกฎหมายของอนุสัญญา

อนุสัญญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีมีผลผูกพันตามกฎหมาย กล่าวคือ ประเทศไทยจะต้องออกกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาทุกฉบับที่เข้าเป็นภาคี ด้วยนัยยะเช่นนี้ ประเทศไทยจะต้องใช้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบควบคู่กันไปกับอนุสัญญาฉบับอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งให้ความหมายของ “เด็ก” ว่าหมายถึงผู้มีอายุ

ต่ำกว่า ๑๘ ปี (ทั้งเพศหญิงและเพศชาย) นอกจากนี้จะต้องใช้ประกอบกับกฎหมายภายในด้วย^{๓๔}

รายงานการอนูวัติตามอนุสัญญา CEDAW

ตามข้อ ๑๘ รัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มีหน้าที่ที่จะต้องเสนอรายงานต่อคณะกรรมการอนุสัญญา ภายใน ๑ ปี นับแต่อนุสัญญา มีผลใช้บังคับ

หลังจากนั้นต้องเสนอรายงานทุกๆ ๔ ปี หรือตามที่คณะกรรมการร้องขอ สารสำคัญของรายงานให้กล่าวถึงมาตรการด้านนิติบัญญัติ ด้านตุลาการ ด้านบริหาร หรือมาตรการอื่นๆ ซึ่งรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของอนุสัญญา รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ

หลังจากที่คณะกรรมการได้รับฟังรายงานและตอบข้อซักถามของคณะผู้แทนของรัฐภาคีแล้ว คณะกรรมการจะจัดทำทสรุปข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่างๆ (concluding observation) และมอบให้คณะผู้แทนของรัฐภาคีรับไปดำเนินการต่อไป ในระหว่างที่คณะผู้แทนของรัฐภาคีเสนอรายงานจะมีการออกถ้อยแถลง (press release) ของคณะกรรมการฯ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง รายงานของไทยต่อคณะกรรมการฯ บทสรุปข้อสังเกต (concluding observation) รวมทั้งถ้อยแถลง (press release) ของคณะกรรมการอนุสัญญา เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่จะทราบถึงสถานการณ์

^{๓๔} อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศไม่มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยโดยอัตโนมัติ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายทวินิยม (dualism) ที่จะต้องออกกฎหมายภายในประเทศมารองรับอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบเอกนิยม (monism) ซึ่งถือว่าอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในโดยอัตโนมัติ มีความพยายามที่จะใช้ระบบกฎหมายแบบเอกนิยมในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ

และประเด็นในแต่ละช่วง

นับตั้งแต่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในปีพ.ศ. ๒๕๒๘ ประเทศไทย
ได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการอนุสัญญาฯ ดังนี้

ปีที่เสนอรายงาน	ฉบับที่สมัยประชุม	หมายเหตุ
พ.ศ. ๒๕๓๐	เสนอรายงานฉบับแรก ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณา ร่วมกับรายงานฉบับเพิ่มเติม	สมัยที่ ๙, มกราคม ๒๕๓๓
พ.ศ. ๒๕๔๐	รายงานฉบับที่ ๒ และรายงาน ฉบับที่ ๓ (ฉบับรวม)	
	ซึ่งพิจารณาร่วมกับรายงาน ฉบับเพิ่มเติม	
พ.ศ. ๒๕๔๕	จะต้องเสนอรายงานฉบับต่อไป โดยได้มีการจัดทำรายงาน ฉบับที่ ๔-๕ (ฉบับรวม)	สมัยที่ ๕, ๑ มีนาคม ๒๕๕๐
พ.ศ. ๒๕๕๐	เสร็จเรียบร้อยแล้ว พิจารณารายงานฉบับที่ ๔-๕ (ฉบับรวม)	

ประเทศไทยจะต้องเสนอรายงานฉบับต่อไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๕

กลไกระดับประเทศเพื่อความเสมอภาคหญิงชาย

ถึงแม้ว่าประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่ระบอบประชาธิปไตยมิได้พัฒนาอย่างราบรื่น เนื่องจากการยึดอำนาจโดยทหารหลายครั้ง มีอยู่ช่วงหนึ่ง ที่รัฐบาลทหารได้ปกครองประเทศติดต่อกันอยู่เกือบสามทศวรรษ (ตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐-เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖)

ทุกครั้งที่มีการยึดอำนาจ รัฐบาลจะประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ ส่งผลให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ใช้ปกครองประเทศรวมทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ การยึดอำนาจครั้งล่าสุดในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นฉบับชั่วคราว (ฉบับที่ ๑๗) ต่อมาได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ซึ่งผ่านการลงประชามติรับรองในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๘

รัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในช่วงที่การเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่บ้าง จะปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลโดยทั่วไป โดยมีได้ระบุถึงความเสมอภาคทางเพศอย่างเฉพาะเจาะจงมีเพียง ๕ ฉบับเท่านั้น ที่รับรองความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงไว้อย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับนี้ ได้แก่

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม
พุทธศักราช ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อกล่าวถึงความเสมอภาคทางกฎหมายของสตรี จะต้อง
ศึกษาพัฒนาการของกฎหมายทั้งระบบในทุกลำดับชั้นของกฎหมาย จะศึกษา
เฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้นไม่ได้ ทั้งนี้
เนื่องจากอาจจะมีกฎหมายในลำดับรองอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมาย
พระราชบัญญัติพิเศษ กฎระเบียบข้อบังคับ หรือแม้กระทั่งการกีดกัน
เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงด้วยสาเหตุทางเพศอยู่

การเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ (Sex หรือ Gender
Discrimination) จะต้องแยกพิจารณากรณีการเลือกปฏิบัติโดยบทบัญญัติ
ของกฎหมาย (Discrimination by Law) เช่น การบัญญัติห้ามมิให้
เพศใดเพศหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเลือกปฏิบัติต่อเพศใด
เพศหนึ่งอย่างชัดแจ้ง และการเลือกปฏิบัติที่มีให้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง
แต่ก่อให้เกิดผลที่ไม่เท่าเทียมกันต่อชายหรือหญิง (Discrimination by
Practice)

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ
ค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๔๐ ระบุว่าการค้าประเวณีเป็นความผิด ไม่ว่าผู้ค้าประเวณี
จะเป็นเพศชายหรือเพศหญิง ซึ่งในแง่ของเนื้อหาเป็นบทบัญญัติที่เท่าเทียม
เสมอภาค เนื่องจากลงโทษผู้ค้าประเวณีทั้ง ๒ เพศ แต่ในทางปฏิบัติ
ปรากฏว่าตำรวจจะจับกุมเฉพาะผู้ค้าประเวณีที่เป็นเพศหญิงเท่านั้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องสถานภาพทางกฎหมายจะต้องศึกษา แยกแยะเป็นด้านๆ ว่า กฎหมายกำหนดสถานภาพทางกฎหมายระหว่างชาย และหญิงในเรื่องเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ในแต่ละช่วง ของประวัติศาสตร์ไว้อย่างไร จะสรุปโดยเหมารวมว่าหญิงชายมีความ เท่าเทียมเสมอภาคกันทางกฎหมายแล้ว โดยไม่แยกแยะให้เห็นแต่ละ ยุคสมัยในแต่ละด้านไม่ได้ สถานภาพทางกฎหมายของสตรีวิวัฒนาการ ผันแปรไปตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของ แต่ละยุคสมัย ทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ มีลักษณะเป็นพลวัตรไม่หยุดนิ่ง^{๓๖}

หลักการและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้ง ๕ ฉบับ จะชี้ให้เห็น พัฒนาการสถานภาพทางกฎหมายของสตรี โดยสังเขปดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ รับรองสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการ สมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติของสตรี รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมักถูก หยิบยกขึ้นเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่อ้างว่าหญิงและชายมีสิทธิ เท่าเทียมกันแล้ว แต่แท้ที่จริงรัฐธรรมนูญมิได้รับรองความเสมอภาค ระหว่างเพศในเรื่องอื่นๆ นอกเหนือไปจากสิทธิทางการเมืองในระดับชาติ

แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในลำดับรองอื่นๆ เช่น กฎหมายลักษณะบุคคล กฎหมายลักษณะครอบครัว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังกีดกันและเลือกปฏิบัติต่อหญิงอยู่

^{๓๖} ผู้เขียนได้กล่าวถึงพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางกฎหมาย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของผู้หญิงโดยสังเขป ตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ถึงยุคปัจจุบัน เนื้อหาส่วนหนึ่งจะตีพิมพ์ในหนังสือ เล่มที่ ๓ ชื่อ **พลังผู้หญิงกับการสร้างบ้านแปงเมือง : กฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง**

ยิ่งไปกว่านั้นการที่ประเทศต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จเป็นเวลานานเกือบสามทศวรรษ (พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๕๑๖) ทำให้ประชาชนไทยทั้งชายและหญิงต่างถูกริดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความเสมอภาคทางการเมืองของหญิงที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ รับรองไว้จึงเป็นหมัน

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นภายหลังการโค่นล้มรัฐบาลทหาร นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่รับรองสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงในทุกๆ ด้าน มิได้จำกัดเฉพาะสิทธิทางการเมืองระดับชาติเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการปฏิวัติสถานภาพทางกฎหมายของสตรี

ถึงแม้ว่าหลักเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศจะไม่มีผลใช้บังคับทันทีในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ให้เวลา ๒ ปี แก่หน่วยงานของรัฐในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่จำกัดสิทธิสตรีหรือให้มีการออกกฎหมายใหม่เพื่อรับรองให้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชาย (มาตรา ๒๓๖ บทเฉพาะกาล) แต่ก่อนที่จะครบกำหนด ๒ ปี หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้เร่งรัดการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อให้หญิงได้รับความเสมอภาคมากขึ้น เช่น การแก้ไขหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิสตรีในกฎหมายลักษณะบุคคล กฎหมายลักษณะครอบครัว ซึ่งเคยกำหนดให้หญิงที่สมรสแล้ว มีสถานภาพที่ด้อยกว่าสามี นอกจากนี้ ยังแก้ไขระเบียบของกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทยให้ผู้หญิงมีสิทธิสมัครสอบเข้ารับราชการเป็นผู้พิพากษาและอัยการ

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของการแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่กีดกันเลือกปฏิบัติในทางเพศมีระยะสั้นเพียงแค่ ๒ ปี เท่านั้น ก็เกิดการยึดอำนาจของฝ่ายทหารในเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาหลังจากนั้นก็มิได้มีบทบัญญัติ ซึ่งรับรองความเสมอภาคระหว่างชายหญิงไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่ในฐานะที่เป็นประเทศภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยจึงได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก ซึ่งส่งผลต่อการปรับปรุงสภาพของสตรีด้วย

โดยประเทศไทยต้องเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การสหประชาชาติเนืองด้วย “ปิตริสากล” และ “ทศวรรษสตรี” ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๘ และต่อมาได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women หรือ CEDAW) อนุสัญญาฯ ฉบับนี้รับรองความเสมอภาคของโอกาสในด้านการพัฒนาตนเองอย่างเป็นองค์รวมของสตรี และเปิดโอกาสให้สตรีเข้าร่วมในการพัฒนาสังคมโดยไม่ถูกกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยเหตุที่เป็นเพศหญิง

นอกจากนี้ ภายในประเทศได้มีการก่อตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ” (กสส.) ขึ้นตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๒^{๓๗} กสส. มีอำนาจหน้าที่เสนอให้แก้ไขกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับซึ่งกีดกันเลือกปฏิบัติ หรือเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้น ซึ่ง กสส. ได้ประสบความสำเร็จมาแล้วในหลายเรื่อง

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

^{๓๗} ปัจจุบันคือสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชาวไทย เหมือนรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๑๗ เพียงแต่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔ ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงรักษาส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคระหว่างเพศ” หมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ เป็นเพียงแนวทางในการบัญญัติกฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐเท่านั้น

ต่อมาได้มีการรณรงค์เรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นต่างๆ รวมทั้งการบัญญัติรับรองความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องกรณีที่มีการกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศได้ การเรียกร้องดังกล่าวได้นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (พุทธศักราช ๒๕๓๔ ฉบับที่ ๕) โดยนำบทบัญญัติที่ว่าด้วยความเสมอภาคทางเพศ ซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยตามเดิมที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ หลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงมีผลใช้บังคับได้ทันที เนื่องจากไม่มีบทเฉพาะกาลเหมือนรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๑๗

(๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นฉบับที่เพิ่งจะถูกเลิกไปโดยการยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็น

“รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นผ่านสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนยิ่งกว่าฉบับอื่นๆ กล่าวโดยเฉพาะสำหรับเพศหญิง นอกจากจะได้รับความคุ้มครองในบทบัญญัติอื่นในฐานะประชาชนทั่วไปแล้วยังได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มเติมขึ้นอีกหลายมาตรา

การที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นเพศหญิงเป็นพิเศษก็เนื่องมาจากการผลักดันของ “เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นศูนย์รวมขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรี รวมทั้งสถาบันการศึกษาด้านสตรี “เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ” ได้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ผู้หญิงที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังได้เผยแพร่ ความรู้ ความเข้าใจ ว่ารัฐธรรมนูญจะมีส่วนในการยกสถานะภาพของเพศหญิงอย่างไร ที่สำคัญเหนืออื่นใดคือการผลักดันให้มีการบัญญัติหลักการ ซึ่งรับรองความเสมอภาคและให้สิทธิและการคุ้มครองแก่เพศหญิงเป็นพิเศษดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

๑. หลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง ที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญและจากกฎหมาย อย่างเท่าเทียมเสมอภาคกันโดยไม่ถูกกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ (มาตรา ๕, มาตรา ๓๐, มาตรา ๘๐ และดูมาตรา ๒๓ วรค ๒ ซึ่งให้สิทธิแก่องค์กรสตรีในการเสนอพระนามพระราชธิดาในการสืบราชสันตติวงศ์ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้แต่งตั้งรัชทายาทไว้)

๒. เปิดช่องให้รัฐกำหนดมาตรการพิเศษ (Affirmative Action)

เพื่อขจัดอุปสรรคหรือเพื่อส่งเสริมบุคคลที่ถูกกีดกันหรือถูกเลือกปฏิบัติ เช่น สตรี ผู้พิการ หรือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆ ให้สามารถบรรลุถึงความเสมอภาคได้ โดยไม่ให้ถือว่ามาตรการดังกล่าวนี้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนอื่นๆ โดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มผู้ที่ได้กล่าวมาข้างต้นถูกปิดกั้นโอกาสมานาน (มาตรา ๓๐ วรรคสาม)

(๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงยึดบทบัญญัติสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้ทั้งหมด นอกจากนี้ยังแจ่มแจ้ง สิทธิและเสรีภาพและแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็นด้านต่างๆ โดยกล่าวถึง สิทธิเสรีภาพ และหลักการการมีส่วนร่วมของผู้หญิงไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นบทบัญญัติใดที่มีระบุคำว่า “สตรี” ไว้ ก็ต้องตีความว่าสตรีย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะที่เป็นประชาชนด้วย เมื่อกล่าวถึงคนกลุ่มอื่นๆ เช่น เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ ฯลฯ ก็ต้องตระหนักว่ามีเพศหญิง อยู่ในกลุ่มนั้นๆ ด้วย ผู้เขียนจะยกมาตราที่กล่าวถึงสตรีโดยเฉพาะเจาะจง เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

หมวด ๔ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

มาตรา ๔๐ (๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม ในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ

มาตรา ๕๒ วรรคสอง เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว

มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว นอกจากนี้ยังบัญญัติต่อไปในส่วนที่ ๕ แผนนโยบายแห่งรัฐด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในมาตรา ๘๑ (๕) ให้สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว เป็นการปรับปรุงมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ดียิ่งขึ้น

หมวด ๕ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และพึ่งพาตนเองได้

ส่วนที่ ๗ แผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๗) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงาน

ที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

มาตรา ๘๗ กล่าวถึงแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนหญิงชายที่ใกล้เคียงกัน ในด้านต่างๆ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในทุกระดับ การตัดสินใจทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การส่งเสริมและให้การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง รวมทั้งการสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชน ที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ

โอกาสที่เท่าเทียมกันในการเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๙๗ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของทุกพรรคการเมือง ต้องคำนึงถึงโอกาสสัดส่วนที่เหมาะสม และความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย

วุฒิสมาชิก

มีจำนวน ๑๕๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน และจำนวนที่เหลือมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก โดย มาตรา ๑๑๔ วรรคสองบัญญัติว่า การสรรหาวุฒิสมาชิกให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสมาชิก และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้

ความสามารถในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคตามวรรคหนึ่งที่เท่าเทียมกันรวมทั้ง การให้โอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

การมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย

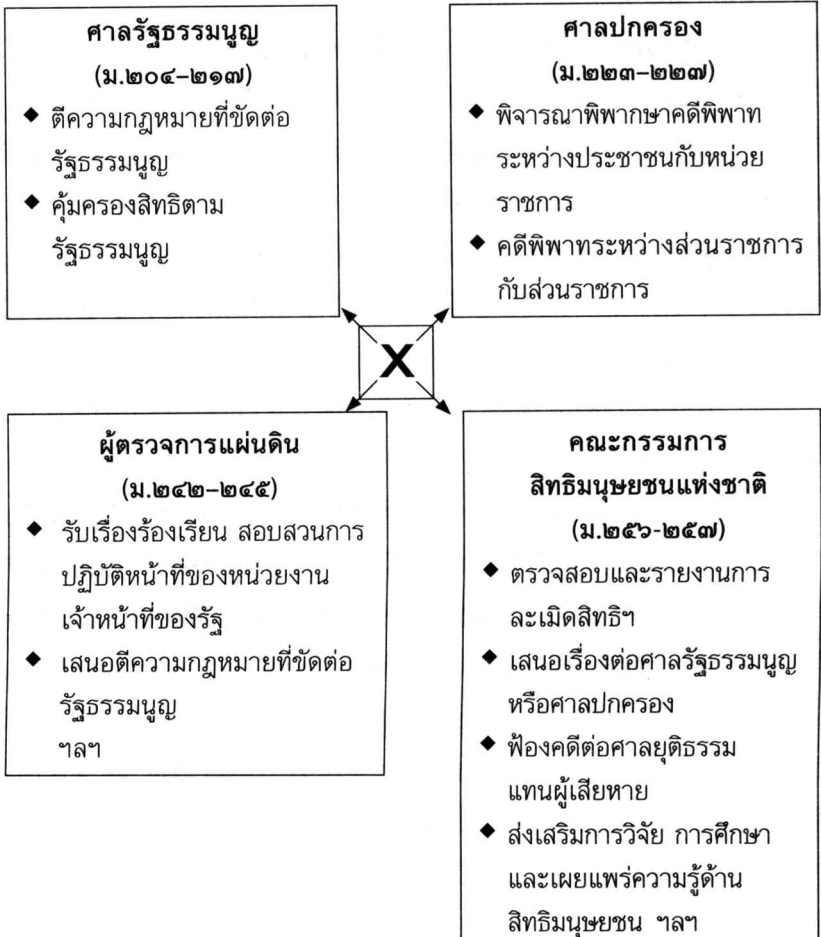
มาตรา ๑๕๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ ซึ่งมีได้พิจารณาโดยกรรมวิธีการเต็มสภา ให้ตั้งกรรมธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมธิการทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีสัดส่วนหญิงชายที่ใกล้เคียงกัน มาตรานี้ปรับปรุงจากมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๔๐

กลไกการคุ้มครองความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเขียนเป็นแผนภูมิดังท้ายบท

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งเกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มประชาชนที่คัดค้านต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” และกลุ่มที่สนับสนุนเครือข่ายของนักการเมืองในระบอบทักษิณ ที่ติดต่อกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๘ จนถึงปัจจุบัน (พฤศจิกายน ๒๕๕๒) นำไปสู่ความพยายามของฝ่ายหลังที่จะแก้ไขยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.๒๕๕๐ และเหตุการณ์ทั้งหมดได้นำไปสู่การปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์ ๗ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑ ที่จะขยายความต่อไปในหนังสือเล่มที่ ๓

แผนภูมิ

กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐^{๓๔}



^{๓๔} ปรับปรุงจาก ศราวุฒิ ปทุมราช. กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. จัดพิมพ์โดยมูลนิธิฟรีดริชเอแบร์ค (FES), ๒๕๕๔, หน้า ๓

ภาคสอง

สถานภาพทางกฎหมาย ของหญิงโหวงไห่ปัจจุบัน

งานเขียนในส่วนนี้ จะกล่าวถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการพื้นฐานของผู้หญิงในสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นคน ด้านแรกจะเป็นเรื่องสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย ด้านที่สองจะเป็นเรื่องสิทธิในครอบครัวและมรดก ด้านที่สาม ได้แก่ กฎหมายและนโยบายของรัฐในการคุ้มครองผู้หญิงและเด็กจากธุรกิจบริการทางเพศ

รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและนโยบายของรัฐและมาตรฐานของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในแต่ละเรื่อง โดยจะใช้ข้อมูลจากหลายแหล่งประกอบกันเพื่อให้ได้ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์เท่าที่จำเป็น และกล่าวถึงสถานการณ์ปัจจุบัน ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์จะได้จากแผนพัฒนาสตรีระยะยาวฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๔๔) ระยะเวลาของแผนนี้สอดคล้องกับการดำเนินการขององค์การสหประชาชาติในเรื่องปีสตรีสากล (พ.ศ.๒๕๑๘) และทศวรรษสตรีเพื่อความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ (พ.ศ.๒๕๑๘ - ๒๕๒๘)

แผนพัฒนาสตรีระยะยาวนี้ ได้ใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนสตรีระยะ ๕ ปี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕

(พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) และฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๓๐ - ๒๕๓๔)^๙ เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แก่

(๑) การที่รัฐบาลได้โอนงานของคณะกรรมการพัฒนาสตรีไปฝากไว้กับสภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์

(๒) การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และอนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับต่อประเทศไทย นับตั้งแต่วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๒๘ เป็นต้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ในรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ให้เป็นองค์กรระดับชาติ เพื่อรับผิดชอบงานด้านกิจการสตรี คณะกรรมการ กสส. ได้ทบทวนแผนพัฒนาสตรีระยะยาวฉบับแรก และจัดทำ “นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๕๔) ซึ่งเป็นแผนสตรีระยะยาวฉบับที่ ๒ แผนฉบับนี้ได้ใช้เป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๓๙) ฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) และ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕ - ๒๕๔๙)^{๑๐}

ส่วนแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักไปที่การปรับเปลี่ยนเจตคติของสังคมไทยโดยมองว่าอิทธิพลของระบบ

^๙ แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕ - ๒๕๔๙). คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า ๔. ต่อไปจะอ้างว่าแผนพัฒนาสตรี ฯ ฉบับที่ ๙

^{๑๐} อ้างแล้ว หน้าเดียวกัน

ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมดั้งเดิมของสังคมเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย ในหลายด้าน และการละเลยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้หญิง

แผนพัฒนาสตรีฉบับนี้ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ด้านการพัฒนาคุณภาพคน และสังคมไทยไปสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาซึ่งได้บรรจุเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคของบทบาทหญิงชาย โดยเฉพาะบทบาทผู้หญิงในการบริหารและการปกครองทุกระดับรวมทั้งการสร้างความรู้ตระหนักถึงคุณค่าและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งของตนเองและผู้อื่นไว้ด้วย^๓

เมื่อนำเสนอข้อมูลพื้นฐานและทำการเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายและนโยบายของรัฐตามมาตรฐานของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบแล้ว จะเสนอแนะมาตรการด้านต่าง ๆ เพื่อให้ผู้หญิงบรรลุสถานภาพอันพึงประสงค์ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

^๓ แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) หน้า ก. ต่อไปจะอ้างว่า แผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๑๐



ผูกพันกับสิทธิต่อชีวิตร่างกาย และสุขภาพอนามัย

ภาพหน้า

สิทธิต่อชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานใน “ความเป็นคน” หรืออาจเรียกว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” ของผู้ที่เกิดมาเป็นคนทุกคน ปัจจุบันนี้ทุกสังคมที่เจริญแล้วยอมรับว่า ปัจเจบุคคลทุกคนต่างเป็นเจ้าของชีวิตและร่างกายของตน ดังนั้น มนุษย์จึงมีสิทธิหรืออำนาจในชีวิตและร่างกายของตน^{*} และสิทธิดังกล่าวนี้ทำให้บุคคลอื่นแม้แต่พ่อแม่ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด

^{*} ถึงแม้มนุษย์จะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายของตนเอง แต่สิทธิดังกล่าวนี้นี้ต้องใช้ในขอบเขตที่สังคมหรือรัฐเห็นว่าเหมาะสม การใช้ชีวิตและร่างกายของตนเองนอกขอบเขตที่สังคมหรือรัฐเห็นว่าไม่เหมาะสมและอาจสร้างผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม อาจถูกกำหนดให้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายได้ ฐานความผิดหลายฐานเชื่อมโยงกับภาวะความเป็นเพศหญิง เช่น ความผิดฐานทำแท้งเองแท้งลูก การลงโทษกรณีการขายบริการทางเพศ หรืออาจเป็นฐานความผิดที่เกิดจากการขายอวัยวะ ซึ่งจะมีประเด็นพิจารณาว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายจะมีความผิดหรือไม่

มีหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่อสิทธิในชีวิตร่างกายของปัจเจกบุคคลนั้น ๆ บุคคลอื่นจะมาทำร้าย หรือทำความเสียหายต่อชีวิตร่างกายของผู้ใดผู้หนึ่งไม่ได้ ถ้ากระทำถือว่าผิดกฎหมาย สิทธิต่อชีวิตและร่างกายจึงเป็นสิทธิที่กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ รับรองและให้การปกป้องคุ้มครอง

สาระสำคัญของอนุสัญญา ฯ

การคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตร่างกาย

เดิมอนุสัญญาฯ ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิต่อชีวิตและร่างกายของผู้หญิงไว้ด้วย ซึ่งทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ความไม่สมบูรณ์ของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เป็นอย่างมาก^๓ แต่ต่อมาในคราวประชุมครั้งที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการของอนุสัญญาฯ ด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ได้จัดทำข้อเสนอแนะทั่วไป ข้อ ๑๙ มีสาระสำคัญว่า คณะกรรมการฯ มีมติให้ขยายความหมายของการกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ (gender discrimination) ให้ครอบคลุมไปถึงความรุนแรงทางเพศที่กระทำต่อสตรี (gender – based violence) ด้วย โดยคณะกรรมการฯ ให้ความหมายของคำนี้ว่า

“ความรุนแรงทางเพศ หมายถึง ความรุนแรงที่กระทำต่อผู้หญิงโดยตรง และเป็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นเนื่องจากความเป็นหญิงหรือเป็น

^๓ เหตุผลที่ไม่ได้บัญญัติ อาจมองในแง่ที่ว่าผู้ร่างอนุสัญญาเห็นว่า อนุสัญญาซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องใช้ควบคู่กับกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ความคุ้มครองในเรื่องสิทธิต่อชีวิตและร่างกายอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม พึงตระหนักว่าประเด็นสิทธิต่อชีวิตและเนื้อตัวร่างกายของผู้หญิงเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งสังคมภายใต้ระบบชายเป็นใหญ่ยังไม่เข้าใจ และมีเรื่องที่จะต้องกล่าวถึงให้มากเป็นพิเศษ

ความรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิงอย่างรุนแรงเป็นที่เห็นได้ชัดจนความรุนแรงหมายถึงการกระทำต่อร่างกาย จิตใจ การทำร้าย หรือการทารุณกรรมทางเพศ การข่มขู่ว่าจะกระทำการดังกล่าว การบังคับขู่เข็ญหรือการกระทำใด ๆ ที่ทำให้เสื่อมเสียอิสราภาพ”^๓

คณะกรรมการฯ ยืนยันว่าความรุนแรงใด ๆ ที่กระทำต่อผู้หญิงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง ซึ่งสิทธินี้ได้รับการยอมรับและให้ความคุ้มครองในระดับสากล ทั้งนี้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ที่ก่อให้เกิดความรุนแรงนั้นจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม คณะกรรมการฯ ได้กล่าวย้ำว่า พันธกรณีของรัฐภาคี มิได้จำกัดเฉพาะความรับผิดชอบความรุนแรงทางเพศที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงกรณีที่รัฐไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างแข็งขันในการป้องกันความรุนแรงทางเพศที่เกิดจากการละเมิดของเอกชน หรือการที่รัฐล้มเหลวในการสืบสวน การลงโทษ หรือการให้มีการชดเชยค่าเสียหาย

คณะกรรมการฯ ยังได้เรียกร้องต่อรัฐภาคีของอนุสัญญาในข้อเสนอนี้ ๑๙ ให้ใช้มาตรการที่จำเป็นทุกประการในการป้องกันความรุนแรงทางเพศที่จะเกิดขึ้นต่อผู้หญิง มาตรการเหล่านี้ ไม่ควรจำกัดเฉพาะมาตรการทางกฎหมายในด้านของการดำเนินการทางแพ่งและทางอาญาเท่านั้น แต่ควรจะรวมไปถึงมาตรการเชิงป้องกันอื่น ๆ รวมทั้งการให้บริการสนับสนุนช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากความรุนแรงทางเพศ

การผลักดันการคุ้มครองสตรีจากความรุนแรงฯ ของคณะกรรมการฯ ที่ได้กล่าวมานี้ ได้รับแรงสนับสนุนจากงานพัฒนาด้านอื่น ๆ

^๓ ข้อเสนอนี้ทั่วไปของคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ แปลโดย วราภรณ์ แซ่มสนิท

กล่าวคือ พ.ศ. ๒๕๓๖ (๑๙๙๓) สมัชชาสหประชาชาติได้ผ่านมติที่ ๔๘/๑๐๔ เพื่อรับรองปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงทางเพศต่อสตรีโดยปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงทางเพศต่อสตรีได้เรียกร้องให้ประชาคมโลกมีบทบาทร่วมกันในการขจัดความรุนแรงทางเพศทุกรูปแบบ ไม่ว่าความรุนแรงนั้นจะเกิดในที่สาธารณะหรือชีวิตส่วนตัวก็ตาม^๔

การคุ้มครองสุขภาพอนามัยของสตรี

ในส่วนที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของสตรีนั้น อนุสัญญาฯ ข้อ ๒ วรรคแรก เรียกร้องให้รัฐสร้างหลักประกันในการที่ชายและหญิงจะได้รับบริการด้านสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เนื่องจาก โดยทั่วไปหญิงจะมีโอกาสเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขน้อยกว่าเพศชาย เนื่องจากโดยเฉลี่ยแล้วผู้หญิงจะมีสถานภาพที่ไม่เท่าเทียม เหตุผลอีกประการหนึ่งได้แก่สภาวะของความเสี่ยงในปัญหาสุขภาพบางด้านโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์ (reproductive health)

การที่ผู้หญิงจะมีโอกาสที่เท่าเทียมในการได้รับบริการด้านสาธารณสุขนั้น หมายถึงการที่รัฐจะต้องเพิกถอนหรือขจัดอุปสรรคระเบียบกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือทางสังคมบางประการที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้หญิงสามารถใช้บริการทางสุขภาพได้อย่างเต็มที่ รัฐจะต้องหามาตรการที่จะสนับสนุนส่งเสริมให้สตรีทุกคนได้มีโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และควรให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อผู้หญิงบางกลุ่มที่ไม่สามารถ

^๔ Discrimination Against Women : The Convention and the Committee. Human Rights Fact Sheet No.๒๒

เข้าถึงบริการเหล่านี้ ซึ่งอุปสรรคทั้งหลายอาจเกิดจากภาวะความยากจน การไม่รู้หนังสือ หรือ อาจเป็นเพราะอยู่ห่างไกลจากบริการ เช่น หญิงชนบท เป็นต้น^๕

ปัจจุบันเริ่มมีความตื่นตัวเกี่ยวกับสิทธิด้านอนามัยเจริญพันธุ์ (reproductive health) ของผู้หญิง ถึงแม้ว่าสิทธิดังกล่าวนี้จะยังไม่เป็นที่ยอมรับในทุกสังคม แต่คงจะเป็นที่ยอมรับกันว่า ความสามารถของผู้หญิงในการควบคุมภาวะเจริญพันธุ์ของตนเองเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ผู้หญิงสามารถจะบรรลุถึงสิทธิของความเป็นมนุษย์ของตนโดยสมบูรณ์ในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งด้านสุขภาพได้^๖

ด้วยแนวคิดดังกล่าว อนุสัญญาฯ ข้อ ๑๒ จึงให้ความสำคัญต่อการวางแผนครอบครัวและส่งเสริมบทบาทของชายและหญิงในการสมัครใจเข้ารับบริการด้านการวางแผนครอบครัว และเรียกร้องให้รัฐเผยแพร่ข้อมูล และให้การศึกษาเกี่ยวกับวิธีการวางแผนครอบครัวที่ได้มาตรฐานทางการแพทย์ กฎหมายหรือระเบียบกฎหมายใด ๆ ก็ตามที่เป็นเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการใช้บริการด้านการวางแผนครอบครัวของผู้หญิง หรือบริการทางการแพทย์อื่น ๆ ถือว่าขัดแย้งต่ออนุสัญญาฯ และควรจะต้องมีการแก้ไข ตัวอย่างของเงื่อนไขเหล่านี้ เช่น การกำหนดเงื่อนไขว่าผู้หญิงจะต้องได้รับอนุญาตจากสามีหรือญาติใกล้ชิดก่อนที่จะรับการดูแลรักษา หรือก่อนการได้รับข้อมูลบางอย่าง เป็นต้น

^๕ Discrimination Against Women อ้างแล้ว หน้า ๒๒ - ๒๔

^๖ Discrimination Against Women อ้างแล้ว

ในกรณีที่มีระเบียบว่าผู้หญิงจะต้องได้รับอนุญาตจากสามีหรือญาติก่อนที่จะได้รับการดั่งที่ได้กล่าวมา ต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบนี้ไป รัฐภาคีจะต้องชี้แจงให้บุคลากรด้านสาธารณสุขและชุมชนเข้าใจว่าผู้หญิงไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับอนุญาตเช่นนั้นก่อน ถึงจะมีสิทธิที่จะได้รับการบริการ และให้เป็นที่ยอมรับและเข้าใจกันว่า การกำหนดเงื่อนไขที่กล่าวมาเป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้หญิง^๗

อนุสัญญาฯ ก่อนข้างจะให้ความสำคัญต่อบทบาทการเป็นมารดา โดยอนุสัญญาฯ ได้กล่าวถึงบทบาทของสตรี ที่มีต่อสวัสดิการของครอบครัว และพัฒนาการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำคัญในฐานะแม่ผู้ให้กำเนิดบุตร ซึ่งเป็นภารกิจทางสังคมอันยิ่งใหญ่ที่สตรีมีต่อมวลมนุษยชาติ ดังนั้น ความเป็นแม่ที่จะต้องให้กำเนิดและการเลี้ยงดูบุตร จึงไม่ควรถูกใช้เป็นเงื่อนไขของการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทางตรงกันข้าม บทบาทนี้ควรได้รับการปกป้องคุ้มครองจากสังคม และควรส่งเสริมให้บิดามิบทบาทร่วมกับมารดาในการอบรมเลี้ยงดูบุตร นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังได้กล่าวถึงความสำคัญของสตรีในการค้าจนเศรษฐกิจของครัวเรือน ทั้งในการสร้างรายได้ที่เป็นตัวเงินและบทบาทอื่น ๆ ซึ่งมีได้มีการตีค่าเป็นตัวเงินอีกด้วย

ในด้านสุขภาพนั้น สตรีไม่ว่าจะอยู่ในเมืองหรือชนบท ควรได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของครอบครัว ผู้หญิงควรได้รับข้อสนเทศและคำแนะนำเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว รวมทั้งมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการตัดสินใจอย่างอิสระและมีความ

^๗ Discrimination Against Women อ้างแล้ว

รับผิดชอบในจำนวนบุตรและระยะห่างในการมีบุตร ผู้หญิงควรได้รับการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ การคลอดบุตรและระยะหลังคลอดบุตร การได้รับโภชนาการที่เพียงพอระหว่างตั้งครรภ์และระยะการให้นม บริการเหล่านี้ควรเป็นบริการที่ให้เปล่าเมื่อจำเป็น

นอกจากนี้ ผู้หญิงควรได้รับความคุ้มครองด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยเฉพาะความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการมีบุตร ผู้หญิงควรได้รับประโยชน์จากระบบประกันสังคม (social security) โดยเฉพาะกรณีของการเกษียณอายุ การตกงาน การเจ็บป่วย การทุพพลภาพ ชราภาพ หรือหมดสมรรถนะในการทำงาน ผู้หญิงควรได้รับค่าจ้างในระหว่างพักงาน และควรได้รับประโยชน์จากบริการสังคม (social services) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิการด้านการเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งบริการเหล่านี้จะแบ่งเบาภาระของมารดาและบิดา ซึ่งต้องทำงานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อครอบครัว ควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการอนุสัญญาฯ ยังได้ให้ความสนใจต่อประเด็นสุขภาพหญิงอีก ๒ ประเด็น ได้แก่

(๑) การกีดกันเลือกปฏิบัติต่อสตรีในยุทธศาสตร์การป้องกันแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ระดับชาติ

(๒) ประเด็นดั้งเดิมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้หญิง

ในส่วนที่เกี่ยวกับโรคเอดส์นั้น คณะกรรมการอนุสัญญาฯ ได้จัดทำข้อเสนอแนะข้อที่ ๑๕ ซึ่งได้ผ่านการรับรองของคณะกรรมการอนุสัญญาฯ ในสมัยประชุม ในปี พ.ศ.๒๕๓๓ เรียกร้องให้รัฐภาคีส่งเสริมบทบาทสตรีในเรื่องเกี่ยวกับโรคเอดส์ โดยให้มองผู้หญิงในฐานะผู้ให้การรักษาพยาบาล

ผู้หญิงในฐานะบุคลากรสาธารณสุข และผู้หญิงในฐานะผู้ทำหน้าที่ในการให้การศึกษาเกี่ยวกับการป้องกันโรคเอดส์ และในขณะเดียวกันให้ตระหนักถึงสถานภาพอันต่ำต้อยและการขาดอำนาจต่อรองของผู้หญิงในบางสังคมซึ่งทำให้ผู้หญิงตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอดส์มากขึ้น

คณะกรรมการอนุสัญญาฯ ร่วมกับคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยได้ร่วมกันปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเพณีปฏิบัติดั้งเดิมของสังคมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้หญิง ซึ่งคณะกรรมการอนุสัญญาฯ ได้ให้ความสำคัญ และได้ทำข้อเสนอแนะไว้ในข้อที่ ๑๒ เกี่ยวกับการกระทำทารุณกรรมต่ออวัยวะเพศของผู้หญิง (genital mutilation) ได้แก่ การขลิบปมกระสันต์ (clitoris) และการเย็บปิดอวัยวะของเพศหญิง^๙ การปฏิบัติเกี่ยวกับการให้กำเนิดทารกที่เป็นอันตราย (dangerous birth practices) และการเลือกเพศบุตรโดยให้ความสำคัญต่อเพศชายมากกว่า และเมื่อตรวจพบว่าทารก

^๙ อ่านรายละเอียดการกระทำทารุณกรรมต่ออวัยวะเพศหญิงในบทความ **พิธีขลิบอวัยวะเพศของสตรี** Trail โดย Emily และ Per Olla D' Aulaire แปลโดย ปราณี วงษ์เทศ, ตีพิมพ์ในเพศและวัฒนธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔, บริษัท ศิลปวัฒนธรรม จำกัด หน้า ๒๕๖ - ๒๖๔ พิธีนี้จะเนียนปมคลิสตอริสภายนอกทั้งหมดของเด็กหญิงตั้งแล้วเย็บแผลให้ติดกัน พิธีนี้เรียกกันว่าพิธีปาโรนิก ซึ่งเป็นภาษาโบราณอียิปต์ แปลว่า "การเย็บ" บทความนี้ตีพิมพ์ในหนังสือ Reader's Digest ตีพิมพ์เดือนมีนาคม ๑๙๘๑ (๒๕๒๔)

เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.๒๕๓๔ ผู้เขียนได้ไปร่วมการประชุมสตรีระดับโลกภายหลัง ๑๐ ปี หลังจากสิ้นสุดทศวรรษสตรีที่เมืองหวยโรล สาธารณประชาธิปไตยประชาชนจีน และเห็นบอร์ดนิทรรศการที่แสดงภาพถ่ายที่หญิงสูงอายุหลายคนกำลังจับมือและกางขาเด็กทารกเพศหญิงเพื่อทำการขลิบปมคลิสตอริส ทารกกำลังร้องไห้จ้าภายใต้มีกาละมังตั้งรองรับเลือดสีแดงฉาน

ในครรภ์เป็นหญิงก็จะทำแท้ง เป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ทารกเพศหญิง (female infanticide)

คณะกรรมการอนุสัญญาฯ ได้เรียกร้องให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง กำหนดมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญา ซึ่งมาตรการเหล่านี้อาจ ประกอบด้วยมาตรการด้านการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ผ่านการศึกษา การจัดฝึกอบรม การสัมมนา การพัฒนานโยบายสาธารณสุข แห่งชาติเพื่อยุติการกระทำทารุณกรรมต่ออวัยวะเพศหญิง การสนับสนุน ส่งเสริมการทำงานขององค์กรต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการยุติปัญหา ความรุนแรงต่อเพศหญิงในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา^๙

โครงสร้างประชากรกับนโยบายสาธารณสุขไทย

แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) และแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ได้ให้ข้อมูล พื้นฐานเกี่ยวกับประชากรสตรีไว้ดังนี้^{๑๐}

^๙ Discrimination Against Women, อ้างแล้ว หน้า ๖

^{๑๐} แผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) หน้า ๑๔ และแผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน้า ๙

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

ประชากรสตรีสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ประเทศไทยมีโครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลงไป โดยจำนวนประชากรวัยเด็กลดลงเป็นลำดับ แต่ประชากรสูงอายุมีจำนวนสูงขึ้น โดยเฉพาะสตรีสูงอายุ สถิติจำนวนประชากรสูงอายุของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่า เมื่อสิ้นปี ๒๕๔๗ ประเทศไทยมีประชากรสูงอายุจำนวน ๖.๕ ล้านคน จากจำนวนประชากรทั้งหมด ๖๒ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๑ ของประชากรทั้งหมด โดยเป็นผู้สูงอายุหญิง ๓.๖ ล้านคน ผู้สูงอายุชาย ๒.๙ ล้านคน และในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า ทั้งจำนวนและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุของไทยจะเพิ่มขึ้นประมาณ ๑๔ ล้านคน

โครงสร้างสังคมไทยที่จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยมีผู้สูงอายุเพศหญิงมากกว่าชาย ซึ่งให้เห็นความจำเป็นในการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพและการจัดสวัสดิการทางสังคมที่สอดคล้องกัน^{๑๑}

ประชากรสูงอายุที่มากขึ้น มีผลกระทบต่อสตรีในฐานะผู้ดูแลผู้สูงอายุ

จากการสำรวจประชากรวัย ๑๓ - ๕๙ ปีในปี ๒๕๓๗ พบว่า ประชากรร้อยละ ๘๐ - ๘๕ (อายุตั้งแต่ ๕๐ ปีขึ้นไป) ให้การดูแลบิดามารดา โดยสองในสามของผู้ดูแลเป็นสตรี ร้อยละ ๖๔ เป็นบุตรและร้อยละ ๒๗ เป็นคู่สมรส สภาวะของสังคมไทยที่เรียกว่า “ภาวะประชากรสูงอายุ” (population ageing) จะส่งผลให้สตรีจำนวนมากต้องรับภาระทั้งงาน

^{๑๑} แผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) หน้า ๑๖

นอกบ้าน งานในบ้าน และการดูแลบิดามารดา หรือญาติผู้สูงอายุ ดังนั้น การสร้างระบบบริการ หรือสวัสดิการสังคมที่สนับสนุนและเอื้ออำนวย ต่อสตรีที่ต้องดูแลผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการวางแผนพัฒนาสตรีไทย ในอนาคต^{๑๒}

รูปแบบครัวเรือนและหัวหน้าครัวเรือน

สตรีไทยมีแนวโน้มจะเป็นหัวหน้าครัวเรือนและรับภาระเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุเพียงลำพัง การที่ครัวเรือนไทยมีขนาดเล็กลง และมีแนวโน้มที่จะเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการอพยพ ย้ายถิ่นไปทำงานของสมาชิกในครอบครัว การหย่าร้าง ถูกสามีหรือฝ่ายชาย ทอดทิ้ง รวมถึงการที่สตรีอยู่เป็นโสดเพิ่มขึ้น ส่งผลให้จำนวนสตรีที่ต้อง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนมีมากขึ้น

ภาระการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวซึ่งส่วนใหญ่เป็นเด็กและผู้สูงอายุจึงตกอยู่กับสตรี ในกรณีที่สตรีต้องทำงานนอกบ้าน จึงทำให้ ไม่สามารถดูแลสมาชิกในครอบครัวได้อย่างเต็มที่ การจัดบริการทางสังคม เพื่อช่วยเหลือสตรีทั้งในรูปของการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุและเด็ก จึงเป็นแนวทางหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่สตรีในสังคมไทยที่กำลัง มีการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบครัวเรือนและหัวหน้าครัวเรือน^{๑๓}

^{๑๒} อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน

^{๑๓} แผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๙) หน้า ๑๖

ปัญหาสุขภาพของผู้หญิง

แผนพัฒนาสตรีระยะยาวฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔)
ได้ระบุปัญหาสุขภาพของผู้หญิงออกเป็นหลายด้าน ดังนี้

สภาวะและสิทธิอนามัยการเจริญพันธุ์

สตรีที่มีปัญหาทางสุขภาพจิตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยมีอัตรา
ฆ่าตัวตายเพิ่มจาก ๑.๘๓ ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ในปี ๒๕๔๐ เป็น ๒.๖๔
ในปี ๒๕๔๖^{๙๔} และเริ่มเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่ธุรกิจผลิตภัณฑ์ยาสูบ
และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มุ่งขยายให้เป็นลูกค้ากลุ่มใหม่ซึ่งมีแนวโน้ม
เป็นปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญต่อสุขภาพของสตรีในอนาคต

การที่สตรีมีสิทธิและระบบเจริญพันธุ์ที่แตกต่างและซับซ้อน
กว่าชาย ทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพและมีปัจจัยทางด้านสุขภาพ
ที่แตกต่างและมากกว่าชายด้วย เช่น โรคเมเร็งของอวัยวะสืบพันธุ์
มากกว่าชายถึง ๖.๕ เท่า^{๙๕}

การวางแผนครอบครัวยังเป็นการของสตรี ข้อมูลกรมอนามัย
ระบุว่าสตรีอายุ ๑๕ - ๔๔ ปี ที่สมรสแล้ว วางแผนครอบครัวเพิ่มขึ้น
มากจากร้อยละ ๔๗.๗ ในปี ๒๕๒๑ เป็นร้อยละ ๗๖.๓ ในปี ๒๕๔๓

^{๙๔} รายงานการสาธารณสุขไทย พ.ศ.๒๕๔๔ - ๒๕๔๘ (www.moph.go.th) อ้างถึงในแผน
พัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๑๐ หน้า ๔

^{๙๕} ญุฑา บุญภักดี และ ดุสิตา พึ่งสำราญ “สภาพปัญหาและอัตราการทำแท้งในประเทศไทย”
เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ทางเลือกของผู้หญิงที่ตั้งท้องเมื่อไม่พร้อม ภาค ๒
ตอน “ร่วมกันสร้างทางเลือกให้หลากหลาย”. ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕, กรุงเทพมหานคร,
อ้างถึงในแผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๑๐ หน้า ๔.

การตั้งครรภ์โดยไม่ตั้งใจมีจำนวนมากกว่าร้อยละ ๔๕ และผลลัพธ์ของการตั้งครรภ์จบลงที่การทำแท้งสูงถึงร้อยละ ๑๖ เมื่อเทียบกับตั้งครรภ์ที่วางแผนซึ่งมีการทำแท้งร้อยละ ๑^{๙๖} การที่กฎหมายอนุญาตให้แพทย์ทำแท้งได้เฉพาะกรณี que การตั้งครรภ์เป็นอันตรายต่อสุขภาพของสตรี และการตั้งครรภ์จากการถูกข่มขืนเท่านั้น^{๑๙๗} เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ตั้งครรภ์โดยไม่พร้อมและไม่ทำแท้ง มีแนวโน้มจะทอดทิ้งบุตรภายหลัง

นอกจากนี้ รายงานของสำนักกระบวนวิชา กระทรวงสาธารณสุข ปี ๒๕๔๘ ระบุว่าในกลุ่มวัยรุ่นอายุ ๑๕ - ๑๙ ปี มีสตรีเป็นเอดส์มากกว่าชาย คือ ร้อยละ ๕๕ และจากการศึกษาพฤติกรรมการณ์มีเพศสัมพันธ์ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษา ในปี ๒๕๔๗ พบว่านักเรียนชายที่มีเพศสัมพันธ์ มีอัตราการใช้ถุงยางอนามัยเพียง ร้อยละ ๒๓.๓ การที่ผู้ชายไม่นิยมใช้ถุงยางอนามัย หรือผลักดันภาระให้คู่สมรสเป็นผู้คุมกำเนิดแทนในขณะที่ผู้หญิงส่วนใหญ่ไม่กล้าต่อรอง หรือยินยอมให้ใช้ถุงยางอนามัยทั้งนี้ เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น ไม่มีความรู้ในการมีเพศสัมพันธ์ที่ปลอดภัย หรือขาดความรู้ในเรื่องสิทธิอนามัยการเจริญพันธุ์ของตนเอง รวมทั้งมีความเกรงใจฝ่ายชายและยอมเสี่ยงเพื่อความรัก เป็นต้น

ความมั่นคงในชีวิตและร่างกาย

(๑) ความรุนแรงอันเกิดจากความเป็นเพศของสตรี (Gender Based Violence)

^{๑๙๖} อ้างแล้ว ญัฐยา บุญภักดี และดุสิตา พึ่งสำราญ

^{๑๙๗} ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๕๔๘ มาตรา ๓๐๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๑๘ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

ปัญหาความรุนแรงอันเกิดมาจากความเป็นเพศของสตรี (gender based violence) ในสังคมไทยนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ความรุนแรงทางเพศต่อผู้หญิงมีอยู่มากมายหลายรูปแบบ ตั้งแต่การคุกคาม ลวนลามด้วยวาจา สายตา กิริยาท่าทาง ทั้งในลักษณะที่เล่นทีจริงแบบ “หมาหยอกไก่” รวมไปถึงจนถึงการกระทำอนาจาร การข่มขืนกระทำชำเรา การฉุดคร่า การหลอกลวงบังคับให้ค้าประเวณี การทุบตีทำร้ายภริยา การบังคับให้ภริยามีเพศสัมพันธ์ด้วย ปัญหาความรุนแรงต่อผู้หญิงทุกกลุ่มอายุ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพความปลอดภัยของผู้หญิงแล้วยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้หญิงโดยตรงอีกด้วย

แผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๑๐ ได้กล่าวถึงความรุนแรงอันเกิดจากความไม่เป็นเพศของสตรีว่า ความรุนแรงในครอบครัวมีแนวโน้มสูงขึ้นและเป็นการกระทำโดยผู้ใกล้ชิด ข้อมูลปี ๒๕๔๔ จากศูนย์พึ่งได้ของกระทรวงสาธารณสุข จำนวน ๑๐๙ แห่งทั่วประเทศ พบว่าผู้ใช้บริการทั้งสิ้น ๑๑,๕๔๒ ราย เป็นผู้ถูกรังแกรุนแรงโดยสามี ร้อยละ ๒๗ และโดยสมาชิกในครอบครัวและญาติ ร้อยละ ๑๓

ความรุนแรงในชุมชนมีแนวโน้มสูงขึ้น ทำให้ผู้หญิงได้รับผลกระทบในวงกว้างขึ้น โดยเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ ที่เป็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ การค้ามนุษย์ การข่มขืนกระทำชำเรา การคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) การบังคับค้าประเวณี รวมถึงความรุนแรงจากการนำเสนอภาพลักษณ์ของผู้หญิงในทางลบของสื่อและเทคโนโลยีต่าง ๆ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต รวมทั้ง ทางโทรศัพท์มือถือ ซึ่งกำลังเป็นปัญหาในกลุ่มวัยรุ่นอยู่ในขณะนี้ ข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พบว่า คดีข่มขืนกระทำชำเราและข่มขืนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๕ จาก ๓,๗๔๑ คดี ในปี ๒๕๕๐ เป็น ๕,๐๕๒ คดี ในปี ๒๕๕๗ และมีเพียง ๑ ใน ๓ เท่านั้น ที่จับผู้กระทำผิดได้

ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าเด็กและผู้หญิงขาดสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตประจำวัน ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความรุนแรงทางเพศต่อผู้หญิงและเด็กยังมีความเชื่อมโยงกับสื่อที่ช่วยยู่ทางเพศที่รัฐพยายามจะจัดการกับปัญหานี้ด้วยมาตรการทางกฎหมาย แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

(๒) ความรุนแรงในลักษณะอื่น

ผู้หญิงทั้งที่นับถือศาสนาพุทธและอิสลามใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับผลกระทบอย่างมากจากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ โดยสูญเสียผู้เป็นที่รักในครอบครัวทั้งสามี ลูก และทรัพย์สิน ครอบครัวพลัดพรากแตกสลาย เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการฆาตกรรม การก่อการร้าย การลงทัณฑ์ทรมาน การเป็นทาสทางเพศ การข่มขืน การล่วงละเมิดทางเพศ และการละเมิดสิทธิ นอกจากนี้แล้ว ยังได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และมีบาดแผลทางใจ ซึ่งอาจเกิดขึ้นและคงอยู่ไปจนชั่วชีวิต

สตรีในกลุ่มที่น่าห่วงใยเป็นพิเศษตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกกระทำรุนแรงต่อชีวิตหรือร่างกายและขาดความมั่นคงในชีวิต เนื่องจากขาดโอกาสเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐที่เหมาะสมกับความต้องการของตนเองมากกว่าสตรีกลุ่มอื่น ได้แก่ สตรีที่ประสบภัยพิบัติ สตรีใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ สตรีผู้สูงอายุและสตรีกลุ่มชายขอบ รวมทั้งหญิงบริการทางเพศ ชาวเล ผู้ที่อาศัยบนพื้นที่สูง สตรีย้ายถิ่น แรงงานสตรีอพยพ

ทั้งผู้ที่มีสัญชาติไทยและต่างด้าว ผู้หญิงเหล่านี้ไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนแก้ไขปัญหา

(๓) นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๕๔) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาสตรีระยะยาวฉบับที่ ๒ ของประเทศไทย ยังได้ระบุปัญหาสุขภาพของผู้หญิงในลักษณะอื่น ๆ อีก ที่ไม่ได้มีการกล่าวถึงไว้ในแผนพัฒนาสตรีฯ (ฉบับที่ ๑๐) ดังนี้

(๓.๑) ปัญหาสุขภาพอันเกี่ยวกับบทบาททางเศรษฐกิจ เช่น

- ปัญหาสุขภาพกายของสตรีในภาคอุตสาหกรรม อันเกิดจากสิ่งแวดล้อมในการทำงาน การทำงานในชั่วโมงอันยาวนาน ในท่าเดียวตลอด การทำงานกะ ปัญหาการดัดมดลูกในแรงงานหญิง

- ปัญหาสุขภาพจิตอันเกิดจากความเครียดในการทำงานซึ่งนำไปสู่ความทรุดโทรมของสุขภาพ และอุบัติเหตุจากการทำงาน

- โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และโรคเอดส์ในกลุ่มสตรีอาชีพบริการ การตั้งครรภ์ที่ไม่พึงปรารถนา การทำแท้งที่ผิดกฎหมาย และการทอดทิ้งเด็ก

(๓.๒) ปัญหาสุขภาพสตรีที่เกี่ยวกับปัญหาทางสังคม เช่น สตรีติดยาเสพติด ปัญหาจิตแปรปรวน และการฆ่าตัวตายของสตรี สตรีประกอบอาชญากรรม ฯลฯ

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิต่อเนื้อตัว ร่างกาย และ สุขอนามัยของสตรีมีหลายฉบับ และมีเนื้อหาที่กว้างขวางครอบคลุมมากไม่สามารถที่จะกล่าวถึงทั้งหมดได้ ดังนั้น จะกล่าวถึงประเด็นปัญหา

กฎหมายบางประการในตอนต่อไป

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ได้ให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตและเนื้อตัวร่างกายของประชาชนไว้ในมาตรา ๓๒ ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” และได้บัญญัติต่อไปในวรรคสองว่า การทรมานทารุณกรรมหรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้^{๙๔}

นอกจากการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว กฎหมายลำดับรองลงมา ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนพระราชบัญญัติพิเศษอีกหลายฉบับ ได้ให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตและเนื้อตัวร่างกายมนุษย์ การทำร้ายต่อชีวิตและร่างกาย นอกจากจะเป็นความผิดอาญาที่จะต้องถูกบ้านเมืองลงโทษแล้ว ยังก่อให้เกิดสิทธิในทางแพ่งที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายอีกด้วย

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญจะวางข้อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลในลักษณะของการปกป้อง

^{๙๔} ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ (๑) ประหารชีวิต...” และมาตรา ๑๙ บัญญัติว่า “ผู้ใดต้องโทษประหารชีวิตให้เอาไปยิงเสียตาย” หลังจากที่ได้ใช้วิธีนี้ในการประหารชีวิตมาเป็นเวลานาน ต่อมาใน พ.ศ.๒๕๔๖ ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการประหารชีวิตโดยใช้วิธีการฉีดยาแทน ส่วนโทษประหารชีวิตนั้นหลายประเทศที่ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปแล้ว โดยมองว่าเป็นการลงโทษที่โหดร้ายและไร้มนุษยธรรม

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิให้รัฐใช้อำนาจกระทำต่ออย่างไม่เป็นธรรม และในขณะเดียวกันก็วางข้อกำหนดหลัก ๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลไว้ด้วย

ประเด็นที่ว่า รัฐจะให้ความคุ้มครองสิทธิต่อเนื้อตัวร่างกายของปัจเจกบุคคลมากน้อยเพียงไร เป็นประเด็นสำคัญที่นักกฎหมายสำนักสตรีนิยม (Feminist Legal School)^{๙๙} ได้วิพากษ์ไว้ว่า ในขณะที่นักสิทธิมนุษยชนกระแสหลักซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศชายถือว่าการกระทำทรมานหรือการจับกุมคุมขังนักโทษทางการเมืองเป็นประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ แต่กลับละเลยมองข้ามประเด็นการล่อลวงบังคับกักขังหญิงให้ค้าประเวณี

โดยยกข้อกล่าวอ้างหลักว่า ในกรณีแรกถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐกระทำต่อประชาชน ซึ่งเป็นนักโทษทางการเมือง แต่กรณีหลังไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นการละเมิดในระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเองโดยไม่มีอำนาจรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง แต่นักกฎหมายสำนักสตรีนิยมไม่ยอมรับเหตุผลนี้

การวิพากษ์วิจารณ์ของนักกฎหมายสำนักสตรีนิยมเกี่ยวกับการละเมิดต่อชีวิตร่างกายของผู้หญิงได้นำไปสู่การเรียกร้องให้รัฐต้องให้ความสนใจต่อการกระทำของเอกชนมากขึ้น และได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศในรูปอนุสัญญา เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเหล่านี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

^{๙๙} ดูแนวคิดโดยสังเขปจากนักกฎหมายนี้ใน มาลี พุกษ์พงศาวิลี, **พลังผู้หญิงกับการสร้างบ้านแปงเมือง กฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง** (อยู่ระหว่างการปรับปรุง)

(๒) ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาได้ให้ความคุ้มครองต่อชีวิตและร่างกายไว้ในลักษณะ ๑๐ ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายอันประกอบด้วยหมวดย่อย ๆ ได้แก่

หมวด ๑ ความผิดต่อชีวิต ประกอบด้วย ความผิดฐานต่าง ๆ ได้แก่ ฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา (มาตรา ๒๔๘) ความผิดฐานฆ่าบุพการี การฆ่าเจ้าพนักงานซึ่งกระทำตามหน้าที่ หรือการฆ่าผู้อื่นลักษณะต่าง ๆ อันเป็นเหตุเพิ่มโทษให้หนักขึ้น เช่น การฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน หรือการฆ่าผู้อื่นโดยทรมานหรือโดยการกระทำโหดร้าย (มาตรา ๒๔๙) ความผิดฐานมิได้เจตนา แต่ทำร้ายผู้อื่นจนถึงแก่ความตาย (มาตรา ๒๕๐) หรือความผิดฐานกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย (มาตรา ๒๕๑) ความผิดฐานปฏิบัติการอันทารุณ เป็นเหตุให้บุคคลนั้นฆ่าตัวตายหรือพยายามฆ่าตัวตาย (มาตรา ๒๕๒) ความผิดฐานยุยงหรือช่วยให้เด็กอายุไม่เกิน ๑๖ ปี หรือผู้ที่ไม่สามารถบังคับตนเองได้ฆ่าตัวตายหรือพยายามฆ่าตัวตาย (มาตรา ๒๕๓) และความผิดฐานเข้าร่วมขบวนการก่อเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย (มาตรา ๒๕๔)

หมวด ๒ ความผิดต่อร่างกาย ประกอบด้วย ความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ (มาตรา ๒๕๕) ความผิดฐานทำร้ายร่างกายบุพการี หรือพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้รับโทษหนักขึ้น (มาตรา ๒๕๖) ความผิดฐานทำร้ายผู้อื่นจนได้รับอันตรายสาหัสต้องได้รับโทษหนักขึ้น (มาตรา ๒๕๗)

หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ลงโทษหญิงที่ทำแท้งให้ตนเอง หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนเองแท้งลูก (มาตรา ๓๐๑) หรือ

ความผิดฐานทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงไม่ยินยอม (มาตรา ๓๐๓)

หมวด ๔ ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วย หรือคนชรา

การคุ้มครองจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ นอกจากความผิดต่อชีวิตและร่างกายโดยตรงซึ่งได้กล่าวข้างต้นแล้ว ประมวลกฎหมายอาญายังมีบทบัญญัติในลักษณะ ๙ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับเพศ ซึ่งเป็นการคุ้มครองเด็กหญิงและผู้หญิง ตลอดจนบุคคลอื่นจากอันตรายในทางเพศอีกด้วย

ความผิดในหมวดนี้ประกอบด้วย ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราหญิงซึ่งมิใช่ภริยาตน (มาตรา ๒๗๖) ความผิดฐานกระทำชำเราเด็กหญิงอายุยังไม่เกิน ๑๕ ปี ซึ่งมีใช่ภริยาของตน (มาตรา ๒๗๗ และมีเหตุเพิ่มโทษตามมาตรา ๒๗๗ ทวิ และมาตรา ๒๗๗ ทริ กรณีที่ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัส หรือ ถึงแก่ความตาย)^{๒๐} ความผิดฐานอนาจาร (มาตรา ๒๗๘ และมาตรา ๒๗๙) ความผิดฐานเป็นธุระจัดหาหอไป หรือพาไป เพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิง เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น (มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓) ความผิดฐานฉุดคร่าอนาจาร (มาตรา ๒๘๔) ความผิดฐานดำรงชีพจากรายได้ของหญิงซึ่งค่าประเวณีหรือที่เรียกว่า “แมงดา” (มาตรา ๒๘๖)^{๒๑} ความผิดฐานค้าหรือเผยแพร่สิ่งลามก (มาตรา ๒๘๗)

แต่เดิมมาตรา ๒๘๒ - ๒๘๔ ให้ความคุ้มครองแต่เฉพาะเพศหญิงเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขประมวลอาญาในปี พ.ศ.๒๕๔๐

^{๒๐} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ.๒๕๕๐
ดูรายละเอียดต่อไปในตารางเปรียบเทียบ

^{๒๑} อ้างแล้ว

ซึ่งได้ขยายความคุ้มครองไปถึงเพศชายด้วย และกฎหมายใหม่ได้กำหนดให้ความผิดตามมาตรา ๒๘๒ และ มาตรา ๒๘๓ เป็นความผิดที่แม้จะกระทำนอกราชอาณาจักรไทย แต่ก็ต้องได้รับโทษในราชอาณาจักรด้วย^{๒๒}

ความผิดเกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไป นี้ต้องพิจารณาเชื่อมโยงกับความผิดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ กฎหมายเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตและเนื้อตัวร่างกายของสตรี

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ ลงโทษผู้ที่ซื้อประเวณีจากผู้ขายประเวณีที่อายุยังไม่เกิน ๑๘ ปี (มาตรา ๘) หรือผู้ที่นำผู้อื่นไปค้าประเวณี ถึงแม้ว่าผู้ถูกนำไปค้าจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และไม่ว่าการค้านั้นจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรไทย ก็ถือว่าเป็นความผิดทั้งสิ้น (มาตรา ๙) อัตราโทษจะสูงขึ้นถ้าผู้ถูกกระทำอายุไม่เกิน ๑๘ ปี นอกจากนี้ยังบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กที่อายุไม่เกิน ๑๘ ปี ซึ่งมีส่วนร่วมในการรู้เห็นเป็นใจให้มีการกระทำความผิดในฐานต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วก็ต้องรับโทษด้วย (มาตรา ๑๐)

^{๒๒} ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๔๐ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔ บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักรต้องรับโทษตามกฎหมาย การกระทำความผิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทย ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการนำหญิงและเด็กไปค้าประเวณีทั้งในหรือนอกราชอาณาจักรไทย ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกมายกเลิก รายละเอียดจะดักกล่าวถึงในบทที่ ๓ ว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก และผู้หญิงจากธุรกิจบริการทางเพศต่อไป

(๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด วางหลักเกี่ยวกับสิทธิในทางแพ่งที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายหรือทายาทของผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดในมาตรา ๔๒๐ ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

นอกจากนี้ มาตรา ๔๔๖ ยังบัญญัติสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นที่ไม่ใช่เป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงิน เช่น ความเสียหายต่อชื่อเสียง หรือความเสียหายต่อจิตใจ ฯลฯ อีกด้วย โดยบทบัญญัตินี้ยังกล่าวถึงกรณีที่หญิงเป็นผู้เสียหายในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศไว้ว่า “อนึ่งหญิงที่ต้องเสียหายเพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุรศีลธรรมแก่ตน ก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกันนี้”

(๔) กฎหมายที่ออกใหม่ในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๙ (ฉบับชั่วคราว) ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรวมทั้งออกกฎหมายใหม่ดังนี้

(๔.๑) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศัตินา (ฉบับที่ ๒๕) ว่าด้วยวิธีการจำคุกหรือปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เป็นหญิงมีครรภ์ มาตรา ๒๔๖(๓) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับให้จำคุกไว้ก่อนในกรณีที่มีครรภ์ หรือจำเลยคลอดบุตรแล้วแต่ยังไม่ถึงสามปี และจำเลยต้องเลี้ยงดูบุตรนั้น และมาตรา ๒๔๗ มีใจความว่า “หญิงใดจะต้องประหารชีวิตถ้ามีครรภ์อยู่ ให้รอไว้จนพ้นกำหนดสามปีนับแต่คลอดบุตรแล้ว ให้ลดโทษประหารชีวิตลงเหลือจำคุกตลอดชีวิต เว้นแต่เมื่อบุตรถึงแก่ความตายก่อนพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ในระหว่างสามปี นับแต่คลอดบุตร ให้หญิงนั้นเลี้ยงดูบุตรตามความเหมาะสม ในสถานที่สมควรแก่การเลี้ยงดูบุตร ภายในเรือนจำ”

(๔.๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำคามรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับเมื่อ วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

(๔.๓) พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับในวันถัดจากการประกาศ ดังนั้นพระราชบัญญัติจึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวถึงสุขภาพของเพศหญิงไว้อย่างเฉพาะเจาะจงว่า “สุขภาพของหญิงในด้านสุขภาพทางเพศและสุขภาพของระบบเจริญพันธุ์ ซึ่งมีความจำเพาะ ชับซ้อนและมีอิทธิพลต่อสุขภาพหญิงตลอดช่วงชีวิตต้องได้รับการเสริมสร้าง และคุ้มครองอย่างสอดคล้องและเหมาะสม วรรคสองของมาตรานี้ยังกล่าวถึงการคุ้มครองสุขภาพของเด็ก คนพิการ คนสูงอายุ คนด้อยโอกาสในสังคม และกลุ่มคนต่าง ๆ ที่มีความจำเพาะด้านสุขภาพอีกด้วย

ก่อนหน้านี้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ (หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า ๓๐ บาทรักษาทุกโรค) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

นอกจากนี้ยังมีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติตั้งครุฑแทน พ.ศ... และร่างพระราชบัญญัติโอนมัยเจริญพันธุ์ พ.ศ... แต่ยังไม่บรรลุผล

การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา

ถึงแม้ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชนของสตรีจะได้รณรงค์ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราเป็นระยะ ๆ ติดต่อกันมาเป็นเวลานาน แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จจนกระทั่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้มีมติอนุมัติการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๖ และ มาตรา ๒๗๗ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ความผิดทั้ง ๒ ฐานดังกล่าวนี้เป็นความผิดที่กระทำต่อร่างกายและชีวิตของเพศหญิง

นอกจากนี้ได้แก้ไขมาตรา ๒๘๖ เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐาน “แมงดา” โดยขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชนของสตรีได้ให้ข้อมูลและเสนอความคิดเห็น รวมทั้งรณรงค์ให้การศึกษาแก่สาธารณชน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายไปในหลายมาตราแล้ว แต่ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องกล่าวถึงหลักกฎหมายและการตีความตามกฎหมายเก่า โดยสังเขปก่อนที่จะนำเสนอหลักกฎหมายที่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขครั้งล่าสุด พร้อมทั้งชี้แจงบทบัญญัติของกฎหมายบางประเด็นที่จำเป็นต้องแก้ไขต่อไป

ขบวนการสิทธิมนุษยชนของสตรีและผู้เขียนเคยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายเก่า ดังนี้

(๑) ขยายความหมายของคำว่า “ข่มขืนกระทำชำเรา” ซึ่งแนวการวินิจฉัยคดีของศาลตีความจำกัดเฉพาะกรณีที่อวัยวะเพศของชายล่วงล้ำเข้าไปในอวัยวะเพศหญิงเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการบังคับร่วมเพศด้วยวิธีอื่น ๆ และไม่คุ้มครองกรณีที่เพศชายถูกบังคับขืนใจ

(๒) เสนอให้บทวนหลักกฎหมายเกี่ยวกับการข่มขืนกระทำชำเรา ซึ่งประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๓๖ (เดิม) กำหนดว่าเป็นการกระทำต่อ “หญิงซึ่งมิใช่ภริยาของตน” ดังนั้น จึงไม่มีความผิดฐานสามีข่มขืนกระทำชำเราภริยา หลักกฎหมายนี้เป็นการตอกย้ำว่าสามีเป็นเจ้าของสิทธิต่อเนื้อตัวร่างกาย ต่อเพศ และต่อจิตใจของภริยา ซึ่งเป็นหลักกฎหมายโบราณที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของกฎหมายสมัยใหม่ ซึ่งเคารพความเสมอภาคและหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของภริยา^{๒๓} จะเห็นได้ว่าต่างประเทศที่เคยมีหลักกฎหมายที่เคยให้สิทธิแก่สามีในการบังคับให้ภริยามีเพศสัมพันธ์ด้วย ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปหมดแล้ว แต่ของกฎหมายไทยยังคงปรากฏหลักนี้อยู่ และเพิ่งจะแก้ไขกฎหมายเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๐ นี้เอง

^{๒๓} หลักกฎหมายโบราณทั้งของประเทศไทยและของสังคมที่ใช้ระบบ Common Law เป็นหลักการที่สอดคล้องกัน หลักกฎหมายโบราณของไทยถือหลัก “อำนาจอิสระ” ของสามีเหนือภริยาดังที่ได้อธิบายมาแล้วในงานเขียนเล่มที่ ๑ ย้อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิงในภาคที่ ๓ ว่าด้วยสภาพของหญิงไทยยุคโบราณโดยเฉพาะเรื่อง “อำนาจอิสระ” ของสามี รวมไปถึงความเป็นเจ้าของประเวณีของภริยาด้วย ในบทที่ ๔ ส่วนกฎหมาย Common Law ยึดถือหลักความยินยอม (consent) โดยถือว่าเมื่อภริยาทำการสมรสกับสามีแล้ว ก็ถือว่าภริยาได้ตกลงยินยอมที่จะมีเพศสัมพันธ์กับสามีตลอดไปจนกว่าจะหย่าขาดจากกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเข้มแข็งของขบวนการสิทธิสตรีในหลายประเทศ ทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ทำให้เกิดฐานความผิดใหม่ที่ลงโทษสามี ในกรณีที่บังคับให้ภริยาร่วมเพศด้วย

อนึ่ง จากประสบการณ์ของผู้เขียนในการไปเป็นวิทยากรสัมมนาผู้นำสตรีทั่วประเทศ ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึง กันยายน ๒๕๔๔ พบว่าผู้หญิงได้เปิดเผยความคับข้องใจและความวิตกกังวลของตนในการที่จะต้องหลบหนีกับสามีโดยการผีน�ใจตนเองมากขึ้น

ข้อมูลที่ได้จากการสัมมนาพบว่า ความเห็นดีเห็นงามและความเครียดจากชีวิตประจำวัน รวมทั้งความกลัวการติดเชื้อโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์จากสามี ทำให้ผู้หญิงไม่พร้อมที่จะหลบหนีกับสามี ซึ่งสามีบางรายมีความต้องการสูงผิดปกติ เมื่อภริยาไม่ยอมหลบหนีด้วย สามีก็จะข่มขู่ว่าจะไปหลบหนีกับหญิงอื่น ซึ่งสภาพความสัมพันธ์เช่นนี้บั่นทอนต่อจิตใจของผู้หญิงเป็นอย่างยิ่ง ผู้หญิงเหล่านี้เรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนมากขึ้น

ดังนั้น การผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับขืนใจให้ภริยามีเพศสัมพันธ์กับสามี ได้เกิดเป็นกระแสขึ้นมาในสังคมไทยตั้งแต่วันสตรีสากล พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นต้นมา โดยได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการรณรงค์แก้ไขกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๖^{๒๔}

ปัญหาอื่นที่พบในการสัมมนา คือ การที่สามีกักขังจำกัดเสรีภาพมิให้ภริยาออกไปพบปะผู้อื่น หรือไปร่วมกิจกรรมของชุมชน ปัญหาที่สามีบีบบังคับให้ภริยาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครที่สามีต้องการ และถ้าภริยาไม่ทำตามก็จะถูกทำร้ายทุบตี เป็นต้น

^{๒๔} คณะกรรมการการรณรงค์แก้ไขกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๖ ประกอบด้วยหน่วยงานพัฒนาเอกชนด้านสตรีและหน่วยงานภาครัฐซึ่งได้ร่วมกันเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว รายละเอียดเกี่ยวกับประเทศที่แก้ไขหลักกฎหมายตลอดจนทัศนคติและความเห็นต่อเรื่องดังกล่าวได้จากเอกสารรณรงค์ของคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งเก็บไว้ในศูนย์ข้อมูลสตรีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาที่กล่าวมาแล้วนี้ สรุปได้ว่าถึงแม้ว่าจะมีหลักกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของกรียาอยู่ แต่ในสภาพความเป็นจริงผู้หญิงยังขาดพลังและศักยภาพในการคุ้มครองตนเอง ซึ่งจะต้องหาแนวทางและวิธีการที่จะต้องเสริมสร้างพลังและศักยภาพในการดูแลตนเองต่อไป

(๓) ผู้เขียนได้เสนอความคิดเห็นมาโดยตลอดว่า ควรกำหนดเหตุเพิ่มโทษในประมวลกฎหมายอาญา ในกรณีที่นายจ้างข่มขืนกระทำชำเราลูกจ้าง หรือกรณีนายหน้าสำนักงานจัดหางานกระทำต่อผู้มาหางาน เพราะเป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า ตลอดจนอาศัยโอกาสความใกล้ชิดติดกระทำต่อหญิงที่ตกเป็นเบี้ยล่าง อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะนี้ยังไม่ได้รับการตอบสนอง

อนึ่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๑๖ ได้ให้การคุ้มครองความปลอดภัยทางเพศของแรงงานหญิงและเด็ก โดยได้บัญญัติว่า “ห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้า ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน กระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้าง ซึ่งเป็นหญิงและเด็ก” บทบัญญัติในมาตรานี้ได้เพิ่มเติมความผิดฐานใหม่ในระบบกฎหมายอาญาของไทยนอกเหนือจากความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราและความผิดฐานอนาจาร แต่การใช้สิทธิในการดำเนินคดียังมีความยุ่งยากอยู่ เพราะจะต้องฟ้องต่อศาลอาญา กรณีดังกล่าวนี้ ควรศึกษาแนวทางการดำเนินคดีการล่วงเกินทางเพศที่เกี่ยวข้องกับการทำงานต่างประเทศ

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๑๖ เพื่อขยายความคุ้มครองไปยังลูกจ้างเพศอื่นด้วย^{๒๔}

^{๒๔} มาตรา ๑๖ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้นายจ้าง หัวหน้างานฯ ผู้ควบคุมงาน หรือ ผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกินคุกคาม หรือก่อความเดือดร้อนรำคาญ ทางเพศต่อลูกจ้าง”

ตารางเปรียบเทียบประมวลกฎหมายอาญา^{๒๖}

ประมวลกฎหมายอาญฉบับเดิม	ประมวลกฎหมายอาญฉบับใหม่
“มาตรา ๒๗๖ ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราหญิงซึ่งมีใช้ภริยาของตน โดยขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยหญิงอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือโดยทำให้หญิงเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกได้กระทำโดยมี หรือใช้อาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด หรือโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกัน อันมีลักษณะเป็นการโทรมหญิงต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สามหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต”	“มาตรา ๒๗๖ ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่นโดยขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือโดยทำให้ผู้อื่นนั้นเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท การกระทำชำเราตามวรรคหนึ่งหมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำ กระทำกับอวัยวะเพศทวารหนักหรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยมี หรือใช้อาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด หรือโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการโทรมหญิง หรือกระทำกับชายในลักษณะเดียวกัน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สามหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

^{๒๖} ก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยเสนอให้มีการแก้ไขโดยมีสาระสำคัญว่า ยังคงให้สิทธิแก่สามีในการบังคับขืนใจให้ภริยามีเพศสัมพันธ์ด้วย โดยไม่ถือเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา และให้มีข้อยกเว้นเพียง ๒ กรณี ได้แก่ (๑) การแยกกันอยู่ (๒) กรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งติดเชื้อเอชไอวี

มีนักกฎหมายอาญา เช่น ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ว่าไม่ได้แก้ไขปัญหาเท่าที่มีอยู่ แต่กลับสร้างปัญหาใหม่ซ้ำเติมเข้าไปอีก รายละเอียดโปรดดู “หญิงข่มขืนชายได้แล้ว”. **จุลสารข่าวสมาคมนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. สมัยที่ ๑๖ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม – กันยายน ๒๕๕๐

ประมวลกฎหมายอาญาดั้งเดิม	ประมวลกฎหมายอาญาดั้งใหม่
	ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำความผิดระหว่างคู่สมรส และคู่สมรสนั้นยังประสงค์จะอยู่กันด้วยกันฉันสามีภริยา ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติแทนการลงโทษจำคุก และคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะอยู่กันด้วยกันฉันสามีภริยาต่อไป และประสงค์จะหย่า ให้คู่สมรสฝ่ายนั้นแจ้งให้ศาลทราบและให้ศาลแจ้งพนักงานอัยการให้ดำเนินการฟ้องหย่าให้”
“มาตรา ๒๗๗ ผู้ใดกระทำความผิดที่เด็กหญิงอายุไม่เกินสิบห้าปี ซึ่งมีใช้ภรรยาของตน โดยเด็กหญิงนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่เด็กหญิงอายุยังไม่เกินสิบสามปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกหรือวรรคสอง ได้กระทำโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการโทรมเด็กหญิง และเด็กหญิงนั้นไม่ยินยอม หรือได้กระทำโดยมีอาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้อาวุธ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต	“มาตรา ๒๗๗ ผู้ใดกระทำความผิดที่เด็กอายุไม่เกินสิบห้าปี ซึ่งมีใช้ภริยาหรือสามีของตน โดยเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท การกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกับอวัยวะเพศทวารหนักหรือช่องปากของผู้อื่นหรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศ หรือทวารหนักของผู้อื่น ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำแก่เด็ก อายุยังไม่เกินสิบสามปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ประมวลกฎหมายอาญาดั้งเดิม	ประมวลกฎหมายอาญาดั้งใหม่
ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกถ้าเป็นการกระทำที่ชายกระทำกับเด็กหญิงอายุกว่าสิบสามปีแต่ยังไม่เกินสิบห้าปี โดยเด็กหญิงนั้นยินยอมและภายหลังศาลอนุญาตให้ชายและเด็กหญิงนั้นสมรสกัน ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ ถ้าศาลอนุญาตให้สมรสในระหว่างที่ผู้กระทำผิดกำลังรับโทษในความผิดนั้นอยู่ให้ศาลปล่อยผู้กระทำผิดนั้นไป”	ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ได้กระทำโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการโทรมเด็กหญิงหรือกระทำกับเด็กชายในลักษณะเดียวกัน และเด็กนั้นไม่ยินยอมหรือได้กระทำโดยมีอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้อาวุธ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งถ้าเป็นการกระทำโดยบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปีกระทำต่อเด็กซึ่งมีอายุกว่าสิบสามปีแต่ยังไม่เกินสิบห้าปีโดยเด็กนั้นยินยอมและภายหลังศาลอนุญาตให้ทั้งสองฝ่ายสมรสกัน ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ ถ้าศาลอนุญาตให้สมรสในระหว่างที่ผู้ทำผิดกำลังรับโทษในความผิดนั้นอยู่ให้ศาลปล่อยผู้กระทำผิดนั้นไป”
มาตรา ๒๘๖ ผู้ใดอายุกว่าสิบหกปีดำรงชีพอยู่แม้เพียงบางส่วนจากรายได้ของหญิง ซึ่งค่าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต ผู้ใดไม่มีปัจจัยอย่างอื่นอันปรากฏสำหรับดำรงชีพหรือไม่มีปัจจัยอันพอเพียงสำหรับดำรงชีพและ (๑) ปรากฏว่าอยู่ร่วมกับหญิง ซึ่งค่าประเวณีหรือสมาคมกับหญิงซึ่งค่าประเวณีคนเดียวหรือหลายคนเป็นอาจิม (๒) กินอยู่หลับนอน หรือรับเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่น โดยหญิงซึ่งค่าประเวณีเป็นผู้จัดให้ หรือ	มาตรา ๒๘๖ ผู้ใดอายุกว่าสิบหกปีดำรงชีพอยู่แม้เพียงบางส่วนจากรายได้ของผู้ซึ่งค่าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต ผู้ใดไม่มีปัจจัยอย่างอื่นอันปรากฏสำหรับดำรงชีพ หรือไม่มีปัจจัยอันพอเพียงสำหรับดำรงชีพและมีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ให้ถือว่าผู้นั้นดำรงชีพอยู่จากรายได้ของผู้ซึ่งค่าประเวณี เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เป็นข้อเท็จจริงได้ว่ามิได้เป็นเช่นนั้น (๑) อยู่ร่วมกับผู้ซึ่งค่าประเวณี หรือสมาคมกับผู้ซึ่งค่าประเวณีคนเดียว หรือหลายคนเป็นอาจิม

ประมวลกฎหมายอาญาดั้งเดิม	ประมวลกฎหมายอาญาดั้งใหม่
(๓) เข้าแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือผู้ซึ่งค่าประเวณีในการทะเลาะวิวาทกับผู้ซึ่งค่าประเวณีนั้น ให้ถือว่าผู้นั้นดำรงชีพอยู่จากรายได้ของผู้ซึ่งค่าประเวณี เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็นที่พอใจได้ว่ามิได้เป็นเช่นนั้น บทบัญญัติแห่งมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับค่าเลี้ยงดูจากผู้ซึ่งค่าประเวณี ซึ่งพึงให้ค่าเลี้ยงดูนั้นตามกฎหมาย หรือตามธรรมเนียม	(๒) กินอยู่หลับนอน หรือรับเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่น โดยผู้ซึ่งค่าประเวณีเป็นผู้จัดให้ (๓) เข้าแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือผู้ซึ่งค่าประเวณีในการทะเลาะวิวาทกับผู้ซึ่งค่าประเวณีนั้น บทบัญญัติแห่งมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับค่าเลี้ยงดูจากผู้ซึ่งค่าประเวณี ซึ่งพึงให้ค่าเลี้ยงดูนั้นตามกฎหมายหรือตามธรรมเนียม

แนวทางสู่สถานภาพอันพึงประสงค์

มีข้อสังเกตแม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งการออกกฎหมายใหม่ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยของสตรี อีกหลายฉบับ แต่การออกกฎหมายมีลักษณะเป็นรายชิ้น (piecemeal) และในเรื่องเดียวกัน เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา ก็ยังมิได้มีการพิจารณาอย่างครบถ้วนทุกประเด็นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังไม่ได้มองการกระทำความผิดต่อชีวิตร่างกายของผู้หญิงอย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวม ปัญหาเร่งด่วนหลายประการยังมิได้รับการแก้ไข ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

มาตรการด้านนิติบัญญัติ

(๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทำแท้งเพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพอนามัยและชีวิตของสตรี

ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานทำแท้งให้ตั้งแต่มารตรา ๓๐๑ - ๓๐๕ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน ล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับ

การเปลี่ยนแปลงสังคม กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้การทำแท้งเป็นการกระทำผิดกฎหมาย และผู้กระทำไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หญิงมีครรภ์เป็นของตนเอง หรือยอมให้ผู้อื่นทำแท้งให้ ก็เป็นความผิดทั้งสิ้น

การทำแท้งที่กฎหมายยกเว้นไม่ถือเป็นความผิด คือ การทำแท้งโดยแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งใน ๒ กรณี ได้แก่

(๑) จำเป็นต้องทำแท้งเพื่อสุขภาพของหญิง

(๒) กรณีที่การตั้งครรภ์เป็นผลเนื่องมาจากผู้หญิงที่เป็นเหยื่อของการกระทำความผิดทางเพศ เช่น หญิงถูกข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ

ข้อยกเว้นที่จำกัดดังกล่าว ทำให้ผู้หญิงที่มีปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก ต้องลักลอบทำแท้งในสภาพที่ต้องเสี่ยงต่อชีวิต และต้องเสียค่าบริการในราคาสูง จากงานวิจัยต่าง ๆ พบว่าผู้หญิงผู้ทำแท้งเป็นจำนวนมาก เป็นผู้ที่มีครอบครัวเป็นกิจลักษณะและจำเป็นต้องทำแท้งด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ความจำเป็นทางสังคม ทางเศรษฐกิจ ปัญหาสุขภาพ การคุมกำเนิดล้มเหลว ฯลฯ ดังนั้นผู้ทำแท้งจึงมิใช่จะมีแต่หญิงวัยรุ่นใจแตกดังที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ข้อที่พึงพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ สังคมปัจจุบันเปิดโอกาสให้หนุ่มสาวได้พบปะกันมากขึ้น ทั้งในสถานศึกษา หรือที่ทำงาน ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เปิดกว้างทางเพศมากขึ้น ดังนั้นโอกาสของการพัฒนาความสัมพันธ์จนกระทั่งเกิดการตั้งครรภ์จึงมีมากขึ้น แต่เจตคติและค่านิยมทางสังคมก็ยังไม่ปรับเปลี่ยน กล่าวคือยังคงตำหนิติเตียนว่าเป็นความผิดของผู้หญิงฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หญิงตั้งครรภ์โดยไม่มีชายรับว่าเป็นพ่อของเด็ก กรณีที่หญิงต้องทำแท้ง หรือกรณีที่หญิงทอดทิ้งบุตรก็ตาม

นอกจากนี้ยังได้มีการค้นพบทางการแพทย์ว่า โรคติดต่อทางพันธุกรรมบางชนิด เช่น ธาลัสซีเมีย ซึ่งเป็นโรคติดต่อทางเม็ดเลือดนั้นถ้าเกิดกับหญิงมีครรภ์แล้วสามารถตกทอดไปถึงทารกและไม่อาจรักษาให้หายขาดได้ ผู้ป่วยธาลัสซีเมียจะต้องเปลี่ยนถ่ายเลือดตลอดเวลา ซึ่งสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและมักมีอายุสั้น การทำแท้งในกรณีที่แม่เป็นธาลัสซีเมียนี้เป็นความผิด เพราะไม่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย ปัญหาที่น่าห่วงอีกประการหนึ่งคือ การตั้งครรภ์ของหญิงซึ่งตรวจพบว่ามีเชื้อเอ็ดส์แต่ยังไม่แสดงอาการ ซึ่งไม่สามารถทำแท้งได้เช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวแล้ว จึงควรขยายข้อยกเว้นของกฎหมายว่าด้วยการทำแท้งให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมให้มากขึ้น แนวทางแก้ไขควรเป็นไปในลักษณะการขยายข้อยกเว้นโดยอาศัยหลักวิชาการทางการแพทย์ และคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้น แต่ไม่ควรให้เป็นการส่งเสริมการทำแท้งโดยไม่มีขอบเขตจำกัด^{๒๗}

อนึ่ง มีข้อควรพิจารณาว่าการที่กฎหมายอาญาลงโทษหญิงที่ทำแท้งอยู่ฝ่ายเดียว เป็นกฎหมายอาญาที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีซึ่งขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ ๒ (ข) หรือไม่ อนุสัญญา ข้อนี้นระบุว่า “เพิกถอนบทบัญญัติทางอาญา

^{๒๗} เมื่อความพยายามในการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาในความผิดฐานทำให้แท้งลูกล้มเหลว แต่ปัญหากลับทวีความรุนแรงมากขึ้น ในที่สุดได้มีการออกเป็นระเบียบแพทยสภา เพื่อสร้างแนวปฏิบัติให้แก่บุคลากรทางการแพทย์ในการทำแท้งโดยตีความหมายของคำว่า “สุขภาพ” ให้ครอบคลุมสุขภาพทางกายและจิตของหญิงที่ตั้งครรภ์

ภายในทั้งปวง ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี” อีกประการหนึ่ง กฎหมายที่ลงโทษหญิงในความผิดฐานทำให้แท้งลูกนำไปสู่ประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับสิทธิต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้หญิง

(๒) แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีความรุนแรงต่อสตรี

ติดตามผลการดำเนินงานตามประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๔๐ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๔๒

เป็นที่น่ายินดีว่า หลังจากที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๕๔) เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ และได้มีการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของแผนฯ นี้ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละชุดที่เน้นในเรื่องการคุ้มครองสตรี ให้ความสำคัญปลอดภัยทางเพศ ทำให้งานนิติบัญญัติในด้านนี้ก้าวหน้ามาเป็นลำดับ

การดำเนินงานสำคัญที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของแผนฯ ประหนึ่งได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งขยายขอบเขตการคุ้มครองการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ และการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๔๒ เรื่องวิธีการสืบพยานในคดีที่ผู้เสียหายหรือจำเลยเป็นเด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปี โดยกำหนดให้การสอบปากคำเด็กต้องทำในสถานที่เป็นการเฉพาะ และต้องมีนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา อัยการหรือบุคคลที่เด็กร้องขอเข้าร่วมในการสอบปากคำ ตลอดจนการใช้เครื่องบันทึกภาพและเสียงในการสอบปากคำด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กไม่ให้ได้รับผลร้ายจากกระบวนการยุติธรรมในทุกขั้นตอน

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) ก็ยังจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิดเป็นเด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปี เท่านั้น แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทางเพศ ซึ่งโดยลักษณะของคดีหญิงจะมีความอับอายและหวาดกลัวต่อการดำเนินคดี ประกอบกับอาจมีความจำเป็นหรือต้องการความช่วยเหลือพิเศษบางประการจากรัฐ ในระหว่างการดำเนินคดี ดังนั้นจึงควรที่จะได้มีการพิจารณายกร่างกฎหมายหรือกระบวนการคุ้มครองหญิงผู้เสียหายในคดีเหล่านี้เป็นพิเศษเพิ่มเติมจากที่มีอยู่แล้ว

คดีความผิดเหล่านี้ ได้แก่ ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา การเป็นธุระจัดหาหญิงหรือเด็กไปเพื่อสำเร็จความใคร่ของผู้อื่น หรือการที่สามีทำร้ายภริยาหรือ บุตร การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการเช่นนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและทำให้ผู้เสียหายมีความกล้าที่จะดำเนินคดีมากขึ้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ในช่วงที่ผ่านมายังเกิดความตื่นตัวของทั้งภาครัฐและเอกชนในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติขจัดความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่าน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๐

(๓) ร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙

ในช่วงที่ผ่านมา ผู้ทำงานในสถานบริการทั้งที่เป็นเพศชาย เพศหญิง และผู้มีความหลากหลายทางเพศ ได้ร้องทุกข์ต่อสังคมที่ตนถูกละเมิดสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย สิทธิในการทำงาน ฯลฯ ดังนั้นจึงควรเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ และกฎหมายอื่น ๆ

ที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีหลักการห้ามค้าประเวณี และห้ามการส่งเสริมให้มีการค้าประเวณี โดยอาศัยกิจการบริการบั้งหน้า

(๔) ผลักดันกฎหมายคุ้มครองสิทธิในการลาเพื่อดูแลบุตรของลูกจ้างชาย

ควรออกกฎหมายให้ลูกจ้างชายทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีสิทธิลาเพื่อดูแลภรรยาซึ่งคลอดบุตร และควรส่งเสริมให้บุตรรับภาระในการคุมกำเนิดให้มากขึ้น โดยอาจใช้มาตรการในการให้ประโยชน์จูงใจ

มาตรการด้านบริหาร

(๑) ผลักดันการบังคับใช้นโยบายและกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมอย่างจริงจัง

ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในสมัยที่ ๑ แต่เพิ่งจะประสบผลสำเร็จในสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖ และมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๗ กฎหมายฉบับนี้จะมีส่วนในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคม

(๒) เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราที่ปรับปรุงแก้ไขใหม่ พร้อมทั้งผลักดันการแก้ไขในประเด็นที่ยังเป็นปัญหา

(๓) ควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหญิงและชายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีความรุนแรงทางเพศ พัฒนาศักยภาพและคุณภาพการให้บริการ และการดำเนินคดีเกี่ยวกับสตรีของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเผยแพร่ความรู้และการปลูกฝังเจตคติที่ถูกต้องให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๒๔}

^{๒๔} จำนวนพนักงานสอบสวนหญิงทั่วประเทศมีเพียง ๒๙ คน เท่านั้น ข้อมูลจากสุเพ็ญศรี พึ่งโคกสูง เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิเพื่อนหญิง ในงานเสวนาเรื่อง “สมบัติ - ภักพร มุมมองจากสตรีศึกษา กะเทาะอคติทางเพศในกระบวนการยุติธรรม” เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จัดโดยโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้สนใจบทบาทของพนักงานสอบสวน โปรดดู ร้อยตำรวจเอกหญิงจริยวรรณ จันทร์แดง พุทธานุรักษ์ **ประสบการณ์ของพนักงานสอบสวนหญิงกับอาชญากรรมทางเพศ : กรณีศึกษาการข่มขืนกระทำชำเรา** วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สตรีศึกษา) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (๒๕๕๔) วิทยานิพนธ์นี้เสนอให้เพิ่มอัตราพนักงานสอบสวนหญิงซึ่งปัจจุบันมีอยู่ไม่ถึง ๓๐ คน ให้เป็น ๓๖๐ คน และเสนอว่าประกาศการรับสมัครสอบข้าราชการชั้นสัญญาบัตรสายสอบสวนต้องไม่ระบุเพศ นอกจากนี้ การศึกษากฎหมายในทุกระดับและการฝึกอบรมบุคลากรทางกฎหมายต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างเพศ

ผู้สนใจการวิเคราะห์แนวการพิพากษาคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ (การข่มขืนกระทำชำเรา) และคดีความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย (การทำร้ายร่างกายบุคคลในครอบครัว) โปรดดูร่างรายงานการศึกษาเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงเรื่อง **“ฐานคดีเรื่องเพศวิถีในคำพิพากษา”** โดยสมชาย ปรีชาศิลป์กุล, จัดพิมพ์โดยคณะกรรมการด้านส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาค คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้กล่าวได้ว่า พนักงานสอบสวนเกือบทั้งหมดเป็นชาย พนักงานสอบสวนชายยังขาดความเข้าใจถึงภาวะจิตใจของหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหาย ประกอบกับอคติทางเพศและความเชื่อดั้งเดิมที่ผิด เช่น เชื่อว่าสามีมีสิทธิทุบตีภรรยาได้ หรือคิดว่าหญิงหรือเด็กยั่วยวน จึงสมควรถูกข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ เหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้หญิงไม่กล้าดำเนินคดี

สภาพที่กล่าวมานี้ ทำให้เกิดความผิดเกี่ยวกับเพศมีการแจ้งความต่ำกว่าที่เกิดขึ้น เป็นการซ่อนเร้นสภาพปัญหาที่เป็นจริง ทำให้ผู้กระทำผิดยำเินและกระทำต่อไปเรื่อย ๆ หรือถ้าเป็นกรณีสามีทุบตีภรรยาและภรรยาได้แจ้งความแล้ว แต่ตำรวจไม่ดำเนินคดี ความรุนแรงก็จะขยายตัวมากขึ้น อาจถึงระดับที่หญิงทำการต่อสู้ป้องกันตนเอง และพลังมือทำร้ายสามีถึงแก่ความตาย ในคดีความผิดและความรุนแรงอันเกิดจากสภาวะความเป็นหญิงทั้งหมดนี้ ถ้าหญิงกล้าดำเนินคดีมากขึ้นจะส่งผลต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของสังคมโดยรวม

(๔) มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเพิ่มสัดส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเพศหญิง เพื่อให้ดูแลรับผิดชอบปัญหาความรุนแรงต่อสตรีอย่างทั่วถึงตาม เจ้าหน้าที่สตรีเหล่านี้ต้องได้รับการฝึกฝนอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจและมีความละเอียดอ่อนต่อปัญหา สัดส่วนของผู้หญิงที่มีความละเอียดอ่อนต่อปัญหาในกระบวนการยุติธรรมที่เพิ่มขึ้นจะสร้างความอบอุ่นใจ และความรู้สึกผ่อนคลายในการดำเนินคดีได้

(๕) ควรสร้างเครือข่ายในการประสานงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานพัฒนาเอกชนด้านสตรี เด็ก และเยาวชน และภาคประชาสังคมอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในการทำงานสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานเอกชนซึ่งให้บริการด้านสังคมแก่สตรี จัดสร้างเครือข่ายในการประสานงานอย่างต่อเนื่องและใกล้ชิด

(๖) ควรจัดบริการทางสังคมที่จำเป็นให้แก่ผู้หญิงกลุ่มต่าง ๆ ตัวอย่างบริการเหล่านี้ได้แก่ ศูนย์รับเลี้ยงเด็ก บ้านพักชั่วคราวเพื่อรองรับเด็กและผู้หญิงที่เป็นเหยื่อของความรุนแรงต่าง ๆ

(๗) บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานเพื่อคุ้มครองแรงงานหญิง โดยเฉพาะในด้านความสามารถในการสืบพันธุ์ ส่งเสริมการรวมตัวของผู้ทำงานที่เป็นเพศหญิงในสถานที่ทำงานทุกแห่ง เพื่อคุ้มครองดูแลสุขภาพอนามัยในอาชีพ

(๘) ติดตามดูแลการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิในการลาเพื่อการคลอดของผู้หญิงให้สมบูรณ์รวมทั้งเร่งรัดให้มีบริการด้านสวัสดิการสังคมแก่แรงงานหญิง โดยเฉพาะในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งแรงงานหญิงมักถูกเลิกจ้าง

(๙) ดำเนินการให้ผู้หญิงเข้าสู่ระบบประกันสังคมให้มากขึ้น จัดการประเมินผลดำเนินงานตามกฎหมายประกันสังคมในเรื่องประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรเมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว ทั้งนี้เพื่อยกมาตรฐานคุ้มครองให้ดียิ่งขึ้น

(๑๐) ตรวจสอบสถานบริการสมำเสมอ เพื่อป้องกันมิให้มีการบังคับให้หญิงบริการทำการค้าประเวณี และป้องกันการค้ามนุษย์อื่น ๆ

(๑๑) ศึกษาวิจัยสาเหตุการกระทำความผิดของผู้หญิง เพื่อเป็นข้อมูลในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

(๑๒) จัดกิจกรรมด้านการศึกษาและนันทนาการให้แก่ผู้หญิง

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้หญิงได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เน้นกิจกรรมการศึกษาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและพลังของผู้หญิง เพื่อให้ผู้หญิงสามารถพึ่งตนเองได้ในทุก ๆ มิติ

(๑๓) ส่งเสริมให้เพศชายดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองเพื่อลดภาระของผู้หญิงที่ต้องดูแล เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะให้บุตรตระหนักถึงปัญหาความรุนแรงทางเพศต่อผู้หญิงมากขึ้น

มาตรการด้านการศึกษา

สุขภาพอนามัยของผู้หญิงจะดีได้ก็ต่อเมื่อ ผู้หญิงได้มีโอกาสพัฒนาและรักษาสุขภาพกายและจิตของตนเอง สภาวะทางสุขภาพอนามัยขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ภาวะโภชนาการ การออกกำลังกาย นันทนาการ การพักผ่อนอย่างเพียงพอ การอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมทั้งในทางกายภาพและในทางสังคมที่เหมาะสม รวมทั้ง มีข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจที่จะออกจากสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อชีวิตร่างกายและสุขภาพอนามัยของตนเอง นอกจากนี้จะต้องมีบริการทางสังคม (social assistance หรือ social services) ที่จัดโดยภาครัฐและภาคเอกชน ในรูปของบ้านพักชั่วคราวหรือบริการอื่น ๆ ที่จะให้ความช่วยเหลือผู้หญิงในช่วงที่ประสบภาวะยากลำบาก

อนุสัญญาฯ ข้อ ๑๐ (ข) กล่าวถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันของหญิงในการที่จะเข้าร่วมอย่างแข็งขันในกีฬาและพลศึกษา และข้อ ๑๓ (ข) รับรองสิทธิของหญิงในการเข้าร่วมในกิจกรรมนันทนาการ การกีฬา และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับด้านวัฒนธรรมต่าง ๆ แต่ในสภาพความเป็นจริงจะพบว่าเนื่องจากเยาวชนหญิงและผู้หญิง จะต้องแบกรับภาระในงานบ้าน

โดยเฉพาะในช่วงเวลาเช้าและเวลาเย็นซึ่งเป็นช่วงของการหุงหาอาหาร ดังนั้น จึงขาดโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่สมาชิกทุกเพศทุกวัยของครอบครัวที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจไม่สามารถปลีกเวลาเพื่อการทำกิจกรรมที่กล่าวมาได้

ดังนั้น จึงควรใช้มาตรการด้านการให้การศึกษาเพื่อให้สังคมและผู้หญิงเห็นความสำคัญของกิจกรรมกีฬา นันทนาการ และวัฒนธรรม และควรส่งเสริมให้สมาชิกของครอบครัวในทุกเศรษฐกิจฐานะ ผลัดเปลี่ยนให้สมาชิกทุกคนได้มีโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าว

อีกประการหนึ่ง ผู้หญิงจำนวนมากยังผูกติดกับค่านิยมรักสวยรักงาม และภาพพจน์ที่ต้องเรียบร้อยอ่อนหวาน ดังนั้น จึงไม่เห็นความสำคัญของการออกกำลังกายหรือการเล่นกีฬา ยิ่งไปกว่านั้นผู้หญิงเป็นจำนวนมากใช้วิธีการ “เสริมความงาม” ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของตนเอง เช่น การลดความอ้วน การผ่าตัดเสริมอวัยวะ ฯลฯ

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้จำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการด้านการศึกษาในการรณรงค์ให้ผู้หญิงตระหนักและเข้าใจถึงการพัฒนาและรักษาสุขภาพของตนในแนวทางที่เหมาะสมและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและต้องรณรงค์ให้เพศชายและสังคมเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเสริมสร้างสุขภาพและอนามัยได้มากขึ้น

ปัญหาที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งของสังคมไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสังคมเมือง ได้แก่ สิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายในทางเพศ ซึ่งเป็นภาวะที่คุกคามเยาวชนหญิง และในขณะเดียวกันก็เป็นอันตรายต่อการพัฒนาตนไปในทิศทางที่เหมาะสมของเยาวชนชายด้วย ปัญหานี้มิได้จำกัดเฉพาะการฉุดคร่า การข่มขืนกระทำชำเราที่เยาวชนชายกระทำต่อ

เยาวชนหญิงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่กระตุ้นและยั่วยุทางเพศให้เยาวชนทั้งสองเพศ กลุ่มหลงและมั่วเมาจนนำไปสู่ปัญหาการมีเพศสัมพันธ์ในวัยเยาว์ การตั้งครรรภ์ที่ยังขาดความพร้อม การใช้ยาเสพติด และการแพร่ระบาดของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์

ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องใช้อยุทธศาสตร์เชิงรุกในการดำเนินงานด้านเยาวชนทั้งหญิงและชาย และการดำเนินงานกับสถาบันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังต้องควบคุมจัดการกับการแสวงหาประโยชน์ในทางธุรกิจที่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมต่อประเด็นดังกล่าวมาแล้วนี้ เชื่อว่าได้มีการวิเคราะห์ปัจจัยสาเหตุตลอดแนวทางการแก้ไขไว้มากมายแล้ว แต่สิ่งที่จำเป็นคือการดำเนินงานที่ต่อเนื่องที่สามารถติดตามประเมินประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของงานได้

๒

ผู้หญิงกับสิทธิ ในครอบครัวและมรดก

ความเท่า

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ แล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งรับรองสิทธิที่เท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในระดับประเทศ และให้ผู้หญิง มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในทุกระดับ^๑ (ดูรายละเอียด

^๑ หญิงไทยมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้แทนในระดับท้องถิ่นมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๔๐ โดยพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ รศ.๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐) มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ในหมู่บ้าน ๑ ให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคน ๑”

แต่หญิงไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “ผู้ที่ต้องเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นต้องเป็นชายอายุไม่ต่ำกว่า ๒๑ ปี” พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ ซึ่งออกมายกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ รศ.๑๑๖ ก็ยังคงหลักการเดิม กล่าวคือ กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าต้องเป็น “ชายเจ้าของบ้าน” และผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านก็มีข้อกำหนดว่าต้องเป็นชายเท่านั้น (มาตรา ๑๒ และมาตรา๑๖) สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านของเพศหญิง เพิ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๕ นี้เอง

ในงานเขียนเล่มที่ ๓ (หลังผู้หญิงกับการสร้างบ้านแปงเมือง : กฎหมายและนโยบายของรัฐสิ่งที่เกี่ยวข้อง) การให้สิทธิทางการเมืองแก่ผู้หญิงที่กล่าวมานี้ ถือว่าเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้หญิง ซึ่งแต่เดิมตำแหน่งแหล่งที่อยู่แต่เฉพาะในโลกของครอบครัว (private sphere) และไม่เคยข้องแวะกับรัฐโดยตรง เป็นการเปิดโลกของหญิงให้กว้างไกลและทำให้ต้องมียบทบาทในทางการเมืองและสังคมมากขึ้น

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการเปิดพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการเมืองการปกครองหรือเรื่องของสาธารณะ (public sphere) ให้แก่หญิงมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในครอบครัวควบคู่กันไปแล้วจะพบความขัดแย้งระหว่าง “โลกของการบ้าน” กับ “โลกของการเมือง” ที่สำคัญ และเป็นประเด็นปัญหาที่ยังส่งทอดมาถึงสังคมปัจจุบัน

ใน “โลกของการเมือง” นั้น หญิงที่สมรส หรือ “ออกเรือน” แล้วมีสิทธิของความเป็นพลเมืองอย่างเต็มที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในทุกๆระดับ นอกจากนี้ในเชิงหลักการ หญิงที่มีสามียังมีสิทธิที่จะสมัครเป็นผู้แทนราษฎรได้ สิทธิทางการเมืองของความเป็นพลเมืองดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของปัจเจกบุคคลในสังคมสมัยใหม่โดยแท้

แต่เมื่อหวนกลับมาดูสถานสภาพของหญิงมีสามีและความสัมพันธ์ระหว่างสามีและภริยาใน “โลกของการบ้าน” ตามที่ปรากฏในกฎหมายลักษณะครอบครัว (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗) กลับปรากฏว่ามีหลักกฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เคยมีมาก่อน การสมรสบางประการของหญิงมีสามี โดยถือว่าหลักกฎหมายที่จำกัด

หรืออิทธิพลเสรีภาพของหญิงมีสามีนี้ เป็นเรื่องที่ยุติธรรมและถูกต้อง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ในการธำรงรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและความผาสุกของครอบครัว

หลักกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของหญิงมีสามีที่กล่าวมานี้ ยังปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ลักษณะบุคคลซึ่งประกาศใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๖๘ ประมาณ ๑๐ ปี ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะครอบครัว ที่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว (เพื่อความสะดวกต่อไปจะเรียกว่า กฎหมายลักษณะบุคคลและกฎหมายลักษณะครอบครัว)

ตามหลักกฎหมายลักษณะบุคคล พ.ศ.๒๔๖๘ แม้เมียและลูกจะได้รับสิทธิเสรีภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในระบบกฎหมายของสังคมโบราณ ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของหลักกฎหมายเรื่อง “อำนาจอิสสระ” ของพ่อและพ่อ ดังได้กล่าวมาแล้ว ในงานเขียนเล่ม ๑ “ย้อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง” แต่ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อเมียในช่วงเวลานั้นก็ยังอยู่ในกรอบของหลักกฎหมายเรื่อง “ผัวเดียวหลายเมีย” อยู่ ก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นกฎหมายระบบผัวเดียวเมียเดียวตามกฎหมายลักษณะครอบครัว ซึ่งประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ.๒๔๗๘

กฎหมายลักษณะบุคคล พ.ศ.๒๔๖๘ และกฎหมายลักษณะครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่จะได้กล่าวถึงต่อไป ได้กำหนดฐานะของภริยาให้ต้องขึ้นต่อสามี และมีบทบาทที่เป็นผู้ตามสามี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของหญิงมีสามีหลายประการ เช่น สามีเป็นผู้เลือกถิ่นที่อยู่ ภริยาจะต้องใช้ภูมิลำเนาตามสามี สามีเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินบริคณห์ ถ้าภริยาจะจัดการทรัพย์สิน

ที่เป็นสินบริคณห์ จะต้องได้รับความยินยอมจากสามีก่อน นิติกรรมหรือสัญญาใดที่ผูกพันสินบริคณห์ที่ภริยาทำไปโดยไม่ได้รับความยินยอมจากสามีก็คือว่าเป็นโมฆียะ สามีสมากรที่จะบอกล้างได้ ในกรณีทีภริยาประกอบอาชีพอยู่ก่อนการสมรส หรือหลังการสมรสจะต้องได้รับอนุญาตจากสามีก่อน สามีเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตรฝ่ายเดียว^๒

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อสถาบันครอบครัวไทย นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงจากระบบฟัวเดียวหลายเมียมาเป็นระบบฟัวเดียวเมียเดียวแล้ว ยังมีหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘ ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการจดทะเบียนสมรสกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดพิธีการแต่งงานตามพิธีศาสนา หรือธรรมเนียมนิยม โดยไม่มีกการจดทะเบียนสมรส ถือว่าเป็นการสมรสที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมไม่สามารถกล่าวอ้างสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยตรงได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับใหม่มิได้ปฏิเสธการสมรสที่เกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้กฎหมาย โดยยังให้การยอมรับต่อการสมรส และความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดาและบุตรที่มีมาก่อนการประกาศใช้กฎหมายลักษณะครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘^๓ อีกประการหนึ่งกฎหมายครอบครัวใหม่นี้จะไม่กระทบถึงกฏข้อบังคับปกครองบริเวณหัวเมือง ร.ศ.๑๒๐ ในส่วน

^๒ ดูรายละเอียดในกฎหมายลักษณะบุคคล พ.ศ.๒๔๖๘ และกฎหมายลักษณะครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

^๓ ดู มาตรา ๔, และมาตรา ๕ พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.๒๔๗๗

ที่เกี่ยวกับครอบครัว^๔

นอกจากกฎหมายลักษณะครอบครัวแล้วในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๓๘ กฎหมายลักษณะมรดกฉบับใหม่เริ่มมีผลใช้บังคับแต่ได้ระบุว่ากฎหมายฉบับใหม่จะไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายฉบับเก่าสำหรับปกครองบริเวณหัวเมือง ร.ศ.๑๒๐ เช่นกัน^๕ เขตหัวเมืองในที่นี้หมายถึง ๔ จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งจะใช้หลักกฎหมายศาสนาอิสลามในการวินิจฉัยคำร้องหรือคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและมรดก

พัฒนาการของกฎหมายครอบครัว

จนถึงปัจจุบันนี้ ได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวในประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ๓ ครั้ง **ครั้งแรก** ซึ่งนับว่าเป็นการแก้ไขครั้งสำคัญที่สุด เกิดขึ้นโดยผลของบทบัญญัติเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศหญิงและชายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการชำระกฎหมายลักษณะครอบครัวและกฎหมายลักษณะบุคคลขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๙

กล่าวได้ว่าการแก้ไขครั้งนี้ได้ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายไทยพัฒนาไปสู่ระดับใกล้เคียงกับมาตรฐานสากลในหลาย ๆ เรื่อง ตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ

^๔ คุมตรา ๖ พระราชบัญญัติที่ได้กล่าวอ้างแล้วในเชิงอรรถ ๓

^๕ คุมตรา ๔ พระราชบัญญัติให้บัญญัติบรรพ ๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.๒๕๓๗

ขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ.๒๕๑๐ (Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women) ปฏิญญาสากลฉบับนี้ต่อมาได้พัฒนามาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) ซึ่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๒๒ และประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกและมีผลใช้บังคับต่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ.๒๕๒๘^๖

ครั้งที่สอง หลังจากที่กฎหมายลักษณะครอบครัว พ.ศ.๒๕๑๙ บังคับใช้แล้ว ๑๔ ปี ได้มีการแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ๒๗ กันยายน พ.ศ.๒๕๓๓ และมีผลใช้บังคับเรื่อยมา

ครั้งที่สาม ซึ่งเป็นการแก้ไขครั้งล่าสุด ในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ได้แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องสิทธิของคู่หมั้นในการเรียกค่าเสียหายจากบุคคลที่สามที่มายุ่งเกี่ยวกับคู่หมั้นของตนและเหตุหย่า

นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๓๖ และมาตรา ๒๓๗ เพื่อจำกัดสิทธิของสามีเหนือประเวณีของภริยา การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการแก้ไขครั้งที่ ๓ เป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ในครอบครัวยุคใหม่ซึ่งถูกคาดหวังว่าจะเกิดความเสมอภาคยิ่งขึ้น

ดังนั้น งานเขียนในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในครอบครัวปัจจุบัน ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานของอนุสัญญาฯ เท่านั้น เรื่องใดที่ไม่กล่าวถึง แสดงว่าสอดคล้องกับ

^๖ ดู รายละเอียดในเอกสารดังกล่าว

หลักการของอนุสัญญาฯ ในบทบัญญัติกฎหมาย (Law-in-Book) แล้ว ส่วนในทางสภาพความเป็นจริงจะเท่าเทียมหรือไม่ เป็นอีกประเด็นหนึ่ง

สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ

อนุสัญญาฯ ข้อ ๑๖ บัญญัติให้รัฐภาคีจัดการเลือกปฏิบัติ ต่อสตรีในเรื่องเกี่ยวกับการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และให้หลักประกันด้านความเสมอภาคในประเด็นต่อไปนี้

(ก) สิทธิเช่นเดียวกันในการทำการสมรส

(ข) สิทธิเช่นเดียวกันในการเลือกคู่สมรสอย่างอิสระ และการกระทำการสมรสอย่างอิสระและด้วยความยินยอมพร้อมใจเท่านั้น

(ค) สิทธิและความรับผิดชอบเช่นเดียวกันในระหว่างการสมรส และการขาดจากการสมรส

(ง) สิทธิและความรับผิดชอบเช่นเดียวกันในฐานะบิดามารดา โดยไม่คำนึงถึงสถานะในการสมรสของตนในเรื่องเกี่ยวกับบุตรของตน ในทุกกรณีผลประโยชน์ของบุตรเป็นเรื่องสำคัญที่สุด

(จ) สิทธิเช่นเดียวกันในเรื่องการตัดสินใจอย่างอิสระและมีความรับผิดชอบ ในเรื่องจำนวนบุตรและระยะห่างในการมีบุตรของตน และให้เข้าถึงข้อสนเทศการศึกษาและวิธีการที่จะทำให้สตรีใช้สิทธิเหล่านี้ได้

(ฉ) สิทธิและความรับผิดชอบเช่นเดียวกันในเรื่องการปกครอง การปกป้องบุตร การได้รับมอบหมายให้ดูแลบุตร การรับบุตรบุญธรรม หรือสถาบันอื่นที่คล้ายคลึง ซึ่งมีแนวความคิดเหล่านี้ในกฎหมายภายใน ในทุกกรณี ผลประโยชน์ของบุตรจะเป็นสิ่งสำคัญที่สุด

(ช) สิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกันในฐานะสามีและภรรยา รวมถึงสิทธิในการเลือกใช้นามสกุลและการประกอบอาชีพ

(ข) สิทธิเช่นเดียวกันของคู่สมรสทั้งสอง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นเจ้าของ การได้มา การจัด การดำเนินการ การอุปโภค และการจำหน่ายทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นคิดมูลค่าหรือเรื่องดีราคาเป็นมูลค่าก็ตาม

ข้อ ๒ การรับหมั้นและการแต่งงานของเด็กจะไม่มีผลทางกฎหมาย และการปฏิบัติการที่จำเป็นทั้งปวง รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายจะต้องกระทำขึ้นเพื่อระบุนโยบายขั้นต่ำของการแต่งงานและให้บังคับให้มีการจดทะเบียนสมรส ณ ที่ทำการจดทะเบียนของทางราชการ

ให้รัฐภาคีระบุนโยบายขั้นต่ำของการแต่งงาน และกำหนดว่าการรับหมั้นและการแต่งงานของเด็กจะไม่มีผลทางกฎหมาย และให้รัฐภาคีบังคับจดทะเบียนสมรส ณ ที่ทำการจดทะเบียนสมรสของทางราชการ

อนุสัญญาฯ ข้อ ๗ รับรองความเสมอภาคด้านการที่จะได้มาเปลี่ยนแปลง หรือคงไว้ซึ่งสัญชาติระหว่างสตรีและบุรุษ และให้หลักประกันความเสมอภาคของสัญชาติของบุตรด้วย

ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนที่จะไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ข้อ ๑๖ ตั้งแต่แรกเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แล้ว และยังไม่ได้ยกเลิกข้อสงวนข้อนี้ กระทั่งปัจจุบัน

สภาพปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังยึดติดในระบบชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) ซึ่งให้ความสำคัญแก่ชายมากกว่าหญิง ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวล่าสุดในปี พ.ศ.๒๕๕๐ แต่สภาพความสัมพันธ์

ในสังคมไทยก็คงยังอยู่ภายใต้ระบบชายเป็นใหญ่ไปอีกนาน เว้นเสียแต่ว่าผู้หญิงจะปฏิเสธตามลัทธิในครอบครัวแบบดั้งเดิมโดยใช้ชีวิตอย่างมีอิสระเสรีมากขึ้น โดยปฏิเสธพันธนาการทางจารีตประเพณีและกฎหมาย แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ผู้เขียนยังเห็นตามจำเป็นจะต้องที่จะกล่าวถึงหลักกฎหมายเก่าแก่ดั้งเดิมเหล่านี้ ตลอดจนเหตุผลของหลักกฎหมาย เพื่อให้เข้าใจถึงหลักกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบชายเป็นใหญ่ ใช้หลักความเป็นเอกภาพของครอบครัว (Unity of the family) มาจำกัดบุคคลภาพ (Entity) และความเป็นปัจเจกบุคคลของผู้หญิง ทำให้ตัวตนของผู้หญิงถูกทำให้เลือนหายไปและกลืนกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของสามี

สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของสตรีทั้งในทางกฎหมายและในทางความเป็นจริงลดน้อยลง ในขณะที่ภาระหน้าที่ในฐานะเมียและแม่ที่ทุกฝ่ายคาดหวัง กลับเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ตัวอย่างรูปธรรมของระบบชายเป็นใหญ่ปรากฏในหลักกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และหลักกฎหมายที่เพิ่งจะยกเลิกไป ดังต่อไปนี้

(๑) กฎหมายให้ความสำคัญแก่ชายไทยมากกว่าหญิงไทยในกรณีที่สมรสกับคนต่างด้าว แม้ว่าหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวจะไม่ถูกบังคับให้สละสัญชาติ แต่หญิงจะประสบปัญหาหากกฎหมายที่ยุ่งยากซึ่งชายไทยที่สมรสกับหญิงต่างด้าวจะไม่ประสบปัญหาดังกล่าว

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า กฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่หลักกฎหมายไทยและการบังคับใช้กฎหมายให้ความสำคัญต่อชายไทยมากกว่าหญิงไทย และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ๓ ประการ ได้แก่

(๑.๑) ความไม่เสมอภาคในการสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตร

(๑.๒) ความไม่เสมอภาคในการก่อให้เกิดสิทธิทางสัญชาติ
แก่คู่สมรส

(๑.๓) ความไม่เสมอภาคในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
สาธารณะสำคัญของหลักกฎหมายและการบังคับใช้ มีดังนี้

ความไม่เสมอภาคในการสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตร

นับเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี ตั้งแต่มีการประกาศใช้คำสั่งของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ จนถึงวันที่ ๒๕
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นวันที่ประกาศดังกล่าวถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติ
สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ สิทธิของหญิงไทยซึ่งสมรสกับชาย
ต่างด้าวในการสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตรของตนมีอยู่อย่างจำกัดมาก
เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิของชายไทยที่สมรสกับหญิงต่างด้าว ทั้งนี้
เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ กำหนดให้บุตรของชายไทย
ได้รับสัญชาติไทยตามบิดาโดยอัตโนมัติ ไม่ว่าบุตรนั้นจะเกิดในหรือนอก
ราชอาณาจักรก็ตาม (มาตรา ๗ อนุมาตรา ๑)

ส่วนบุตรของหญิงไทย จะได้สัญชาติไทยก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขว่า
บุตรนั้นเกิดนอกราชอาณาจักรและไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย
หรือบิดาเป็นผู้ไร้สัญชาติจึงจะถือสัญชาติไทยตามมารดาได้ (มาตรา ๗
อนุมาตรา ๒) บุตรของหญิงไทยจะได้สัญชาติไทยอีกกรณีหนึ่ง ถ้าบุตร
นั้นเกิดในราชอาณาจักรไทย (มาตรา ๗ อนุมาตรา ๓) หลักกฎหมาย
ที่กล่าวมานี้เป็นไปตามแนวคิดดั้งเดิมที่ถือสายโลหิตของบิดาเป็นใหญ่
หลักการยึดถือการสืบสายโลหิตของบิดาเป็นหลักที่เคยยึดถือกันมา
แต่เดิมในหลายประเทศ แต่ต่อมาในระยะหลัง นานาประเทศได้มีการยอมรับ

สิทธิการสืบสัญชาติโดยผ่านทางมารดาเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

จะเห็นว่าตามหลักกฎหมายดั้งเดิมนี้ สิทธิของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวในด้านการสืบสัญชาติให้บุตรก็ตกเป็นรองชายไทยอยู่แล้ว ปัญหาจึงทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้คำสั่งของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗

ทั้งนี้เนื่องจากประกาศฉบับนี้ สั่งให้เพิกถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิด บิดาหรือมารดานั้นเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะราย หรือเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือเป็นผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง โดยกฎหมายให้เหตุผลว่าบุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็ได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันรักษาความมั่นคงแห่งชาติ จึงมิให้บุคคลดังกล่าวมีสัญชาติไทยต่อไป ผู้ที่ประสงค์จะได้สัญชาติไทยจะต้องยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป

เมื่อพิจารณาประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ โดยผิวเผิน ก็อาจได้ข้อสรุปว่า กฎหมายปฏิบัติต่อบุตรของชายไทยและหญิงไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าวอย่างเท่าเทียมกัน เพราะจำกัดสิทธิของประชาชนทั้งชายและหญิงที่จะสืบสัญชาติไทยให้แก่บุตรที่เกิดกับคนต่างด้าวเหมือนกัน แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ที่กล่าวข้างต้น ชายไทยมีข้อได้เปรียบหญิงไทย คือสามารถสืบสัญชาติให้บุตรได้ตามหลักสายโลหิต ไม่ว่าบุตรนั้นจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร

ดังนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จึงส่งผลกระทบที่รุนแรงต่อบุตรของหญิงไทยที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว เนื่องจากได้ตัดสิทธิในการ

สืบสัญชาติไทยให้แก่บุตร ซึ่งหญิงมีอยู่อย่างจำกัดตามหลักที่เกิดในดินแดนที่เป็นราชอาณาจักรไทยให้หมดสิ้นไป” หลักกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหานานาประการแก่หญิง ซึ่งต้องการให้บุตรได้สัญชาติไทย อาทิ การอุปโหลกผู้อื่นที่มีสัญชาติไทยให้เป็นบิดาของบุตร ฯลฯ การที่หญิงจะต้องยื่นคำร้องขอสัญชาติให้แก่บุตร เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานานสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ทั้งที่เป็นค่าใช้จ่ายโดยตรงและค่าใช้จ่ายในการวิ่งเต้น และไม่มีความแน่นอนว่าจะได้สัญชาติไทยเมื่อไร บางรายใช้เวลา ๒๐- ๒๕ ปี แต่ก็ยังไม่ได้สัญชาติ

สภาพเช่นนี้ได้ก่อความยุ่งยากให้แก่มารดาและบุตรมาก เพราะในระหว่างที่ยังไม่ได้สัญชาติ บุตรก็จะมีฐานะเป็นคนต่างด้าวในบ้านเกิดเมืองนอนของตนเอง ไม่สามารถที่จะให้ชีวิตอย่างปกติสุขเหมือนประชาชนอื่น ๆ กล่าวคือ ไม่มีสิทธิที่จะพักอาศัยในประเทศอย่างถาวร ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ไม่มีสิทธิมีบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ เช่น ไม่สามารถเข้าโรงเรียน หรือเข้าทำงานได้

หลักกฎหมายดังกล่าวยังเป็นช่องทางการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สุจริตอีกด้วย หลักกฎหมายนี้เห็นได้ว่าก่อให้เกิดความลักลั่นและไม่เป็นธรรม เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยขัดกับหลักการ

^๓ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, หลักกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง : กฎหมายสัญชาติไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน : ๒๕๓๖

ของกฎหมายสัญชาติ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงจุดสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐ และสิทธิมนุษยชน^๘

ปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคนี้ รัฐเป็นผู้สร้างขึ้นเองด้วยการเข้าไปเกี่ยวข้องกับสงครามเวียดนาม นำไปสู่เพศสัมพันธ์ระหว่างหญิงไทย กับทหารและพลเรือนต่างชาติ จนเกิดบุตรของชายต่างด้าวขึ้นเป็นจำนวนมาก ความไม่เป็นธรรมนี้นำไปสู่การรณรงค์เพื่อแก้ไขกฎหมาย ในที่สุดประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ก็ถูกยกเลิกไปโดย พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

ปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ (ฉบับที่ ๒) กำหนดให้ บุตรของหญิงหรือชายไทยได้รับสัญชาติไทย ไม่ว่าบุตรนั้นจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรก็ตาม (มาตรา ๗ อนุมาตรา ๑) กฎหมายใหม่จึงเป็นการรับรองสิทธิที่เสมอภาคกันระหว่างหญิงไทยและชายไทยซึ่งสมรส กับคนต่างด้าวในการที่จะสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตรตามหลักสายโลหิต อย่างเท่าเทียมกัน เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายสัญชาติครั้งใหญ่

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายแล้ว แต่ก็ยังมีความจำเป็น ที่จะต้องติดตามดูแลผลของการบังคับใช้อีกต่อไป ขณะที่เขียนงานชิ้นนี้ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) มีผลใช้บังคับเป็นเวลาประมาณ ๑๕ ปีแล้ว ปัจจุบันนี้มีข้อมูลว่า จำนวนหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างชาติและลงหลักปักฐานทำมาหากินอยู่ในประเทศไทยมีมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคอีสาน

^๘ ชุมพร ประจวบพันธุ์ แนวคิดเรื่องกฎหมายสัญชาติ ตีพิมพ์ใน **รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๔๐ ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : พ.ศ.๒๕๓๕**

ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของการแต่งงานข้ามชาติย่อมจะมีเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน

ความไม่เสมอภาคในการก่อให้เกิดสิทธิด้านสัญชาติแก่คู่สมรส

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๙ ให้สิทธิแก่หญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายไทย ซึ่งประสงค์จะได้สัญชาติไทย สามารถยื่นคำขอสัญชาติจากรัฐมนตรีได้ แต่มิได้บัญญัติให้ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยมีสิทธิในลักษณะเดียวกัน ชายต่างด้าวที่ประสงค์จะได้สัญชาติไทยจะต้องขอแปลงชาติ โดยผู้ขอแปลงชาติจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑

กระบวนการของการขอแปลงสัญชาติจะซับซ้อนกว่าการขอมีสัญชาติของหญิงต่างด้าว โดยต้องใช้เวลาถึง ๕ ปี และต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก^๙ สัญชาติไทยที่หญิงต่างด้าวได้เป็นสัญชาติที่ได้มาโดยการสมรส ซึ่งหญิงอาจไม่จำเป็นต้องสละสัญชาติเดิมของตนเอง หญิงนั้นจึงถือสองสัญชาติได้ ในขณะที่ถ้าได้สัญชาติโดยการแปลงชาตินั้น ผู้ขอแปลงชาติต้องสละสัญชาติของตนเอง (มาตรา ๑๙)

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ได้ผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เพื่อให้การได้มาซึ่งสัญชาติไทยของหญิงหรือชายต่างด้าวที่สมรสกับคนไทยให้ได้สิทธิด้านสัญชาติอย่างเท่าเทียมกัน และได้มีมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๙ ซึ่งเห็นชอบในหลักการดังกล่าว แต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย เห็นว่ายังไม่สมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

^๙ วิมลศิริ ชำนาญเวช. เอกสารประกอบการสัมมนาเนื่องในโอกาสปีสตรีไทย. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖, หน้า ๔ - ๕

เพราะจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว กสส. ได้แจ้งความเห็นเดิมไปยังกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒ เพื่อพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ระหว่างหญิงชายตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ยังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใดจนกระทั่งปัจจุบันนี้^{๙๐}

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วยังมีปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายในการได้มาซึ่งสัญชาติไทยของกลุ่มชาติพันธุ์ กล่าวคือในเงื่อนไขเดียวกัน ชายจะมีโอกาสได้สัญชาติไทยมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากมีโอกาสทางการศึกษามากกว่า ฯลฯ

ความไม่เสมอภาคในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ปัญหาที่หญิงไทยซึ่งสมรสกับชายต่างด้าวร้องทุกข์กันมาก อีกปัญหาหนึ่งคือ เรื่องสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เช่น บ้าน หรือที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ อนุญาตให้เฉพาะคนต่างด้าวที่ถือสัญชาติของรัฐ ซึ่งมีสนธิสัญญาทางไมตรี กับประเทศไทยเท่านั้นที่จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยได้ (มาตรา ๘๖) แต่ขณะนี้ประเทศไทยยังมิได้มีสนธิสัญญาลักษณะนี้กับประเทศใดเลย คนต่างด้าวจึงไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้

เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายก็จะเห็นว่ามีความเสมอภาคกัน แต่ในทางปฏิบัติ หญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวจะเสียเปรียบชายไทย

^{๙๐} รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ฉบับที่ ๔ - ๕ (ฉบับรวม) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน้า (๔๒ - ๔๓)

ที่สมรสกับหญิงต่างด้าว ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อสมรสแล้วหญิงจะต้องเปลี่ยน
 คำนำหน้าชื่อ และนามสกุลตามสามีตามหลักกฎหมายที่จะได้กล่าวต่อไป
 การเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อและเปลี่ยนนามสกุล เป็นหลักฐานอันชัดเจน
 ที่จะทำให้นักงานที่ดินสอบปากคำว่าเป็นการซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์
 ของคนต่างด้าว และไม่จดทะเบียนนิติกรรมให้ตามหลักกฎหมายและแนว
 ปฏิบัติของกรมที่ดิน (มาตรา ๗๔ วรรค ๒) ส่วนชายไทยที่สมรสกับหญิง
 ต่างด้าวสามารถที่จะปกปิดสถานภาพสมรสของตนเองได้มากกว่า เพราะ
 ไม่ต้องเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อหรือเปลี่ยนนามสกุลตามภรรยา และไม่จำเป็นต้อง
 แสดงสถานภาพสมรส

ในทางความเป็นจริงจะเห็นว่า มีคดีที่หญิงไทยและชายไทย
 ที่สมรสหรืออยู่กินกับคนต่างด้าว ซึ่งถูกปฏิเสธจากพนักงานที่ดินไม่ยอม
 จดทะเบียนนิติกรรมให้ และศาลวินิจฉัยว่าพนักงานที่ดินปฏิบัติถูกต้อง
 ตามหลักกฎหมายแล้ว เพราะการซื้อที่ดินในระหว่างการสมรสกันนั้นทำให้
 ที่ดินตกเป็นสินสมรส ซึ่งคู่สมรสที่เป็นคนต่างด้าวย่อมได้ประโยชน์อยู่ครึ่งหนึ่ง
 ดังนั้นการซื้อที่ดินในระหว่างที่สมรสกับคนต่างด้าวจึงมีความยุ่งยาก
 ซับซ้อนมาก แม้จะระบุว่าเป็นสินส่วนตัวของคู่สมรสที่ถือสัญชาติไทย
 ก็ยังไม่สามารถซื้อได้ ซึ่งมีผู้เห็นว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการ
 ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในการถือกรรมสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน
 ที่รัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิไว้^{๙๙} และถ้าเปรียบเทียบกับระหว่างชายไทย

^{๙๙} บำรุง ตันจิตติวัฒน์, การถือครองกรรมสิทธิในที่ดินของคนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าว,
 วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๒๗

และหญิงไทยแล้ว หญิงไทยจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงกว่า ดังนั้นจึงเป็นประเด็นความเสมอภาคที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอย่างเสมอภาคกันอีกประเด็นหนึ่ง^{๑๒}

ผู้เขียนเห็นว่าสิทธิในที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญ และการอยู่กินร่วมกันเป็นรากฐานสำคัญของครอบครัว รัฐจึงควรพิจารณาให้สิทธิในการถือครองกรรมสิทธิในที่ดินเพื่ออยู่อาศัยแก่หญิงและชายไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวอย่างเท่าเทียมกัน โดยอาจจะกำหนดเงื่อนไขว่าเป็นที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในจำนวนที่เหมาะสม ถ้าไม่ต้องการให้ที่ดินตกเป็นของคนต่างด้าวเมื่อขาดจากการสมรส ก็ให้ระบุเงื่อนไขไว้

ในเมื่อปัจจุบันนี้มีพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิในอาคารชุด เพื่อหวังผลประโยชน์ในการลงทุนจากต่างชาติได้อยู่แล้ว^{๑๓} อีกประการหนึ่ง เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลก็ได้มีนโยบายและการแก้ไขกฎหมายเพื่อผ่อนปรนให้คนต่างด้าวทั่วไปสามารถเข้ามาเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อประโยชน์เชิงธุรกิจในระยะยาวได้อยู่แล้ว

ดังนั้น จึงน่าจะได้บททวนนโยบายเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิร่วมในที่ดินของหญิงหรือชายไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวใหม่ ไม่ควรยึดติดกับความคิดดั้งเดิมว่าเมื่อสมรสแล้วหญิงต้องย้ายไปอยู่กับสามี เพราะการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม

^{๑๒} ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

^{๑๓} พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.๒๕๒๒ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติฉบับนี้ดูรายละเอียดต่อไป

ก็ตามควรกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องให้รัดกุมเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

สถานการณ์เกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวที่สมรสกับคนไทย เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ให้สิทธิเพิ่มขึ้น หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว กล่าวคือ สิทธิของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวจะสามารถซื้อที่ดินได้หรือไม่ เป็นไปตามหนังสือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานครโดยอ้างถึงหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งรัฐต้องให้ความเสมอภาคแก่ชายและหญิง และในเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชายหรือหญิงที่สมรสกับคนต่างด้าว

หนังสือนี้ได้สั่งการให้พนักงานที่ดินจดทะเบียนนิติกรรมให้แก่ผู้ร้องขอ ในกรณีที่สามารถตรวจสอบได้ว่า เงินที่ใช้ซื้อที่ดินนั้นเป็นสินส่วนตัวของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ผู้เขียนเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาเช่นนี้ แม้จะทำให้ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวมียสิทธิตั้งซื้อที่ดินได้ แต่ก็ยังเป็นที่ยังข้องใจอยู่ว่าเงินที่นำมาซื้อนั้น เป็นสินส่วนตัวของผู้ถือสัญชาติไทยอย่างแท้จริงหรือไม่ และไม่สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระในการพิสูจน์ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการแก้ปัญหาที่น่าจะถูกทิศทางมากกว่า น่าจะเป็นการจำกัดจำนวนของการถือครองที่ดินของหญิงและชายไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว ตามข้อเสนอแนะของผู้เขียนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ถึงแม้ว่าความเปลี่ยนแปลงล่าสุดดูเหมือนว่าจะคลี่คลายไปในทิศทางที่ผู้เขียนได้เคยเสนอไว้ แต่ก็ยังมีปัญหาบางประการ กล่าวคือ ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๔๒ ให้สิทธิแก่คนต่างด้าวครอบครองที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน ๑ ไร่ โดยคนต่างด้าวต้องนำเงินมาลงทุนไม่น้อยกว่า ๔๐ ล้านบาท

นอกจากนี้ ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด มาโดยลำดับ กล่าวคือ ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙ ให้คนต่างด้าว และนิติบุคคลต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดได้ไม่เกิน ร้อยละ ๔๐ ของเนื้อที่อาคารชุดทั้งหมด ต่อมาหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.๒๕๔๐ รัฐบาลมีนโยบายฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๒ ให้คนต่างด้าว สามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ไม่เกินอัตราร้อยละ ๔๙ ของเนื้อที่ห้องชุด และสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้ถึงร้อยละ ๑๐๐ สำหรับห้องชุดในบางพื้นที่ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงภายใน ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๒

หลักกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของคนต่างด้าวที่สมรสกับ หญิงไทยและชายไทยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ มาจากแนวคิดที่ถือว่าชาย เป็นหลักของครอบครัว ประกอบกับหลักการป้องกันประเทศให้ปลอดภัย พ้นจากอิทธิพลของคนต่างด้าว โดยตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่าชายจะเป็นฝ่าย ที่ครอบงำหญิงได้ และเป็นไปตามขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม ที่เมื่อ สมรสแล้วหญิงจะต้องไปอยู่กับชาย

แต่ปัจจุบันโลกแคบลง มีการไปมาหาสู่และมีการสมรสระหว่างคนต่างสัญชาติกันมากขึ้น^{๙๔} ความต้องการของปัจเจกบุคคลก็มีมากขึ้น การยึดติดตามแบบแผนความประพฤติดั้งเดิมจึงก่อให้เกิดความยุ่งยากและไม่เป็นธรรมแก่หญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าว การคำนึงถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ที่จะไม่ถูกครอบงำหรือทำลายโดยคนต่างชาติเป็นสิ่งจำเป็น แต่ไม่ควรตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่มีอคติทางเพศ เช่น คิดว่าหญิงต่างด้าวที่แต่งงานกับชายไทยทุกคนจะจงรักภักดีต่อประเทศไทย การสมรสดังกล่าวเป็นการสมรสที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความรัก มิได้อาศัยสถานภาพการสมรสเพื่อแสวงหาประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมิได้มีความสัมพันธ์ฉันสามีภรรยาที่แท้จริง แต่ถ้าชายต่างด้าวสมรสกับหญิงไทยจะต้องคิดในทางตรงกันข้าม ฯลฯ สมมุติฐานอย่างนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหลงในชาติ (national chauvinism) และมีอคติในทางเพศ ซึ่งให้ความสำคัญต่อชายมากกว่าหญิง

นอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.๒๕๒๒ คนต่างด้าวยังสามารถถือสิทธิในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยตามกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม

^{๙๔} จากการสำรวจระบบเครือญาติและการแต่งงานของมนุษย์ในสังคมต่าง ๆ ทั่วโลก พบว่าร้อยละ ๗๕ ของสังคมทั่วโลก ผู้หญิงจะย้ายเข้าไปอยู่กับครอบครัวของสามีภายหลังการแต่งงาน มีเพียงร้อยละ ๑๐ ของสังคมทั่วโลก ที่ผู้ชายจะเป็นฝ่ายย้ายไปอยู่กับครอบครัวภรรยาภายหลังแต่งงาน. ดู ยศ สันตสมบัติ. **จากวานถึงเทวดา : มาร์กซิสม์และมนุษยวิทยา** อ่างในปราณี วงษ์เทศ. **เพศและวัฒนธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๒ (๒๕๔๔) บริษัทศิลปวัฒนธรรมจำกัด, หน้า ๕. ผู้สนใจรายละเอียดเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว โปรดดู <http://www.gotoknow. Org/blog/oamcase/๖๔๐๓๔>

แห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม
แห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๔

(๒) กฎหมายตอกย้ำความเป็นเจ้าของและความเป็นใหญ่ ของชาย กฎหมายเหล่านี้ได้แก่

(๒.๑) กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ค่าน้ำหน้าชื่อสตรี

(๒.๒) กฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลของสตรี

(๒.๓) กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิต่อร่างกาย และจิตใจของภรรยา
สาระสำคัญของกฎหมายมีดังนี้

พระราชกฤษฎีกาการขนานค่าน้ำหน้านามสตรี พ.ศ.๒๕๖๐

กฎหมายฉบับนี้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ค่าน้ำหน้าชื่อ
ไว้อย่างไม่เสมอภาคเนื่องจากกำหนดภาระหน้าที่ของหญิงไว้มากกว่าชาย
ตามหลักกฎหมายนี้ ค่าน้ำหน้าชื่อของหญิงเปลี่ยนจาก “เด็กหญิง” เป็น
“นางสาว” เมื่ออายุครบ ๑๕ ปีบริบูรณ์ และเปลี่ยนเป็น “นาง” เมื่อทำการ
สมรสแล้ว ในขณะที่ชายใช้ค่าน้ำหน้าชื่อว่า “เด็กชาย” แล้วเปลี่ยนเป็น “นาย”
เมื่ออายุครบ ๑๕ ปีบริบูรณ์และใช้คำนี้ไปตลอด ข้อแตกต่างดังกล่าว
ชี้ชัดถึงสถานภาพสมรสของหญิง แต่ไม่สามารถบ่งบอกสถานภาพสมรส
ของชายได้ ในบริบทของสังคมไทยซึ่งยอมรับเสรีภาพทางเพศนอกสถาบัน
ครอบครัวของชาย กฎหมายดังกล่าวจึงทำให้ชายได้เปรียบมากขึ้น

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยยังขาดกฎหมายซึ่งรับรองสิทธิ
และความเสมอภาคทางเพศที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง การเปิดเผย
ตนเองว่าสมรสแล้วอาจทำให้สตรีที่มีครอบครัวแล้วมีโอกาสในการทำงาน
น้อยลง เพราะนายจ้างเกรงว่าจะมีผลกระทบต่องานเมื่อลูกจ้างตั้งครรภ์

ลาคลอด หรือเห็นว่าการที่หญิงต้องดูแลคนในครอบครัวจะทำให้ไม่อุทิศตน
ต่อการทำงานอย่างเต็มที่

นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ นักวิจารณ์สังคมเคยเสนอว่า ควรให้สตรี
ทุกคนใช้คำนำหน้าชื่อว่า “นาง” ซึ่งแปลว่าผู้หญิง แทนคำว่า “นางสาว”
หรือ “นาง” และสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายฯ เคยเสนอว่าควรระบุ
สถานภาพสมรสไว้ในบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อเป็นการป้องกันการ
การจดทะเบียนสมรสซ้อน แต่กระทรวงมหาดไทยอ้างว่า ไม่สามารถตอบสนอง
ความต้องการของหลายหน่วยงานที่ประสงค์จะให้ใส่ข้อความต่าง ๆ ลงไป
ในบัตรประจำตัวประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับบัตรประจำตัวประชาชน
ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แล้วปรากฏว่าสอดคล้อง
กับข้อเสนอของสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายฯ ของประเทศไทย
โดยไม่ผิดเพี้ยน กล่าวคือ ด้านหน้าของบัตรจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับผู้เป็น
เจ้าของบัตรประจำตัว และด้านหลังจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับคู่สมรส
อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงบัตรประจำตัวประชาชน
รูปแบบใหม่ในทำนองเดียวกันกับ Smart card ของประเทศไทย ซึ่งอาจ
ทำให้ข้อมูลส่วนนี้หายไป

การระบุข้อมูลเกี่ยวกับคู่สมรสในบัตรประจำตัวประชาชน
หรือในหลักฐานอื่นใดที่สามารถสืบค้นได้น่าจะเป็นผลดีต่อการคุ้มครอง
บุคคลผู้สุจริต เนื่องจากมีนิติกรรมหลายประเภทที่กฎหมายกำหนดให้
ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรส^{๙๔}

^{๙๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๖ บัญญัติว่า สามีและภริยาต้อง
จัดการสินสมรสรวมกันหรือได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่งในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ขาย แลกเปลี่ยน ขายฝาก ให้เช่าซื้อ จำนอง ปลดจำนอง หรือโอนสิทธิ์
จำนองซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่อาจจำนองได้

มีข้อสังเกตว่าพระราชกฤษฎีกาการขนานคำนำหน้านามสตรีนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ ในขณะที่สังคมไทยยังใช้ระบบบรรดาศักดิ์ของชาย ซึ่งภริยาต้องใช้คำนำหน้าชื่อให้สอดคล้องกับบรรดาศักดิ์นั้น ๆ ในกรณีที่ชายเป็นสามัญชนไม่มีบรรดาศักดิ์ ให้ภริยาใช้คำนำหน้าชื่อว่า “นาง” ระบบบรรดาศักดิ์ถูกยกเลิกไปหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ แต่การใช้คำนำหน้าชื่อสตรียังใช้ตามกฎหมายเดิม

ปัญหาการใช้คำนำหน้าชื่อของผู้มีความหลากหลายทางเพศ

ปัญหาที่ผู้ผ่าตัดแปลงเพศต้องเผชิญคือเรื่องการใช้คำนำหน้าชื่อทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่รับรองสิทธิผู้ผ่าตัดแปลงเพศโดยบุคคลเหล่านี้ยังต้องใช้คำนำหน้าชื่อตามเพศโดยกำเนิดของตนอยู่ถึงแม้ว่าจะได้ทำการผ่าตัดแปลงเพศและมีรูปลักษณ์เป็นเพศหญิงหรือเพศชายแล้ว แต่ก็ยังคงต้องใช้คำนำหน้าชื่อตามเพศโดยกำเนิดของตนต่อไป ดังคำพิพากษาศาลฎีกา ๑๕๗/๒๕๒๔ ซึ่งวินิจฉัยว่าผู้ชายซึ่งผ่าตัดแปลงเพศเป็นหญิงจะขอเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อว่าเป็นนางหรือนางสาวไม่ได้

- (๒) ก่อตั้งหรือกระทำให้สุดสิ้นลงทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกินหรือภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์
- (๓) ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เกินสามปี
- (๔) ให้กู้ยืมเงิน
- (๕) ให้โดยเสนาหา เว้นแต่การให้ที่พอควรแก่ฐานะรูปของครอบครัว เพื่อการกุศล เพื่อการสังคม หรือตามหน้าที่ธรรมจรรยา
- (๖) ประณีประนอมยอมความ
- (๗) มอบข้อพิพาทให้อนุญาตโตตุลาการวินิจฉัย
- (๘) นำทรัพย์สินไปเป็นประกันหรือหลักประกันต่อเจ้าพนักงานหรือศาล การจัดการสินสมรสนอกจากกรณีที่มีบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง สามีหรือภรรยาจัดการได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่ง

สถานการณ์ล่าสุดมีความเคลื่อนไหวที่จะเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อของคนข้ามเพศให้ตรงตามเพศที่ทำการผ่าตัด แต่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนี้ ความตื่นตัวของคนข้ามเพศหรือผู้มีความหลากหลายทางเพศในสังคมไทยเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ และได้ก่อตั้งเป็นกระแสความเคลื่อนไหวในเวทีวิชาการและการชุมนุมเรียกร้องในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ กลุ่มข้ามเพศ^{๑๖} ได้เคลื่อนไหวเรียกร้อง โดยทำจดหมายเปิดผนึกถึงสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ให้รัฐธรรมนูญ ให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มดังกล่าว โดยให้ระบุถ้อยคำใน ๓๐ วรรค ๒ ว่า “ชายหญิงและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศต้องมิลิทธิเท่าเทียมกัน” แต่ข้อเสนอนี้ตกไป

อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดกรณีที่สาวประภาสองถูกข่มขืน ความปลอดภัยของโรงแรมโนโวเทลห้ามเข้าไปในเมมเบอร์คลับของโรงแรม เนื่องจากรูปลักษณ์ภายนอกเป็นเพศหญิงในขณะที่บัตรประจำตัวประชาชนใช้คำนำหน้าว่า “นาย” และกรณีดังกล่าวเกิดเป็นกระแสโด่งดังไปทั่วโลก สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้หยิบยกประเด็นนี้ขึ้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่เมื่อมีการลงมติว่าจะระบุถ้อยคำดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

^{๑๖} กลุ่มข้ามเพศ หรือบางทีเรียกว่า กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ ประกอบด้วย กลุ่มที่เรียกโดยย่อว่า GLBT อันได้แก่ กลุ่มชายรักชาย (Gay) กลุ่มหญิงรักหญิง (Lesbian) กลุ่มรักทั้งสองเพศ (Bi-Sexual) และกลุ่มข้ามเพศ (Trans-gender)

ผู้สนใจประเด็นนี้โปรดดู **“สิทธิของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ในรัฐธรรมนูญ”** จัดทำโดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศ ๑๓ องค์กร และบทความเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องกะเทยห้ามเข้าโดยเปรมปรีดา ปราโมช ณ อยุธยา เอกสารจัดทำโดยโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา และหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตตติยศึกษา วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปรากฏว่าแพ้มติ (๕๔ ต่อ ๒๓ เสียง) อย่างไรก็ตาม ได้มีมติให้บันทึกไว้ในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า คำว่า “เพศ” ในมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมายความว่ารวมถึงผู้มีความหลากหลายทางเพศด้วย

ปัจจุบันเจตคติของสังคมและกฎหมายในหลายประเทศมีทัศนะที่เปิดกว้างมากกว่าสังคมไทยในเรื่องนี้ กล่าวคือได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายไปในทางที่ยอมรับต่อสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนที่มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Federal Constitutional Court) สั่งให้ทางราชการแก้ไขข้อมูลในสูติบัตรของชายที่ผ่าตัดแปลงเพศจาก “เพศชาย” เป็น “เพศหญิง” โดยศาลให้เหตุผลว่าความเห็นทางการแพทย์ได้ยืนยันว่าความรู้สึกรักนึกคิดของบุคคลผู้นี้ซึ่งคิดว่าตนเป็นเพศหญิงและด้วยการผ่าตัดและการใช้ฮอร์โมนทำให้บุคคลนี้สามารถเปลี่ยนแปลงรูปลักษณ์ของตนจากเพศชายให้เป็นเพศหญิงได้ แต่กฎหมายกลับบังคับให้บุคคลนี้ต้องรักษาสถานะของความเป็นชายไว้ ดังนั้นจึงไม่สามารถเปลี่ยนชื่อที่เคยบ่งบอกความเป็นชายให้เป็นชื่อที่มีความหมายเป็นหญิงได้ การกระทำของรัฐที่ไม่ยอมแก้ไขคำนำหน้าชื่อของบุคคลนี้ จึงเป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนี้ ซึ่งขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์^{๑๗} จึงสั่งให้ทางราชการเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อของบุคคลนี้^{๑๗}

^{๑๗} Donald P.Kommers. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany Second Edition

มีข้อสังเกตว่ามาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งมีบทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมาตรานี้บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ยิ่งไปกว่านั้นมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ยังบัญญัติต่อไปอีกว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้นจึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า ในอนาคตผู้ผ่าตัดแปลงเพศซึ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นในสังคมไทยคงจะนำคดีไปร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม มีข่าวล่าสุดว่า นางจรี วิจิตรวาทการ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะประธานอนุกรรมการในคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรีฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ให้สัมภาษณ์กรณีการยกร่างพระราชบัญญัติ คำนำหน้านามบุคคลที่จะให้หญิงที่สมรสแล้วสามารถเลือกใช้คำนำหน้านามว่า “นาง” หรือ “นางสาว” ก็ได้

นอกจากนี้ยังจะให้สิทธิแก่ชายและหญิงที่ผ่าตัดแปลงเพศแล้วใช้คำนำหน้าว่า “นางสาว” หรือ “นาย” ได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการทางการแพทย์และมีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป และ นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรีฯ คาดว่าจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐^{๙๔}

^{๙๔} ดูหนังสือพิมพ์มติชนรายวันฉบับวันที่ ๑ และวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ หน้า ๑ และหน้า ๑๓ ตามลำดับ

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.๒๕๐๕

กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวข้องกับการใช้นามสกุลของหญิงมีสามี มาตรา ๑๒ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลของหญิง ยังไม่เสมอภาคเนื่องจากกำหนดว่า “หญิงมีสามีให้ใช้นามสกุลของสามี” และมีการตีความว่า หญิงมีสามีมีหน้าที่จะต้องใช้นามสกุลของสามี หญิงจะสามารถกลับไปใช้นามสกุลเดิมของตนได้ต่อเมื่อหย่าขาดจากสามี (มาตรา ๑๓) หรือเป็นม่ายเนื่องจากสามีถึงแก่ความตาย มีข้อสังเกตว่า ในขณะที่มีการตีความว่าการใช้นามสกุลของสามีเป็นหน้าที่ แต่ภรรยา ไม่มีสิทธิที่จะหวงกันมิให้ภรณาน้อยมาร่วมใช้นามสกุลเดียวกัน เนื่องจากตามหลักกฎหมายภรณามีใช่เจ้าของนามสกุล (ดู ป.พ.พ. มาตรา ๑๔)^{๑๔}

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุล ระหว่างภรณากับบุตร มีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีของบุตร มาตรา ๑๕๖๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิใช้นามสกุลของบิดา ซึ่งจะใช้หรือไม่ก็ได้ ในขณะที่ภรณาใช้คำว่า “ให้ใช้” ซึ่งต้องตีความว่าเป็นสิทธิหรือหน้าที่ ซึ่งในขณะนี้ก็ได้ตีความแล้วว่าเป็นหน้าที่

ความแตกต่างของทั้งสองกรณีนี้ ทำให้ต้องตั้งคำถามว่า คำนำหน้าชื่อ และการที่หญิงต้องใช้นามสกุลของสามี บ่งบอกว่าสามี เป็นเจ้าของ และเป็นการหวงกันมิให้ชายอื่นมายุ่งเกี่ยวกับใช่หรือ

^{๑๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า สิทธิของบุคคล ในการที่จะใช้นามอันชอบที่จะใช้ได้นั้น ถ้ามีบุคคลอื่นโต้แย้งก็ดี หรือบุคคลผู้เป็นเจ้าของนามนั้นต้องเสื่อมเสียประโยชน์ เพราะการที่ผู้อื่นมาใช้นามเดียวกันโดยมิได้รับอำนาจ ให้ใช้ได้ก็ดี บุคคลผู้เป็นเจ้าของนามจะเรียกให้บุคคลนั้นระงับความเสียหายก็ได้ ถ้าและเป็นที่ยึดถือว่าจะต้องเสียหายอยู่สืบไป จะร้องขอต่อศาลให้สั่งห้ามก็ได้

ไม่จะเห็นได้ว่าถ้าหญิงที่สมรสแล้วไม่ดำเนินการแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านหรือแก้ไขบัตรประจำตัวตามสถานภาพสมรส จะมีโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาท ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ วรรค ๔ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖

ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีโทษน้อยและอาจไม่มีการบังคับใช้ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐที่จะควบคุมระบบทะเบียนบุคคล ซึ่งกรณีนี้แตกต่างจากหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ที่มีได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าหญิงมีสามีต้องเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อจาก Miss เป็น Mrs. แต่เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ทะเบียนดำเนินการเองเพื่อความสะดวกในการทำงาน กรณีนี้เทียบเคียงได้กับข้อมูลตำรวจไทยใส่คำนำหน้าชื่อของผู้ค้าประเวณีทุกคนว่า “นาง” แม้ว่าจะยังเป็นเด็กหญิงหรือหญิงที่ยังไม่ได้สมรสก็ตาม โดยตำรวจให้เหตุผลว่าเพราะได้เสียความบริสุทธิ์แล้ว

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลสามีแล้ว ก็เห็นว่าหลักกฎหมายไทยตอกย้ำเรื่องพรหมจรรย์และความเป็นเจ้าของของสามี ดังจะเห็นได้จากการที่ เดิมกฎหมายไทยกำหนดให้หญิงม้ายจากการหย่าหรือกรณีที่สามีตายยังต้องใช้คำนำหน้าชื่อว่า “นาง” อยู่ เพราะไม่ได้เป็น “สาว อีกต่อไป แต่ส่วนนามสกุลนั้น ให้หญิงที่เป็นม้ายเนื่องจากการหย่ากลับไปใช้นามสกุลของตนเองได้ แต่ถ้าเป็นม้ายเนื่องจากสามีตาย หญิงนั้นยังต้องใช้นามสกุลของสามีต่อไป (มาตรา ๑๔ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล) ทำให้มองไปได้ว่านามสกุลของสามีเปรียบเสมือนพันธกรณีที่ยังต้องผูกพันขึ้นต่อ หญิงมีหน้าที่ที่จะต้องเก็บรักษาไว้ จะสละให้หลุดพ้นจากหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อหย่าขาดจากกันเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการตายจากกันก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องเก็บรักษาไว้ต่อไป

ไม่ว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายจะเป็นอย่างไร แต่หลักกฎหมายนี้ก็ได้นำไปเกิดความยุ่งยาก แก่หญิงม่ายเนื่องจากสามีตายหลายคน ที่มีความจำเป็นและประสงค์ที่จะกลับไปใช้นามสกุลเดิมของตน เช่นนามสกุลเดิมเป็นที่รู้จักมากกว่านามสกุลของสามี หรือทะเลาะเบาะแว้งกับญาติสามีและญาติญาติสามีเยาะเย้ยถากถางหรือล่ำเลาะบุญคุณ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ปัจจุบันได้คลี่คลายไปแล้ว โดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติ ชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งกำหนดว่าหญิงม่ายโดยความตายของสามี จะใช้นามสกุลของสามีต่อไป หรือจะกลับไปใช้นามสกุลเดิมของตนก็ได้

ปัจจุบันมีแนวปฏิบัติซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในหลายประเทศ ที่จะใช้คำนำหน้านามสตรีซึ่งไม่บ่งบอกสถานภาพสมรส และคู่สมรสโดยเฉพาะภรรยาสามารถใช้นามสกุลเดิมของตนเองหลังจากการสมรสแล้ว หรือสามีอาจแสดงความประสงค์ที่จะใช้นามสกุลของภริยาก็ได้ ซึ่งจะเห็นว่ายืดหยุ่นกว่ากฎหมายไทย จากบทบัญญัติดังกล่าวสรุปได้ว่า กฎหมายไทยยังยึดระบบชายเป็นใหญ่ เพราะเป็นการยืนยันค่านิยมและความคิดดั้งเดิมที่เห็นว่าเฉพาะบุตรชายเท่านั้นที่สามารถสืบสกุลได้ แนวคิดนี้มิได้คำนึงถึงศักยภาพหรือคุณธรรมส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมียู่แต่ในเพศชายเท่านั้น

เนื่องจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุล และการกำหนดให้ผู้หญิงต้องใช้คำนำหน้าชื่อตามสถานภาพสมรส ได้สร้างความยุ่งยากและปัญหานานาประการให้แก่ผู้หญิงฝ่ายเดียวตามที่กล่าวมาแล้ว และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในส่วนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ในครอบครัว ซึ่งให้สิทธิที่เท่าเทียมกัน

ในการเลือกใช้นามสกุล

ดังนั้น เมื่อมีสตรีร้องเรียนมากขึ้น คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบ เกี่ยวกับการใช้คำนำหน้าชื่อและสกุลของสตรีขึ้น และในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ ๒ (๙ พฤศจิกายน - การเลือกตั้งทั่วไป ๖ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๔) มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีจาก ๓ พรรคการเมือง ได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลของหญิงมีสามี ผู้แทนราษฎร ๓ คนนี้ได้แก่ นางอัญชลี วานิชเทพบุตร นางสาวธารทอง ทองสวัสดิ์ และนางมยุรา อรุณนรเศรษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติและแต่งตั้งคณะกรรมการธิการสามัญขึ้นพิจารณา โดยให้ถือร่างพระราชบัญญัติของนางอัญชลี วานิชเทพบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากภูเก็ตสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นหลักในการพิจารณา

คณะกรรมการธิการสามัญได้ลงมติเลือกตั้งให้คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดนครศรีธรรมราช สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นประธานคณะกรรมการ ขณะนั้นคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งดูแลงานของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) อยู่ด้วย

ตามหลักการที่ขอแก้ไขนี้เสนอว่า ชายและหญิงเมื่อทำการสมรสกันแต่ละฝ่ายจะยังคงใช้นามสกุลเดิมของตนหรือจะเลือกใช้นามสกุลของคู่สมรสก็ได้ องค์การสตรีและนักสตรีนิยมได้เคลื่อนไหวสนับสนุนร่างกฎหมายนี้อย่างแข็งขัน แต่ได้รับการต่อต้านจากนักการเมืองหลายคน ซึ่งหนึ่งในจำนวนนั้นได้แก่ นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์

ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ นายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากจังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์เช่นเดียวกับ นางอัญชลี วานิชเทพบุตร ผู้เสนอร่าง และคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิการสามี ได้ขอแปรญัตติว่า “ชายและหญิงเมื่อทำการสมรสกันให้ใช้ชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี แต่หญิงมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนร่วมเป็นชื่อสกุลได้ โดยให้ใช้เป็นชื่อรอง” คณะกรรมการสิทธิการไม่เห็นด้วย แต่ผู้ขอแปรญัตติขอสงวน เนื่องจากไม่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตกไป อนึ่ง การขอแปรญัตติของ นายปรีชา สุวรรณทัต ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากหลักกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หญิงที่สมรสสามารถขอให้จดทะเบียนนามสกุลเดิมของตนเป็นชื่อรอง หรือชื่อกลางได้อยู่แล้ว

ความเปลี่ยนแปลงล่าสุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ เกิดขึ้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการเสียงข้างมาก (จำนวน ๑๓ คน ต่อ ๒ คน) ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ ว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งกำหนดให้หญิงที่สมรสแล้ว ต้องใช้นามสกุลของสามี เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง ตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่สามารถใช้บังคับได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่ารัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย หรือ ข้อบังคับขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผลสืบเนื่องมาจากที่

นางผณิตรา ภัคเกษม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์จาก จังหวัดเชียงใหม่และคณะ ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

อนึ่งมาตรา ๒๖๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด และให้มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ ยังกำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ ยังบัญญัติว่าสิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับ กฎหมายและตีความกฎหมายทั้งปวง^{๒๐}

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.๒๕๐๕ โดยการตราพระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๘ ออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ เป็นต้นมา โดยให้ยกเลิก ความในมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ชื่อสกุล

^{๒๐} ผู้สนใจพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลของหญิงมีสามี โปรดดู โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้ชื่อสกุลของหญิงที่สมรสแล้ว (ไม่ปรากฏที่พิมพ์) สุภวรรณ ชื่นไพบูลย์ และคณะผู้วิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี

ของผู้หญิงมีสามี ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ และกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ ว่าคู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามที่ตกลงกัน หรือต่างฝ่ายต่างใช้ชื่อสกุลเดิมของตน การตกลงกันวรรคหนึ่ง จะกระทำเมื่อมีการสมรส หรือในระหว่างสมรสก็ได้ ข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง คู่สมรสจะตกลงเปลี่ยนแปลงภายหลังก็ได้ (มาตรา ๑๒)

เมื่อการสมรสสิ้นสุดลงด้วยการหย่า หรือศาลพิพากษาให้เพิกถอนการสมรส ให้ฝ่ายซึ่งใช้ชื่อสกุลของอีกฝ่ายหนึ่งกลับไปใช้ชื่อสกุลเดิมของตน (มาตรา ๑๓)

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๘ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับชื่อรองเพื่อให้ชัดเจนขึ้น โดยมีใจความในมาตรา ๖ ว่า ชื่อตัวต้องไม่พ้องหรือมุ่งหมายให้คล้ายกับพระปรมาภิไธย พระนามของพระราชินี หรือราชทินนาม และต้องไม่มีคำหรือความหมายหยาบคาย

ชื่อรองต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง และต้องไม่พ้องกับชื่อสกุลของบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสใช้ชื่อสกุลของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือกรณีบุตรใช้ชื่อสกุลของมารดาหรือบิดา เป็นชื่อรองของตน คู่สมรสอาจใช้ชื่อสกุลของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นชื่อรองได้ เมื่อได้รับความยินยอมของฝ่ายนั้นแล้ว

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิต่อเนื้อตัวร่างกายคู่หมั้นและภริยา

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยอมรับระบบกฎหมายสมัยใหม่ในหลาย ๆ เรื่อง แต่ในด้านความสัมพันธ์ในครอบครัว ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ล้าหลังอยู่มาก เพราะยังยึดมั่นอยู่ในแนวคิดของกฎหมายโบราณที่ถือว่าชายเป็นเจ้าของประเวณีของหญิงคู่หมั้นและภริยา แนวคิดนี้ปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายอาญาและหลักกฎหมายแพ่ง ที่ให้สิทธิแก่ชายคู่หมั้นและสามี

ในการเป็นเจ้าของของประเวณีของหญิงคู่หมั้นและภรรยา แนวคิดนี้สืบทอดมาตั้งแต่ยุคโบราณจนกระทั่งเข้าสู่การปกครองสมัยใหม่ และเพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในปี พ.ศ.๒๕๕๐ นี้เอง หลักกฎหมายเหล่านี้มีรายละเอียดดังนี้

หลักกฎหมายเดิมและข้อถกเถียง

(๑) ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๔๙๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐ จนกระทั่งมีการแก้ไขปี พ.ศ.๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเรื่องการข่มขืนกระทำชำเรา โดยมาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้มีใจความว่า การข่มขืนกระทำชำเราหมายถึงการบังคับข่มขืนใจ “หญิงซึ่งมิใช่ภริยาตน” ในเรื่องนี้เห็นได้ชัดเจนว่าภริยาขาดสิทธิต่อเนื่องตัวร่างกายและจิตใจ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์

จริงอยู่ในขณะที่ยังอยู่กินร่วมกันอาจเป็นเรื่องยากที่พิสูจน์ว่าเป็นการข่มขืนหรือไม่ เว้นแต่จะมีข้อเท็จจริงที่ชัดเจนมาก แต่ถ้ากรณีแยกกันอยู่แต่ไม่ได้จดทะเบียนหย่าและสามีกลับมาบังคับข่มขืนใจ จะเห็นความไม่เป็นธรรมที่หญิงได้รับชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากศาลจะตัดสินตามกฎหมายว่าไม่เป็นการข่มขืนกระทำชำเรา เพราะไม่เข้าองค์ประกอบของกฎหมาย แต่อาจเป็นความผิดฐานอื่น ยิ่งไปกว่านั้นจะเห็นอคติทางเพศของผู้พิพากษาที่เป็นชายได้จากคำพิพากษากฎีกา ซึ่งวินิจฉัยว่าแม้ชายหญิงจะไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน แต่ชายที่สำคัญผิดว่าหญิงเป็นภริยาและได้บังคับข่มขืนใจให้ภริยามีเพศสัมพันธ์ด้วย ไม่ถือว่าเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา (คำพิพากษากฎีกาที่ ๔๓๐/๒๕๓๒)

ปัจจุบันกฎหมายหลายประเทศซึ่งเคยมีหลักเหมือนกฎหมายไทย ได้เปลี่ยนไปยอมรับเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนตัวของภริยาที่สามารถปฏิเสธ

สามได้ ตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ ได้แก่ แคนาดา ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น กรณีของประเทศไทย เครือข่ายองค์กรสิทธิมนุษยชนของสตรี ได้เคลื่อนไหวรณรงค์ให้แก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๓๖ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๕ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แก้ไขมาตรา ๒๓๖ และมาตรา ๒๓๗ ตามรายละเอียดของตารางเปรียบเทียบหลักกฎหมายเก่าและหลักกฎหมายใหม่ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ในภาคที่ ๒ บทที่ ๑ ว่าด้วยผู้หญิงกับกฎหมายเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย

(๒) กฎหมายมีลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศก่อให้เกิดคุณธรรมทางเพศที่ไม่เสมอภาคกัน ลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศ (double sexual standard) เกิดจากแนวคิดหรือความเชื่อที่ว่า คุณสมบัติหรือพฤติกรรมทางเพศอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นลักษณะประจำของเพศนั้น ๆ และจากความเชื่อนั้นได้วางข้อกำหนดที่แตกต่างของพฤติกรรมของเพศชายและเพศหญิง เช่น สังคมยอมรับหรือมีความเชื่อว่าเสรีภาพทางเพศของชายเป็นเรื่องปกติธรรมดา แต่หญิงต้องรักษาพรหมจรรย์และต้องซื่อสัตย์ต่อชายอย่างไม่มีเงื่อนไข พันธกรณีดังกล่าวนี้เกิดขึ้นตั้งแต่หญิงและชายเริ่มเป็นคู่หมั้นกัน แต่ก็ได้เรียกร้องให้ชายต้องมีมาตรฐานความประพฤติเดียวกัน แนวคิดนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในหลายมาตราของกฎหมายลักษณะครอบครัวและนำไปสู่ปัญหาดังนี้

(๒.๑) คุณธรรมทางเพศที่ไม่เสมอภาคกันระหว่างคู่หมั้นและคู่สมรส

(๑) คุณธรรมทางเพศระหว่างคู่หมั้น

กฎหมายให้อำนาจแก่ชายในการถอนหมั้นหญิงคู่หมั้นที่ไปมี

ความสัมพันธ์กับชายอื่น และยังสามารถเรียกค่าเสียหายจากชายที่มีความสัมพันธ์กับหญิงคู่หมั้นของตนได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่ชายคู่หมั้นในการเรียกร้องค่าเสียหายจากชายอื่นที่ข่มขืนกระทำชำเราหญิงคู่หมั้นของตน (มาตรา ๑๔๔๕ และมาตรา ๑๔๔๖)^{๒๑} แต่ในขณะเดียวกัน ก็ได้ให้สิทธิแก่หญิงคู่หมั้น ที่เรียกค่าเสียหายจากหญิงอื่นที่ชายคู่หมั้นไปยุ่งเกี่ยวกับ

(๒) เมื่อสมรสกันแล้วกฎหมายก็ยังยอมให้มีการรับรองบุตรนอกสมรส ให้เป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๕๔๗)^{๒๒} โดยอ้างว่า เพื่อให้การคุ้มครองแก่เด็กผู้บริสุทธิ์ และแสดงให้เห็นว่ากฎหมายไทยมีความเป็นอารยะเหนือกฎหมายของตะวันตก ซึ่งปฏิเสธบุตรนอกสมรส และเพศสัมพันธ์นอกสถาบันสมรสอย่างรุนแรง แนวคิดนี้แม้จะมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ชายมีพฤติกรรมทางเพศที่ปราศจากความระมัดระวัง นำไปสู่การขาดความรับผิดชอบและสร้างความฟอนเฟะให้แก่สังคม

(๓) ยิ่งไปกว่านี้เหตุหย่าก็ระบุไว้แตกต่างกันว่า ถ้าภริยามีชู้สามีสามารถฟ้องหย่าได้ทันที แต่ถ้าสามีไปมีความสัมพันธ์ทางเพศกับหญิงอื่น และภริยาต้องการฟ้องหย่า ภริยาจะต้องพิสูจน์ให้ผู้พิพากษาเห็นว่า “สามีอุปการะเลียงดูหรือยกย่องหญิงอื่นฉันทริยา” (มาตรา ๑๕๑๖ อนุมาตรา ๑)

^{๒๑} รายละเอียดของกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ โปรดดูในตารางเปรียบเทียบต่อไป

^{๒๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๔๗ บัญญัติว่า เด็กเกิดจากบิดามารดาที่มีได้สมรสกัน จะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อบิดามารดาได้สมรสกันในภายหลังหรือบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตร หรือศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร

อคติทางเพศซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมาย จะทำให้ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเพศชายคล้อยตาม เนื่องจากเห็นว่า เสรีภาพทางเพศนอกสถาบันสมรสเป็นเรื่อง “ปกติธรรมดาของผู้ชาย” แม้แต่สุภาวชิตโตโยโบราณก็ยังตอกย้ำพฤติกรรมทางเพศที่มีลักษณะ ทวิมาตรฐาน กล่าวคือสังคมไทยเปรียบเทียบว่า “ชาย (เป็น) ข้าวเปลือก” (ตกที่ไหนดมของงามที่นั่น) ส่วน “หญิง (เป็น) ข้าวสาร (ตกที่ไหนเน่าที่นั่น)” อคติและความคิดที่มีลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศทำให้ต้องตั้งคำถาม ว่าผู้พิพากษายาย และอาจารย์ผู้พิพากษาหญิงซึ่งได้รับอิทธิพลจากความเชื่อค่านิยมของกระแสหลักของสังคม จะปลอดพ้นจากอคติทางเพศ และสามารถให้ความเป็นธรรมอย่างแท้จริงในคดีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเพศได้หรือไม่

นอกจากนี้ การตีความของศาลเกี่ยวกับกรณีที่สามีหรือภริยา ทำร้ายชายชู้ก็แตกต่างกัน ถ้าเป็นกรณีที่สามีทำร้ายหรือฆ่าชายชู้ ศาลตีความว่าเป็นการกระทำเพื่อป้องกันเกียรติยศชื่อเสียง ไม่เป็นความผิด แต่ถ้าเป็นกรณีตรงกันข้าม ภริยายังมีความผิดอยู่ แต่ศาลอาจลดโทษให้โดยถือว่าเป็นเรื่องบันดาลโทษะ หลักกฎหมายที่ยกมากล่าวนี้ล้วนแล้วแต่ สืบเนื่องมาจากหลักอำนาจอิสระของสามีเหนือภริยา ซึ่งเป็นหลักกฎหมาย เก่าแก่โบราณของไทยซึ่งยังใช้บังคับมาโดยตลอดหลายร้อยปีก่อนที่จะมี การเปลี่ยนแปลงแก้ไขครั้งสุดท้ายในปีพ.ศ.๒๕๕๐ กฎหมายเหล่านี้จึงมี บทบาทในการธำรงรักษาวัฒนธรรมประเพณีของสังคมไทยซึ่งมีอคติ ต่อเพศหญิง^{๒๓}

^{๒๓} ดูรายละเอียดในงานเขียนเล่มที่ ๑ ย้อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง

(๓) การแก้ไขหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว
สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แก้ไขกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ลักษณะครอบครัวดังต่อไปนี้

กฎหมายเก่า	กฎหมายใหม่
มาตรา ๑๔๔๕ ชายคู่หมั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากชายอื่นซึ่งได้ร่วมประเวณีกับหญิงคู่หมั้นโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าหญิงได้หมั้นกับชายคู่หมั้นนั้นแล้วได้ เมื่อชายคู่หมั้นได้บอกเลิกสัญญาหมั้นตามมาตรา ๑๔๔๒ มาตรา ๑๔๔๖ ชายคู่หมั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากชายอื่นซึ่งได้ข่มขืนกระทำความชำเราหรือพยายามข่มขืนกระทำความชำเราหญิงคู่หมั้นโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าหญิงได้หมั้นแล้วได้โดยไม่จำเป็นต้องบอกเลิกสัญญาหมั้น มาตรา ๑๔๔๗/๑ สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔๓๙ ให้มีอายุความหกเดือนนับแต่วันที่เกิดสัญญาหมั้น มาตรา ๑๔๑๖ (๑) สามียุการะเลียงดูหรือยกย่องหญิงอื่นฉันทริยาหรือภริยามีชู้ อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าได้ มาตรา ๑๕๒๓ เมื่อศาลพิพากษาให้หย่ากันเพราะเหตุตามมาตรา ๑๕๑๖ (๑) ภริยาหรือสามีมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากสามีหรือภริยาและจากหญิงอื่นหรือชู้ แล้วแต่กรณี	มาตรา ๑๔๔๕ ชายหรือหญิงคู่หมั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งได้ร่วมประเวณีกับคู่หมั้นของตนเองโดยรู้หรือควรจะรู้ถึงการหมั้นนั้น เมื่อได้บอกเลิกสัญญาหมั้นแล้วมาตรา ๑๔๔๒ หรือมาตรา ๑๔๔๓ แล้วแต่กรณี มาตรา ๑๔๔๖ ชายหรือหญิงคู่หมั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งได้ข่มขืนกระทำความชำเราหรือพยายามข่มขืนกระทำความชำเราคู่หมั้นของตนโดยรู้หรือควรจะรู้ถึงการหมั้นนั้นได้โดยไม่จำเป็นต้องบอกเลิกสัญญาหมั้น มาตรา ๑๔๔๗/๑ สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔๔๕ และมาตรา ๑๔๔๖ ให้มีอายุความหกเดือนนับแต่วันที่ชายหรือหญิงคู่หมั้นรู้หรือควรรู้ถึงการกระทำของผู้อื่นอันจะเป็นเหตุให้เรียกค่าทดแทนนั้น และรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าทดแทนนั้นแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ผู้อื่นนั้นได้กระทำการดังกล่าว มาตรา ๑๕๑๖ (๑) สามีหรือภริยาอุการะเลียงดูหรือยกย่องผู้อื่นฉันทริยาหรือสามี เป็นชู้หรือมีชู้หรือร่วมประเวณีกับผู้อื่นเป็นอาฉิณอีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าได้ มาตรา ๑๕๒๓ เมื่อศาลพิพากษาให้หย่ากันเพราะเหตุตามมาตรา ๑๕๑๖ (๑) ภริยาหรือสามีมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากสามีหรือภริยาและจากผู้ซึ่งได้รับการอุปการะเลี้ยงดูหรือยกย่องหรือผู้ซึ่งเป็นเหตุแห่งการหย่านั้น

ปัญหาการจดทะเบียนสมรสซ้อน

เป็นที่น่าเสียดายว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายลักษณะครอบครัวล่าสุด มิได้มีการหยิบยกปัญหาการจดทะเบียนสมรสซ้อนขึ้นมาพิจารณา การจดทะเบียนสมรสและการหย่าขาดจากกันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘ มีสาระสำคัญว่าประชาชนสามารถจดทะเบียนสมรสหรือจดทะเบียนหย่าได้ ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอทั่วประเทศ การจดทะเบียนสมรสและการจดทะเบียนหย่าเกิดผลสมบูรณ์ในวันเดียวกัน โดยไม่ต้องใช้วิธีการยื่นคำร้องขอจดทะเบียนล่วงหน้าเหมือนกับในต่างประเทศ เจตนารมณ์ของหลักกฎหมายนี้ในระยะเริ่มแรกก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรไทยซึ่งยังไม่คุ้นเคยกับระบบการจดทะเบียน

อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมาย ดังกล่าวนี้นำไปสู่ปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันครอบครัวอย่างรุนแรง ทั้งนี้เนื่องจากกองทะเบียน กระทรวงมหาดไทย ยังไม่สามารถจัดทำทะเบียนสถานภาพสมรสของประชาชนทั่วประเทศที่สมบูรณ์เพื่อให้มีการตรวจสอบได้ ความไม่พร้อมของระบบทะเบียนสมรสกลางก่อให้เกิดปัญหาการจดทะเบียนสมรสซ้อน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการจดทะเบียนสมรสซ้อนของฝ่ายชาย สภาพดังกล่าวทำให้หญิงผู้สุจริตซึ่งมาจดทะเบียนสมรสกับฝ่ายชายในภายหลังต้องสูญเสียอนาคต

ปัญหานี้ได้ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากนับตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๓๓ เป็นต้นมา ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายครอบครัวซึ่งให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียสามารถกล่าวอ้างว่าการสมรสครั้งหลังเป็นโมฆะได้

(มาตรา ๑๔๙๗)^{๒๔} โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนเหมือนกฎหมายเก่า^{๒๕} หลักกฎหมายใหม่ที่กำหนดขึ้นในสภาพที่หน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถให้บริการเกี่ยวกับการตรวจสอบสถานภาพสมรสได้ย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนอลเวงแก่ผู้เกี่ยวข้องอย่างแน่นอน

นอกเหนือจากปัญหากฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่ส่งผลให้ปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัวรุนแรงขึ้น ซึ่งได้แก่ค่านิยมทางสังคม ระบบทะเบียนกลางสถานภาพสมรสของบุคคลซึ่งยังไม่สมบูรณ์ ธุรกิจบริการทางเพศที่มีอยู่อย่างดาษดื่น เหล่านี้เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ชายมีเสรีภาพทางเพศนอกสถาบันครอบครัวมากยิ่งขึ้น

ภายใต้หลักการ “ประสานภาพและความสงบสุขของครอบครัว” (unity and happiness of the family) ผู้หญิงถูกอบรมเลี้ยงดู

^{๒๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๔๙๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน บัญญัติว่าการสมรสที่เป็นโมฆะ เพราะฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๕๒ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งจะกล่าวอ้างขึ้น หรือจะร้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะก็ได้

^{๒๕} หลักกฎหมายเดิมบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้เพิกถอนการจดทะเบียนสมรสซ้อน และตราบใดที่ยังไม่มีการเพิกถอน ให้ถือว่าการจดทะเบียนสมรสนั้นชอบด้วยกฎหมายอยู่ และกฎหมายให้ความคุ้มครองต่อผู้จดทะเบียนสมรสซ้อนโดยสุจริต แต่หลักกฎหมายใหม่กลับยอมให้มีการกล่าวอ้างได้ รายละเอียดโปรดดู สุวรรณชั้นไพบูลย์. ปัญหาสิทธิของสตรีที่สมรสซ้อนโดยสุจริต : มาตรการป้องกันและเยียวยา ด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน. หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ.๒๕๔๔ ผู้เขียนเคยรับรู้พฤติกรรมของผู้พิพากษาชายคนหนึ่ง ซึ่งแม้จะมีภริยาและมีลูกแล้ว แต่ก็ยังไปหลอกลวงหญิงอื่นว่าเป็นโสด ทำให้หญิงคนที่สองหลงเชื่อและเตรียมจะเข้าพิธีแต่งงานด้วย แต่ต่อมาความลับเกิดแตกเสียก่อน พฤติกรรมของผู้รู้หลักกฎหมาย แต่ยังไม่หลอกลวงให้ผู้อื่นมาทำการสมรสด้วยเป็นพฤติกรรมที่ควรถูกลงโทษอย่างหนัก

และถูกสังคมคาดหวังให้ต้องอดทนต่อเพศสัมพันธ์นอกบ้านของสามี เพื่อให้ครอบครัวดำรงอยู่ และเพื่ออนาคต ของลูก โดยสังคมมิได้ตระหนักว่า เสรีภาพทางเพศนอกสถาบันครอบครัวของสามีจะนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ อีกมากมายหลายประการ ตั้งแต่โรคภัยไข้เจ็บอันเกิดจากความสำส่อนทางเพศของสามีที่นำมาสู่ภรรยาและบุตร ความไม่รับผิดชอบต่อครอบครัว ปัญหาเศรษฐกิจ ความหึงหวง การทะเลาะเบาะแว้ง และความรุนแรงในครอบครัว บรรยาการดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพกาย และจิตใจของสมาชิกทุกคนในครอบครัว และย่อมจะมีส่วนฉุดรั้ง การพัฒนาศักยภาพของสตรีอย่างแน่นอน^{๒๖}

การวิพากษ์วิจารณ์หรือความพยายามใด ๆ ที่จะเปลี่ยนแปลง หลักกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวมักถูกคัดค้านต่อต้าน ด้วยเหตุผลรวบยอดว่า กฎหมายครอบครัวและกฎหมายมรดกของไทย มีรากฐานมาจาก “วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมอันดีงามของสังคมไทย” โดยมีได้วีเคราะห์แยกแยะหรือวิพากษ์ว่า วัฒนธรรมหรือ ขนบประเพณีใดบ้างที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้หญิงและทันสมัยแล้ว หรือบางครั้ง ก็กล่าวหาว่าผู้หญิงเรียกร้องสิทธิและความเสมอภาคที่จะสำส่อนทางเพศ เหมือนกับผู้ชาย ซึ่งเป็นเรื่องที่ “ผิดธรรมชาติ” และจะนำความเสียหาย มาสู่ผู้หญิงเอง การกล่าวหานี้มิได้เข้าใจว่าการวิพากษ์วิจารณ์ก็เพื่อมุ่งที่จะ กระตุ้นให้หญิงและชายมีคุณธรรมทางเพศที่เสมอกันมากกว่าที่จะมุ่งเรียกร้อง เสรีภาพส่วนตัวอันขาดลักษณะสร้างสรรค์ คุณธรรมทางเพศเป็นพื้นฐาน

^{๒๖} รายละเอียดโปรดดู ัญญา พรหมรักษ์ “ผู้หญิง” ความรุนแรงในครอบครัว การหย่าร้าง ในฐานะทางเลือก วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสตรีศึกษา วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๕๐)

สำคัญของความสุขและความเจริญก้าวหน้าของครอบครัว และเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ

เป็นที่เห็นอย่างชัดเจนว่า ภายใต้ความสัมพันธ์ของครอบครัวที่ถือหลักชายเป็นใหญ่บนฐานคติดั้งเดิม ซึ่งมีได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคและขาดความเป็นธรรมต่อผู้หญิงจนนำไปสู่สถิติการอยู่เป็นโสดของหญิงและการหย่าร้างที่เพิ่มจำนวนขึ้น^{๒๗} และเมื่อถึงจุด ๆ หนึ่งซึ่งหญิงไทยไม่ปรารถนาที่จะแต่งงานกับชายไทยที่ล้าหลังทางความคิด ปรากฏการณ์ที่ชายไทยจะต้องใช้บริการ “เมียสังทางไปรษณีย์” จากประเทศอื่นก็จะต้องเกิดขึ้นแน่นอน ดังที่ได้เกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ แล้ว

การคัดค้านต่อต้านการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว โดยอ้างว่าเป็นการขัดต่อวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของไทยนั้น กล่าวได้ว่าเป็นความคิดที่ตั้งอยู่บนมายาคติ ที่เข้าใจในหมู่นักกฎหมายทั่วไปว่า รากฐานของกฎหมายครอบครัวมาจากจารีตประเพณีดั้งเดิมของไทย

^{๒๗} ดู วิมลศิริ ชำนาญเวช. มาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือเด็กที่มีพ่อหรือแม่เพียงคนเดียว, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถิติปี พ.ศ.๒๕๔๐ สรุปว่าสถิติการจดทะเบียนสมรสมีแนวโน้มว่าจะลดน้อยลง ในขณะที่สถิติการจดทะเบียนหย่าร้างมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น สถิติการจดทะเบียนสมรสในปี พ.ศ.๒๕๔๐ ลดลงเหลือเพียง ๓๙๖,๙๒๘ คู่ จาก ๔๘๔,๕๖๙ คู่ ของปี พ.ศ.๒๕๓๖ ในขณะที่สถิติการจดทะเบียนหย่าในปี พ.ศ.๒๕๔๐ เพิ่มขึ้นเป็น ๖๒,๓๗๙ คู่ จากจำนวน ๔๖,๙๕๓ คู่ของปี พ.ศ.๒๕๓๖ ในบทความเดียวกันมีตัวอย่างคำพิพากษาที่แสดงให้เห็นความเสียเปรียบของฝ่ายหญิง

ต่อประเด็นนี้ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย และศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทิย์ ซึ่งเป็นปรมาจารย์ด้านกฎหมายที่ได้รับการยกย่องนับถือในด้านวิชาการเป็นอย่างสูงทั้งสองท่านได้กล่าวไว้ตรงกันว่า บทบัญญัติที่ถือว่าเป็นกฎหมายเก่าของไทยนั้น แท้ที่จริงมีอยู่เพียงมาตราเดียวคือ มาตรา ๑๕๓๔ (หรือมาตรา ๑๕๖๒ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับปัจจุบันที่เรียกว่าคดีอุทุม) มาตรานี้ห้ามบุตรหลานฟ้องบุพการีในคดีแพ่งหรือคดีอาญา ถ้าจำเป็นต้องฟ้องต้องให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนให้ มาตราอื่น ๆ นอกเหนือไปจากมาตรานี้เป็นการเทียบเคียงมาจากกฎหมายต่างประเทศทั้งสิ้น ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทิย์ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรานี้ว่า การที่ห้ามบุตรฟ้องบุพการีเป็นวัฒนธรรมไทย ซึ่งไม่มีในกฎหมายของประเทศอื่น และศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย เห็นว่าเป็นเรื่องการอาศัยแนวคิดเรื่องความกตัญญู ซึ่งเท่าที่สืบค้นก็ไม่ปรากฏว่าอยู่ในกฎหมายของประเทศอื่น ๆ^{๒๔}

ถึงกระนั้นก็ตาม หากเชื่อว่าเราควรจะปกป้องขนบธรรมเนียมประเพณีที่ล้ำสมัยและไม่เป็นธรรมต่อไป อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ

^{๒๔} ไพโรจน์ กัมพูสิริ เอกสารประกอบการสัมมนาภาควิชานิติศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๙ : ๒-๔ นอกจากหลักกฎหมายคดีอุทุมแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าหลักกฎหมายเรื่องอำนาจอิสระของพ่อและผัวเหนือเมียและลูก เป็นหลักกฎหมายโบราณที่ยังตกทอดมาถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวในสมัยปัจจุบัน ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ดังที่ได้กล่าวอย่างละเอียดในย่อหน้าร้อยยี่สิบสี่ความเป็นคนของผู้หญิง แล้ว.

ต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ ๕ (ก) ก็ได้กล่าวถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายในการขจัดอคติทางเพศ ซึ่งเกิดจากรากฐานทางวัฒนธรรม^{๒๙}

ความสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายมรดก

(๑) กฎหมายลักษณะมรดกของไทยมิได้จำกัดสิทธิในการรับมรดกของสตรี ดังนั้นสตรีจึงมีความเสมอภาคกับบุรุษในสิทธิดังกล่าว การรับมรดกตามกฎหมายลักษณะมรดก (บรรพ ๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) เกิดขึ้นได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑.๑) การรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม เนื่องจากสืบสายโลหิตเดียวกันหรือเนื่องจากเป็นคู่สมรส ในกรณีที่ผู้ตายมิได้ทำพินัยกรรมไว้

(๑.๒) ในฐานะผู้รับพินัยกรรม ในกรณีที่ผู้ตายได้ทำพินัยกรรมไว้ การทำพินัยกรรมเป็นการแสดงเจตนาครั้งสุดท้ายของผู้ตายซึ่งถ้าได้ทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดแล้วก็มีผลใช้บังคับ ผู้ตายอาจยกทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ใครก็ได้ ถ้ายกให้เพียงบางส่วนที่เหลือก็ต้องจัดสรรให้แก่ทายาทโดยธรรมตามส่วนที่แต่ละคนจะได้รับ

^{๒๙} ดูอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ ๒ (ฉ) และข้อ ๕ (ก) ซึ่งบัญญัติว่า

ข้อ ๒ (ฉ) ใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง รวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือล้มเลิกกฎหมาย ข้อบังคับ ประเพณีและแนวปฏิบัติที่ยังมีอยู่ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

ข้อ ๕ (ก) เพื่อปรับปรุงแบบแผนความประพฤติทางสังคมและวัฒนธรรมของบุรุษและสตรี โดยมุ่งที่จะให้ได้ขจัดความต้อยต่ำ และวิธีปฏิบัติอันเป็นประเพณีและอื่น ๆ ทั้งปวงซึ่งอยู่บนพื้นฐานความคิดเกี่ยวกับความต่ำต้อย หรือความสูงส่งของอีกเพศหนึ่ง หรือที่อยู่บนพื้นฐานของบทบาทแบบเก่าสำหรับบุรุษและสตรี

(๒) วิธีการแบ่งทรัพย์สินมรดก เมื่อคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินที่ได้มาในระหว่างสมรสจะแยกออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรกจะเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ ส่วนที่ ๒ ถือเป็นทรัพย์สินมรดกของคู่สมรสที่ถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินมรดกนี้จะต้องนำมาแบ่งสรรกันระหว่างทายาทโดยธรรมของผู้ตาย แต่ถ้าผู้ตายได้ทำพินัยกรรม ระบุเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพย์สินมรดกของตนเป็นอย่างอื่น ก็ต้องเป็นไปตามพินัยกรรมนั้น

กฎหมายไทยมิได้กีดกันเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องการรับมรดก บุตรหญิงมีสิทธิได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมในสัดส่วนเดียวกันกับบุตรหรือญาติพี่น้องที่เป็นผู้ชาย ภริยาถือเป็นทายาทโดยธรรมในลำดับที่หนึ่งของสามี และมีสิทธิได้รับมรดกในสัดส่วนเดียวกันกับทายาทลำดับหนึ่งทั้งหมด ตามรายละเอียดในมาตรา ๑๖๒๙ มาตรา ๑๖๓๑ และมาตรา ๑๖๓๕

ส่วนการจะได้รับมรดกในฐานะผู้รับพินัยกรรมหรือไม่ และจะได้รับในส่วนเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับการแสดงเจตนาของเจ้ามรดก

(๓) ปัญหาที่น่าพิจารณาในเรื่องกฎหมายมรดกของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดกของผู้หญิงมีดังนี้

(๓.๑) ในสภาพที่ชายยังสามารถมีครอบครัวได้หลายครอบครัว อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ควรหรือไม่ที่รัฐจะจำกัดขอบเขตในการทำพินัยกรรมของคู่สมรสว่า คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถทำพินัยกรรมยกทรัพย์สินในส่วนของตนให้บุคคลใดก็ได้ แต่จะต้องกันส่วนทรัพย์สินมรดกเพื่อชำระหนี้ทางศีลธรรมของตนให้ครบถ้วนเสียก่อน หนี้เหล่านี้ ได้แก่ ค่าอุปการะเลี้ยงดูและค่าเล่าเรียนของบุตรผู้เยาว์ ค่าเลี้ยงดูคู่สมรสหรือบิดามารดาซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ข้อเสนอแนะในลักษณะนี้

เคยเป็นข้อเรียกร้องในการแก้ไขกฎหมายของขบวนการการเรียกร้องสิทธิสตรีในยุคก่อน ๆ เช่นกัน^{๓๐}

(๓.๒) ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกฎหมายของรัฐและจารีตประเพณีส่วนท้องถิ่นในเรื่องการรับมรดก เช่น มีธรรมเนียมปฏิบัติในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งบิดามารดาจะยกที่ดินผืนสุดท้ายให้แก่บุตรสาวซึ่งรับภาระในการเลี้ยงดูจนกว่าบิดามารดาจะถึงแก่กรรม ธรรมเนียมปฏิบัตินี้เป็นที่รับรู้และยอมรับกันในหมู่ญาติและชุมชน และแต่เดิมไม่เป็นปัญหาพิพาทในระหว่างทายาท ต่อมาภายหลังเมื่อราคาที่ดินสูงขึ้นทำให้เกิดการฟ้องร้องขอแบ่งกรรมสิทธิในที่ดินทั้ง ๆ ที่ทายาทคนอื่นได้รับการแบ่งทรัพย์สินสมบัติอื่น ๆ ไปเรียบร้อยแล้วเมื่อต่อสู้คดีในศาลปรากฏว่าบุตรสาวแพ้คดี

(๓.๓) นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ น่าจะได้มีการพิจารณาว่ามีจารีตประเพณีส่วนท้องถิ่นหรือหลักกฎหมายศาสนาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทางมรดกของหญิงมีสามีที่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไรหรือไม่

แนวทางสู่สถานภาพอันพึงประสงค์

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสตรีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ควรปรับปรุงแก้ไขปัญหาโดยอาศัยมาตรการดังต่อไปนี้

^{๓๐} รายละเอียดโปรดดู เครื่องหมายแห่งความรุ่งเรือง คือสภาพแห่งสตรี, สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์, ๒๕๓๕ หน้า ๒๗๘ - ๓๑๐

มาตรการด้านนิติบัญญัติ

(๑) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘ เพื่อให้การจดทะเบียนสมรสมีความรัดกุมมากขึ้น อันจะเป็นการป้องกันการจดทะเบียนสมรสซ้อน

(๒) พิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลสัญชาติไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่ครอบครัวต้องอยู่ร่วมกันตามภูมิลำเนาที่สามิ และภรรยาเห็นสมควร โดยต้องยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนเงินที่นำมาลงทุน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจ

(๓) แก้ไขกฎหมายสัญชาติเพื่อให้คู่สมรสของหญิงไทยซึ่งเป็นชายต่างด้าวมีความเสมอภาคกับหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายไทยในการได้มาซึ่งสัญชาติไทย

(๔) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครอบครัวและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในสิทธิและหน้าที่ ยกเลิกหลักกฎหมายครอบครัว ซึ่งสะท้อนลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศ

(๕) ปรับปรุงแก้ไขกระบวนการระงับข้อขัดแย้งและการบังคับคดีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว

ปัจจุบันการดำเนินคดีและการบังคับคดีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวยังต้องพึ่งระบบศาลยุติธรรม ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งศาลคดีเยาวชนและครอบครัวในทุกจังหวัดแล้ว แต่กระบวนการพิจารณาคดีก็ยังมีหลายขั้นตอนเหมือนกับคดีแพ่งโดยทั่วไป สภาพดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าและความยุ่งยากในการฟ้องร้องและบังคับคดี ดังนั้นน่าจะ

พิจารณาหาช่องทางที่จะให้มีการปรับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ควรทำการศึกษาวิเคราะห์และจำแนกประเภท ของคดีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางครอบครัวและมรดกที่ข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยาก จำนวนทุนทรัพย์น้อยและไม่กระทบสิทธิที่สำคัญและออกแบบการพิจารณา พิพากษาที่เหมาะสม

นอกจากนี้ควรหามาตรการและกลไกที่จะบังคับให้ผู้มีหน้าที่ต้อง ชำระค่าเลี้ยงดูบุตรให้ต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูอย่างสม่ำเสมอ ตัวอย่างกลไก เหล่านี้ได้แก่ การกำหนดให้บิดามารดาจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม สำหรับบุตรในขณะที่ยังสมรสกันอยู่ หรือจ่ายให้บริษัทประกันภัยเอกชน ซึ่งจะทำหน้าที่ติดตามให้มีการชำระค่าเลี้ยงดูบุตรเป็นต้น

นับตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมาได้เริ่มมีการ เรียกเก็บเงินสงเคราะห์บุตรตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๔ ผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องจ่ายเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรตามกฎหมาย โดยจะต้องจ่ายสมทบเป็นรายเดือน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่จะเอื้อให้เกิดการคุ้มครองเด็กมากขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖

(๖) ปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายมรดกเพื่อจำกัดขอบเขตการทำ พินัยกรรมของคู่สมรสและหาแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่ง มรดกตามกฎหมายของรัฐและหลักจารีตประเพณีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แก่สตรีมากขึ้น

มาตรการด้านการบริหาร

(๑) เร่งรัดการจัดระบบทะเบียนสถานภาพสมรสให้ครบถ้วน สมบูรณ์ สามารถตรวจสอบได้ และควรประเมินความเหมาะสมของ กระบวนการจดทะเบียนสมรส และทะเบียนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ในครอบครัวอื่น ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

(๒) ประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานกิจการสตรีและ สถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการเสริมสร้างสถาบันครอบครัวที่เข้มแข็งอบอุ่น เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและความสัมพันธ์หญิงชายในสถาบันครอบครัว พัฒนาคุณภาพการให้บริการทางสังคม เพื่อส่งเสริมสถาบันครอบครัว

(๓) ศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาการแต่งงานในวัยเด็กของกลุ่ม ชาติพันธุ์ต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางป้องกันและแก้ไข ศึกษาวิจัยประเด็น ทางกฎหมายที่ได้ตั้งไว้เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมในระหว่างเพศมากขึ้น

๓

การคุ้มครองเด็กและหญิง จากธุรกิจบริการทางเพศ

ภาพทำ

ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาค้าประเวณีของหญิงและเด็กที่มักจะได้นัยกันอยู่เสมอ คือการบัญญัติกฎหมายขึ้นคุ้มครองการทำงานประเภทนี้ โดยให้เหตุผลว่าถ้าทำให้อาชีพนี้เป็นอาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วเด็กและหญิงซึ่งเป็นผู้ค้าประเวณี ก็จะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการ ข้อเสนอที่ให้การค้าประเวณีเป็นธุรกิจถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization of the prostitution) ด้วยการจดทะเบียนสถานค้าประเวณีก็ดี หรือการจดทะเบียนผู้ค้าประเวณีรวมทั้ง ข้อเสนอให้ยกเลิกการลงโทษผู้ค้าประเวณี (Decriminalization of the prostitutes) ได้เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นระยะ ๆ

ประเด็นนี้ได้ฮือฮาขึ้นมา เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำริที่จะ “จัดระเบียบ” ธุรกิจบริการทางเพศ หลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินการให้ “ห่วยใต้ดิน” แปรสภาพมาเป็น “ห่วยบนดิน” ไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ทั้งนี้ โดยได้มอบหมายให้กระทรวงการยุติธรรมจัดการสัมมนาเพื่อรับฟังข้อเท็จ

จากทุกฝ่าย ต่อมากระทรวงยุติธรรมได้จัดสัมมนาทางวิชาการเวทียุติธรรม
สร้างสรรค์สังคมไทย เรื่อง “ธุรกิจบริการทางเพศ : สังคมไทยไปทางไหน”
เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๖ โดยผู้เขียนเป็นผู้ดำเนินรายการ
นำเสนอมุมมองนิติทางกฎหมาย

งานเขียนส่วนนี้ จะนำเสนอภาพรวมของระบบกฎหมายและแนวคิด
ที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยมุ่งประเด็น
สำคัญว่ามีความจำเป็นอย่างไร หรือไม่ ที่จะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่
เพื่อให้ความคุ้มครองแก่หญิงและเด็กที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี หญิง
และเด็กได้รับความคุ้มครองอย่างไรในระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การค้าประเวณี หรือปัจจุบันนิยมเรียกว่า ธุรกิจบริการทางเพศ
หรือ เพศพาณิชย์ (commercial sex) เป็นปัญหาเก่าแก่เกี่ยวกับสถานภาพ
ของผู้หญิง และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างเพศหญิงและชาย
มาแต่โบราณ นับวันอายุของผู้เข้าสู่ตลาดการค้าประเวณีจะมีอายุน้อยลง
และไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้ค้าที่เป็นเพศหญิงเท่านั้น แต่ยังมีผู้ค้าที่เป็นเพศชาย
ทั้งที่อยู่ใต้วงที่ถือว่าเป็น “ผู้ค้าประเวณีเด็ก” (อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ลงมา)
และผู้ค้าประเวณีชายที่เป็นผู้ใหญ่ แต่งงานเขียนบทนี้จะกำหนดขอบเขตเฉพาะ
การค้าประเวณีของหญิงและเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เท่านั้นจะไม่กล่าวถึง
ผู้ค้าประเวณีชายที่เป็นผู้ใหญ่

การศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้จะต้องแยกแยะ
ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล อย่างน้อยที่สุด ๔ ฝ่าย ได้แก่

- (๑) ผู้ที่ใช้เนื้อตัวร่างกายของตนในการให้บริการทางเพศ
- (๒) ผู้ที่มาซื้อหรือจ่ายสิ่งตอบแทนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้บริการทางเพศนั้น

(๓) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งติดต่อประสานงาน อำนวยความสะดวก เพื่อให้การค้าประเวณีเกิดขึ้นได้ ซึ่งผู้เขียนเรียกว่า ผู้เป็นธุระจัดหา ไม่เรียกว่า ผู้ประกอบการ เพื่อให้แตกต่างจากการประกอบอาชีพอื่น ๆ

(๔) จุดยืนและบทบาทรัฐ ต่อการขายบริการทางเพศ

การแยกแยะให้เห็นชัดเจนถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี จะทำให้แนวความคิดและแนวทางต่อประเด็นนี้ มีความชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากทัศนะของสังคมทั่วไปมักจะมองปัญหาแบบรวบรัดเหมารวม โดยมองว่าผู้ค้าประเวณีซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงเป็นผู้สร้างปัญหา โดยมองข้ามปัจจัยอื่น ๆ ทำให้แนวทางการแก้ปัญหามุ่งไปสู่เพศหญิง เป็นด้านหลัก ไม่ใช่เป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาย่างเป็นองค์รวม นอกจากนี้ยังมุ่งแต่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งอาจนำไปสู่ความผิดพลาดอย่างใหญ่หลวงได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ที่ใช้เนื้อตัวร่างกายของตนในการขายประเวณี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีข้อเท็จจริงที่จะต้องแยกแยะว่าเป็นการขายประเวณีของตนเองอย่างเป็นอิสระเอกเทศโดยไม่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น ซึ่งเรียกว่า ผู้ค้าประเวณีอิสระ หรือเป็นการค้าประเวณีโดยถูกบังคับ หรือทำให้ตกอยู่ในภาวะจำยอม โดยมีกลไกเครือข่ายที่สนับสนุนส่งเสริม

นอกจากนี้ ยังมีตัวแปรที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ เกณฑ์อายุของผู้ค้า ข้อเท็จจริงว่าผู้ค้ามีความสมัครใจ ยินยอมที่จะค้า หรือเกิดจากสภาวะจำยอมที่ไม่มีทางเลือกอื่น จะเห็นว่า “ความสมัครใจยินยอม” กับ “สภาวะจำยอม” เพราะไม่มีทางเลือกอื่น มีความหมายต่างกัน นอกจากนี้ยังมีประเด็นความขัดแย้งระหว่างสิทธิเสรีภาพของผู้ค้าประเวณี กับการปกป้องคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยของบุคคลอื่น โดยเฉพาะ

ผู้เยาว์ และผลกระทบของการค้าประเวณีต่อสังคม

ในฝ่ายที่เห็นด้วยหรือไม่คัดค้านการค้าประเวณี มักกล่าวอ้างว่า สิทธิต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้ค้าเป็นสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งผู้ค้ามีอำนาจตัดสินใจในการจัดการต่อเนื้อตัวร่างกายของตน ผู้ค้ามีอิสระเสรีภาพในการทำสัญญาที่จะขายบริการ ข้อเรียกร้องของกลุ่มนี้ต้องการให้สังคมยอมรับว่าการค้าประเวณีเป็นสิทธิในการทำงาน ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งที่ควรได้รับการปกป้องคุ้มครอง นอกจากนี้ผู้ค้าประเวณีควรได้รับสวัสดิการสังคมเหมือนงานประเภทอื่น

ในขณะที่ฝ่ายไม่เห็นด้วยกับการนำหญิงและเด็กมาค้าประเวณี จะโต้แย้งว่า จะต้องแยกแยะให้ชัดเจน ระหว่างกรณีที่ผู้ค้าเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองอย่างแท้จริง กับกรณีที่ผู้ค้าตกอยู่ภายใต้อาณัติที่ถูกขูดรีดเอารัดเอาเปรียบจากผู้เป็นธุระจัดหาฯ ซึ่งเป็นกลไกหลักและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ขายประเวณี และผู้ซื้อประเวณี โดยตัวกลางเหล่านี้เป็นผู้นำหญิงและเด็กมาแสวงประโยชน์ ด้วยการบีบบังคับ หรือขูดรีดการกระทำได้กล่าว ย่อมเป็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ค้า อีกทั้งยังกระทบถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัยต่อหญิงและเด็กคนอื่น ๆ อีกด้วย

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับผู้ซื้อประเวณี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศชายนั้น จะเกี่ยวกับแนวคิดที่ว่า เมื่อมีการลงโทษผู้ค้าประเวณีก็ควรจะต้องลงโทษผู้ซื้อประเวณีด้วย จึงจะเกิดความเป็นธรรม เพราะเนื่องจากมีผู้ซื้อดังนั้น จึงต้องมีผู้ขาย กฎหมายของหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยจะลงโทษเฉพาะผู้ค้า (หรือผู้ขาย) ประเวณี แต่จะไม่ลงโทษผู้ซื้อประเวณีซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ยกเว้นในบางกรณีซึ่งจะกล่าวต่อไป

ความหมายของ “การค้าประเวณี”

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน ให้ความหมายว่า “การค้าประเวณีหมายความว่า การยอมรับการกระทำชำเรา หรือการยอมรับการกระทำอื่นใด หรือการกระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่นอันเป็นการลำสอน เพื่อสินจ้างหรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ยอมรับการกระทำ และผู้กระทำจะเป็นบุคคลเพศเดียวกันหรือคนละเพศ”

กฎหมายจะลงโทษผู้ค้าประเวณีเป็นส่วนใหญ่ และจะลงโทษผู้ซื้อประเวณีเฉพาะกรณีที่ซื้อจากผู้ค้าประเวณีเด็ก ซึ่งหมายถึง ผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีเท่านั้น แม้ว่ากฎหมายฉบับ พ.ศ.๒๕๓๙ จะผ่อนคลายการลงโทษต่อผู้ค้าประเวณีไปบ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเก่า แต่ยังเห็นได้ว่า กฎหมายยังไม่ได้ให้ความเป็นธรรม และการปฏิบัติที่เท่าเทียมเสมอภาค ระหว่างผู้ขายประเวณีและผู้ซื้อประเวณี ซึ่งถ้าจะมองอย่างวิเคราะห์แยกแยะแล้ว คงต้องตั้งคำถามว่า ฝ่ายผู้ซื้อหรือฝ่ายผู้ขาย ใครเป็นผู้มีพฤติกรรมของ “การลำสอนทางเพศ” กันแน่

ถ้าจะให้ความหมายของ “การลำสอนทางเพศ” ว่า หมายถึง การมีเพศสัมพันธ์กับหลาย ๆ คน ดังนั้น การที่กฎหมายลงโทษแต่เฉพาะผู้ขายประเวณีแต่ไม่ได้ลงโทษผู้ซื้อจะสรุปได้หรือไม่ว่า กฎหมายนี้แสดงให้เห็นถึงเป็นความไม่เป็นธรรมที่ตั้งอยู่บนฐานของความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจ หรือความแตกต่างทางชนชั้น (class)

และเนื่องจากผู้ค้าประเวณีส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงและผู้ซื้อประเวณีเป็นเพศชาย จึงกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายที่มีอคติในทางเพศ

ทั้งในแง่บทบัญญัติของกฎหมาย (Law-in-Book) และการบังคับใช้กฎหมาย (Law-in-Action) กฎหมายซึ่งลงโทษหญิงผู้ค้าประเวณีโดยมิได้ลงโทษชายผู้ซื้อด้วย จึงเป็นประจักษ์พยานของระบบสังคมที่ผู้ชายเป็นใหญ่ได้อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งจะได้ขยายความต่อไป

งานเขียนในส่วนนี้จะจำกัดขอบเขตเฉพาะการนำเสนอพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยสังเขป และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานในอนาคต โดยจะเชื่อมโยงถึงประเด็นอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น เนื่องจากไม่สามารถลงไปในรายละเอียดทุกเรื่องได้

การค้าประเวณีกับการค้ามนุษย์

ปัจจุบันเนื่องด้วยอิทธิพลของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC) ขององค์การสหประชาชาติทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการลงโทษเกี่ยวกับการค้าประเวณีที่สำคัญ กล่าวคือ ให้การคุ้มครองผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ และให้ลงโทษผู้ซื้อประเวณีจากเด็กในกลุ่มอายุนี้ รวมทั้งการกำหนดให้ความผิดฐานเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือ การพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งหญิงหรือเด็กหญิง เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นไม่ว่าผู้ถูกระทำจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม เป็นความผิดในระดับสากล (international crime) ซึ่งหมายความว่า ผู้กระทำต้องได้รับโทษไม่ว่าจะเป็นการกระทำในหรือนอกเขตดินแดนของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ได้มีความพยายามในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมการค้ามนุษย์ในระหว่างประเทศต่าง ๆ

ซึ่งถือว่าเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสิทธิเด็กเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ และอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๓๕ ผลจากการเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ให้สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาฯ นอกจากนี้ ยังได้ขยายความคุ้มครองทางเพศให้ครอบคลุมไปถึงเพศชายโดยไม่จำกัดอายุ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

ถึงแม้ว่าการย้ายถิ่นทั้งภายในประเทศและการย้ายถิ่นข้ามชาติเพื่อแสวงหาโอกาสและทางเลือกในชีวิตที่ดีกว่า จะเป็นสัญชาตญาณในการดิ้นรนเพื่อการอยู่รอดของมนุษย์ ซึ่งมีมาในทุกยุคทุกสมัย และแนวคิดสมัยปัจจุบันถือว่า สิทธิในการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง แต่ปัจจุบันการค้ามนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศได้ผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการย้ายถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการย้ายภายในหรือย้ายข้ามประเทศเพื่อไปทำงานทำ

การค้ามนุษย์เพื่อแสวงหากำไรหรือการเอารัดเอาเปรียบในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งทางเพศได้เติบโตขยายตัวเป็นเครือข่ายโยงใยที่มีขนาดใหญ่มากในโลกไร้พรมแดน ศิริพร ลีโครบาเน็ค นักวิชาการและนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนของสตรีให้ข้อมูลว่า รัฐบาลอเมริกันได้ประเมินไว้ในรายงานปี ๒๐๐๐ ว่า แต่ละปีมีหญิงและเด็ก จำนวน ๑ - ๒ ล้านคนตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน ถูกนำมาค้าในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้อำนวยการองค์การควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมยาเสพติด ขององค์การสหประชาชาติ ได้ระบุไว้ในรายงานว่า ในช่วง ๔๐๐ ปีที่ผ่านมา มีชาวแอฟริกันจำนวน ๑๑.๕ ล้านคน ที่ถูกขายให้เป็นทาส แต่ในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมา มีหญิงและเด็กมากกว่า ๓๐ ล้านคน

จากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกนำมาขายเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ หรือใช้เป็นแรงงานที่ถูกบังคับ

การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่เลวร้ายที่สุด จึงทำให้เกิดการเติบโตและทำกำไรให้แก่เครือข่ายนักค้ามนุษย์เป็นอันดับสาม รองจากการค้าอาวุธและการค้ายาเสพติด ผู้อำนวยการของการย้ายถิ่นสากล ได้แสดงความเห็นว่า บทลงโทษต่อนักค้ามนุษย์มีอัตราโทษที่เบากว่าผู้ค้า ยาเสพติด และเงินที่ใช้ในการป้องกันแก้ไขปัญหานี้มีจำนวนน้อยมาก

องค์การปรามปรามอาชญากรรมค้ายาเสพติดขององค์การ สหประชาชาติสรุปว่า การค้ามนุษย์ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ร้ายแรงที่สุด เนื่องจากความรุนแรงของปัญหาและลักษณะอาชญากรรม ที่บั่นทอนความมั่นคงในชีวิตของผู้หญิงและเด็กมากที่สุด การค้ามนุษย์ จึงได้กลายมาเป็นหนึ่งในเจ็ดวาระของประชาคมโลก โดยรวมอยู่ในเรื่อง อาชญากรรมข้ามชาติ และองค์การสหประชาชาติได้เรียกร้องให้รัฐบาล แต่ละประเทศ เร่งหามาตรการเพื่อป้องกันและปรามปราม รวมทั้งให้ การช่วยเหลือเยียวยาแก่หญิงและเด็กผู้ตกเป็นเหยื่อ^๑

การค้าหญิงและเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ

ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ เป็นปัญหา โลกแตกที่มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ดังที่ได้กล่าวมา

^๑ ศิริพร สโครบาเน็ค. “การค้าหญิง เพียงความเข้าใจผิดจะพอเพียง” ตีพิมพ์ใน วารสาร **วิถีทรรศน์** ชุดโลกาภิวัตน์ ๑๗ ฉบับเช้าข้ามชาติอินเทอร์เน็ท. ๒๕๔๔. ต่อมาในปี ๒๕๔๔ ใช้เป็นเอกสารประกอบการสัมมนาทางด้านสตรี จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม และประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในความนำ ในยุคปัจจุบันที่การค้าหญิงและเด็กเติบโตขยายตัวอย่างรวดเร็ว และเป็นต้นเหตุของการกดขี่และการเอารัดเอาเปรียบตลอดจนถูกระบุว่าเป็นแหล่งสำคัญของการแพร่กระจายของเชื้อเอดส์ทำให้ประชาคมโลกและรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ หาแนวทางและวิธีการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ซึ่งมีแนวโน้มใหญ่อยู่ถึง ๔ แนวได้แก่^๒

(๑) มองโสเภณีเป็นอาชญากร (criminalization)

เป็นแนวคิดที่มองว่า โสเภณีเป็นความจำเป็นที่ชั่วร้ายในสังคม โสเภณีเป็น “หญิงคนชั่ว” แต่ยังคงจำเป็นต้องมีอยู่ เพื่อพิทักษ์ปกป้อง “หญิงคนดี” ให้รอดพ้นจากการถูกข่มขืน และโสเภณีมีไว้เพื่อสนองความต้องการทางเพศของชาย เนื่องจากชายมีความต้องการทางเพศมากกว่าหญิง แนวทางนี้จึงยอมให้มีการค้าประเวณี แต่ต้องมีการควบคุมและลงโทษ เพื่อป้องกันมิให้โสเภณีประกอบกิจการอย่างประเจิดประเจ้อ เป็นแนวทางที่ยอมรับหญิงค้าประเวณี และในขณะเดียวกันก็เป็นการปกป้องประโยชน์ผู้ซื้อด้วย

(๒) มีโสเภณีโดยควบคุมตามกฎหมาย (legalization)

เป็นแนวคิดเดียวกันกับแนวที่ ๑ แต่ยอมรับสภาพความเป็นจริงและยอมจำนนว่า ไม่สามารถจัดการค้าประเวณีให้หมดไป ดังนั้นจึงควรต้องทำให้ถูกต้อง โดยให้มีกฎหมายรับรองการค้าประเวณีว่าเป็นอาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการจดทะเบียนโสเภณี หรือสถานค้าประเวณีให้เป็นกิจลักษณะ (legalization prostitution)

^๒ คุณหญิงกนิษฐา วิเชียรเจริญ และคณะ “สตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ” ตีพิมพ์ในนโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๕๔) คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๓๗, หน้า ๑๑ - ๒๑ และหน้า ๑๑ - ๒๒.

แนวคิดนี้ มุ่งประโยชน์ในการควบคุมการกระจายของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์เป็นด้านหลัก และยังเห็นว่าจะมีผลพลอยได้จากการจัดเก็บภาษีจากผู้ค้าได้ด้วย ในช่วงที่โรคเอดส์ระบาดอย่างมากนี้มีการเสนอให้พิจารณาแนวทางนี้มากเป็นพิเศษ

แต่มีข้อสังเกตจากผู้เขียนซึ่งได้ข้อมูลมาจากการสนทนากับผู้ขายประเวณีอิสระซึ่งทำให้สรุปได้ว่า การจดทะเบียนจะเป็นผลให้กระบวนการค้าประเวณีทั้งระบบเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมาย เนื่องจากผู้ค้าประเวณีทุกคนจะต้องอยู่ในสังกัดของสถานค้าประเวณีที่ถูกกฎหมายรับรองสถานภาพ ดังนั้นจะต้องพิจารณายกเลิกประมวลกฎหมายอาญารวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ผู้ที่จะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากแนวคิดนี้ น่าจะได้แก่ผู้ที่เป็นกลไกสำคัญของการค้าประเวณี อันได้แก่ ผู้เป็นธุระจัดหาผู้ค้าประเวณีไปเพื่อสนองความต้องการทางเพศของลูกค้า ซึ่งได้แก่ เจ้าของกิจการ พ่อ / แม่ เล้า และแมงดา มากกว่าตัวผู้ค้าประเวณี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหญิงหรือเด็ก

(๓) ขจัดการค้าประเวณีโดยสิ้นเชิง (abolition)

แนวคิดนี้มองเห็นว่า การค้าประเวณีเป็นระบบการค้ามนุษย์ จึงควรขจัดให้หมดสิ้นไป โดยใช้มาตรการช่วยเหลือผู้ที่ถูกค้า และจัดการลงโทษนักค้ามนุษย์

แนวคิดนี้ แยกการวิเคราะห์ผู้ค้าประเวณีออกจากกลไกและระบบของการค้าประเวณี ในขณะที่ ๒ แนวคิดแรกมองเป็นเรื่องเดียวกัน ส่งผลให้หญิงถูกควบคุมและจับกุมลงโทษ แต่กลุ่มที่สนับสนุนการขจัดการค้าประเวณีอย่างสิ้นเชิง (abolitionist) นี้ก็จะถูกวิจารณ์ว่ามองเห็นหญิงผู้ค้าประเวณีเป็น “เหยื่อ” ไปหมด ทั้ง ๆ ที่ผู้หญิงบางคนเลือกเป็นโสเภณี

เพื่อให้มีรายได้สูง

(๔) เลิกมองโสเภณีเป็นอาชญากร (decriminalization)

แนวคิดนี้ มีวิธีการมองเช่นเดียวกับแนวทางที่ ๓ (abolitionist) และแยกผู้ค้าประเพณีออกจากระบบการค้าประเวณี รวมทั้งการแยกผู้ค้าประเวณีออกเป็นประเภทที่ถูกบังคับ และผู้ที่เลือกจะค้าประเวณี เพราะมีรายได้ดีกว่า

แนวคิดนี้ เสนอให้ยกเลิกกฎหมายที่จับกุมลงโทษผู้ค้าประเวณี และให้ใช้กฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ดำเนินการกับผู้แสวงประโยชน์ บังคับผู้หญิง แต่ในขณะเดียวกันก็ให้หญิงสามารถค้าประเวณีได้โดยไม่ต้องถูกจับกุมลงโทษ หรือถูกแสวงหาประโยชน์จากร่างกายของตนตลอดจนให้สิทธิแก่ผู้ค้าประเวณีในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนได้ในฐานะที่เป็นพลเมืองคนหนึ่ง หากจะมีการจดทะเบียนผู้ค้าประเวณีก็ต้องเป็นองค์กรอาชีพของผู้ค้าประเวณีเองที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ แนวคิดนี้ยอมรับสภาพการมีอยู่ของผู้ค้าประเวณี และคาดหวังว่าผู้ค้าประเวณีจะมีศักยภาพในการพิทักษ์ปกป้องสิทธิของตนได้

คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามธุรกิจบริการทางเพศ (ปปพ.) ภายใต้คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ซึ่งเป็นผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้เสนอความเห็น ว่า ในอุดมคติแล้วไม่น่าจะมีผู้หญิงที่ต้องการใช้อาชีพบริการทางเพศเพื่อการยังชีพ เพราะการมีโสเภณีเป็นเครื่องหมายที่แสดงให้เห็นว่า มีการเอาเปรียบทางเพศจากหญิงหรือกลุ่มด้อยโอกาสต่าง ๆ อยู่

สำหรับประเทศไทยซึ่งปัญหาการค้าบริการทางเพศทวีความรุนแรงขึ้นทั้งในเชิงปริมาณ และรูปแบบอันหลากหลาย และยังมี

แนวโน้มจะมีจำนวนสูงขึ้นอีกนั้น แนวคิดการเลิกมองโสเภณีเป็นอาชญากร น่าจะใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริง และเป็นแนวทางที่ควรดำเนินการ แต่ก็มีผู้ตั้งข้อสงสัยกันว่า ในบริบทของสังคมไทยซึ่งยังถูกรอบงำด้วยระบบ อิทธิพลต่าง ๆ รวมทั้งเจตคติของสังคมที่ดูถูกดูแคลนการทำงานในลักษณะนี้ จะเอื้อให้ผู้ค้าประเวณีในสังคมไทยในการพัฒนาศักยภาพและปกป้องสิทธิ ของตนได้มากน้อยเพียงไร

แนวคิดทั้ง ๔ ประการนี้ มีความแตกต่างในสาระสำคัญและจะ ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหา ผู้เขียนเห็นว่า การมองปัญหาตามแนวคิดต่าง ๆ จะเกิดผลดังนี้

แนวคิดที่หนึ่ง คือการมองโสเภณีเป็นอาชญากร (criminalization) เป็นการแบ่งแยกและกำหนดมาตรฐานความประพฤติระหว่าง “หญิงชั่ว” กับ “หญิงดี” ซึ่งเป็นไปมาตรฐานของเพศชาย ซึ่งย่อมเป็นเพศที่ได้รับ ประโยชน์อย่างเต็มที่จากแนวคิดนี้ นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างมายาคติ และอุดมการณ์ขึ้นมาเป็นกำแพงกีดกันระหว่างเพศหญิงด้วยกันเอง ทำให้หญิงที่เป็น “คนดี” หลงคิดว่าตนมีสถานะภาพที่สูงกว่า “หญิงคนชั่ว” นำไปสู่การดูถูกเหยียดหยามและขาดการตั้งคำถามเชิงวิเคราะห์ต่อ รากเหง้าของปัญหา และทำให้มองข้ามลักษณะร่วมของประเด็นบทบาท และความสัมพันธ์ระหว่างชายกับหญิงสองกลุ่ม ซึ่งอาจมิได้แตกต่างกัน ในสาระสำคัญเลย กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างถูกกดขี่และถูกเอารัดเอาเปรียบ จากเพศชายหรือระบบชายเป็นใหญ่เหมือนกัน

แนวคิดที่สอง การยอมรับโสเภณีโดยต้องควบคุมให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย (legalization) ได้ประโยชน์ในแง่ของการควบคุมโรคติดต่อ ทางเพศสัมพันธ์ การจัดเก็บภาษี และอาจลดการประพฤติดุร้ายโดยมิชอบ

ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการเอาผิดเอาเปรียบของผู้เป็นธุระจัดหา แต่จะทำให้การค้าประเวณีกลายเป็นสถาบันที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งขัดต่ออนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นภาคี

แนวคิดที่สาม การขจัดการค้าประเวณี โดยสิ้นเชิง (abolitionist) เป็นความคิดเชิงอุดมคติซึ่งคงเป็นไปได้ยาก แต่เป็นแนวคิดที่ทำให้หญิง เด็ก และสังคมมีความปลอดภัยทางเพศ

ส่วนแนวคิดที่สี่ การเลิกมองว่าโสเภณีเป็นอาชญากร (decriminalization) ซึ่งไม่ให้อີผู้ค้าประเวณีเป็นอาชญากรเหมือนกับอาชญากรอื่น ๆ เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับสภาพความเป็นจริง และมีลักษณะเชิงมนุษยนิยม ซึ่งจะไม่กระหน่ำซ้ำเติมหญิงและเด็กซึ่งเป็นผู้เคราะห์ร้ายอยู่แล้ว

ทั้งแนวคิดที่สามและแนวคิดที่สี่ จึงมีความละเอียดลึกซึ้งและเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญา ซึ่งน่าจะมีความเป็นไปได้มากขึ้น สำหรับผู้เขียนมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยกับแนวคิดที่สี่ที่จะไม่เอาผิดกับผู้ค้าประเวณี แต่มีเงื่อนไขว่าผู้ค้าจะต้องบรรลุนิติภาวะแล้วไม่ว่าจะเป็นการบรรลุนิติภาวะด้วยการสมรสหรือเนื่องจากมีอายุครบ ๒๐ ปี บริบูรณ์ก็ตาม^๓ และจะต้องเป็นการค้าประเวณีของตนเองโดยอิสระ

^๓ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ลักษณะบุคคลและลักษณะครอบครัว บุคคลจะพ้นภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะได้ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่ ๑ เมื่อมีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ หรือ กรณีที่ ๒ ได้แก่ ผู้เยาว์ (ทั้งหญิงและชาย) ซึ่งมีอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ และได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจให้ความยินยอม ให้ทำการสมรส จะบรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส (ดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙, มาตรา ๒๐ ประกอบด้วย มาตรา ๑๔๔๕ และมาตรา ๑๔๓๖)

ในที่ที่เป็นสัดส่วน และผู้ค้าจะต้องไม่ทำตนเป็นผู้เป็นธุระจัดหาผู้อื่นมาค้าด้วย ในขณะที่เดียวกันรัฐและสังคมจะต้องป้องกันและปราบปรามเครือข่ายและกลไกของการค้าประเวณีโดยเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนแนวคิด เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ของการคุ้มครองหญิง เด็ก และผู้ถูกแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณี และจะหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นอภิปรายหลังจากที่ได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในเกี่ยวกับประเด็นนี้แล้ว

สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ ข้อ ๖ บัญญัติว่า รัฐภาคีจะใช้มาตรการทุกอย่าง รวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการค้าสตรีและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของสตรีทุกรูปแบบ

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๓๔ ระบุว่า รัฐภาคีรับที่จะคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศที่มีขอบทุกรูปแบบ เพื่อการนี้รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ทั้งมาตรการภายในประเทศและมาตรการทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องกัน

(ก) การชักจูงหรือบีบบังคับเด็กให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศใด ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ข) แสวงหาประโยชน์จากเด็กในการค้าประเวณี หรือการกระทำอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับเพศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ค) การแสวงหาประโยชน์จากเด็กในการแสดงลามกอนาจารและ

ที่เกี่ยวกับสิ่งลามกอนาจาร

โดยสรุป อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ใช้แนวทางในการปกป้องคุ้มครองหญิงและเด็กให้ปลอดภัยจากการถูกนำไปแสวงหาประโยชน์ทางเพศ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ ข้อ ๖ เรียกร้องให้รัฐภาคีใช้มาตรการทุกอย่าง ในการปราบปรามการค้าหญิงและแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิง ในการป้องกันแก้ไขปัญหาที่กล่าวมานี้ รัฐจะต้องวิเคราะห์และดำเนินการป้องกันแก้ไขในระดับรากเหง้าของปัญหา ซึ่งอาจเนื่องมาจากความด้อยพัฒนา ปัญหาความยากจน การที่หญิงถูกมองมาด้วยยาเสพติด ความไม่รู้หนังสือ ตลอดจนการที่สตรีขาดโอกาส ในด้านการศึกษา การฝึกอบรม ตลอดจนขาดโอกาสในการทำงาน

รัฐภาคีจะต้องนำเสนอทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้ผู้หญิงหลุดพ้นจากการขายประเวณี ทางเลือกเหล่านี้ ได้แก่ การสร้างโอกาสให้ผู้หญิงได้ผ่านกระบวนการฝึกอาชีพ การให้บริการด้านการจัดหางาน รวมทั้งการฟื้นฟูชีวิตจิตใจและการสร้างชีวิตใหม่ให้แก่ผู้ที่เคยผ่านอาชีพขายประเวณีมาแล้ว^๔

การที่รัฐภาคีเพิกเฉย และปล่อยให้การขูดรีดเอารัดเอาเปรียบเกี่ยวกับการค้าประเวณีโดยทั่วไป และการค้าประเวณีของเด็กตลอดจนสิ่งลามกให้คงดำรงอยู่ต่อไป ย่อมถือได้ว่ารัฐภาคีได้ละเมิดต่อพันธกรณีของตนที่มีต่ออนุสัญญาฯ อนึ่ง ความผูกพันของรัฐภาคีตามอนุสัญญาฯ

^๔ Discrimination Against Women :, The Convention and the Committee, Human Rights Fact Sheet No.๒๒ อ้างแล้ว ๑๓ - ๑๔

มิได้มีเพียงแค่การออกกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีความรับผิดชอบที่จะต้องดูแลจัดการให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย^๔

นอกเหนือจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ประเทศไทยยังเป็นผู้ลงนามและมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการในเอกสารและข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ อีก ข้อตกลงเหล่านี้ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาปักกิ่ง ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี และข้อมติจากการประชุมสภาโลกเรื่องการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก เป็นต้น

รัฐไทยกับปัญหาการค้าหญิงและเด็ก

นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอดีต ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๐๓

รัฐไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าหญิงและเด็กมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ และต้นศตวรรษที่ ๒๐ โดยรายงานของสันนิบาตประชาชาติ (League of Nations) ระบุว่าสยามเป็นแหล่งปลายทางของหญิงและเด็กที่ถูกนำมาค้า ในสมัยที่สยามมีแรงงานอพยพมาจากประเทศจีนเป็นจำนวนมาก หญิงและเด็กที่ยากจนเหล่านี้ถูกส่งมาเพื่อแต่งงานกับแรงงานจีนเพื่อทำงานบ้าน และเพื่อการค้าประเวณีในประเทศไทยและมีจำนวนหนึ่งที่ถูกส่งต่อไปยังประเทศมาเลเซีย^๖

^๔ Discrimination Against Women, อ้างแล้ว

^๖ ศิริพร สโครบาเน็ค, อ้างแล้ว, ๒๕๔๔

การขายบริการทางเพศของคนไทยและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องในสังคมโบราณของไทยเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยเวลาในการศึกษาค้นคว้าอย่างละเอียดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ถูกต้องชัดเจน ประเด็นที่ต้องการวิจัยเพิ่มเติมได้แก่ประเด็นที่ว่า หลักกฎหมายโบราณของไทยซึ่งปรากฏในกฎหมายตราสามดวง และกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายสมัยใหม่ฉบับแรก หลังจากที่ได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีหลักการและรายละเอียดในการคุ้มครองหญิงและเด็กมิให้ถูกนำไปแสวงประโยชน์ทางเพศอย่างไร หรือไม่ และแตกต่างจากหลักกฎหมายปัจจุบันอย่างไร

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) นี้ใช้บังคับอยู่เป็นเวลา ๕๐ ปี ก่อนที่จะถูกยกเลิกโดยประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙ มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๐

ส่วนในประเด็นอื่น ๆ ในขั้นนี้กล่าวได้ว่า การค้าประเวณีในสังคมไทยโบราณ ไม่น่าจะเป็นสถาบันที่เป็นปึกแผ่นแน่นหนาเหมือนเช่นปัจจุบัน สมมุติฐานประการหนึ่ง เนื่องจากสังคมโบราณเป็นสังคมพัวเดียวหลายเมีย ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่ชายซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปรียบ จะต้องไปซื้อหาบริการทางเพศจากภายนอกครัวเรือน เพราะสามารถมีเมียได้หลายประเภท กิจกรรมเกี่ยวกับการค้าประเวณีในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงถูกจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนชาวจีนซึ่งอพยพเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทยและผู้ขายประเวณีก็เป็นหญิงต่างชาติ

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของผู้เป็นลูกค้าของโสเภณีในสังคมกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคปฏิรูปประเทศสมัยรัชกาลที่ ๕ ลูกค้ามีทั้งนักธุรกิจ

ชาวตะวันตกและชาวจีน ตลอดจนกรรมการชาวจีนซึ่งทวีจำนวนมากขึ้น รวมทั้งชาวต่างจังหวัดที่เดินทางเข้ามามากขึ้นอันเป็นผลเนื่องจากการปรับปรุงการคมนาคมให้สะดวกขึ้น การปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาสมัยใหม่ ทำให้ผู้เรียนต้องอยู่ในโรงเรียนนานขึ้น ประกอบกับค่านิยมว่าการแต่งงานที่คู่สมรสมีอายุเหมาะสมจะทำให้เป็นผลดีกับครอบครัว ดังนั้น จึงเกิดความนิยมหาความสุขทางเพศนอกการสมรสโดยการบริการของโสเภณี^๓

การค้าประเวณีโดยหญิงพื้นเมืองในสยาม ไม่ใช่หญิงและเด็กต่างชาติ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ปรากฏเป็นสถาบันที่เป็นรูปเป็นร่างภายหลังจากการเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ ๕ แล้ว เพราะปรากฏว่าทาสหญิงซึ่งถูกปลดปล่อยไม่มีช่องทางทำมาหากิน ดังนั้น จึงได้เกิดผู้รวบรวมทาสหญิงเหล่านี้ ตั้งเป็นช่องหรือสถานค้าประเวณีขึ้น

จนในที่สุด รัชได้ออกพระราชบัญญัติสัญญาโรค ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) รับรองว่าการค้าประเวณีเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ค้าประเวณีจะต้องจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ และกำหนดบริเวณที่จะใช้เป็นที่ตั้งของสถานค้าประเวณี วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายก็เพื่อควบคุมโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และจัดระเบียบสังคม

ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ คำที่นิยมเรียกโสเภณีคือ “หญิงคนชั่ว” สาเหตุและแรงจูงใจของการเข้าสู่อาชีพการค้าประเวณีของผู้หญิง ซึ่งมาจากครอบครัวระดับล่างในสมัยนั้นดูจะไม่แตกต่างจากสภาพปัจจุบันใน

^๓ สุวดี ธนประสิทธิ์พัฒนา. “สถานภาพทางสังคมของสตรีไทยในสมัยปฏิรูปประเทศ” *วารสารอักษรศาสตร์*. ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๒ เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๓๔ (พระนคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๑๖ - ๑๗.

สาระสำคัญนัก กล่าวคือ มีทั้งกรณีของผู้หญิงที่ไม่มีโอกาสด้านการศึกษาที่ไม่มีอาชีพอื่นที่จะมีรายได้งาม จึงต้อง “สมัครใจ” ที่จะเข้ามาสู่อาชีพ และอาจเป็นผู้ค้าอิสระไม่ต้องการอยู่ในอาณัติของเจ้าสำนักโสเภณี

อีกกลุ่มหนึ่งคือ ผู้ที่ถูกเจ้าสำนักโสเภณีหลอกลวงให้มาทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งอาชีพนี้จะเป็นอาชีพหลักของผู้หญิงในระดับล่าง และจะมีการจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อผูกมัดให้อยู่ทำงานด้วยระยะหนึ่ง โดยให้เซ็นรับค่าจ้างล่วงหน้าไป เมื่อเซ็นแล้วเจ้าสำนักก็บอกว่าสัญญาที่เซ็นไปคือการรับจ้างเป็นโสเภณีและบังคับให้หญิงทำตามสัญญานั้น^๔

บทบาทขององค์การสหประชาชาติ ต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายของไทย

ในระยเวลานั้นประชาคมโลกได้ให้ความสนใจกับการนำหญิงจากอังกฤษ เพื่อไปค้าในทวีปยุโรปและภูมิภาคอื่น ๆ ทำให้เกิดการจัดทำอนุสัญญาหลายฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการค้าหญิงผิวขาว และเด็กเมื่อต้นศตวรรษที่ ๒๐ และสยามได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับหนึ่ง^๕ ส่งผลให้สยามในสมัยรัชกาลที่ ๗ ต้องออกพระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.๒๔๗๑ เพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้นำหญิงและเด็กหญิงจากต่างประเทศเข้ามาขายประเวณีในประเทศไทย และห้ามการนำหญิงและเด็กหญิงออกไปขายประเวณีในต่างประเทศ

กระแสการกดดันจากองค์การสหประชาชาติในระยะต่อมาทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่อการค้าประเวณี โดยได้ยกเลิก

^๔ สุวดี ธนประสิทธิ์พัฒนา, อ้างแล้ว

^๕ ศิริพร สโครบาเน็ค, อ้างแล้ว หมายถึงอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก International Convention to Suppress the Traffick in Women and Children ๑๙๒๑

พระราชบัญญัติสัญญาโรค ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) ซึ่งมีผลใช้บังคับมาประมาณ ๕๒ ปี และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ สารสำคัญคือ ยกเลิกระบบการอนุญาตให้มีการค้าประเวณี โดยวิธีการจดทะเบียน และกำหนดให้การค้าประเวณีในบางสถานที่หรือพฤติการณ์การค้าบางลักษณะผิดกฎหมาย

โดยหลักการจะต้องใช้กฎหมายนี้ควบคู่กันกับประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๔๙๙ ซึ่งออกมาใช้บังคับแทนกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) โดยกฎหมายอาญาจะเป็นบทกฎหมายหลักที่ใช้ลงโทษผู้เป็นธุระจัดหา แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ดังจะได้กล่าวต่อไป ในขั้นนี้กล่าวได้ว่า กฎหมายที่ออกมาแทนที่พระราชบัญญัติสัญญาโรค ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) นั้นไม่ถึงกับห้ามการค้าประเวณี โดยสิ้นเชิงจึงใช้คำว่า “ปราม” ไม่ใช่คำว่า “ปราบ” แต่การค้าประเวณีต้องทำในสถานที่ที่เป็นส่วนตัว และจะต้องเป็นการขายประเวณีของตนเองอย่างเป็นอิสระและเป็นเอกเทศ โดยจะต้องไม่สร้างเครือข่ายด้วยการนำผู้อื่นเข้ามาร่วมค้าด้วย ไม่เช่นนั้นจะเป็นความผิดฐานเป็นธุระจัดหาตามประมวลกฎหมายอาญา

ลัทธิทหาร ระบบทุนนิยมบริโภคนิยม กับการขยายตัวของธุรกิจบริการทางเพศ

(๑) สภาพก่อนมีพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙

ถึงแม้ว่ารัฐจะออกกฎหมายที่ลงโทษการค้าหญิงและเด็ก ทั้งในและนอกประเทศ อย่างน้อยมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๑ และต่อเนื่องมาจนถึงต้นพุทธศตวรรษที่ ๒๕ แต่การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังยังไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่าง ทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัย

ภายนอกประเทศ ที่ทำให้ปัญหานี้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว

ปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชนที่มีการอพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่น ทั้งด้วยความสมัครใจ รวมทั้งการโยกย้ายถิ่นฐานซึ่งเกิดจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเขื่อนกั้นน้ำเพื่อพัฒนาสู่ “ความทันสมัย” การอพยพเข้ามาทำงานทำในเมืองในกลุ่มของแรงงานชายทั้งที่เป็นโสดและมีครอบครัวแล้วโดยมิได้นำภรรยาไปด้วย ได้ส่งผลถึงแบบแผนพฤติกรรมทางเพศซึ่งแต่เดิมจำกัดขอบเขตในสถาบันครอบครัวไปสู่การซื้อขายประเวณี ควบคู่กันไปกับการเกิดขึ้นของขบวนการล่อลวงบังคับหาหญิงและเด็กมาป้อนตลาดการค้า

สภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยสิ่งยั่วยุทางเพศ ค่านิยมของสังคมที่ส่งเสริมและให้เสรีภาพแก่ชายในการเสาะหาประสบการณ์ทางเพศ อิทธิพลของขบวนการค้าประเวณี การละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากได้รับผลประโยชน์หรือเกรงกลัวอิทธิพลปัจจัยเหล่านี้ ทำให้ไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หลังจากที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ยึดอำนาจตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๐ เป็นต้นมา จนถึงเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กล่าวได้ว่า ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้ลัทธิทหารและตำรวจ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของระบบชายเป็นใหญ่ ผวนกับการปรับเปลี่ยนประเทศให้เป็นระบบทุนนิยมและบริโภคนิยมอย่างเต็มตัว นับตั้งแต่สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ภายใต้คำขวัญที่มีส่วนหล่อหลอมความรู้สึกนึกคิดของคนไทยให้คุ้นเคยกับชีวิตสมัยใหม่ว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีเงินใช้ ไร้โรคพาให้สุขสมบูรณ์”

ภายใต้บรรยากาศเช่นนี้ ธุรกิจบริการทางเพศ ในรูปของสถาบัน อนุภรรยาตามธรรมเนียมนิยมของผู้มีอำนาจอิทธิพล ซึ่งควรจะสลายตัวไปพร้อม ๆ กับการยกเลิกระบบผัวเดียวหลายเมีย ก็ฟื้นคืนชีพอย่างเปิดเผยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง การส่งเสริมการประกวดนางงามในโอกาสต่าง ๆ ก็เป็นช่องทางที่ทำให้ธุรกิจแมวมองสามารถเสาะหาสาวงามเพื่อไปบำรุงบำเรอผู้มีอำนาจเหล่านี้ พฤติกรรมทางเพศของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับบรรดาสาวงามจำนวนกว่า ๒๐๐ คนซึ่งอยู่ในฐานะอนุภริยาก็เพิ่งจะถูกเปิดเผยขึ้นหลังจากที่ถึงแก่อสัญกรรมไปแล้ว^{๙๐}

นอกจากนี้ ยังมีธุรกิจบริการทางเพศสำหรับผู้ชายในทุก ๆ ระดับพร้อมกันกับการปลูกฝังอุดมการณ์ให้หญิงต้องอดทนและใจกว้างกับพฤติกรรมทางเพศนอกบ้านของสามีผ่านคำปลอบใจที่เป็นสูตรสำเร็จว่าถึงเพศชายจะสำมะเลเทเมาเพียงไร แต่ในที่สุดก็จะเหมือนนกที่จะกลับมาตายในรังเดิมของตนเอง ซึ่งอุดมการณ์เช่นนี้นักได้ปรากฏเป็นจริงขึ้นเนื่องจากปัจจุบันพบว่ามีชายที่ติดเชื้อ HIV เอดส์เป็นจำนวนมากที่แพร่เชื้อดังกล่าวให้แก่ภรรยา ทำให้สถิติของภรรยาและลูกที่ตายด้วยโรคเอดส์ในปัจจุบันนี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

(๒) สงครามอินโดจีน และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙

ส่วนปัจจัยภายนอกที่ทำให้ธุรกิจบริการทางเพศขยายตัวเติบโตขึ้นอีกมากมาย ได้แก่ การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตร

^{๙๐} ดุบถลัมภษณ วีกาวดี ตริยะกุล เติลนิวส์, พ.ศ.๒๕๔๔ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า วีกาวดี ตริยะกุล เป็นหนึ่งในอนุภรรยาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อมาถูกจำคุกข้อหาขายเสพติด และเป็นข่าวอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพ้นโทษแล้ว

ของสหรัฐอเมริกาในสงครามอินโดจีนในช่วง พ.ศ.๒๕๐๒ - ๒๕๑๒^{๙๙} ในช่วงนี้ได้เกิดสถานเริงรมย์และสถานบริการประเภทต่าง ๆ ขึ้นอย่างรวดเร็วราวดอกเห็ด เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของทหารอเมริกันซึ่งประจำการอยู่ในประเทศไทยและที่เข้ามาพักรบจากสมรภูมิเวียดนาม สถานบริการเหล่านี้ ได้แก่ ร้านอาหาร สถานอาบอบนวด บาร์ ไนต์คลับ และอาชีพใหม่อีกอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ เมียเช่า

สภาพดังกล่าวนี้นำไปสู่การออกพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ โดยรัฐบาลอ้างว่า เพื่อควบคุมสถานบริการบางประเภท “ซึ่งดำเนินการไปในทางกระทำความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี และจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิงไม่เหมาะสมเป็นเหตุให้เยาวชนเอาเยี่ยงอย่างประพฤติดนเลื่อมทรามลง”^{๑๐๐}

ผลในทางกฎหมายของการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานบริการฯ ก็คือ รัฐยอมรับสถานะทางกฎหมายของโรงน้ำชา สถานเต้นรำ สถานอาบอบนวด ฯลฯ และรับรองสถานภาพของ “หญิงพาร์ตเนอร์” “หญิงบำเรอ” และหญิงบริการ ที่จัดหาไว้ในสถานบริการ และสถานเริงรมย์ต่าง ๆ ที่เปิดกิจการมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมาย อีกทั้ง ยังเป็นการส่งเสริมให้มีการเปิดสถานที่เหล่านี้ขึ้นมาอีกอย่างมากมาย

ทั้ง ๆ ที่ เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่า สถานบริการเหล่านี้ เป็นกิจการบังหน้าการค้าประเวณี เพราะฉะนั้น การประกาศใช้

^{๙๙} แผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๔๔) หน้า ๑๒ - ๔๖

^{๑๐๐} หลักการและเหตุผลในการบัญญัติ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ ในช่วงของการปรับปรุงงานเขียน (กรกฎาคม ๒๕๔๗) ร่างพระราชบัญญัติสถานบริการฉบับใหม่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา

พระราชบัญญัติสถานบริการฯ ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการค้าประเวณีในสถานบริการ หรืออย่างน้อยก็เป็นแหล่งพบปะเบื้องต้นในการตกลงซื้อขายประเวณี เพราะก็เป็นที่เห็นกันอยู่ชัดเจนแล้วว่า การที่หญิงจะต้องไปทำงานคลุกคลีใกล้ชิดกับชายผู้มาใช้บริการ เช่น การเป็นคู่เต้นรำในบาร์ไนท์คลับ ตลอดจนการที่หญิงต้องให้บริการแก่ชายในสถานที่มืดซิด เช่น สถานอาบอบนวด ย่อมนำไปสู่การซื้อขายประเวณีได้ง่าย

ถึงแม้ว่ากฎหมายจะลงโทษเจ้าของและผู้จัดการสถานบริการที่อนุญาตให้มีการค้าประเวณีในสถานบริการของตน (มาตรา ๑๐ พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓) แต่ในทางปฏิบัติรัฐก็ไม่สามารถไปตรวจตราดูแลสถานบริการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง เพราะฉะนั้นหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานบริการฯ แล้ว ธุรกิจการค้าประเวณียิ่งขยายตัวในลักษณะที่เปิดเผยมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็ไม่มีกรยกเลิกพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณีฯ

ดังนั้น พระราชบัญญัติสถานบริการฯ และพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณีฯ จึงมีลักษณะขัดแย้งและเป็นอุปสรรคต่อกันและกัน นอกจากสถานบริการแล้ว กิจการโรงแรมก็เติบโตขยายตัวขึ้นเป็นอันมาก ในช่วงสงครามเวียดนาม ซึ่งโรงแรมเหล่านี้ก็เป็นแหล่งใหญ่ของการค้าประเวณีด้วย

ควรต้องกล่าวย้าว่า ไม่ใช่เฉพาะทหารอเมริกันหรือชาวต่างชาติเท่านั้นที่เป็นผู้ใช้บริการทางเพศ แต่การเที่ยวเตร่ในสถานเริงรมย์ และการใช้บริการอาบอบนวด ได้กลายมาเป็นวิถีชีวิตสมัยใหม่ของชายไทย การใช้หญิงขายบริการทางเพศเป็นรางวัล หรือสิ่งตอบแทนในการรับรองและการเจรจาธุรกิจ กลายเป็นประเพณีปฏิบัติ และมีส่วนอย่างมากที่เปลี่ยนค่านิยม

และวิถีคิดของสังคมไทย สถานะเชิงมรดกและสถานบริการที่หรูหรา ย้ายมาตั้งตระหง่านอยู่ในย่านธุรกิจใหญ่ หรือไม่กี่ปกปิดลับแต่สะดวกสบาย เป็นสโมสรส่วนตัว (member club) รับแต่นักการเมือง ข้าราชการชั้นสูง และนักธุรกิจทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

สภาพเหล่านี้ได้เปลี่ยนโฉมหน้าและภาพพจน์ของ “ช่องนางโลม” ซึ่งชุกช่อนตัวอยู่ในตรอกแคบ ๆ ภายใต้อาคารสูง ๆ โทม่อ ๆ ที่เคยเป็นมาในอดีต ดังนั้น ผลในการออกพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ก็คือการที่รัฐยอมรับสถานะทางกฎหมายของสถานบริการเหล่านี้ และได้มีการตกแต่งโฉมหน้าของกิจการค้าประเวณี ซึ่งเคยถูกเหยียดหยามในสังคมไทย ให้กลายเป็นธุรกิจเพื่อความรื่นรมย์และการพักผ่อนหย่อนใจของชายที่ทันสมัย

เมื่อสหรัฐอเมริกาต้องพ่ายแพ้ในสงครามอินโดจีน และภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖ ขบวนการประชาธิปไตยได้ประสบความสำเร็จในการเรียกร้องให้ถอนฐานทัพอเมริกันออกจากประเทศไทย แต่นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล ตลอดจนการตื่นตัวของผู้ประกอบการและผู้เป็นธุระจัดหา ประกอบกับความนิยมของชายต่างชาติในด้านการท่องเที่ยวทางเพศ (sex tour) และค่านิยมของสังคมไทยที่หล่อหลอมความคิดของทั้งชายและหญิง ว่าเสรีภาพทางเพศโดยไม่มีขอบเขตของชายไทยเป็นวิถีปกติ

ปัจจัยที่กล่าวมาเหล่านี้ ทำให้การค้าประเวณียังดำรงอยู่ต่อไปได้ย่านพัฒน์พงศ์ พัทยา เป็นสถานที่ที่ชาวต่างประเทศทั้งชายและหญิง ใฝ่ฝันที่จะมาสัมผัสในความประหลาดพิสดารของสังคมไทยผ่านการแสดงการร่วมเพศ (sex show) ประเภทต่าง ๆ ที่แสดงกันอย่างโจ่งครึ่ม

กลางเมืองหลวง และจะเห็นว่าในระยะหลัง ๆ มีการเปิดตลาดกลางคืนขายสินค้า นอกเหนือจากการขายบริการทางเพศหรือการแสดงทางเพศ

ดังนั้น การค้าประเวณีและการแสดงทางเพศจึงเป็นจักรกลสำคัญที่ทำให้ธุรกิจอื่น ๆ ยืนอยู่ได้ ไม่ว่าจะเป็น ร้านค้า ร้านอาหาร เครื่องดื่ม หาบเร่แผงลอย ร้านขายยา คลินิกรักษาพยาบาลได้รุ่ง ฯลฯ รวมไปถึงคนขับแท็กซี่ที่จะต้องหาข้อมูลเกี่ยวกับการขายบริการทางเพศไว้แนะนำผู้โดยสารต่างประเทศ เพื่อรายได้ที่มากกว่ารายได้ปกติหลายเท่าตัว

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ จึงบัญญัติขึ้นโดยขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงที่ต้องการบังคับควบคุมการค้าประเวณี แต่ในทางความจริง ปรากฏว่ากฎหมายนี้กลับมีบทบาทกระตุ้นให้ปัญหาขยายตัวรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ด้วยประโยชน์ทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้าเหล่านี้ ทำให้คนกลุ่มหนึ่งในสังคมไทยมัวเมากับการตักตวงเงินทอง และทำให้สังคมโดยทั่วไปมีปัญหากับปัญหา ดูเหมือนว่าจะยอมจำนนกับการหาทางออกที่สร้างสรรค์สำหรับทุกฝ่าย แต่สภาพที่ดำรงอยู่เช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อสังคมไทยโดยรวม เนื่องจากการขายบริการทางเพศได้กลายมาเป็นสัญลักษณ์ และเครื่องหมายการค้าของประเทศ ทำให้หญิงไทยที่ต้องเดินทางไปต่างประเทศมักถูกหน่วยตรวจคนเข้าเมืองตั้งข้อสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี และถูกปฏิบัติต่ออย่างถูกเหยียดหยาม

นางสายสุรี จุติกุล อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งดูแลงานด้านกิจการสตรีเคยเล่าประสบการณ์ส่วนตัวให้ผู้เขียนและคนอื่น ๆ ฟังโดยเปิดเผยว่า ตนและลูกสาวเคยถูกตำรวจตรวจคนเข้าเมืองย่องงักกักตัวไว้ที่สนามบิน โดยตำรวจตั้งข้อสงสัยว่าตนเป็น “มาม่าซัง”

ที่กำลังจะนำสาววัยรุ่นไปขาย ปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของต่างประเทศยังทำให้ “ผู้หญิงที่ดี” หลายคน ยิ่งเพิ่มความเกลียดชังต่อ “ผู้หญิงเลว” ที่ค้าประเวณีมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าพลังของระบบทุนนิยมและบริโภคนิยมได้มีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้เกิดการขายบริการทางเพศของกลุ่มนักเรียนและนักศึกษา ซึ่งจะมีรายงานข่าวในสื่อมวลชนถี่ขึ้นทุกวัน และเป็นปัญหาลังคมใหญ่ที่ทุกฝ่ายต้องขบคิดหาทางออกที่เหมาะสม

การที่ประเทศไทยถูกใช้เป็นฐานทัพในช่วงสงครามเวียดนาม และเป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวทางเพศ ส่งผลให้ธุรกิจการค้าประเวณีเติบโตอย่างรวดเร็ว ศิริพร สโครบาเน็ค สรุปว่า ไม่มีทวิปไตที่ไม่มีหญิงและเด็กไทย ถูกนำไปค้าเพื่อจุดมุ่งหมายต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะเพื่อการบังคับค้าประเวณี และในขณะเดียวกันก็ไม่มีทวิปไตที่ไม่มีหญิงและเด็กถูกนำมาค้าในประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้เองในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยจึงกลายเป็นทั้งประเทศต้นทาง ปลายทางและทางผ่านของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก และตกเป็นเป้าที่ถูกกล่าวถึงอย่างสม่ำเสมอในเวทีรายงานระดับโลกและระดับภูมิภาค ในเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนของหญิงและเด็กทั้งไทยและต่างชาติ เพราะรัฐบาลไทยได้ปล่อยให้มีการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับค้าประเวณี บังคับใช้แรงงานอย่างเปิดเผย และไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในอันที่จะจัดการกับปัญหานี้ได้^{๑๓}

^{๑๓} ศิริพร สโครบาเน็ค, ๒๕๔๔, อ้างแล้ว

ภาพลักษณ์ของหญิงไทยและประเทศไทยในประชาคมโลกจึงเชื่อมโยงกับธุรกิจบริการทางเพศอย่างแยกไม่ออก ไม่ว่าหญิงไทยที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือสังคมไทยจะชอบภาพลักษณ์นี้หรือไม่ก็ตาม

ขบวนการสิทธิสตรีกับการท่องเที่ยวทางเพศ

การวิเคราะห์สาเหตุและรากเหง้าของปัญหาที่หญิงและเด็กต้องขายบริการทางเพศ เริ่มขึ้นในกลุ่มผู้นำศึกษาหญิง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย และเรียกร้องความเสมอภาคทางเพศ ช่วงก่อนเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖

กิจกรรมส่วนนี้ ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสถานภาพสตรีบางประการ กล่าวคือ ความเข้มแข็งของขบวนการเรียกร้องสิทธิสตรีในกลุ่มนักศึกษา ได้นำไปสู่การรณรงค์เพื่อให้งดการจ้างงานประเวศนางสาวไทย หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อยู่หลายปี เนื่องจากทฤษฎีพหุชาตินิยมว่าเป็นการเหยียดฐานะของผู้หญิง ให้เป็นเพียงวัตถุทางเพศ (sex object) นอกจากนั้นยังมีนักศึกษาหญิงบางกลุ่ม ได้จัดกิจกรรมไปทัศนศึกษาในสถานสงเคราะห์ของรัฐบาล เพื่อเยี่ยมเยียนหญิงผู้ค้าประเวณีที่ถูกส่งตัวไปรับการสงเคราะห์ รวมทั้งการที่ผู้นำนักศึกษาหญิงออกมาวิพากษ์วิจารณ์การเอาัดเอาเปรียบทางเพศในขบวนการนักศึกษาโดยผู้นำนักศึกษาชาย ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม กิจกรรมเหล่านี้ก็ต้องยุติลงเนื่องจากเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ต่อมาเมื่อการเมืองกลับคืนสู่สภาพที่ผ่อนคลายหลังจากที่รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ถูกยึดอำนาจ และ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการรื้อฟื้นกิจกรรมนักศึกษา รวมทั้งการก่อตั้งกลุ่มกิจกรรมของประชาชนในด้านต่าง ๆ

หนึ่งในกลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ในช่วงเวลานี้ ได้แก่ “กลุ่มเพื่อนหญิง”^{๑๔} ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาอาสาสมัครเอกชน ที่มีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องให้รัฐให้สิทธิและการคุ้มครองแก่ผู้หญิง โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อผู้หญิงระดับรากหญ้า กลุ่มเพื่อนหญิงได้ประสานงานกับองค์กรผู้หญิง ในภูมิภาคเอเชีย ในการเคลื่อนไหวคัดค้านการท่องเที่ยวทางเพศ (sex tour) ของนักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่น โดยได้ยื่นหนังสือประท้วงต่อนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ที่เดินทางมาเยือนประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่มเพื่อนหญิงได้สร้างความสนใจของสังคม ต่อประเด็นการค้าหญิงและเด็กเป็นอย่างมาก

ในช่วงนั้นได้มีความเคลื่อนไหวขององค์กรผู้หญิงกลุ่มอนุรักษ์นิยม ซึ่งได้เสนอให้มีการจดทะเบียนผู้ค้าประเวณี โดยให้เหตุผลว่า จะได้ประโยชน์หลายประการ ตั้งแต่การควบคุมการแพร่ระบาดของโรค การคุ้มครองหญิงผู้ค้าให้ปลอดภัยจากการขูดรีดและเอารัดเอาเปรียบ จากทั้งตำรวจและขบวนการค้าหญิง และรัฐสามารถที่จะจัดเก็บภาษีจากการค้าประเวณีได้ด้วย มีข้อสังเกตว่า ผู้นำระดับสูงของรัฐบาลในสมัยนั้น ก็มีความเห็นในแนวที่สนับสนุนให้ใช้ธุรกิจบริการทางเพศเป็นกลไกในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

ในช่วงเวลานั้นได้เกิดกรณีที่ตำรวจได้จับกุมแรงงานหญิงคนหนึ่ง ซึ่งเพิ่งจะเลิกจากการทำงานกะดึก และรอรถเมล์อยู่บริเวณสวนลุมพินี โดยตำรวจได้ตั้งข้อหาว่าเตร็ดเตร่ขายประเวณี เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ สมาชิกของกลุ่มเพื่อนหญิงได้ช่วยเหลือดำเนินคดีจนพ้นจากข้อหานี้

^{๑๔} ปัจจุบันคือมูลนิธิเพื่อนหญิง

วิธีการที่ตำรวจจับกุมผู้หญิงในที่สาธารณะ พร้อมทั้งยึดเยียดข้อหาค้าประเวณี เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า แม้กระทั่งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๔๓ ก็ได้มีการจับกุม นางไกร บุญครอง ซึ่งยื่นรอรถเมล์อยู่ในข้อหาช่องโจรและค้าประเวณี องค์กรสตรีจึงต้องรวมพลังกันรณรงค์ให้สังคมเห็นถึงการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมของตำรวจ ในที่สุดพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องนางไกร และเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องก็ถูกลงโทษทางวินัย ฐานใช้ดุลยพินิจไม่เหมาะสม

รูปธรรมของทั้งสองกรณีนี้ แสดงให้เห็นภาวะคุกคามจากกลไกของรัฐต่อหญิง ทั้งที่เป็นผู้ค้าประเวณีและผู้หญิงโดยทั่วไป โดยมักจะถูกหยิบยกขึ้นเป็นข้อสนับสนุนให้มีการจดทะเบียนผู้ค้าประเวณี อย่างไรก็ตาม กลุ่มเพื่อนหญิงไม่เห็นด้วยกับวิธีการแก้ปัญหาเช่นนี้

ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกของกลุ่ม รวมทั้งผู้เขียนซึ่งเป็นสมาชิกก่อตั้งและเป็นกรรมการของกลุ่ม ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ค้าประเวณีอิสระถึงผลดีผลเสียของการจดทะเบียนผู้ค้าประเวณี ซึ่งก็ได้รับคำตอบว่าผู้ค้าประเวณีอิสระไม่ต้องการให้มีการจดทะเบียน เพราะไม่ประสงค์ที่จะอยู่ในอาชีพนี้ตลอดไป และการจดทะเบียนจะเป็นการผลักดันผู้ค้าประเวณีให้ต้องเข้าไปอยู่ในสังกัดของสถานค้าประเวณี ซึ่งจะต้องกลับไปสู่วงจรของการถูกบังคับและการเอารัดเอาเปรียบเหมือนเดิม

อีกประการหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ก็ต้องมีการจดทะเบียนพนักงานบริการอยู่แล้ว และพนักงานเหล่านี้ถ้าอยู่ในฐานะลูกจ้าง

ก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๕ ตลอดจนถึงปัจจุบัน^{๙๔}

นอกจากกลุ่มเพื่อนหญิงแล้ว ในช่วงเวลาใกล้เคียงได้มีการจัดตั้งองค์กรสตรีรุ่นใหม่ขึ้นอีก อาทิ กลุ่ม Empower ซึ่งปัจจุบันคือมูลนิธิพิทักษ์สิทธิหญิงบริการ และศูนย์ข่าวผู้หญิง ซึ่งปัจจุบันคือมูลนิธิผู้หญิง ทั้งสององค์กรนี้ได้มีบทบาทอันสำคัญยิ่ง ในการศึกษาทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและความต้องการของหญิงที่เข้าสู่การบริการทางเพศทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการจัดกิจกรรมด้านการช่วยเหลือและให้ความรู้กับผู้ขายบริการ องค์กรทั้งสองได้นำข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ มาเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งทำให้สังคมไทยเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรากเหง้าของปัญหา และเห็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาย่างสร้างสรรค์มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม พนักงานบริการได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่า ในการจัดทำทะเบียนประวัติพนักงานตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานตำรวจนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้วิธีการเดียวกันกับการจัดทำทะเบียนอาชญากร ในเรื่องนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีมติว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของพนักงานบริการ และให้ยุติวิธีการดังกล่าว

^{๙๔} ดูประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ ในหมวดว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็ก และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๑

การจัดตั้งองค์กรเฉพาะด้านการค้าหญิงและเด็ก

แต่เดิมกระทรวงมหาดไทย จะเป็นกระทรวงหลักในการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กและการค้าประเวณี โดยกรมตำรวจจะดูแลด้านการปราบปราม กรมอัยการดูแลด้านการฟ้องคดี ในขณะที่กรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน กรมแรงงานจะดูแลด้านการป้องกัน และกรมประชาสัมพันธ์จะดูแลงานด้านการส่งเสริมที่พื้นฟูผู้ค้าประเวณี ที่จะต้องเข้ารับการสงเคราะห์หลังจากที่ได้รับโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ แล้ว

แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า ไม่มีการประสานงานกันระหว่างกรมเหล่านี้ ดังจะเห็นได้จากแผนแม่บทของกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) ซึ่งให้ความสำคัญกับการป้องกันการนำหญิงและเด็กหญิงมาค้าประเวณี และการให้การสงเคราะห์แก่ผู้ค้าประเวณี แต่แผนงานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งระบุคดีประทุษร้ายต่อเพศเป็นคดีสำคัญ แต่ไม่ได้กล่าวถึงการล่อลวงบังคับค้าประเวณีเลย มีข้อสังเกตว่า แผนแม่บทนี้เป็นแผนงานในระยะหลัง ที่สังคมมีความตื่นตัวในเรื่องการค้าหญิงและเด็ก มากแล้ว

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าจุดหักเหสำคัญที่นำไปสู่มิติใหม่ของการสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก มีจุดเริ่มต้นในสมัยรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยรัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากิจกรรมและบทบาทสตรี ในคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ เพื่อตอบสนองต่อปีสตรีสากลและทศวรรษสตรีขององค์การสหประชาชาติ คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้จัดทำแผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๔๔

ซึ่งตีพิมพ์ใน ปี พ.ศ.๒๕๒๓)

แผนพัฒนาสตรีระยะยาวได้ทำการศึกษาสภาพปัญหา และแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ทำการศึกษาสถานภาพทางกฎหมายและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงหลายกลุ่ม รวมทั้งผู้หญิงที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบริการทางเพศด้วย หลังจากนั้นอีกประมาณเกือบ ๑๕ ปี เมื่อรัฐบาลได้จัดทำนโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๔๔ ซึ่งตีพิมพ์ปี พ.ศ.๒๕๓๗) ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ศึกษาในเรื่องเดียวกันอีก

เมื่อย้อนกลับไปดูงานวิจัยของทั้ง ๒ ครั้งแล้วสรุปได้ว่า แม้จะมีการสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ ด้วยการบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ ตามที่ได้มีการเสนอแนะไว้ในงานวิจัยทั้ง ๒ ช่วง แต่สภาพปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ ก็ยังมีได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก”

ถึงแม้พัฒนาการที่ผ่านมายังให้ผลไม่เป็นที่พอใจนัก แต่ก็กล่าวได้ว่า ในเชิงของการวางโครงสร้างของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กนั้น ประเทศไทยได้เดินมาในทิศทางที่ถูกต้องแล้วกล่าวคือนับแต่ได้มีการก่อตั้ง คณะกรรมการพัฒนาสตรีแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๒๖) ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๓๒ ได้พัฒนาไปเป็นคณะกรรมการส่งเสริมและ

^{๙๙} ดู มาลี พฤษภพศาวลี ในรายงานชื่อ “สตรีกับกฎหมาย” ตีพิมพ์ใน แผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๔๔) และ “สตรีกับกฎหมาย” โดย มาลี พฤษภพศาวลี ตีพิมพ์ใน นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๔๔) หน้า ๑๒ - ๔๔ ถึงหน้า ๑๒ - ๕๐

ประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.)^{๑๓} เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐที่กำกับดูแลงานด้านสตรี

การดำเนินงานด้านสตรีในทุกด้าน รวมทั้งด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กก็มิได้ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยแห่งเดียวอีกต่อไป แต่ได้มีการประสานงานกับทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่าในระยะหลังได้มีการปรับปรุงส่วนราชการ ทำให้มีการแยกหน่วยงานหลายหน่วยออกไปจากกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกลางที่จะประสานเชิงนโยบาย รวมทั้งการผลักดันโครงการนำร่องเชิงรุก เช่น คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ยิ่งมีมากขึ้น นับตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๓๒ เป็นต้นมา กสส. ได้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการกระตุ้นให้ทุกฝ่ายให้ความสำคัญต่อสตรี และผลักดันให้ปรับเปลี่ยนสภาพของสตรีให้ดีขึ้น

ในด้านโครงสร้างการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานั้น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายและระเบียบข้อบังคับขึ้น เพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับสตรีในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองทางเพศแก่ผู้หญิงด้วย และที่ผ่านมาเนื่องจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเพศต่อผู้หญิงมีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในหมวดการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศในสาระสำคัญ ๒ ประการ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นธุรกิจบริการทางเพศ ได้แก่

^{๑๓} ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ งานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ซึ่งเดิมเคยสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ได้โอนไปอยู่ในสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๑) กำหนดให้การกระทำชำเราเด็กหญิงอายุไม่เกิน ๑๕ ปี ซึ่งมีใช้ภริยาของตนเป็นความผิดไม่ว่าเด็กหญิงนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักมาตรา ๒๗๗ ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งแต่เดิมกำหนดอายุไว้เพียง ๑๓ ปี บทบัญญัตินี้น่าจะมีส่วนช่วยในการยับยั้งปัญหาโสเภณีเด็กได้^{๙๔}

(๒) ขยายความคุ้มครองมิให้นำหญิงหรือเด็กหญิงไม่ว่าจะอยู่ในเกณฑ์อายุใดไปค้าประเวณี หรือแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าหญิงหรือเด็กหญิงนั้นยินยอม หรือไม่ยินยอม กฎหมายเดิมจำกัดการคุ้มครองเพียงแค่อายุ ๑๘ ปี^{๙๕}

นอกจากผลงานด้านการแก้ไขกฎหมายของคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบข้อบังคับแล้ว กลไกสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีอีกกลไกหนึ่ง ที่คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติได้สร้างขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหารัฐกิจบริการทางเพศ (ปปพ.) และภายใต้คณะอนุกรรมการดังกล่าว มีคณะทำงานประสานการปฏิบัติการแก้ปัญหาธุรกิจบริการทางเพศ นอกจากนี้ กลส. ยังได้กระตุ้นให้หน่วยงานอื่นจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการขึ้นในหน่วยงานของตน เช่น ศูนย์ประสานงานป้องกันและปราบปรามการค้าโสเภณีเด็กและการใช้แรงงานเด็ก ในกรมตำรวจ (ศสร.ตร) การกระตุ้นให้ใช้มาตรการเชิงรุกในการป้องกันปัญหามากขึ้น

^{๙๔} ดูมาตรา ๒๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๘ พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๕)

^{๙๕} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฉบับที่ ๘ พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๓

การป้องกันและแก้ไขปัญหาร่วมกันจะชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหารัฐกิจบริการทางเพศ ปี พ.ศ.๒๕๓๙ และได้ผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้สำเร็จ กฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๔๐

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๔๑ กสส. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติขึ้น โดยมี นางสาวสุรี จุติกุล เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีมติร่วมกันว่า ควรให้การดูแลช่วยเหลือแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และกำหนดแนวทางให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องใช้ปฏิบัติร่วมกัน

กิจกรรมทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ได้นำไปสู่การจัดทำบันทึกข้อตกลงเรื่อง “**แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๔๒**” ข้อตกลงนี้ลงนามโดย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาส) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก) อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ (นายอิระวณิชย์ จันทระประเสริฐ) ประธานคณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติ (นางศรีศักดิ์ ไทยอารี) และผู้แทนเครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก (นางศิริพร สโรบาเน็ค) บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญอย่างยิ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลง เรื่อง “แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๖” ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ เนื่องจากบันทึกข้อตกลง ฉบับแรก ได้ใช้ในการดำเนินการมาเป็นเวลา ๔ ปี รวมทั้งได้มีข้อคิดเห็น เชิงปฏิบัติจากผู้เกี่ยวข้อง ให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบันและมี ครอบคลุมสมบูรณ์เหมาะสมยิ่งขึ้น บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ลงนามโดย ผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนองค์กร / หน่วยงานของประเทศไทย และระหว่างประเทศ และผู้แทนจากสถานทูต

นอกจากนี้ยังได้มีการทำบันทึกข้อตกลงอีก ๓ ฉบับ ได้แก่

(๑) บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์กร เอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง

(๒) บันทึกข้อตกลงเรื่อง การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรเอกชน กรณี การค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖

(๓) บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณี เด็กและหญิง ซึ่งตกเป็นเหยื่อของ การค้ามนุษย์ในพื้นที่ทางจังหวัดภาคเหนือ พ.ศ.๒๕๔๖

นอกจากบันทึกข้อตกลงที่ใช้ภายในประเทศแล้ว รัฐบาลไทย โดยกระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังได้ทำบันทึก ข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วย ผู้สนใจ โปรดดู Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Kingdom

of Cambodia on Bilateral Cooperation for Eliminating Trafficking in Children and Women and Assisting Victims of Trafficking บันทึกข้อตกลงนี้ทำขึ้นในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ฯลฯ

การจัดวางโครงสร้างในการดำเนินงานของสังคมไทยในเรื่องนี้ กล่าวได้ว่าสอดคล้องกับข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) โดยรายงานการศึกษาชื่อ Sex as a sector : Economic incentives and hardships fuel growth (เผยแพร่ใน World of Work No. ๒๖, September / October ๑๙๙๘) มีสาระสำคัญว่า

(๑) ให้พุ่งเป้าหมายไปที่การกำจัดการนำเด็กมาค้าประเวณี

(๒) ให้ตระหนักถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้ค้าประเวณีผู้ใหญ่เผชิญอยู่ และให้พยายามกำจัดการคุกคามในลักษณะต่าง ๆ

(๓) ให้พิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้างต่าง ๆ ที่ทำให้การค้าประเวณี ดำรงอยู่ได้ โดยไม่เพ่งเล็งแต่เฉพาะตัวผู้ค้าประเวณีเท่านั้น

รายงานฉบับนี้ ยังได้กล่าวถึงธุรกิจต่อเนื่องที่รายรอบกิจการ การค้าประเวณี และมีข้อเสนอแนะบางประการที่จะเสนอต่อไป

ในปี พ.ศ.๒๕๕๒ ได้มีการแก้ไขวิธีการสืบพยานและการสอบปากคำ ในกรณีที่เด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้ต้องหา^{๒๐} หลักการสำคัญของกฎหมายใหม่นี้ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่เด็ก ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

^{๒๐} ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๕๒

โดยการกำหนดให้นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ ได้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับพนักงานสอบสวน ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการจัดสถานที่ที่เป็นสัดส่วนในการสอบปากคำ และมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น วัสดุทัศนมาใช้ในการบันทึกปากคำด้วย

กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

โดยสรุปกล่าวได้ว่า ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้าและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้หญิง อย่างเพียงพอที่น่าจะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ และข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้ กฎหมายบางฉบับอยู่ในระหว่างการแก้ไข ซึ่งควรต้องเร่งผลักดันให้สำเร็จจำแนกออกเป็น ๓ ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

ประเภทที่ ๑ กฎหมายห้ามการค้าและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้หญิงโดยตรงและกฎหมายที่สนับสนุนการลงโทษ ได้แก่

(๑) ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๔๙๙ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง

(๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙

(๓) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ ต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ (มีผลใช้บังคับ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑)

(๔) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

(๕) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พ.ศ.๒๕๔๒

**ประเภทที่ ๒ กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของผู้หญิงซึ่งจะต้อง
ไม่มีการค้าประเวณีได้แก่**

(๑) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙

(๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม
โดยฉบับที่ ๒ และฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๑

ประเภทที่ ๓ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก

แต่เดิมกฎหมายประเภทนี้ จะเป็นกฎหมายควบคุมความประพฤติ
ที่ไม่สมควรของนักเรียนและนักศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ มีมาตรการป้องกันการซื้อขายประเวณี ในกลุ่ม
นักเรียนนักศึกษาด้วย กฎหมายประเภทนี้ ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๑๓๒ และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๔ พร้อมทั้งกฎกระทรวง
ที่เกี่ยวข้อง

ต่อมาได้มีความพยายามที่จะยกเลิกและปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย
ทั้ง ๒ ฉบับ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ ๑ (๒๓ กันยายน
๒๕๓๕ - ๑๙ เมษายน ๒๕๓๘) ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการยกเลิกกฎหมาย
ในรูปประกาศของคณะปฏิวัติ ที่ออกมาใช้บังคับในสมัยรัฐบาลเผด็จการทหาร
ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ ได้ใช้เวลา
ในการปรับปรุงแก้ไขมาเป็นเวลานาน และเพิ่งจะประสบผลสำเร็จใน
ช่วงสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยในที่สุด ได้มีการตรา

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๗

นอกจากกฎหมายทั้ง ๓ ประการ ที่กล่าวมาแล้ว ในช่วงสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังผลักดันให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖ กฎหมายดังกล่าวนี้มีความพยายามที่จะดำเนินการมาในหลายรัฐบาล แต่เพิ่งจะมาประสบความสำเร็จในรัฐบาลชุดนี้ กฎหมายฉบับนี้น่าจะมีส่วนในการป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าสู่การค้าประเวณี ตลอดจนเยียวยาแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีได้ กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๗

สาระสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายทั้ง ๓ ประเภทนี้ แม้จะบัญญัติขึ้นต่างยุคต่างสมัยกัน แต่มีหลักการสอดคล้องตรงกันว่า การค้าหญิงและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิงเป็นความผิด หรือเป็นเรื่องที่ไม่พึงข้องเกี่ยวกับกฎหมายแต่ละฉบับมีสาระสำคัญสังเขป ดังนี้

ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๔๙๙

เป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับมาตั้งแต่ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ลักษณะ ๙ ความผิดเกี่ยวกับเพศ ลักษณะ ๑๐ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย และลักษณะ ๑๑ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง

จะเห็นว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาเป็นต้นมา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขลักษณะความผิดเกี่ยวกับเพศบ่อยครั้งที่สุด

ทั้งนี้เพื่อกำหนดมาตรการการคุ้มครองที่มีรายละเอียดมากขึ้น และมีการเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้น บทบัญญัติเหล่านี้สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อให้บรรลุหลักการของอนุสัญญาฯ ได้ เนื่องจากกฎหมายอาญาห้ามมิให้นำหญิงหรือเด็กไปเพื่อการอนาจาร หรือเพื่อการสนองความใคร่ของผู้อื่น ซึ่งอาจเป็นการเข้าข่ายการนำหญิงและเด็กไปค้าประเวณี หรือแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิงหรือเด็ก ประมวลกฎหมายอาญาจะลงโทษผู้กระทำความผิดแม้ว่าหญิงหรือเด็กที่ถูกนำไปนั้นจะยินยอมก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นอันตรายต่อความสงบสุข และศีลธรรมของสังคมโดยรวม

นอกจากนี้ ยังมีความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องอีก เนื่องจากประมวลกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญค่อนข้างมาก จึงจะกล่าวถึงรายละเอียดหลังจากที่ได้ให้ภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

พ.ศ.๒๕๓๙

กฎหมายฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติพิเศษที่ออกมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งใช้บังคับมา ๓๖ ปี จึงล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและแนวคิดสมัยใหม่ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายเฉพาะที่จะต้องใช้ประกอบกันไปกับประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายหลัก โดยเฉพาะในเรื่องที่กฎหมายหลักมิได้บัญญัติไว้ จะอธิบายหลักการและสาระสำคัญต่อไป

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑

ออกมาแทนที่พระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.๒๕๓๑ ซึ่งประกาศใช้บังคับมาเกือบ ๓๐ ปี โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะขยายขอบเขตของความคุ้มครองซึ่งแต่เดิมจำกัดเฉพาะหญิงและเด็กหญิงไปยังเด็กชายด้วย โดยให้ความหมายว่า เด็กหมายถึง บุคคลที่อายุไม่เกิน ๑๘ ปีบริบูรณ์ ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุเดียวกันกับอนุสัญญาว่าสิทธิเด็ก

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

กฎหมายฉบับนี้ ห้ามบุคคลต่างด้าวที่มีพฤติกรรมที่เข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก เข้ามาในราชอาณาจักร ถ้าเข้ามาแล้ว แต่ถ้าพฤติการณ์ยังไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ไปรายงานตัว หรือถ้าชัดเจน อาจถูกเพิกถอนการอนุญาตเข้าเมืองได้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พ.ศ.๒๕๔๒

กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี เป็นความผิดมูลฐาน ซึ่งนำไปสู่การใช้อำนาจของรัฐ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ซึ่งได้แก่อำนาจ

ในการสังคายนาหรืออายัดทรัพย์สิน ที่สงสัยว่าจะได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน และให้ทำการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการยึดทรัพย์เป็นของแผ่นดินได้

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙

อนุญาตให้มีการเปิดสถานบริการประเภทต่าง ๆ เช่น สถานเต้นรำ สถานอาบอบนวด แต่ห้ามการค้าประเวณี กฎหมายอยู่ในระหว่างการแก้ไข

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑

เป็นกฎหมายคุ้มครองการทำงานของลูกจ้างเพื่อมิให้นายจ้างเอารัดเอาเปรียบ มาตรา ๕๐ (๓) และ (๔) ห้ามมิให้นายจ้าง จ้างเด็กที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ทำงานในสถานบริการที่เสี่ยงต่ออันตรายทางเพศ สถานที่เหล่านี้ ได้แก่ สถานเต้นรำ รำวง หรือ ร้องเง็ง และสถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่ม อย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บําเรอสำหรับปฏิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือมีบริการการนวดให้ลูกค้า ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกฎหมายใหม่ ได้ตัดถ้อยคำที่บรรยายถึงสถานบริการในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งภาษา เช่นมีผู้บําเรอสำหรับปฏิบัติลูกค้าออกโดยใช้คำรวม ๆ ว่า (๓) สถานบริการตามกฎหมายว่าสถานบริการ^{๒๑} นอกจากนี้มาตรา ๑๖ ยังห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้เป็นหัวหน้า ผู้ควบคุมงาน หรือ ผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้าง ซึ่งเป็นหญิงและเด็ก ต่อมาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ ได้แก้ไขข้อความในมาตรา ๑๖ ว่า ห้ามมิให้นายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน กระทำการล่วงเกิน คุกคาม หรือ ก่อความ

^{๒๑} ดูใน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๒

เดือดร้อนรำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง ดังนั้นกฎหมายใหม่จึงขยายขอบเขตความคุ้มครองไปยังลูกจ้างทุกเพศ และขยายพฤติการณ์การกระทำให้ครอบคลุมมากขึ้น^{๒๒}

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๕๖

แต่เดิมเนื้อหาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ และฉบับที่ ๒๙๔ พร้อมด้วยกฎกระทรวง มีสาระสำคัญว่า สถานศึกษาและผู้ปกครองต้องร่วมกันสอดส่องดูแลความประพฤติของนักเรียนและนักศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อมิให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการซื้อขายประเวณี เที้ยวเตร่ยามวิกาล หรือมั่วสุมในสถานบริการ อันอาจนำไปสู่อบายมุขต่าง ๆ ถ้าฝ่าฝืนก็จะถูกตักเตือน เรียกบิดามารดามาทำประกันทัณฑ์บน ถ้ายังไม่เชื่อฟังก็อาจถูกส่งตัวไปเข้าโรงเรียนหรือสถานศึกษาพิเศษ และนำกระบวนการทางอาญามาบังคับใช้อย่างเข้มงวด

เมื่อพิจารณาจากสาระของกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่าน่าจะเป็นกลไกสำคัญที่จะควบคุมความประพฤติของนักเรียนนักศึกษาให้ห่างไกลจากกิจกรรมอันเกี่ยวกับการค้าประเวณี อย่างไรก็ตามการเติบโตขยายตัวทางวัตถุ อันเป็นผลมาจากระบบทุนนิยมและลัทธิบริโภคนิยม ทำให้ธุรกิจด้านนี้ขยายตัวไปในทุกหย่อมหญ้า และเป็นการยากที่จะตรวจตราดูแล พฤติกรรมทางเพศของเด็กและเยาวชนไทยก็ได้แปรเปลี่ยนไปอย่างมาก และกล่าวได้ว่ากำลังอยู่ในสภาวะวิกฤติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะมีทั้งกรณีของการมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันสมควรจนนำไปสู่การตั้งครรภ์ที่ยังไม่พร้อม การทำแท้ง และการขายประเวณี รวมทั้ง

^{๒๒} ดูมาตรา ๘ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑

พบว่าเยาวชนยังมีบทบาทเป็นธุระจัดหาผู้อื่นไปค้าประเวณีที่เรียกกันว่า
พ่อ / แม่เฒ่าเด็ก อีกด้วย

เมื่อศึกษาหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก
พ.ศ.๒๕๔๖ แล้วพบว่า กฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุม
กว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ และฉบับที่ ๒๙๔ กล่าวคือ
มิได้มุ่งแต่เฉพาะการควบคุมความประพฤติอันไม่เหมาะสมของนักเรียน
และนักศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น แต่ยังได้ขยายขอบเขต
ไปถึงสถาบันการศึกษาของภาคเอกชนด้วย และด้วยเหตุที่มีการปฏิรูปร
บบราชการ และโอนงานของทบวงมหาวิทยาลัยไปอยู่ภายใต้กระทรวง
ศึกษาธิการ ดังนั้น นักเรียนและนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐ
จึงมาอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายให้คำจำกัดความว่า “เด็ก”
หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ ยกเว้นผู้ที่บรรลุนิติภาวะ
ด้วยการสมรส (มาตรา ๔) ดังนั้น นักศึกษาที่มีอายุ ๑๘ ปี บริบูรณ์แล้ว
จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ จึงต้องนำบทบัญญัติเรื่อง
การใช้อำนาจปกครองของบิดามารดาและผู้ปกครอง ตามประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ลักษณะครอบครัวมาใช้บังคับ ประเด็นนี้อาจถือว่าเป็น
ช่องว่างของกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันมีเยาวชนที่อายุเกิน ๑๘ ปี
ที่อาจมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก กล่าวถึงภารกิจ ๓ ด้าน ที่มีต่อเด็ก
อันได้แก่ การสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพ และการส่งเสริม
ความประพฤติ ความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เห็นได้จากกรณีมาตรา ๖
กำหนดให้รัฐมนตรีถึง ๔ กระทรวง เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

รัฐธรรมนูญของ ๔ กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงยุติธรรม

โครงสร้างของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบด้วย
กลไก ๓ ระดับ / ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ
(มาตรา ๗) คณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๑๖)
และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด (มาตรา ๑๗) องค์ประกอบ
ของคณะกรรมการเหล่านี้ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็น
กรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ
ด้านสังคมสงเคราะห์ ครู จิตวิทยา กฎหมาย แพทย์ วิชาชีพละ ๒ คน โดยต้อง
มีผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนวิชาชีพอย่างน้อย ๑ คน และมีข้อกำหนด
ในทุกระดับว่าผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม (มาตรา ๗,
มาตรา ๑๖, และมาตรา ๑๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเพศของผู้ทรงคุณวุฒิ
เป็นการส่งเสริมสถานภาพ บทบาท และการมีส่วนร่วมในระดับการวางแผน
และการตัดสินใจของเพศหญิง

คณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอ
ความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน งบประมาณ และมาตรการ
ในการสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก
และมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานระหว่าง
หน่วยงานของรัฐและเอกชน ที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษา การสงเคราะห์
คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติของเด็ก รวมทั้งมีอำนาจ
เข้าไปตรวจสอบสถานที่ทั้งของรัฐและเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตงาน
ทั้งสามด้าน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจติดตามประเมินผลและตรวจสอบ
การดำเนินงานของคณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานคร และคณะ

กรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด รวมทั้งมีอำนาจในการให้คำแนะนำ และเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขเกี่ยวกับงานที่อยู่ในขอบข่าย (มาตรา ๑๔) สารสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กประกอบด้วย หมวดต่างๆ และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการนำเด็กมาแสวงหาประโยชน์ในทางเพศโดยสังเขป ดังนี้

หมวดที่ ๒

(๑) **การปฏิบัติต่อเด็ก** กำหนดว่า การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใด ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (มาตรา ๒๒)

(๒) **หน้าที่ของผู้ปกครอง** กำหนดให้ผู้ปกครอง มีหน้าที่ให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตน ตามสมควรแก่ชนบทรรมนิยมประเพณีและวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและต้องคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแล มิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจ (มาตรา ๒๓)

^{๒๓} มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า ผู้ปกครองต้องไม่กระทำการดังต่อไปนี้

- (๑) ทอดทิ้งเด็กไว้ในสถานรับเลี้ยงเด็ก หรือสถานพยาบาล หรือไว้กับบุคคลที่รับจ้างเลี้ยงเด็ก หรือที่สาธารณะ หรือสถานที่ใด โดยเจตนาที่จะไม่รับเด็กกลับคืน
- (๒) ละทิ้งเด็กไว้ ณ สถานที่ใด ๆ โดยไม่จัดให้มีการป้องกันดูแลสวัสดิภาพหรือให้การเลี้ยงดูที่เหมาะสม
- (๓) จงใจหรือละเลยไม่ให้อาหารที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตหรือสุขภาพอนามัย จนน่าจะเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก
- (๔) ปฏิบัติต่อเด็กในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็ก

(๓) **หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ** กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอ หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ไม่ว่าเด็กจะมีผู้ปกครองหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและตรวจสอบสถานที่ของรัฐและเอกชน ที่มีงานเกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของพระราชบัญญัตินี้ เพื่อรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องต่อไป (มาตรา ๒๔)

(๔) ปฏิบัติต่อเด็กในลักษณะที่เป็นการเลี้ยงดูโดยมิชอบ

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

- (๑) กระทำหรือละเว้นการกระทำ อันเป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก
- (๒) จงใจหรือละเลยไม่ให้สิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิต การรักษาพยาบาลแก่เด็กที่อยู่ในความดูแลของตน จนน่าจะเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก
- (๓) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควรหรือน่าจะทำให้เด็กมีความประพฤติดีเสี่ยงต่อการกระทำผิด
- (๔) โฆษณาทางสื่อมวลชนหรือเผยแพร่ด้วยประการใด เพื่อรับเด็กหรือยกให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ญาติของเด็ก เว้นแต่เป็นการกระทำของราชการหรือได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้ว
- (๕) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ส่งเสริม ยินยอม หรือกระทำด้วยประการใดให้เด็กไปเป็นขอทาน เด็กเร่ร่อน หรือใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทานหรือการกระทำความผิด หรือกระทำด้วยการใดอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก
- (๖) ใช้ จ้าง หรือวานเด็กให้ทำงานหรือกระทำการ อันอาจเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ มีผลกระทบต่อการศึกษาเติบโต หรือขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็ก
- (๗) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กเล่นกีฬาหรือให้กระทำการใดเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการค้า อันมีลักษณะเป็นการขัดขวางต่อการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็ก หรือมีลักษณะเป็นการทารุณกรรมต่อเด็ก

(๔) การปกป้องคุ้มครองเด็กจากการปฏิบัติโดยมิชอบของผู้ปกครอง และบุคคลอื่น ๆ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ กำหนดแนวทางการป้องกันมิให้ผู้ปกครองหรือบุคคลอื่น ปฏิบัติต่อเด็กอย่างไม่เหมาะสม เช่น การใช้หรือยินยอมให้เด็กเข้าไปในสถานการค้าประเวณี การบังคับขู่เข็ญ ใช้ ชักจูง ยุยงส่งเสริม หรือยอมให้เด็กแสดงหรือกระทำการอื่นที่มีลักษณะลามกอนาจาร^{๒๐๓}

(๕) การกำหนดหน้าที่ช่วยเหลือเบื้องต้นและการรายงาน

มาตรา ๒๙ กำหนดให้ประชาชนโดยทั่วไปที่พบเห็นว่า เด็กตกอยู่ในสถานที่ที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพ ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น และแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงโดยไม่ชักช้า นอกจากนี้ ยังกำหนดหน้าที่ให้แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่รับตัวเด็กไว้รักษาพยาบาล ครู อาจารย์ หรือนายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเด็กที่เป็นศิษย์หรือลูกจ้าง จะต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า หากเป็นที่ปรากฏแน่ชัดหรือน่าสงสัยว่าเด็กถูกทารุณกรรมหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการเลี้ยงดูโดยไม่ชอบ

-
- (๔) ใช้หรือยินยอมให้เด็กเล่นการพนันไม่ว่าชนิดใด หรือเข้าไปในสถานที่เล่นการพนัน สถานค้าประเวณีหรือสถานที่ที่ห้ามมิให้เด็กเข้า
- (๕) บังคับ ขู่เข็ญ ใช้ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กแสดง หรือกระทำการอันมีลักษณะลามกอนาจาร ไม่ว่าจะเป็นเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทนหรือเพื่อการใด
- (๖) จำหน่าย แลกเปลี่ยน หรือให้สุราหรือบุหรี่ แก่เด็ก เว้นแต่การปฏิบัติทางราชการ แพทย์ ถ้าการทำความผิดตามวรรคหนึ่ง มีโทษตามกฎหมายอื่นที่หนักกว่ากึ่งโทษตามกฎหมายนั้น

อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทลงโทษในกรณีที่บุคคลที่ได้กล่าวมาแล้วละเว้นหรือฝ่าฝืน^{๒๔} เพียงแต่มีบทคุ้มครองการแจ้งหรือการรายงานของบุคคลเหล่านี้ในมาตรา ๒๙ วรรคท้ายว่า การแจ้งหรือการรายงานตามมาตรานี้เมื่อได้กระทำการโดยสุจริตย่อมได้รับการคุ้มครอง และไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง

หมวด ๓ และหมวด ๔ การส่งเสริมเด็ก และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๐ ได้กำหนดลักษณะของเด็กประเภทต่าง ๆ ที่พึงได้รับการส่งเสริม และการคุ้มครองสวัสดิภาพ ซึ่งถ้ามีการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องจริงจัง ก็น่าจะเกิดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามีให้เด็กเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีได้^{๒๕}

หมวด ๗ การส่งเสริมความประพฤตินักเรียนและนักศึกษา

มาตรา ๖๓ กำหนดให้โรงเรียนและสถานศึกษา จัดให้มีระบบงานและกิจกรรม ในการแนะแนวให้คำปรึกษาและฝึกอบรมแก่นักเรียน นักศึกษา และผู้ปกครอง เพื่อส่งเสริมความประพฤติที่เหมาะสม ความรับผิดชอบ ต่อสังคม และความปลอดภัยแก่นักเรียนนักศึกษาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ

^{๒๔} ดูรายละเอียดในหมวด ๙ บทกำหนดโทษ

^{๒๕} มาตรา ๓๒ บัญญัติว่าเด็กที่พึงได้รับการส่งเสริมได้แก่

- (๑) เด็กเร่ร่อน หรือเด็กกำพร้า
- (๒) เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดหลง ณ ที่ใดที่หนึ่ง
- (๓) เด็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถดูแลดูได้ด้วยเหตุใด ๆ เช่น ถูกจำคุก กักขัง พิกการ ทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง ยากจน เป็นผู้เยาว์ หย่า ถูกทิ้งร้าง เป็นโรคจิต หรือโรคประสาท
- (๔) เด็กที่ผู้ปกครองมีพฤติกรรมหรือประกอบอาชีพไม่เหมาะสม อันอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางร่างกายหรือจิตใจของเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแล

และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา ๖๔ กำหนดให้นักเรียน และนักศึกษาต้องประพฤติตนตามระเบียบของโรงเรียนและสถานศึกษา

ถ้ามีการฝ่าฝืน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ สามารถนำตัว ไปมอบให้แก่ผู้บริหารของสถาบันการศึกษา เพื่อทำการสอบถามและอบรม สั่งสอนหรือลงโทษตามระเบียบ การลงโทษให้ทำเท่าที่สมควรเพื่อการ อบรมสั่งสอน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารสถาบันการศึกษา จะแจ้งให้ผู้ปกครองว่ากล่าวตักเตือนชั้นหนึ่งก็ได้ (มาตรา ๖๕ และดูมาตรา ๖๖ ประกอบ)

ความเชื่อมโยงของกฎหมาย ๓ ฉบับ

ปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล ได้แก่ ความเข้าใจในความเชื่อมโยงของกฎหมาย ๓ ฉบับที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ กล่าวคือ จะต้องเข้าใจหลักการ สาระสำคัญ

(๕) เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูโดยมิชอบ ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำหรือแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบ ถูกทารุณกรรม หรือตกอยู่ในภาวะอื่นใด อันอาจเป็นเหตุ ให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ

(๖) เด็กพิการ

(๗) เด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก

(๘) เด็กที่อยู่ในสภาพที่จำต้องได้รับการสงเคราะห์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า เด็กที่พึงได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ได้แก่

(๑) เด็กที่ถูกทารุณกรรม

(๒) เด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด

(๓) เด็กที่อยู่ในสภาพที่จำต้องได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง

กระบวนการ และจุดเชื่อมต่อของการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งจะขยายความโดยสังเขป

ประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญาเฉพาะลักษณะความผิดเกี่ยวกับเพศที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มีบทลงโทษการกระทำความผิดในฐานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำความผิดฐานเป็นธุระจัดหาหญิงไปเพื่อการอนาจาร หรือเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น (มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓) ซึ่งแต่เดิมกฎหมายคุ้มครองหญิงที่มีอายุไม่เกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์เท่านั้น แต่ต่อมาได้ขยายการคุ้มครองโดยไม่จำกัดอายุ และเพิ่มโทษให้หนักขึ้น ในกรณีที่เป็นการกระทำต่อผู้ที่มีอายุไม่เกิน ๑๕ ปี และต่อบุคคลที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ต่อมาได้มีการขยายความคุ้มครองตามสองมาตรานี้ไปยังชายด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ถูกระทำจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๓๐ และ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๔๐)

(๒) การกระทำความผิดฐานพรากผู้เยาว์อายุกว่า ๑๕ ปี แต่ยังไม่ถึง ๑๘ ปี เพื่อหากำไรหรือเพื่อการอนาจาร แม้ผู้เยาว์จะเต็มใจไปด้วย (มาตรา ๓๑๙) มาตรานี้คุ้มครองผู้เยาว์ทั้งสองเพศ นอกจากนี้ยังมี มาตรา ๓๒๐ ลงโทษผู้ใช้อุปายหลอกลวง ชูเชื้อ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีการข่มขืนใจ พาหรือส่งคน ออกนอกราชอาณาจักร อีกด้วย

(๓) ถ้าผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๘๒ หรือมาตรา ๒๘๓ เป็นบิดาหรือมารดาของผู้ถูกระทำ บิดาหรือมารดาจะต้องได้รับโทษเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งในสาม (มาตรา ๒๘๕)

(๔) การกระทำความผิดฐานกระทำชำเราได้แก่อายุไม่เกินกว่า ๑๕ ปี ซึ่งมีใช้ภริยาหรือสามีของตน (มาตรา ๒๗๗) มাত্রานี้อาจใช้ลงโทษผู้เยาว์โสเภณีเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ได้^{๒๖}

(๕) ความผิดฐานเป็นผู้ดำรงชีพจากรายได้ของหญิงที่ค้าประเวณี ซึ่งเป็นการกระทำที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็น “แมงดา” ยกเว้นเป็นการดำรงชีพของผู้ที่ค้าประเวณีมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมที่จะต้องเลี้ยงดู (มาตรา ๒๘๖)^{๒๗}

(๖) ความผิดฐานผู้ค้าหรือเผยแพร่สิ่งลามก (มาตรา ๒๘๗)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

พ.ศ. ๒๕๓๙

ในช่วงก่อนที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ ผู้เขียนในฐานะคณะทำงานของคณะกรรมการกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ได้เสนอให้ทำการสังเคราะห์หลักกฎหมาย ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.๒๔๗๑ พระราชบัญญัติ

^{๒๖} มาตรา ๒๗๗ ประมวลกฎหมายอาญา ก่อนเปลี่ยนแปลงแก้ไขในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ให้ความคุ้มครองแก่เด็กหญิงเท่านั้นแต่ตามกฎหมายใหม่ ใช้คำว่า “เด็ก” ซึ่งขยายความคุ้มครองทั้งสองเพศ

^{๒๗} มาตรา ๒๘๖ ประมวลกฎหมายอาญา ก่อนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ให้ความคุ้มครองเฉพาะ “หญิงที่ค้าประเวณี” แต่กฎหมายใหม่ ใช้คำว่า “ผู้ซึ่งค้าประเวณี” เป็นการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมไปถึงผู้ค้าประเวณีเพศอื่นด้วย ดูตารางเปรียบเทียบประมวลกฎหมายอาญาดั้งเดิมและฉบับใหม่ ในบทที่ ๑ ผู้หญิงกับสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย

ปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ ฯลฯ ให้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและความสะดวกในการบังคับใช้ โดยผู้เขียน และคณะทำงานเสนอให้เรียกร่างกฎหมายใหม่นี้ว่า “พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้าหญิง เด็ก และเยาวชน พ.ศ.”^{๒๔}

แต่คณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเห็นว่า ไม่อาจบัญญัติกฎหมายที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมในทุกเรื่องไว้ในฉบับเดียวกัน จึงใช้วิธีพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายฉบับ และปรากฏผลเป็น กฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติมาตรการ การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๔๐

หลักการและสาระสำคัญที่แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติ ปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ ที่ถูกยกเลิกไปและพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ ปรัชญาและอุดมการณ์ของกฎหมาย

คณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ซึ่งผู้เขียนร่วมอยู่ด้วยคนหนึ่ง เห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องกำหนดภารกิจ (function) ที่ชัดเจนของ กฎหมายฉบับนี้ เพื่อแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐ และมีให้เกิดความ สืบสนในการบังคับใช้ ดังนั้นจึงใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้าประเวณี” เพื่อเน้น “การป้องกัน” และการปกป้อง ค้ำครองและสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ค้าหรือกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่ตลาดการค้า

^{๒๔} ดู มาลี พุทธิพงษ์ศาวลี. “สตรีกับกฎหมาย” ในนโยบายและแผนงานหลักของสตรี ระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๕๕). อ้างแล้ว หน้า ๑๒ - ๔๔

และเน้น “การปราบปราม” ผู้เป็นธุระจัดหา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของ การดำรงอยู่และความเป็นปึกแผ่นของธุรกิจทางเพศ

สาระสำคัญของประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีหลายส่วนเป็นไปตามข้อเสนอ ของผู้เขียน บท “สตรีกับกฎหมาย” มีรายละเอียดดังนี้^{๒๙}

(๑) ยืนยันหลักการว่าการแสวงหาประโยชน์จากการค้า ประเวณีของหญิงและเด็ก เป็นการค้ำมนุษย์ที่ต้องถูกลงโทษ

การค้าหญิงและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี ของหญิง เป็นความผิดอาญาที่มีโทษฉกรรจ์ รัฐจะต้องลงโทษผู้เป็น ธุระจัดหาหญิงและเด็กมาค้าประเวณี ไม่ว่าจะเป็นการค้าในราชอาณาจักร หรือนอกราชอาณาจักร^{๓๐} ข้อเสนอนี้ได้รับการบัญญัติในพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๓ และในพระราชบัญญัติอีก ๒ ฉบับนี้^{๓๑}

(๒) เพิ่มโทษให้หนักขึ้น

เพิ่มโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี ให้ใกล้เคียง กับโทษในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งไม่สุจริต มักให้ความช่วยเหลือแก่ผู้แสวงหาประโยชน์ โดยการหลบเลี่ยง

^{๒๙} ดู มาลี พฤษพงษ์คารวลี. “สตรีกับกฎหมาย” ในนโยบายและแผนงานหลักของสตรี ระยะยาว. (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๕๔). อ้างแล้ว หน้า ๑๒ - ๔๔ ถึง ๑๒ - ๕๐

^{๓๐} มาตรา ๔ ประมวลกฎหมายอาญามีบัญญัติว่า ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร ต้องรับโทษตามกฎหมาย การกระทำความผิดในเรือไทย หรือในอากาศยานไทย ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ให้ถือว่ากระทำความผิด

^{๓๑} หมายถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๔๐

ไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีโทษหนัก แต่กลับไปฟ้องตามพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณีฯ ซึ่งมีโทษเบากว่า ดังนั้นเมื่อมีการบัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ จึงได้มีการเพิ่มอัตราโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีฯ คือ มีโทษจำคุกสูงสุดถึง ๒๐ ปี และโทษปรับสูงถึงสี่แสนบาท

ฐานความผิดและอัตราโทษ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ มีดังนี้

๑. ผู้จัดหาผู้ทำการค้าประเวณีมาให้ผู้อื่น ผู้รับพาตัวผู้ที่ถูกจัดหามาเพื่อการค้าประเวณี หรือผู้สนับสนุนให้มีการค้าประเวณีอัตราโทษต่ำสุดจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๓ ปี ปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ - ๖๐,๐๐๐ บาท และอัตราโทษสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้คือ โทษจำคุก ๒๐ ปี หรือปรับ ๔๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๙)

๒. บิดามารดา หรือผู้ปกครองของบุคคลซึ่งมีอายุไม่เกิน ๑๘ ปี ซึ่งรู้ว่าการกระทำความผิดตามมาตรา ๙ วรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคสี่ ต่อผู้อยู่ในความปกครองของตนและมีส่วนรู้เห็นเป็นใจให้มีการกระทำความผิดนั้น (มาตรา ๑๐) นอกจากนี้ บิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้ค้าประเวณี ที่กระทำความผิดตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ซึ่งมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลที่อยู่ในความปกครองกระทำการค้าประเวณี อาจถูกสั่งเพิกถอนอำนาจปกครองได้ (มาตรา ๑๓)

การลงโทษบิดามารดาและการเพิกถอนอำนาจปกครองนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่ไม่คุ้นเคยกับระบบกฎหมายเป็นอันมากกว่า เป็นการซ้ำเติมบิดามารดาและผู้ปกครองซึ่งมีปัญหาด้านเศรษฐกิจ

แต่แท้ที่จริงการเพิ่มโทษและการเพิกถอนอำนาจปกครอง เป็นหลักกฎหมายที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งลักษณะครอบครัวมาช้านานแล้ว เพียงแต่ไม่มีการบังคับใช้เท่านั้น^{๓๒} นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายอาญาจะมีเหตุบรรเทาโทษตามมาตรา ๗๔^{๓๓} อย่างไรก็ดีตามมีข้อควรพิจารณาว่า กรณีเช่นนี้จะยกเป็นเหตุขอบรรเทาโทษได้หรือไม่

๓. เจ้าของกิจการ ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการการค้าประเวณี หรือสถานค้าประเวณี มีระวางโทษหนักเบาตามอายุของผู้ถูกนำมา

^{๓๒} ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๔๕ บัญญัติว่า ถ้าการกระทำผิดตามมาตรา ๒๓๖ มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๒๓๗ ทวิ มาตรา ๒๓๗ ตริ มาตรา ๒๓๘ มาตรา ๒๓๙ มาตรา ๒๔๐ มาตรา ๒๔๒ หรือ มาตรา ๒๔๓ เป็นการกระทำแก่ผู้สืบสันดาน ศิษย์ซึ่งอยู่ในความดูแล ผู้อยู่ในความควบคุมตามหน้าที่ราชการ หรือผู้อยู่ในความปกครองในความพิทักษ์หรือในความอนุบาล ผู้กระทำความผิดระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ หนึ่งในสาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๘๒ บัญญัติว่า ถ้าผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถโดยคำสั่งของศาลก็ดี ใช้อำนาจปกครองเกี่ยวแก่ตัวผู้เยาว์โดยมิชอบก็ดี ประพฤติชั่วก็ดี ในกรณีเหล่านี้ศาลจะสั่งเอง หรือจะสั่งเมื่อญาติผู้เยาว์ หรืออัยการร้องขอให้ถอนอำนาจปกครองเสียบางส่วน หรือทั้งหมดก็ได้ ถ้าผู้ใช้อำนาจปกครองล้มละลายก็ดี หรือจัดการทรัพย์สินของผู้เยาว์ในทางที่ผิดอาจเป็นภัยก็ดี ศาลจะสั่งตามวิธีในวรรคหนึ่ง ให้ถอนอำนาจจัดการทรัพย์สินเสียก็ได้

^{๓๓} ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๗๔ วรรคสอง บัญญัติว่า เหตุบรรเทาโทษนั้นได้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้เฒ่าชราเบาปัญญา ตกอยู่ในความทุกข์อย่างสาหัส มีคุณสมบัติมาแต่ก่อน รู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น ลุแก่โทษต่อเจ้าพนักงานหรือให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา หรือเหตุอื่นที่ศาลเห็นว่ามิลักษณะทำนองเดียวกัน

ค่าประเวณี โดยมีโทษจำคุกตั้งแต่ ๓ ปี ถึง ๒๐ ปี และโทษปรับตั้งแต่ ๖๐,๐๐๐ - ๔๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๑๑)

๔. ผู้หญิงเห็นยวักยงฯ เพื่อข่มขืนใจผู้อื่นให้ค่าประเวณีมีโทษจำคุก และโทษปรับ ตามความรุนแรงของการกระทำ โดยจำคุกตั้งแต่ ๑๐ ปี จำคุกตลอดชีวิต หรือโทษประหารชีวิต ในกรณีที่ผู้ถูกหญิงเห็นยวักยงฯ ประทุษร้ายจนถึงแก่ความตาย นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำความผิด หรือสนับสนุนการกระทำความผิด ๑๕ - ๒๐ ปี และมีโทษปรับตั้งแต่ ๓๐๐,๐๐๐ - ๔๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๑๒)

(๓) การลงโทษผู้ใช้บริการจากผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ จึงมีบทลงโทษผู้ซื้อบริการ ในกรณีที่กระทำชำเรา หรือกระทำอื่นใด เพื่อสำเร็จความใคร่ของตนเองหรือผู้อื่น ถ้าเป็นการกระทำแก่บุคคล ที่อายุต่ำกว่า ๑๕ ปี แต่ยังไม่เกิน ๑๘ ปี ในสถานการค้าประเวณี โดยผู้ถูกกระทำจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๓ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาท ถึง ๖๐,๐๐๐ บาท ถ้าผู้ถูกกระทำชำเราอายุไม่เกิน ๑๕ ปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๒ ปี ถึง ๖ ปี และโทษตั้งแต่ ๔๐,๐๐๐ - ๑๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สถานการณ์การค้าประเวณีตามกฎหมายฉบับนี้มีความหมาย ที่กว้างขวางครอบคลุมมาก^{๓๔} แต่ถ้าเป็นการกระทำต่อคู่สมรสของตน

^{๓๔} พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีมาตรา ๔ บัญญัติว่า “สถานการค้าประเวณี” หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เพื่อการค้าประเวณี หรือยอมให้มีการค้าประเวณีและให้หมายความรวมถึงสถานที่ที่ใช้ในการติดต่อหรือจัดหา บุคคลอื่นเพื่อกระทำการค้าประเวณีด้วย

โดยมิใช่เพื่อสำเร็จความใคร่ของผู้อื่นไม่เป็นความผิด (ดูมาตรา ๔ และมาตรา ๘)

(๔) การลงโทษผู้ค้าประเวณี

ในช่วงการยกร่างกฎหมายในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) มีข้อเสนอแนะจากกรรมการยกร่างบางท่านรวมทั้งผู้เขียน ให้ยกเลิกการลงโทษผู้ค้าประเวณี (decriminalization) โดยให้เหตุผลว่า ผู้ค้าประเวณีมิใช่เป็นอาชญากร ที่ประชุมได้ถกเถียงประเด็นนี้กันอย่างกว้างขวาง แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากแรงกดดันจากส่วราชการบางแห่ง ในที่สุดได้ปรับโทษของผู้ค้าประเวณีตามความรุนแรงของพฤติการณ์ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายกล่าวคือ

๑. ความผิดตามมาตรา ๕ ซึ่งมีโทษเบาที่สุด คือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท เป็นความผิดฐานเข้าติดต่อกับ ชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเร้าบุคคลตามถนนหรือสาธารณะสถาน หรือกระทำการดังกล่าวในที่อื่นใด เพื่อการค้าประเวณีอันเป็นการเปิดเผยและน่าอับอาย หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณชน

๒. ความผิดตามมาตรา ๖ มีระวางโทษหนักกว่ากรณีตามมาตรา ๕ กล่าวคือจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือ ปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ได้แก่การเข้าไปมั่วสุมในสถานค้าประเวณี เพื่อประโยชน์ในการค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่น แต่ถ้าเป็นการกระทำเพราะถูกบังคับหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ ผู้กระทำไม่มีความผิด

๓. ความผิดตามมาตรา ๗ ซึ่งมีบทลงโทษหนักที่สุด คือ ระวังโทษจำคุกตั้งแต่ ๖ เดือนถึง ๒ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ - ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ลักษณะของความผิดฐานนี้ ได้แก่ การโฆษณาชักชวน หรือแนะนำด้วยเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ หรือกระทำ ให้แพร่หลายด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะ ในลักษณะที่เห็นได้ว่าเป็นการ เรียกร้อง หรือการติดต่อเพื่อการค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่น มาตรานี้จะครอบคลุมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการติดต่อโฆษณา เกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กด้วย

(๕) การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์จากเชิงรับมาเป็นเชิงรุก

(๕.๑) เน้นการฟื้นฟูสภาพจิตใจและชีวิตของหญิงและเด็ก ที่ถูกนำมาค้า และให้โอกาสในการพัฒนา

เป็นที่น่ายินดีที่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการด้านนิติบัญญัติ และมาตรการด้านบริหาร ที่ผู้เขียนเสนอแนะไว้ในนโยบายและ แผนงานหลักสตรีระยะยาวฯ ได้บรรลุเป้าหมายในระดับหนึ่ง ประเด็นหลัก ที่เสนอไว้ ได้แก่ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการนำหญิงและเด็ก มาค้าประเวณี และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิง และเด็ก จะต้องดำเนินการอย่างครบวงจร และให้ความสำคัญต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหามิในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม จะมุ่งแต่เพียงด้านใดด้านหนึ่งไม่ได้ นอกจากนี้ ยังได้เรียกร้อง ให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทลงโทษเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้อง มิให้เพ่งโทษไปเฉพาะผู้ค้าประเวณีเหมือนกับที่เป็นมาในอดีต

ทั้งสองประเด็นนี้กล่าวได้ว่า ได้มีความก้าวหน้าไปอย่างมาก ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ให้สอดคล้องกับหลักการที่ได้เสนอไว้

อีกทั้งกฎหมายฉบับใหม่ยังได้มีการสร้างกลไกและเครือข่าย ในการประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การผลักดันให้เกิดบันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๒ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ในปี ๒๕๔๖ ดังที่ได้กล่าวมา ยังเป็นการสร้างแนวทางการทำงานรูปธรรม ที่ครบวงจร ซึ่งถ้าได้ทำตามที่ดีกลงไว้ ย่อมจะทำให้การป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ และวัตถุประสงค์ ที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน

จะเห็นได้ว่าแม้การรณรงค์แก้ไขผลักดันปัญหาที่กล่าวมานี้ จะเริ่มจากกลุ่มหญิงและเด็กหญิงก่อน แต่ในที่สุดก็ได้สร้างอานิสงส์ ให้แก่เด็กชาย และชาย ที่อ่อนแอและด้อยโอกาส มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ จากผู้แสวงประโยชน์ด้วย จึงกล่าวได้ว่า กิจกรรมทั้งที่กล่าวมานี้เป็นการ ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในทางที่ถูกที่ควรของมนุษยชาติโดยแท้ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง จะเป็นการปลูกฝังและเสริมสร้างเจตคติและค่านิยมใหม่ของสังคม

^{๓๔} หน่วยงานในกลไกหลักเหล่านี้ จะต้องปรับเปลี่ยนตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการและอำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติ ให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๗๓ ให้แก้ไขคำว่า “กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม” เป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้ ให้แก้ไขตำแหน่ง ข้าราชการในระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน โดยงานเขียนนี้ได้แก้ไขถ้อยคำต่าง ๆ ให้เป็นปัจจุบันโดยใช้อักษรตัวดรรชนีไว้

ต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา หลังจากที่ได้เบี่ยงเบนมาเป็นเวลานาน

(๕.๒) การสร้างกลไกหลักในการทำงาน^{๓๔}

กลไกสำคัญตามกฎหมายฉบับใหม่นี้ ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ก.อ.ค.) ซึ่งมีทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ก.อ.ค. ระดับชาติ มีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเลขานุการ ส่วน ก.อ.ค. ประจำจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน โดยมีเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พ.ม.จ) เป็นกรรมการและเลขานุการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.อ.ค. ทั้งสองระดับ ประกอบด้วย ๒ ส่วน ส่วนแรก ได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และส่วนที่สอง

โดยหน่วยงานหลักที่สำคัญในด้านการป้องกันที่จะต้องรับภาระแทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งภายใต้กรมนี้นี้มีสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหา การค้าหญิงและเด็ก กระทรวงใหม่นี้จะต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนอื่น ๆ ตามวิสัยทัศน์ของกระทรวงฯ ซึ่งระบุว่า “เป็นองค์การและกลไก ระดับชาติ ที่เอื้ออำนวยและประสานเชื่อมโยงกับภาคีทุกภาค เพื่อให้ประชาชนมีความ มั่นคงในการดำรงชีวิต มีบริการ สวัสดิการ และการคุ้มครองอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเสมอภาค สามารถช่วยเหลือพัฒนา ครอบครัว และชุมชน ให้เป็นสังคมสันติสุข น่ายุ และยั่งยืน”

ตราบไต่ที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปราม การค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็ยังคงต้องใช้ กฎหมายเหล่านี้ไปพลางก่อน โดยต้องใช้ประกอบกับบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทาง ปฏิบัติร่วมกันฯ และเรื่องการดำเนินงานฯ ทั้ง ๓ ฉบับ ที่ได้กล่าวแล้ว

ให้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี และกฎหมายกำหนดว่าผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย ๕ คน ต้องได้รับการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งดำเนินงานในองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ทั้ง ๒ ระดับนี้ กว้างขวางครอบคลุมมาก และถ้าปฏิบัติได้จริง ก็น่าจะทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการนำหญิงและเด็กมาแสวงหาประโยชน์ทางเพศได้ ก.อ.ค. ในระดับชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. กำหนดนโยบายการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ค้าประเวณี

๒. ประสานแผนงาน โครงการ ระบบงาน และกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันกับส่วนราชการ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

๓. เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือแผนงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

๔. เสนอแนะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และการจัดตั้งสถานแรกรับ หรือสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพของทางราชการ

๕. เสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ

๖. เสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปฏิบัติตามมาตรา ๒๖

๗. เสนอแนะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถานแรกรับ และสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ

๘. วางระเบียบรับตัวและดูแลผู้ถูกควบคุมตามมาตรา ๒๑

๙. วางระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีส่งตัวบุคคลไปยังสถานแรกรับ และสถานคุ้มครองพัฒนาอาชีพ ตลอดจนกำหนดระยะเวลาในการรับ การคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ประจำจังหวัด มีดังนี้

๑. เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทั้งในด้านข้อมูล ทรัพยากร และการปฏิบัติงาน ในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของจังหวัด

๒. ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงาน ในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ในจังหวัด

๓. พิจารณาเสนอแนะต่อ ก.อ.ค. เพื่อแก้ไขปรับปรุง หรือวางระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของจังหวัด

๔. ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดที่ ก.อ.ค. มอบหมาย

กลไกการทำงานที่ได้จัดสร้างขึ้นแล้ว ได้แก่ แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหารัฐกิจบริการทางเพศ และบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๒

(๕.๓) การปรับเปลี่ยนระบบการสงเคราะห์และการพัฒนาอาชีพให้เป็นบทบาทเชิงรุกและเชิงป้องกัน

ตามหลักกฎหมายเก่า (มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๔ พระราชบัญญัติปราชญ์การค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓) ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจส่งตัวผู้ค้าประเวณี ซึ่งได้รับโทษทางอาญาตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ไปรับการสงเคราะห์ตามสถานสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ ในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี ซึ่งการสงเคราะห์ประกอบด้วยการรักษาตัวจากโรค และการฝึกอาชีพ ในระหว่างที่รับการสงเคราะห์นี้อธิบดีอาจพิจารณาให้ผู้รับการสงเคราะห์ไปทำงานกับผู้อื่นซึ่งยินยอมรับไว้หรือไปประกอบอาชีพภายนอกสถานสงเคราะห์ก็ได้

ในกรณีที่ผู้รับการสงเคราะห์หลบหนีไปจากสถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ที่อธิบดีกำหนดให้ไปทำงานหรือประกอบอาชีพ ผู้รับการสงเคราะห์จะต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งจะเห็นว่าตามกฎหมายเก่าเป็นการสงเคราะห์ในระบบบังคับ แต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักการใหม่ ดังนี้

๑. การบังคับสงเคราะห์และการฝึกอาชีพผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือ มาตรา ๖ เป็นบุคคลอายุยังไม่เกิน ๑๘ ปี และไม่ปรากฏว่าเป็นผู้ต้องหา หรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่น ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุก หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุกให้พนักงานสอบสวนในกรณีที่ได้เปรียบเทียบคดีแล้ว แจ้งกรมประชาสงเคราะห์เพื่อดำเนินการจัดส่งตัวผู้นั้นไปเพื่อรับการดูแลในสถานแรกรับที่มีเขตรับผิดชอบ (มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง) และให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการส่งตัวผู้ค้าประเวณีซึ่งอายุยังไม่เกิน ๑๘ ปี

ไปอยู่ภายใต้การคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ แทนการพิพาทศาลไทย หรือจะผนวกทั้งการพิพาทศาลไทยและการสั่งให้ได้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพก็ได้ (มาตรา ๓๔)

โดยหลักกฎหมายดังกล่าว มาจากแนวคิดการใช้อำนาจปกครองของรัฐ ในการดูแลผู้กระทำความผิดที่ยังเป็นผู้เยาว์อยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเป็นกรณีที่บิดามารดาหรือผู้ปกครอง มีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการค้าประเวณี และถูกลงโทษ และถูกถอนอำนาจปกครองตามมาตรา ๑๐ และ มาตรา ๑๓

๒. การสงเคราะห์และฝึกอาชีพผู้ค้าประเวณีที่มีอายุเกิน ๑๘ ปี

กรณีตามข้อ ๑. รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการสงเคราะห์และฝึกอาชีพผู้ค้าประเวณีที่มีอายุไม่เกิน ๑๘ ปี เท่านั้น แต่ถ้าอายุเกินกว่านี้ จะใช้ระบบบังคับสงเคราะห์ไม่ได้ จะต้องใช้ระบบสมัครใจ (มาตรา ๓๒ และ มาตรา ๓๔) หลักกฎหมายนี้แตกต่างไปจากหลักกฎหมายเก่า ซึ่งจะเป็นระบบการบังคับสงเคราะห์และฝึกอาชีพโดยไม่จำกัดอายุ ซึ่งเป็นวิธีการที่ผู้ค้าประเวณีจะเกรงกลัวยิ่งกว่าการถูกลงโทษทางอาญาเสียอีก เหตุผลของหลักกฎหมายนี้ เห็นว่าผู้ที่อายุเกิน ๑๘ ปี เป็นผู้ใหญ่แล้วควรจะได้เห็นคุณค่าและประโยชน์ของการสงเคราะห์และฝึกอาชีพด้วยตนเอง

อีกหลักการหนึ่งที่แตกต่างไปจากกฎหมายเก่าคือ การเปิดกว้างให้ผู้ประสบปัญหาสมัครใจเข้ารับการสงเคราะห์และการฝึกอาชีพเอง โดยไม่จำเป็นต้องถูกดำเนินคดีมาก่อน วิธีการนี้จึงเป็นการทำงานเชิงรุก และเชิงป้องกันก่อนจะเกิดปัญหาขึ้น อีกทั้ง ยังเป็นการให้การสงเคราะห์และขยายโอกาสด้านการศึกษาและการฝึกอาชีพ ให้แก่ผู้ด้อยโอกาสด้วย สถิติผู้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๓๙ - เมษายน ๒๕๔๓ ปรากฏว่า มีผู้เข้ารับ

การสงเคราะห์รวมทั้งหมด ๑,๐๔๑ คน มีเพียง ๑๗๖ คนเท่านั้น ที่เป็นสตรี ที่กระทำผิดตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีฯ ที่เหลือ อีก ๘๕๖ คน เป็นผู้ที่ประสบปัญหาและสมัครใจเข้ารับการสงเคราะห์ ซึ่งในจำนวนนี้มีชาวต่างชาติอยู่ ๔๒ คน

๓. มาตรการป้องกันอื่น ๆ

สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายป้องกันการขยายตัว ของการค้าหญิงและเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมุ่งเน้นมิให้มีผู้ค้าประเวณีเด็ก ที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี

ดังนั้น จึงต้องดำเนินกิจกรรมเชิงป้องกันในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การ อบรมให้ความรู้และการฝึกอาชีพให้แก่สตรีกลุ่มเสี่ยงและครอบครัว เพื่อป้องกันการถูกล่อลวง รวมทั้ง การสนับสนุนให้จัดตั้งกลุ่มอาชีพ เมื่อผ่านการฝึกอบรมแล้ว โดยกรมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีเงินสนับสนุน การให้บริการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพแก่สตรีและ ประชาชนทั่วไป การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ปัญหาแรงงานเด็ก และโสเภณีเด็ก และการประสานเครือข่ายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

(๕.๔) การส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้าประเวณีฯ ซึ่งเป็นหลักการใหม่ คือการแสวงหา ความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญ และการยอมรับต่อบทบาทขององค์กรเอกชน ซึ่งมีองค์ความรู้ และประสบการณ์การทำงานเชิงรุก ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้

องค์ประกอบของคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ก.อ.ค.) ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ที่จะต้องประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรเอกชน นอกจากนี้ องค์กรเอกชนยังสามารถจัดตั้งสถานแรกรับหรือสถานคุ้มครอง และพัฒนาอาชีพผู้ค้าประเวณีหรือผู้ประสบปัญหาเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐได้อีกด้วย (มาตรา ๒๖ - มาตรา ๓๑)^{๓๖}

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ ได้ปรับปรุงเนื้อหาสาระของกฎหมายการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๓๑ ให้ทันต่อเหตุการณ์ ขยายขอบเขตการคุ้มครองไปยังเด็กชาย และกำหนดวิธีปฏิบัติและขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือ คุ้มครอง และดูแลหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อ ตลอดจนระบุหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดมาตรการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีฯ กล่าวคือกฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการตรวจตราสอดส่องดูแลตามสถานี่ขนส่งและยานพาหนะ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ตลอดจนสาธารณสถานต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับ

^{๓๖} ผู้ที่สนใจศึกษาแนวทางการทำงานของหน่วยงานพัฒนาเอกชนในเรื่องนี้ ดูเพิ่มเติมได้จากบันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีค้าหญิงและเด็ก ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖. กองพัฒนาลังคมและสวัสดิการ, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ๒๕๔๗, อ้างแล้ว.

การค้าหญิงหรือเด็ก ตามมาตรา ๕ ได้แก่ การซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็กหรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการ หรือยอมรับการกระทำใดเพื่อสนองความใคร่ผู้อื่นเพื่อการอนาจาร หรือแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็ก จะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

การตรวจตัวหญิงหรือเด็กที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิด และให้มีอำนาจในการกักตัวหญิงหรือเด็กเพื่อหาพยานหลักฐานในการดำเนินคดี รวมทั้งให้การสงเคราะห์ที่จำเป็นแก่หญิงและเด็กในระหว่างดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวง ซึ่งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัยของหญิงและเด็ก และใช้วิธีการที่เหมาะสมตามที่กฎหมายระบุไว้

กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นมาตรการการคุ้มครองมิให้นำหญิงหรือเด็กไปค้าประเวณีนอกราชอาณาจักร หรือนำหญิงหรือเด็กจากต่างประเทศเข้ามาค้าประเวณีภายในประเทศไทย มาตรการอื่น ๆ ที่ใช้ ได้แก่ การขอผ่อนผันสอบปากคำหญิงหรือเด็ก

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณีฯ หญิงและเด็ก

ถึงแม้ว่านโยบายและบทบัญญัติของกฎหมายจะสมบูรณ์ครบถ้วน แต่นโยบายและกฎหมายเหล่านี้ ก็ไม่สามารถที่จะเกิดเป็นมรรคผลได้ด้วยตนเอง กลไกที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในด้านที่เกี่ยวกับมาตรการเชิงป้องกัน และด้านการปราบปราม

แก้ไขปัญา ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพชีวิตจิตใจของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตปกติในสังคมได้

ในช่วงเวลาเกือบสามทศวรรษนับแต่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาสตรีระยะยาว ซึ่งตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๓ กล่าวได้ว่า พัฒนาการด้านการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมาย ที่มีมิติครอบคลุมทุกด้านอย่างครบวงจร ได้ก้าวหน้ามาไกลมาก แต่ในด้านการนำนโยบายและกฎหมายไปบังคับใช้ยังพบว่ามีปัญหามากพอสมควร และกล่าวได้ว่ายังไม่ได้คลี่คลายไปจากสภาพปัญหาเมื่อเกือบสามทศวรรษที่ผ่านมามากนัก ถ้าเราแยกแยะปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายออกเป็น ปัญหาในเชิงเทคนิค และปัญหาของ “คน” อาจจะช่วยให้เข้าใจประเด็นนี้ได้ดีขึ้น

ปัญหาในเชิงเทคนิค หมายถึง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลไก หรือระบบเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ ซึ่งในที่นี้หมายถึงความชัดเจนของนโยบายซึ่งกล่าวได้ว่า ที่ผ่านมามีความชัดเจนว่ารัฐถือว่าการนำหญิง และเด็ก และปัจจุบันขยายไปถึงเพศชาย มาแสวงประโยชน์ทางเพศเป็นความผิด ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเกณฑ์อายุ และไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาว่าผู้ถูกระงับสมควรใจยินยอมหรือไม่ นโยบายนี้ได้ส่งผลไปถึงการบัญญัติกฎหมายที่ค่อนข้างจะสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ยกเว้นพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ ที่ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อน ในการควบคุมดูแลให้มีการซื้อขายประเวณี

การวิเคราะห์ให้เห็นเจตนารมณ์ของรัษฎาธิปไตยต่อการออกกฎหมายฉบับนี้ให้ทะลุปรุโปร่ง และได้ข้อสรุปที่มีจุดอ่อนน้อยที่สุดเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาและความพยายามมากกว่าที่สรุปไว้อย่างรวบรัดบ้างแล้วในงานเขียนนี้ ซึ่งจะเป็นข้อสรุปที่ถูกต้องหรือเบี่ยงเบนเป็นที่ยอมรับได้

หรือไม่ก็คงขึ้นอยู่กับอัตถัชนะของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตาม สภาพข้อเท็จจริงที่นำไปสู่ปัญหาเชิงเทคนิคในการบังคับใช้กฎหมายมีดังนี้

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับ และบัญญัติขึ้นต่างกาลสมัยกัน นำไปสู่ปัญหาการทำความเข้าใจและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ ตามประเภทของกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้จำแนกไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีพื้นความรู้ด้านนิติศาสตร์ เพราะการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับจะต้องอาศัยความรู้เชิงเทคนิคด้านนิติศาสตร์ แต่ในขณะเดียวกันถ้ามีแต่พื้นฐานด้านนิติศาสตร์กระแสหลัก แต่ไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม และประเด็นบทบาทความสัมพันธ์หญิงชายก็ จะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

อนึ่ง การเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่องานทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม สำหรับผู้ที่อยู่นอกสาขาวิชานิติศาสตร์ เป็นเรื่องอยู่ในวิสัยที่ทำได้ และควรต้องดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อรองรับความจำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

(๒) เนื่องจากกลไกในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเกือบทั้งหมดเป็นชาย จึงอาจขาดความเข้าใจในความสลับซับซ้อนและความรุนแรงของปัญหา และในขณะเดียวกันก็อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดที่เห็นว่า ผู้ค้าประเวณีเป็น “หญิงเลว” โดยขาดการวิเคราะห์แยกแยะสาเหตุและรากเหง้าของปัญหา

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชายจึงคิดว่าตนมีความชอบธรรม

ที่จะใช้อำนาจอย่างเต็มที่ ซึ่งต้องกล่าวย้ำว่า อิทธิพลทางความคิดที่เป็นกระแสหลักเช่นนี้ ปรากฏในเพศหญิงที่ยังติดอยู่ในกรอบประเพณี เช่นกัน เจตคติดังกล่าวนี้ ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างแน่นอน

มีข้อสังเกตว่า บุคลากรของรัฐที่เป็นเพศหญิง ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในสายแพทย์ พยาบาล สาธารณสุข และเริ่มจะมีพนักงานสอบสวนสตรีซึ่งควรได้รับการเสริมความรู้ความเข้าใจในประเด็นของหญิง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระยะหลังในการบัญญัติกฎหมายประเด็นเชิงสังคม ซึ่งจะกำหนดให้ผู้หญิงได้เข้ามีส่วนร่วมเป็นกรรมการในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ อย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (หรือคณะกรรมการ ปคม. ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน กำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นสตรี และในมาตรา ๒๒ ว่าด้วยคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (หรือคณะกรรมการ ปกค. ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งมีการรวมผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน ก็กำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสตรีคนหนึ่งเช่นกัน) การมีส่วนร่วมของผู้หญิง รวมทั้งการมีเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติทั้งหญิงและชายที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมาซึ่งควรต้องมีความเข้าใจในประเด็นบทบาทและความสัมพันธ์หญิงชายจะทำให้การดำเนินงานในเรื่องนี้มีความละเอียดอ่อนและรอบด้านมากขึ้น

(๓) รัฐยังมิได้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมมิให้สื่อมวลชน เผยแพร่ภาพหรือข่าวสาร ที่เข้าข่ายการกระทำความผิดฐานเผยแพร่สิ่งลามก และในฐานะที่รัฐเป็นเจ้าของสื่อมวลชน แต่ก็ยังมีได้ใช้ประโยชน์จากสื่อมวลชน ในการรณรงค์ต่อต้านการนำหญิงและเด็กมาแสวงหาประโยชน์ทางเพศอย่างเต็มที่ พัฒนาการของรัฐในด้านนี้เชื่องช้ากว่าสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่มุ่งประโยชน์เกี่ยวกับการค้าทางเพศและมีส่วนทำให้สังคมวิปริตมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดภาพลักษณ์ของหญิงไทยและสังคมไทย ว่าเป็นสังคมสำสอนในทางเพศ หญิงและเด็กไทยราคาถูกลงและคุณภาพดีจนกลายเป็นเครื่องหมายการค้า (brand's name) ซึ่งนักธุรกิจต่างชาติจะฉวยโอกาสนำมาใช้ เพื่อโฆษณาสินค้าของตนเอง หรือกรณีที่มีการนำใบหน้าของดาราสาวหญิงไทยไปตัดต่อภาพ เพื่อโฆษณาสินค้าและบริการของตนเป็นระยะๆ เมื่อเกิดปัญหาขึ้น ผู้เสียหายก็ร้องเรียนต่อรัฐบาล รัฐบาลก็จะใช้วิธีการแก้ปัญหาเป็นราย ๆ ไป แต่ไม่ได้แก้ปัญหารากฐาน

(๔) ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ มีอคติทั้งในทางเพศและในทางชนชั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายลงโทษผู้ชายประเวณี แต่ไม่ลงโทษผู้ชายซื้อประเวณี ยกเว้นผู้ชายซื้อประเวณีของเด็กที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เท่านั้น

นอกจากนี้ ถ้าเจตนาารมณ์ของกฎหมายไม่ประสงค์ให้มีความประพฤติสำสอนทางเพศ ก็ควรจะต้องลงโทษทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย เพราะเป็นการกระทำร่วมกันของทั้งสองฝ่าย แต่กฎหมายเลือกลงโทษเฉพาะ

ผู้ค้าประเวณีฝ่ายเดียว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบฐานะทางเศรษฐกิจแล้ว ผู้ซื้อ มีอำนาจเหนือกว่า และเพศหญิงมักจะเป็นฝ่ายขายประเวณี

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เพียงแต่จะมีคติในทางชนชั้นเท่านั้น แต่ยังมีความลำเอียงหรือมีอคติ ทางเพศอีกด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือถ้าจะปฏิบัติตามหน้าที่ ก็จะมีมุ่งลงโทษหญิง ผู้ค้ามากกว่าตัวการสำคัญอื่น ๆ

ข้อสรุปนี้มีได้เกิดจากอวัสัยของผู้เขียน แต่ได้รับการยืนยัน จากรายงานการวิจัยเรื่อง “รัฐและการควบคุมการค้าประเวณี” ของ พล.ต.ต.กิตติ เสรีบุตร ซึ่งแม้จะเป็นเอกสารเก่า แต่ก็ก็เป็นข้อมูลจากวงใน ซึ่งน่าจะสามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงในยุคปัจจุบันได้เป็นอย่างดี^{๓๓} นอกจากนี้ ยังได้รับการยืนยันจากรายงานการศึกษาที่จัดทำขึ้นในระยะหลัง ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปอีกด้วย^{๓๔} เอกสารชิ้นนี้สรุปว่า

(๔.๑) ตำรวจทั้งในระดับชั้นผู้น้อยและระดับผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการค้าประเวณี มีความเกี่ยวข้องกับเจ้าของกิจการ หรือในบางกรณีก็เป็นเจ้าของกิจการประเวณีเสียเอง ทำให้ไม่มีการจับกุม ผู้กระทำความผิด และทำให้ตำรวจชั้นผู้น้อยที่ซื่อสัตย์ไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่

^{๓๓} เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

^{๓๔} ผู้สนใจบทบาทในการดำเนินคดีของกระบวนการยุติธรรม โปรดดู รายงานการศึกษาเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙. สุดารัตน์ เสรีรัตน์ และคณะ. กรมประชาสัมพันธ์. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. งานเขียนอีกชิ้นหนึ่ง ได้แก่ รายงานการติดตามและประเมินผล การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก. มูลนิธิผู้หญิง. สภาวิจัยแห่งชาติ.

ของตน เพราะเกรงใจหรือกลัวว่าจะถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้ง ในกรณีที่มีการร้องเรียนขอให้สอบสวนพฤติการณ์ของตำรวจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี คำร้องเรียนก็จะไม่ได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร และผู้ที่ถูกร้องเรียนมักจะรู้ตัวและหลบเลี่ยงได้ นอกจากนี้ยังมีการกรณีที่ตำรวจบังคับหลับนอนกับผู้ค้าประเวณีที่ตนจับมา^{๓๔}

(๔.๒) ในกรณีที่มีการจับกุม ผู้ที่ถูกจับกุมคือหญิงผู้ค้า ไม่ใช่บุคคลที่เป็นกลไกสำคัญในการค้าประเวณีอันได้แก่ ผู้จัดการให้มีการค้านักเลงอันตราย หรือแมงดา ที่ดำเนินการคุมสถานค้าประเวณี

(๔.๓) ในขั้นตอนของการสอบสวน พนักงานสอบสวนก็ไม่พยายามที่จะสอบสวน เพื่อที่จะเอาตัวบุคคลที่เป็นกลไกสำคัญของการค้าประเวณีมาลงโทษ และในกรณีที่จับกุมบุคคลเหล่านี้ได้ ก็มักจะมีการวิ่งเต้นขอให้เจ้าพนักงานสอบสวนช่วยเหลือ โดยมีการสมนาคุณด้วยเงินจำนวนไม่น้อย พนักงานสอบสวนบางคนที่เห็นแก่ได้ ก็จะยอมรับและช่วยเหลือ โดยอาศัยช่องโหว่หรือข้อบกพร่องในคดีเป็นเหตุให้สั่งไม่ฟ้องปล่อยตัวพ้นข้อหาไป

(๔.๔) ในกรณีที่มีการจับกุมเจ้าของ ผู้จัดการ และผู้ควบคุมสถานค้าประเวณีที่กักขังและบังคับให้หญิงค้าประเวณี และเป็นแหล่งรับซื้อหญิงที่ถูกฉูดคร่ำหรือล่อลวงมา บุคคลทุจริตเหล่านี้จะพยายาม

^{๓๔} ข้อมูลนี้ได้รับการยืนยันจากการสัมภาษณ์ผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก ตีพิมพ์ในบทความชื่อ “เด็กน้อยแห่งราตรีกรุงเทพฯ”. วารสารสิทธิธรรม. ถนนหนังสือ, ฉบับที่ ๑๙, ปีที่ ๓ เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๖.

การใช้อำนาจโดยมิชอบของตำรวจ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประเทศอื่น ๆ ด้วย ดูรายละเอียดใน โรจา นาเจริญ (ผู้แปล). ทาสเช็กส์, สำนักพิมพ์มติชน, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๗

ขอยอมความ โดยจะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายหญิง ซึ่งพนักงานสอบสวน
ก็อนุญาตให้ยอมความกันได้ ทั้ง ๆ ที่ตามกฎหมายแล้ว พฤติการณ์ดังกล่าว
เป็นความผิดที่ยอมความกันไม่ได้

งานวิจัยส่วนบุคคลของ พล.ต.ต.กิตติ เสรีบุตร สรุปได้ว่า
เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นกลไกสำคัญ ในการป้องกันและปราบปราม
ไม่ให้มีการค้าหญิงและเด็กและการค้าประเวณีได้ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่
ของตนทำให้ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย หรือถ้าจะบังคับใช้กฎหมาย
ก็มีลักษณะเลือกปฏิบัติ คือปราบปรามลงโทษหญิงค้าประเวณี
แต่กลับปล่อยปละละเลยคนอื่น ๆ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการค้าประเวณี

งานเขียนนี้ได้รับการยืนยันจากรายงานการศึกษา เรื่องการ
บังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙
ซึ่งคณะผู้ศึกษารวบรวมคดีที่เกี่ยวข้อง ระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๙ -
ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๑ จำนวน ๘๘ คดี งานวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นว่า
สถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยยังมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่
พล.ต.ต.กิตติ เสรีบุตร สรุปไว้แต่อย่างใด แม้ว่าเวลาจะผ่านไปหลายปี
และมีปัจจัยและเงื่อนไขใหม่ ๆ เกิดขึ้น เช่น แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครอง
ผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่นำความสนใจมาสู่ผู้พบเห็น
ได้แก่ วิธีการจับผู้ค้าประเวณีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งขาดความเคารพ
ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ค้าประเวณี กล่าวคือ วิธีการล่อซื้อและจู่โจม

เข้าจับในขณะที่หญิงกำลังให้บริการกับลูกค้า ในสภาพที่ไม่สวมเสื้อผ้านอกจากนี้ ตำรวจยังมีการบังคับหลับนอนกับโสเภณีที่ตนจับมา^{๔๐}

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า ในขณะที่พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ ลงโทษผู้ค้าประเวณี ไม่ว่าจะเป็นเพศหญิงหรือชาย แต่ในทางปฏิบัติมีแต่การจับกุมผู้ค้าประเวณีที่เป็นหญิงเท่านั้น จึงทำให้เห็นว่าในระหว่างผู้ค้าประเวณีด้วยกัน หญิงก็ขังอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ^{๔๑} นอกจากนี้ การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน ก็จะลงเนื้อหา

^{๔๐} ข้อมูลเกี่ยวกับการล่อซื้อ และทัศนะฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โปรดดู **สรุปสัมมนาเรื่องผลกระทบจากนโยบายล่อซื้อการค้าประเวณี**. Bad Girls, ฉบับที่ ๗ ปีที่ ๒ พ.ศ. - มิ.ย. ๒๕๔๕. มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์ (หรือมูลนิธิส่งเสริมโอกาสผู้หญิง) และของวิทยาการที่น่าสนใจ แต่ขัดแย้งกันเอง ได้แก่ ข้อมูลจาก พล.ต.ต.พงศ์พิศ พงษ์เจริญ โฆษกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สรุปว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความกังวลใจต่อเรื่องการล่อซื้อ (ที่ปรากฏข่าวที่ตำรวจหลายนาย พยายามปล้ำจับผู้หญิงค้าประเวณี ซึ่งอยู่ในสภาพเปลือยทั้งตัว) และได้มีคำสั่งไปยังทุกสถานีตำรวจว่า

- (๑) ให้ถือการเข้าจับกุมเป็นความลับ ห้ามนำไปบอกผู้สื่อข่าว
- (๒) การเสนอข่าวสารให้พิจารณาเสนอเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม
- (๓) ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนผู้ต้องสงสัย
- (๔) การปราบปรามโสเภณีเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายและให้ถือเป็นนโยบายสำคัญ ต้องปราบ การล่อซื้อไม่ได้เป็นนโยบายแต่เป็นวิธีปฏิบัติ เพื่อให้ได้หลักฐานของการกระทำความผิดและการจับกุมผู้หญิงก็เพื่อต้องการขยายผลถึงตัวผู้จัดหาซึ่งอยู่เบื้องหลัง

^{๔๑} ระยะหลังจะมีคำร้องทุกข์ของสาวประเภทสองที่ค้าประเวณีในเมืองท่องเที่ยว เช่น พัทยา คำร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยการตั้งข้อหาตามอำเภอใจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ข้อหาว่าแต่งกายเป็นหญิง นอกจากนี้ ยังมีการเตะถีบกร้อนผม ตลอดจนการเฝ้าล้อม และนำสาวประเภทสองไปปล่อยไกล ๆ เช่น ลัดทึบทำให้สาวประเภทสองต้องหาทางกลับบ้านเอง ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามมิให้สาวประเภทสองเข้าไปในสถานบริการสาธารณะในบางแห่ง เนื่องจากรูปลักษณะของสาวประเภทสองขัดแย้งกับบัตรประชาชน ซึ่งยังใช้คำนำหน้าว่า “นาย”

และภาพเฉพาะหญิงผู้ค้า โดยไม่ได้ให้ความสนใจต่อผู้ไปซื้อบริการ ผู้ค้าประเวณีจึงตกอยู่ในสภาพที่ถูกกระหน่ำซ้ำเติมจากทุกฝ่าย ที่ขาดความละเอียดอ่อนต่อปัญหา

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการทบทวน กฎหมายทั้งระบบแล้วกล่าวได้ว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายพิเศษขึ้นมารับรองว่าการค้าประเวณีเป็นธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อที่ผู้ค้าประเวณีจะได้รับความคุ้มครองตาม “ความปรารถนาดี” ของผู้ที่ยังมิได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ เพราะถ้าจะศึกษาอย่างเป็นระบบจะเห็นได้ว่า ผู้ที่ขายบริการทางเพศไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือถูกบีบบังคับโดย “กฏเหล็ก”^{๔๑} ของสถานประกอบการ ย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะลูกจ้างของสถานบริการนั้น ๆ อยู่แล้ว

เนื่องจากในสภาพความเป็นจริง สัญญาจ้างแรงงานย่อมจะไม่ระบุโดยโจ่งแจ้งว่าเป็นการจ้างมาเพื่อให้ขายบริการทางเพศ แต่จะระบุว่าให้ทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ เช่น เป็นพนักงานเดิน พนักงานต้อนรับ เพราะสังคมทั่วไปคงไม่ต้องการส่งเสริมการค้าประเวณี ยิ่งไปกว่านั้นยังต้องการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้หญิงและเด็กโดยรวมอีกด้วย

การออกกฎหมายมารับรองการค้าประเวณีโดยไม่มีการจำแนกแยกแยะ อาจจะนำไปสู่ผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อสังคม ในขั้นนี้น่าจะ

^{๔๑} สถานบริการบางแห่งจะมี “กฏเหล็ก” ซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดให้พนักงานออกไปหาลับนอนกับลูกค้าเดือนละ ๔ ครั้ง โดยจะต้องนำค่าบริการมาแบ่งให้เจ้าของสถานบริการ ถ้าพนักงานไม่ยอมปฏิบัติตาม จะต้องจ่ายเป็นเงินทดแทนมาเป็นรายครั้ง ประมาณครั้งละ ๔๐๐ บาท วิธีการเช่นนี้ จึงเป็นการบังคับให้พนักงานต้องขายบริการทางเพศ

พยายามหาทางยกเลิกบทลงโทษต่อผู้ค้าประเวณีซึ่งอายุไม่เกิน ๑๘ ปี และไม่ได้เป็นธุระจัดหาด้วย และพยายามใช้มาตรการทางสังคม ในการช่วยเหลือผู้ที่ตกอยู่ในวังวนของการค้า ซึ่งอาจรวมถึงผู้ที่เคยอยู่ใน เครือข่ายของผู้เป็นธุระจัดหา ที่ต้องการปรับเปลี่ยนอาชีพด้วย

ผู้เขียนได้ศึกษาบททวนข้อเสนอนี้เกี่ยวกับมาตรการนิติบัญญัติ และมาตรการด้านบริหาร ที่เคยเสนอไว้ในนโยบายและแผนงานหลักสตรี ระยะยาว และได้ข้อสรุปว่า ในด้านนิติบัญญัติได้มีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องไปมากพอสมควร กล่าวคือ ได้มีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายอาญา การออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า ประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปราม การค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งบังคับใช้อยู่ ๑๐ ปี ก่อนจะถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ จะแก้ไขได้ ก็ต่อเมื่อต้องให้ความสำคัญ ต่อการนำกฎหมายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นความ ก้าวหน้าอย่างมากได้แก่การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ด้วยกัน และการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน รวมทั้งกับประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านบันทึกข้อตกลงฉบับต่าง ๆ ดังที่ได้ กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังมีการสร้างกลไกการประสานงานใหม่ ๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งมีรายละเอียดอยู่มากที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อไป ทั้งหลายเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นการยกระดับความพยายามในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจน การประสานพลัง เพื่อให้เกิดการใช้มาตรการทางสังคมให้เกิดผลอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม ข้อคิดเห็นอื่น ๆ ที่ได้เสนอไว้ในนโยบายและแผนงานหลักสตรี ก็ยังจำเป็นที่จะต้องได้รับการตอกย้ำและทบทวนอยู่เสมอ จึงได้ปรับปรุงเนื้อหาและกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

(๑) การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิง และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิง ซึ่งปัจจุบันเป็นธุรกิจที่ใหญ่โตมโหฬาร ถ้าจะให้ประสบผลสำเร็จจะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและจริงจัง มีการประสานงานในทุกระดับ มีเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการติดตามและประเมินผลเป็นระยะ

(๒) ต้องมีคณะกรรมการระดับชาติที่จะกำกับดูแลในเรื่องนี้ และให้ความสำคัญต่อผู้เชี่ยวชาญ จากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ที่มีองค์ความรู้และประสบการณ์ของการประสานงาน และการทำงานในพื้นที่ ขณะนี้มีแนวโน้มที่จะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ซึ่งจะต้องดำเนินการในลักษณะของการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน โดยจะต้องประสานแผนการป้องกันและปราบปรามของรัฐที่เกี่ยวข้อง และประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน ในการให้บริการสงเคราะห์ฟื้นฟูและพัฒนาผู้ที่ถูกนำมาค้า

ทั้งนี้โดยให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ค้าประเวณี หลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่ดูถูกเหยียดหยาม กฎหมายฉบับใหม่ ๆ ที่ได้ผลักดันกันมาเป็นเวลานานทั้งที่มีผลใช้บังคับแล้ว เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ น่าจะเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันแก้ไข เนื้อหาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ได้ตอบสนองต่อ

ข้อเสนอแนะของผู้เขียนเป็นอย่างดี แต่จำเป็นที่จะต้องนำไปสู่การปฏิบัติทั้งในด้านการป้องกัน การฟื้นฟูพัฒนาผู้เสียหาย รวมทั้งการปราบปรามอาชญากรรมการค้ามนุษย์อย่างครบวงจร

(๓) ปรับปรุงกลไกในการดำเนินการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายตำรวจ อัยการ ศาล และฝ่ายราชทัณฑ์ ให้เข้มแข็งและเข้มงวดต่อผู้แสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีให้มากยิ่งขึ้น

(๔) ควบคุมธุรกิจโรงแรม และสถานบริการอื่น ๆ เพื่อมิให้เป็นแหล่งซื้อขายประเวณี

(๕) เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับภัยอันตรายของการค้าประเวณีทั้งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และต่อสังคมโดยส่วนรวม

(๖) รณรงค์เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย (legal literacy campaign) ที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีแก่กลุ่มผู้ชายบริการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

(๗) เผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีและการค้ามนุษย์แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขปัญหานอกจากนี้ ควรรณรงค์ปรับเจตคติของสังคมให้มีความเข้าใจต่อความจำเป็นที่หญิงและเด็กต้องเข้าสู่การค้าประเวณี

(๘) ส่งเสริมบทบาทสถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา สถาบันสื่อมวลชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคประชาสังคมอื่น ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ โดยเน้นการเสริมสร้างโอกาสด้านการศึกษาให้แก่เยาวชนผู้ด้อยโอกาส ซึ่งในขณะนี้เยาวชนเพศหญิงยังถูกกีดกันเชิงโครงสร้างจากสถาบันสงฆ์อยู่ เนื่องจากยังขาดนักบวชหญิงในพุทธศาสนา

ที่จะทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนเยาวชนหญิง จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดปรับปรุงสถานภาพของนักบวชหญิง

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

พ.ศ.๒๕๕๑

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ออกมายกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๑

ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ ยังมิได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดแต่เฉพาะผู้หญิงและเด็ก และกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปค้านอกราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงานบริการหรือขูดรีด บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งในปัจจุบันได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าว

เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงขยายขอบเขตความคุ้มครองให้กว้างขึ้น โดยความผิดฐานค้ามนุษย์จะครอบคลุมการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในทางเพศ การบังคับติดต่อยวะเพื่อการค้า การแสวงประโยชน์ในลักษณะอื่น

โครงสร้างการบังคับใช้กฎหมาย

โครงสร้างในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประกอบด้วยคณะกรรมการ ๒ ระดับ ระดับแรก เป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปปม.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการเป็นระดับรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- กระทรวงกลาโหม
- กระทรวงการต่างประเทศ
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงยุติธรรม
- กระทรวงแรงงาน

คณะกรรมการชุดนี้กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัด พ้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปีด้านละหนึ่งคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และในจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิตามที่ได้กล่าวมาต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

คณะกรรมการในลำดับรองลงมา ได้แก่ คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงจากกระทรวงต่างๆ และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยให้รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการชุดนี้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน ซึ่งกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสตรี กึ่งหนึ่งเช่นกัน การมีส่วนร่วมของผู้หญิง ซึ่งต้องมีความเข้าใจในประเด็นบทบาทและความสัมพันธ์หญิงชาย รวมทั้ง การมีเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติทั้งหญิงและชายที่มีคุณสมบัติดังกล่าว น่าจะทำให้การดำเนินงานในเรื่องนี้มีความละเอียดอ่อนและรอบด้านมากขึ้น

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) และคณะกรรมการประสานงานและกำกับการดำเนินงานและป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) ได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการทั้งสองระดับ

(มาตรา ๒๖)

มีมาตรการทางกฎหมายและทางสังคมหลายมาตราที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้บรรลุเป้าหมายมากขึ้น เช่น มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวได้ แต่ต้องไม่เกิน ๒๔ ชั่วโมง” ถ้าเกินต้องขออำนาจขยายเวลาจากศาล และศาลจะอนุญาตได้ไม่เกิน ๗ วัน การจัดให้ผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวตามมาตรานี้จะต้องจัดให้อยู่ในสถานที่อันสมควร ซึ่งมีใช้ห้องขังหรือสถานคุมขัง การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ให้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนโดยเคร่งครัด

มาตรา ๓๐ อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการเข้าถึงเอกสาร/ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งส่งมาตามช่องทางต่างๆ เพื่อสืบเสาะหาขบวนการค้ามนุษย์

มาตรา ๓๑ การสืบพยานล่วงหน้า การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

มาตรา ๓๓-๓๖ เป็นวิธีการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ เช่น อาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนา การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรม ของผู้เสียหาย การคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เสียหายและครอบครัว

มาตราที่นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งคือมาตรา ๓๗ ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟู การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการให้มีการพ้องผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับใบอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวตามกฎหมายได้ ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก”



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สภาพปัญหา

ในฐานะภาคือนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ (The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Woman) ดั่งนั้นประเทศไทยจึงมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญา ซึ่งมีสาระสำคัญว่า อนุสัญญาฯ รับรองความเสมอภาคในสิทธิและโอกาสของผู้หญิงที่จะพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของตน และโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ทั้งในฐานะ “ผู้ทำการพัฒนา” และ “ผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา”

การกีดกันหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในอดีตไม่ว่าเป็นผลจาก คำนิยม ประเพณี หรือกฎหมาย นอกจากไม่เป็นธรรมต่อเพศหญิง แล้วยังเป็นการปิดกั้นโอกาสของสังคมที่จะได้รับประโยชน์จากเพศหญิง ด้วย นอกจากนี้ภาวะความเป็นมารดาของเพศหญิง ซึ่งจะต้องสืบทอด เผ่าพันธุ์ของมนุษย์ และการมีบทบาทอย่างสำคัญในการอบรมเลี้ยงดูบุตร ควรจะได้รับการปกป้องคุ้มครอง เพศชายและสังคมควรแบ่งเบาภาระ

ที่ไม่เกี่ยวกับสภาพทางร่างกายของเพศหญิง รัฐภาคีจะดำเนินนโยบาย และอาศัยมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เพศหญิง บรรลุถึงความเสมอภาคและให้การปกป้องคุ้มครองแก่เพศหญิง ความเสมอภาคทางกฎหมายทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ เป็น มาตรการเบื้องต้นที่จะนำไปสู่ความเสมอภาคทางเพศ

ในขณะที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรสู่สังคมอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการ จากครอบครัวขยายสู่ครอบครัวเดี่ยว และแนวโน้มที่ผู้หญิง ต้องทำหน้าที่รับผิดชอบในฐานะหัวหน้าครัวเรือนมีจำนวนมากขึ้น แต่การ ปรับเปลี่ยนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ ความเปลี่ยนแปลงนี้ยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า

ถึงแม้ว่ารัฐจะมีพันธกรณีทางการเมืองต่อเรื่องความเสมอภาค ระหว่างหญิงชาย อันเป็นผลผูกพันจากการเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่าง ประเทศหลายฉบับ ประกอบกับหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นต้นมา แต่นโยบายและหลักกฎหมายเรื่องความเสมอภาคเหล่านี้ เป็นเพียงตัวอักษร ที่ยังขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับ และเมื่อเปรียบเทียบกับอนุสัญญา ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบแล้ว สรุปได้ว่า แม้กระทั่งปัจจุบัน ผู้หญิงก็ยังไม่มีความเสมอภาคทางกฎหมาย และไม่ได้ รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกับเพศชายในหลายด้าน

นอกจากเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายแล้ว สังคมไทย ในยุคปัจจุบันยังต้องเผชิญหน้ากับการเรียกร้องความเสมอภาคของผู้มี ความแตกต่างหลากหลายทางเพศอีกด้วย

ในขณะที่ผู้หญิงต้องร่วมรับภาระทางเศรษฐกิจของครอบครัว เพิ่มขึ้นควบคู่กับภาระหน้าที่ต้องงานบ้าน และผู้หญิงเป็นจำนวนมากต้อง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าครอบครัว แต่ค่านิยมวัฒนธรรมประเพณีเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ในครอบครัวก็ยังตั้งอยู่บนรากฐานความคิดดั้งเดิมตายตัว ที่ถือว่าสามีเป็นหลักของครอบครัวและเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัว กฎหมาย ครอบครัวของไทยได้เคยกำหนดสิทธิหน้าที่ของคู่สมรสไว้อย่างไม่เสมอภาค ทำให้ชายมีสิทธิทั้งทางกฎหมายและตามค่านิยมของสังคมต่อประเพณีของผู้หญิง นับตั้งแต่เป็นคู่หมั้นกัน หญิงมีหน้าที่ต้องซื้อสตัยจรงักติดอขายอย่งไม่มี เงื่อนไขในสถาบันสมรส แต่กฎหมายที่ใช้บังคับมาหลายร้อยปีกลับผ่อนปรน ให้ชายมีเสรีภาพที่จะมีเพศสัมพันธ์นอกสมรสได้

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายในปลายปี พ.ศ.๒๕๕๐ และดูเหมือนว่าหญิงและชายจะมีความเสมอภาคมากขึ้น แต่ประเด็นสำคัญ เช่น วิธีการจดทะเบียนสมรสและการจดทะเบียนหย่าก็ยังไม่มีการปรับปรุง แก้ไขให้รัดกุมขึ้น นอกจากการแก้ไขตัวบทกฎหมายแล้วยังมีความจำเป็น ที่ต้องเผยแพร่รณรงค์ให้เห็นความสำคัญของการส่งเสริมความเสมอภาค ระหว่างเพศในสถาบันครอบครัว มิฉะนั้นความเหลื่อมล้ำในเรื่องสิทธิ และหน้าที่ของสามีภริยาในทางความเป็นจริงคงจะดำรงอยู่ไปอีกนาน ก่อให้เกิดปัญหาคุณธรรมทางเพศที่ไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นต้นเหตุสำคัญ ของปัญหาสังคมอื่น ๆ

นอกจากสังคมไทยจะเผชิญกับปัญหากฎหมายและค่านิยม ของสังคมที่ขาดความเสมอภาคทางเพศแล้ว ยังพบว่ากฎหมายบางเรื่อง ล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเป็นกฎหมาย ที่ไร้สภาพบังคับ กฎหมายนี้ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้ง

ซึ่งบทบัญญัติว่าการทำแท้งเป็นความผิดอาญา เว้นแต่จะเป็นการกระทำโดยแพทย์เพื่อรักษาสุขภาพของผู้หญิง หรือการตั้งครรภ์เกิดจากการที่ผู้หญิงถูกข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ ข้อยกเว้นที่จำกัดนี้นำไปสู่การลักลอบทำแท้ง ซึ่งผู้หญิงต้องเสี่ยงชีวิต และเสียค่าบริการสูงเมื่อเกิดติดเชื้อหรือตกเลือดมาก ก็ต้องนำหญิงส่งโรงพยาบาล ทำให้รัฐสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลอีกเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังมีโรคทางพันธุกรรมที่จำเป็นต้องทำแท้ง ซึ่งแพทย์ต้องเสี่ยงทำแท้งให้โดยผิดกฎหมาย

กฎหมายที่ไร้สภาพบังคับอีกกลุ่มหนึ่งคือ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิง ธุรกิจบริการทางเพศจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว และได้รับการสนับสนุนจากอิทธิพลและอำนาจต่าง ๆ ธุรกิจเหล่านี้บ่อนทำลายสุขภาพอนามัยของประชาชน สถาบันครอบครัว และจริยธรรมของสังคม

แนวโน้มของสตรีที่เป็นหัวหน้าครอบครัวมีมากขึ้น และสตรีมีอายุยืนยาวกว่าบุรุษ การอพยพของแรงงานสตรีจากชนบทสู่เมือง ปัญหาสังคมซึ่งส่งผลกระทบต่อสตรีในหลายรูปแบบ ทำให้สตรีและบุตรเกิดความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือในการดำรงชีวิตอย่างปกติ ขณะนี้กฎหมายที่เกี่ยวกับการสงเคราะห์ครอบครัวและประโยชน์ที่จะได้รับยังไม่ได้เอื้อประโยชน์แก่ผู้หญิงอย่างเต็มที่ มีปรากฏการณ์ที่ลูกจ้างหญิงซึ่งมีครรภ์ถูกเลิกจ้างอยู่เสมอ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องผิดกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า การที่จะให้ผู้หญิงได้รับความเสมอภาคทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกับชายนั้น ในเบื้องต้นจะต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ไม่เสมอภาคกัน แต่การแก้ไขกฎหมายมิใช่เป็นเรื่องที่จะดำเนินการได้โดยง่ายเพราะตราบไต่ที่เจตคติของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือบทบัญญัติกฎหมายยังไม่ยอมรับหลักการของความเสมอภาคทางเพศ การผลักดันแก้ไขกฎหมาย ก็จะเป็นไปอย่างยากลำบาก

ดังนั้นการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางเพศ ซึ่งเริ่มต้นจากความเสมอภาคทางกฎหมาย จึงต้องกระทำอย่างเป็นกระบวนการครบวงจร โดยพิจารณาถึงปัจจัยบุคคลที่เกี่ยวข้องและยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

(๑) รัฐต้องให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ของผู้หญิงที่เป็นปัจเจกบุคคลทุกคนอย่างแท้จริง มิใช่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และต้องให้หลักประกันต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้หญิงอย่างเท่าเทียมกับบุรุษ

(๒) รัฐพึงตระหนักว่าเพศหญิงเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศ และเริ่มมีจำนวนมากกว่าเพศชายเกือบ ๑ ล้านคน ดังนั้นเพศหญิงย่อมมีบทบาทและคุณูปการต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไม่น้อยกว่าบุรุษ เพศหญิงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะธำรงรักษาเผ่าพันธุ์เชื้อชาติ สังคมและวัฒนธรรมของชาติสืบไป

(๓) รัฐพึงตระหนักถึงความสำคัญพิเศษของเพศหญิง ในฐานะมารดาซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดและโอบอุ้มชีวิต ในฐานะภริยาซึ่งต้องเสียสละความสุขและความก้าวหน้าส่วนตัวเพื่อการดำรงอยู่ของครอบครัว และในฐานะมนุษย์ผู้มีอิสระเสรีภาพ คุณค่าและเกียรติศักดิ์อย่างสมบูรณ์ การกระทำใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะลดศักดิ์ศรีของเพศหญิงให้เป็นเพียงวัตถุทางเพศ ไม่ว่าจะโดยรัฐหรือเอกชน จะต้องถูกป้องกันและปราบปรามโดยรัฐ

(๔) เพื่อเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐจะต้องปฏิบัติต่อเพศหญิงอย่างเป็นธรรม รัฐจะต้องไม่ถือเอาเรื่องเพศมาเป็นข้ออ้างในการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง และรัฐมีบทบาทหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองเพศหญิงมิให้ถูกเลือกปฏิบัติจากบุคคลอื่น

(๕) รัฐต้องมีนโยบายส่งเสริมหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และต้องกำกับดูแลให้หลักการดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังในทุกระดับ รัฐต้องให้โอกาสแก่เพศหญิงในการพัฒนาศักยภาพของตนในทุกด้านและส่งเสริมให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกิจการของชุมชนและประเทศอย่างเท่าเทียมชาย

(๖) รัฐต้องเป็นผู้บุกเบิกและเป็นตัวอย่างที่ดีในการส่งเสริมและปฏิบัติตามหลักเรื่องความเสมอภาคทางกฎหมาย เพื่อสร้างศรัทธาและแบบอย่างแก่ประชาชน รัฐจะต้องพยายามแสวงหามาตรการขจัด การเลือกปฏิบัติ และมาตรการชั่วคราวเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสของเพศหญิง (Affirmative Action) และรัฐควรเป็นต้นแบบในการใช้มาตรการพิเศษ

(๗) ในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม รัฐต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านลบต่อเพศหญิง และจะต้อง

ป้องกันและหลีกเลี่ยงมิให้เกิดผลดังกล่าว

(๘) รัฐต้องให้ออกาสผู้หญิงในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย และกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อตน และจะต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ ผู้หญิงมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และแผนการดำเนินงาน ของรัฐอย่างเท่าเทียมชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวเนื่อง กับผู้หญิงโดยตรง

(๙) รัฐมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองฐานะบทบาทของความเป็นมารดา และภริยาของเพศหญิง เพื่อให้เพศหญิงสามารถปฏิบัติหน้าที่อันมี ความสำคัญต่อการดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างเต็มที่ รัฐจึงต้องจัดบริการ และสวัสดิการสังคม เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลเพศหญิงซึ่งอยู่ในฐานะ และบทบาทนี้ และรัฐมีหน้าที่ต้องปลูกฝังเจตคติและความเข้าใจของสังคม ต่อเรื่องราวดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้สังคมตั้งข้อรังเกียจหรือนำประเด็น ดังกล่าวมาเป็นอุปสรรคกีดขวางความก้าวหน้าของเพศหญิง

ข้อเสนอแนะด้านมาตรการ

มาตรการด้านนิติบัญญัติ

(๑) การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาค ระหว่างหญิงชายไว้อย่างชัดเจนอีกทั้งยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำ บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ต้องคำนึงถึง สัดส่วนที่เหมาะสม และเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย (มาตรา ๙๓)

แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงในทุกระดับ ทั้งนี้โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือ ในพระราชบัญญัติเลือกตั้ง^๑

นอกจากนี้ ควรผลักดันให้มีข้อความในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้การยอมรับบทบาทสร้างสรรค์ประเทศชาติและสังคมของผู้หญิง^๒

(๒) เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ

ความผันผวนทางการเมืองในหลายช่วงที่ผ่านมา ทำให้การฝากความหวังไว้ที่รัฐธรรมนูญประการเดียวน่าจะเป็นสถานะที่สุ่มเสี่ยง ดังนั้น เพื่อให้เกิดหลักประกันว่าบทบัญญัติเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศจะไม่สูญหายไป น่าจะเร่งรัดให้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศ ซึ่งได้ดำเนินการยกร่างมาแล้วระยะหนึ่งให้ออกมาใช้บังคับโดยเร็ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่กำลังยกร่างครอบคลุมความเสมอภาค

^๑ รายละเอียดโปรดดู อาชีววรรณ จตุทอง มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมทางการเมือง วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

^๒ รัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์จะมีข้อความดังที่กล่าวนี้

ด้านการทำงาน ด้านการศึกษาและฝึกอบรม หรือด้านการให้สิ่งอำนวยความสะดวกหรือให้บริการ การให้สิทธิประโยชน์ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

(๓) นอกเหนือจากการผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศ ตามที่ได้กล่าวมาในข้อ (๑) แล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสังคายนากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพและบทบาทของสตรี รวมทั้งผลักดันกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้หญิง ตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในตอนท้ายของแต่ละบท

ตัวอย่างของกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานทำให้แท้งลูก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการดำเนินคดีความรุนแรงทางเพศต่อสตรี ในทำนองเดียวกันกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา ฉบับที่ ๑๒ และ ฉบับที่ ๒๐ พระราชบัญญัติสถานบริการ”๓ การคุ้มครองสิทธิในการลาเพื่อดูแลบุตรของชาย พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัวฯ เป็นต้น

(๔) มาตรการด้านนิติบัญญัติอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ กระบวนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างครบวงจรและต่อเนื่อง กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๔.๑) การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อสรุปในแต่ละหลักการ และเหตุผลของการจัดทำกฎหมาย

^๓ รายละเอียดโปรดดู มาตาลักษณะ อรุณโรจน์, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียม (ระยะที่๒), สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ๒๕๕๐

(๔.๒) การยกร่างกฎหมาย

(๔.๓) การเผยแพร่หลักการและเหตุผล และการผลักดัน เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติสนับสนุนร่างกฎหมาย (Lobbying)

(๔.๔) การเผยแพร่ข่าวสารให้การศึกษาแก่สาธารณชน เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ๆ

(๔.๕) การติดตามประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อ ประโยชน์ในการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นธรรมและสอดคล้องกับการ เปลี่ยนแปลงของสังคม

กระบวนการที่กล่าวมาแล้วนี้ สามารถดำเนินการผ่านกลไก การผนวกมิติหญิงชายในกระแสหลักการพัฒนา (Gender Mainstreaming -GM) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับแนวทางการดำเนินการดังกล่าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๔ มติดังกล่าว กำหนดให้หน่วยงานระดับกรมและระดับกระทรวงแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง ด้านความเสมอภาคหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer-CGEO) และกำหนดให้ตั้งศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย (Gender Focal Point-GFN)

ในหน่วยงาน ๒ ระดับนี้ หน่วยงานของราชการมีหน้าที่จัดทำ แผนแม่บท เกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในหน่วยงาน รวมทั้งการจัดทำแผนการดำเนินงานของหน่วยงานบนหลักความเสมอภาค และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคในหน่วยงาน เพื่อนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นรายปี

มาตรการด้านการบริหาร ได้แก่ มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น มาตรการเหล่านี้จะสำเร็จได้

ก็ด้วยการระบุปัญหาที่ดำรงอยู่และร่วมกันแสวงหาแนวทางและรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายที่จะเป็นประโยชน์มากขึ้น มาตรการด้านการบริหารยังรวมไปถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและความเข้าใจของกลไกของรัฐต่อเรื่องสตรีให้ดีขึ้น การออกคำสั่งพิเศษหรือการกำหนดแนวทางการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือการดำเนินการอื่น ๆ ของฝ่ายบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มาตรการดังกล่าวนี้สามารถใช้กลไกการผนวกมิติหญิงชายในกระแสหลักการพัฒนา (Gender Mainstreaming - GM) ที่กล่าวมาแล้วเช่นกัน

มาตรการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและอาญา และกระบวนการยุติธรรมด้านอื่น ๆ ในประเด็นผู้หญิง

ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เช่น

(๑) การหารือเรื่องการจัดตั้งหรือมอบหมายให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยการร้องทุกข์ของผู้เสียหายซึ่งถูกเลือกปฏิบัติ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศได้กล่าวถึงประเด็นนี้ โดยกล่าวถึงเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า เพื่อส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศและให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์หรือบรรเทาทุกข์แก่ผู้เสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติของภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม (มาตรา ๖)

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศ (อทพ.) ขึ้นมาเป็นคณะกรรมการกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานเพื่อให้ความคุ้มครองและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ (มาตรา ๑๕) โดยให้สำนักงานกิจการสตรีและสถาบัน

ครอบครัว (สค.) ทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมงานของคณะกรรมการส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศ (อทพ.) และงานของคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.)

(๒) การจัดกิจกรรมเสริมและแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อเสริมความรู้ และปรับเปลี่ยนเจตคติของข้าราชการตุลาการและกึ่งตุลาการเกี่ยวกับ ประเด็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิง การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น เกี่ยวกับนโยบายในการวินิจฉัยคดี และลงโทษการกระทำความผิด ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้หญิง และส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคม

มาตรการเผยแพร่นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสตรี

นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสตรีของรัฐ ตลอดจนเจตนารมณ์ ควรได้รับการเผยแพร่ให้กว้างขวางเพื่อให้เกิดความรู้ กลุ่มเป้าหมาย ที่สำคัญ ได้แก่

- (๑) กลไกของรัฐทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ เช่น ผู้มีอำนาจ กำหนดนโยบาย และแผนงาน ข้าราชการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจทุกระดับ
- (๒) ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในระดับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการประสานงาน
- (๓) ผู้หญิงกลุ่มต่าง ๆ
- (๔) ประชาชนทั่วไป

กิจกรรมการเผยแพร่ควรเลือกรูปแบบให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย และควรเน้นวิธีการมีส่วนร่วมของผู้ร่วมกิจกรรมให้มากที่สุด ความรู้ และความเข้าใจดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

มาตรการด้านการให้ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิง (Legal Literacy)

กลุ่มเป้าหมายของการเผยแพร่ความรู้ควรเป็นทั้งเพศหญิงและประชาชนโดยทั่วไป การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ผู้หญิงจะช่วยเสริมความรู้ความเข้าใจของผู้หญิง และจะเป็นการป้องกันมิให้ผู้หญิงถูกเอารัดเอาเปรียบ

ส่วนการให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไปจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักและให้ความเคารพ ต่อสิทธิเสรีภาพและคุณูปการของเพศหญิงต่อสังคม อันจะนำไปสู่การพิทักษ์ปกป้อง และงดเว้นจากการละเมิดสิทธิของเพศหญิง การเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงควรใช้ช่องทางการศึกษาทุกประเภท และทุกระดับ โดยใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น

- (๑) สอดแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงและกฎหมายในวิชาต่าง ๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายครอบครัว กฎหมายมรดก สังคมกับกฎหมาย วิชาสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต
- (๒) สนับสนุนให้เปิดวิชา “สตรีและกฎหมาย” ในคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนทุกแห่ง
- (๓) สนับสนุนวิจัยด้านผู้หญิงกับกฎหมายและนโยบายของรัฐ
- (๔) กระตุ้นนักศึกษาและอาจารย์ในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ มนุษย์ศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและความเสมอภาคทางเพศ ให้มีบทบาทส่งเสริมหลักการและกิจกรรมดังกล่าว
- (๕) จัดการศึกษาต่อเนื่องในเรื่องนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับ

ผู้หญิงให้บุคลากรของรัฐ และหน่วยงานเอกชน

(๖) ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัยในเนื้อหาเดียวกัน

มาตรการด้านการให้บริการทางกฎหมายและบริการสังคมอื่นๆ

แก่ผู้หญิง

รัฐควรจัดบริการด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้หญิง ผู้เดือดร้อน โดยการสนับสนุนให้หน่วยงานเอกชน สถาบันการศึกษา สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ สามารถดำเนินงานให้ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ควรให้บริการในด้านที่จำเป็นอื่น ๆ ในการนี้รัฐควร ทบทวนบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

มาตรการส่งเสริมให้ผู้หญิงมีบทบาทและมีส่วนร่วมกำหนด นโยบาย ออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น

รัฐต้องอาศัยมาตรการพิเศษ (Affirmative Action) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในด้านเหล่านี้ โดยควรกำหนด เป็นแผนปฏิบัติการรูปธรรมของการส่งเสริมแต่ละด้าน ซึ่งมีเป้าหมายแน่นอน และมีมาตรการในการติดตามและประเมินสัมฤทธิ์ผล

มาตรการด้านการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิง กฎหมาย และนโยบาย ของรัฐ ควรต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่สมบูรณ์ อันจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายและกลไกของรัฐ และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรศึกษาค้นคว้าเปรียบเทียบด้านสิทธิและเสรีภาพ ของผู้มีความหลากหลายทางเพศ เพื่อแสวงหาหลักเกณฑ์ทางสังคม และกฎหมายที่เหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

กรวิภา บุญชื้อ. แนวคิดการพัฒนาศตริ : มุมมองการวิเคราะห์
เชิงหญิงชาย. โครงการสตรียและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘, ๓๒ หน้า

กรวิภา บุญชื้อและมาลี พฤกษ์พงศาวลี. มาตรฐานและตัวชี้วัด
ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย, สำนักงานกิจการสตรีและสถาบัน
ครอบครัวและโครงการสตรียและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ (๒๕๕๒) ในหน้า ๔๓ ของหนังสือเล่มนี้ อธิบาย
ความหมาย “ความเสมอภาคทางเพศ” ไว้ ดูรายละเอียด
ในล้อมกรอบท้ายบรรณานุกรม

ชุมพร ประจุสานนท์. “แนวคิดเรื่องกฎหมายสัญชาติ” รวมบทความ
ทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๐ ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์
ชัยนาม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนาจิตรา สายสุนทร. หลักกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง :
กฎหมายสัญชาติไทย. สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๖.

ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. ประมวลกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๔๐
ฉบับอ้างอิง. สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๕, ๒๕๔๐.

วราภรณ์ แซ่มสนิท ผู้แปล, วีระ สมบูรณ์ บรรณาธิการ. **ข้อเสนอแนะทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ.** สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (General Recommendations adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, United Nations High Commissioner For Human Rights) โครงการจัดตั้งสำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, สถานทูตอังกฤษในประเทศไทย. สุธาตา ทวีสิทธิ์. **เพศภาวะ : การทำร้ายร่างกาย การค้นหาตัวตน.** กรุงเทพฯ บริษัทอมรินทร์ พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๔๗

วิทยานิพนธ์

ธัญภา พรหมรักษ์. **ผู้หญิง ความรุนแรงในครอบครัว การหย่าร้างในฐานะทางเลือก.** วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสตรีศึกษา วิทยาลัยสหวิทยาการ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๐.

สุวรรรณ ชันไพบูลย์. **ปัญหาสิทธิของสตรีที่สมรสซ้อนโดยสุจริต : มาตรการป้องกันและเยียวยาตามกฎหมายและสิทธิมนุษยชน.** หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๔.

เอกสารวิชาการ

กนิษฐา วิเชียรเจริญ, คุณหญิง และคณะ. “สตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ” นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๔ - ๒๕๔๕). คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักรายการ รัฐมนตรี, ๒๕๓๗.

กิตติ เสรีบุตร. รัฐและการควบคุมการค้าประเวณี, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. รายงานสถานการณ์สังคมและรายงานปี พ.ศ.๒๕๓๖ - ๒๕๓๗. สำนักงานเลขานุการคณะรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม.

จันทวิภา อภิสุข. รายงานผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี. เอกสารประกอบการสัมมนา “การติดตามงานและการประเมินผล เพื่อแก้ปัญหาการค้าประเวณี. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงาน สตรีแห่งชาติ (กสส.) ๒๗ กันยายน ๒๕๓๖.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. สถานภาพผู้หญิง : อดีต ปัจจุบัน อนาคต. เอกสารประกอบการสัมมนาเนื่องในโอกาสปีสตรีไทย, กสส, ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖.

เปรมปรีดา ปราโมช ณ อยุธยา. เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องกระเทย ห้ามเข้า, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประเพณีสตรีศึกษา ครั้งที่ ๘ (๑๖ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐). โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา และหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสาขาสตรีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕ - ๒๕๔๙). สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔). สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

รายงานการศึกษาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙.

รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ฉบับที่ ๔ - ๕ (ฉบับรวม). สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

วิมลศิริ ชำนาญเวช. กฎหมายเกี่ยวกับสตรี. เอกสารประกอบการสัมมนาเนื่องในโอกาสปีสตรีไทย. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖.

มาลี พฤกษ์พงศาวลี. “สตรีกับกฎหมาย” แผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๔๔).

มาลี พฤกษ์พงศาวลี. “สตรีกับกฎหมาย” นโยบายและแผนหลักงานสตรี (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๔๔).

มูลนิธิผู้หญิง. รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง “การแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก”. สภาวิจัยแห่งชาติ.

สรุปการดำเนินงาน การประสานการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาโสเภณี และโสเภณีเด็ก. รายงานในการสัมมนา เรื่อง การติดตามงานและการประเมินผลเพื่อแก้ปัญหาการค้าประเวณี. วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๖.

บทความ

“เด็กน้อยแห่งราตรีกรุงเทพฯ” วารสารเสขิยธรรม. ถนนหนังสือ, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑๙, เดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๖.

บำรุง ตันจิตติวัฒน์. **“การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าว”.** วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓, ๒๕๒๗.

ปราณี วงษ์เทศ ผู้แปล (Emily และ Per Olla D’Aulaire ผู้เขียน). **“พิธิขลิบอวัยวะเพศของสตรี” (Trail)** เพศและวัฒนธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ตุลาคม ๒๕๔๔, หน้า ๒๕๖ - ๒๖๔.

วิมลศิริ ชำนาญเวช. **“มาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือเด็กที่มีพ่อหรือแม่เพียงคนเดียว”.** วารสารนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐.

ศิริพร สโครบาเน็ค. **“การค้าหญิง เพียงความเข้าใจอาจจะพอเพียง”.** วารสารวิถีทรรศน์ ; ชุติโลกาภิวัตน์ ๑๗ เซกส์ข้ามชาติอินเทอร์เน็ต. ๒๕๔๔.

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์. **“เส้นทางการศึกษาสถาบันสงฆ์”.** หนังสือเดอะเนชั่นรายสัปดาห์. ปีที่ ๒ (๕) ฉบับที่ ๘๑ (๑๐๒), ๒๔ - ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖.

สุวดี ธนประสิทธิ์พัฒนา. “สถานภาพทางสังคมของสตรีไทยในสมัย
ปฏิรูปประเทศ”. วารสารอักษรศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๒, กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๓๔.

รายชื่อกฎหมาย

คำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ และประกาศกระทรวงมหาดไทย
เรื่องการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๑๕ และประกาศที่เกี่ยวข้อง
ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ และกฎกระทรวง

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๔ และกฎกระทรวง

ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๐.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ - ๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕.

สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗. สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติแก้ไข
เพิ่มเติมที่เกี่ยวข้อง.

โกคิน พลกุล. เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย. บริษัทประชาชนจำกัด.

๒๕๒๕

พระราชกฤษฎีกาการขนานคำนำหน้านามสตรี พ.ศ.๒๔๖๐

พระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.๒๔๗๑

พระราชบัญญัติการปกครองลักษณะท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม
พ.ศ.๒๕๒๕

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒
- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖
- พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๐
- พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓
- พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.๒๕๓๘
- พระราชบัญญัติปราคการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓
- พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔
- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘
- พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๔
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.๒๕๓๕
- ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๕ กรมประชาสัมพันธ์
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙
คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔. สำนักพิมพ์
วิญญูชน.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ
พุทธศักราช ๒๕๕๐

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women). คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.)

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, กฎหมายที่ได้รับการแก้ไขเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เสริมสร้างความเสมอภาคหญิงชาย (กันยายน ๒๕๕๑)

ความเสมอภาคทางเพศ หมายถึง การที่ผู้หญิงและผู้ชายใช้ประโยชน์จากโอกาส ทรัพยากร และผลตอบแทนจากการพัฒนาที่มีคุณค่าทางสังคมอย่างเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคทางเพศไม่ได้หมายถึง การที่ผู้หญิงและผู้ชายเหมือนกัน แต่หมายถึง การมีศักยภาพในการใช้โอกาสในสังคมและชีวิตที่เท่าเทียมกัน ดังนั้นการปฏิบัติต่อผู้หญิงและผู้ชายอย่างเท่าเทียมกันนั้นอาจไม่เพียงพอที่จะสร้างความเสมอภาคทางเพศได้ เพราะการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในบริบทของความไม่เสมอภาคอาจเป็นการคงไว้ซึ่งความเหลื่อมล้ำหรือเป็นการตอกย้ำความเหลื่อมล้ำให้ยิ่งรากลึกมากขึ้น

การได้มาซึ่งความเสมอภาคทางเพศก็คือ การได้มาซึ่ง สถานะ สิทธิ และความรับผิดชอบที่เท่าเทียมกันของผู้หญิงและชาย การเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบ จึงหมายถึงระบบที่ทำให้ผู้ชายอยู่ในสถานะที่สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสต่างๆ ได้ดีกว่าผู้หญิง ดังนั้นในการพิจารณามาตรการเพื่อลดข้อเสียเปรียบของผู้หญิงจึงต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบถึงอุปสรรคซ่อนเร้นที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม โดยมุ่งในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม ไม่ใช่เพียงแต่ความเท่าเทียมกันทางโอกาส

ความเป็นธรรมทางเพศ (gender equity) เป็นกระบวนการในการให้ความยุติธรรมต่อผู้หญิงและผู้ชาย กระทำได้โดยการมีมาตรการเพื่อชดเชยข้อเสียเปรียบทางประวัติศาสตร์และสังคมที่มีผลให้ผู้หญิงและผู้ชายไม่สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างเท่าเทียมกัน ความเป็นธรรมทางเพศเป็นหนทางนำไปสู่ความเสมอภาคทางเพศซึ่งต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติเชิงสถาบันและความสัมพันธ์เชิงสังคมที่ตอกย้ำและคงไว้ซึ่งความเหลื่อมล้ำต่างๆ

เอกสารภาษาอังกฤษ

Chatsumarn Kabilsingh. **A Place for Women on Earth : Buddhist Perspective.** รายงานนำเสนอที่ The Parliament of World's Religions, Palmer House, Chicago, U.S.A., August ๒๘ - Sept ๔, ๑๙๙๓.

Donald P. Kommers. **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany.** Second Edition.

Discrimination Against Women : The Convention and the Committee. Human Rights Fact Sheet No.๒๒

Niramon Prudtatorn. "A Look Back At Anger : My Journey Towards Buddhism". **วารสาร Seeds of Peace.** Vol.๑๐, No. ๑, Jan – Apr ๑๙๙๔.



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอีก ๑๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพุทธศักราช ๒๕๔๒

๑. ส่งเสริมการเคารพ และการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ

๒. ตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

๓. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

๕. ส่งเสริมความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นใดด้านสิทธิมนุษยชน

๖. จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เสนอต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

๗. ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เสนอต่อรัฐสภา

๘. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าไปเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๙. แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย

๑๐. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดแรก

- | | |
|---|-----------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก | ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัส ดิษฐากิษย์ | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๓. คุณหญิงจันทน์ สันตะบุตร | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๔. นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๕. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ
นพ.ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๖. นายवंสันต์ พานิช | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทิน นพเกตุ | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๘. นางสุนี ไชยรส | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๙. นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิน | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๑๐. คุณหญิงอัมพร มีสุข | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๑๑. นางสาวอาภร วงษ์สังข์ | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |

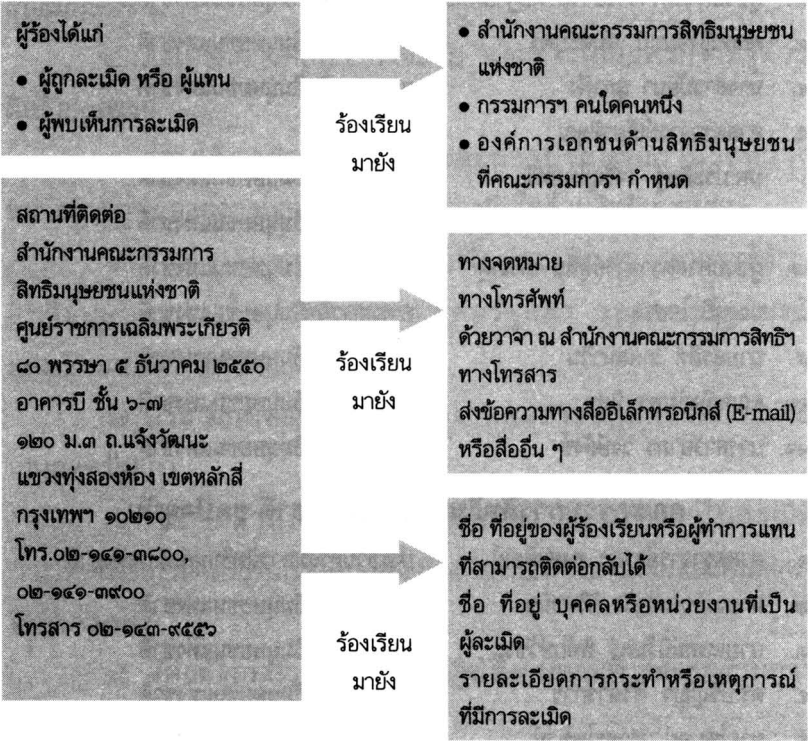
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดปัจจุบัน

- | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์ | ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๒. นายแพทย์แท้จริง ศิริพานิช | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๓. นายแพทย์นรินทร์ พิทักษ์วัชร | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๔. ดร.ปริญญา ศิริสารการ | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๕. นายไพบุลย์ วราทะไพฑูรย์ | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๖. พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัต | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๗. นางวิสา เบ็ญจมนโน | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |

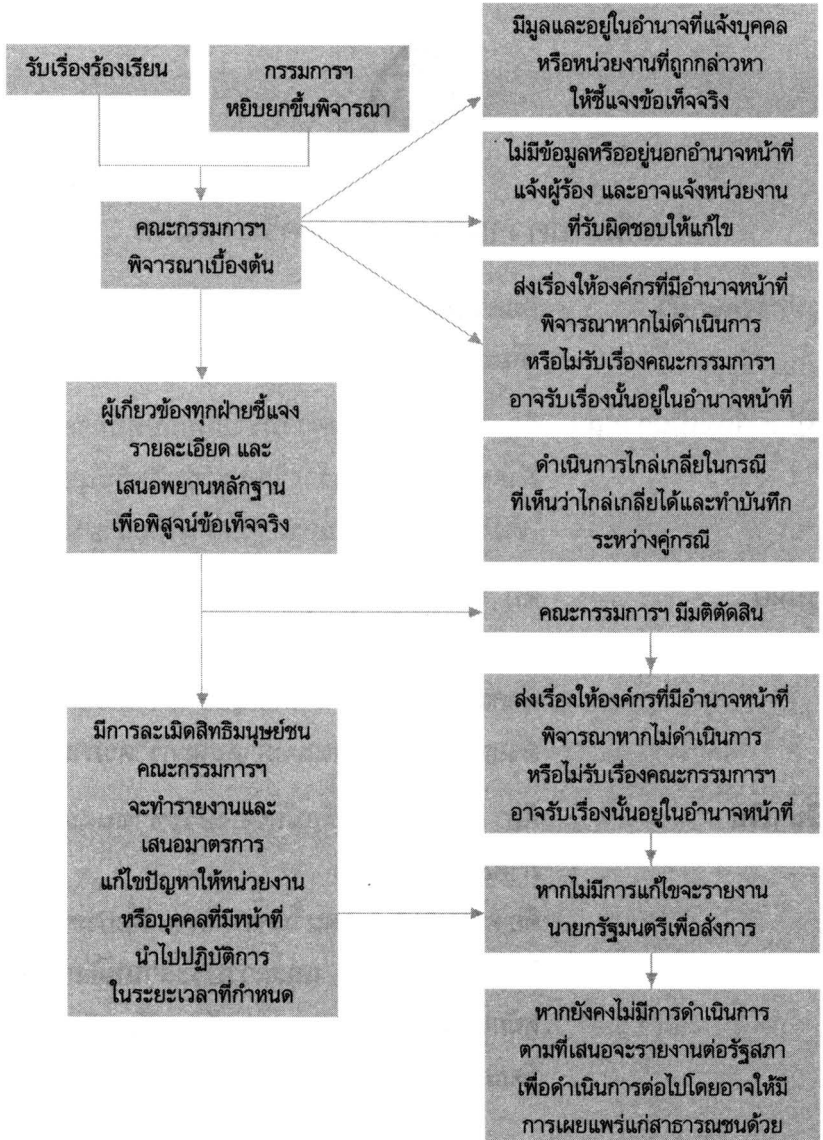
ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- | | |
|-------------------------|--|
| นางอรินณพงศ์ สุตรสุคนธ์ | เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| นายประณูญ สุวรรณภักดี | รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| นายวีรวิทย์ วีรวิทย์ | รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |

กระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน



การร้องเรียนเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน





คำอธิบายความหมายของเครื่องหมาย

- รูปทรงดอกบัว** คือความมีคุณธรรม ความเอื้ออาทร ระหว่างเพื่อนมนุษย์ อันเป็นจริยวัตร อันดีงามของคนไทย
- รูปคนล้อมเป็นวงกลม** คือ การสร้างพลังความร่วมมือกับทุกภาคส่วน สังคม เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน ให้เป็นส่วนสำคัญในกระบวนการพัฒนาประเทศ
- รูปมือ** คือ การร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศในการโอบอุ้มคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ด้วยหลักแห่งความเสมอภาคและภราดรภาพ
- สีน้ำเงิน** คือ สีของความเชื่อมั่นของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคม
- คือ ความมุ่งมั่น อดทน ในการทำงานเพื่อประชาชน คือ ความสามัคคี และการประสานพลังอย่างหนักแน่นจากทุกภาคส่วนของสังคมเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย



ภาพต่อเนื่องจากภาพปก ผู้หญิงที่มีบทบาทในการผลักดันงานด้านการพัฒนาสถานภาพสตรีในประเทศไทยให้มีความเสมอภาค ที่สองจากซ้าย ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ อดีตข้าราชการระดับสูงจากกรมวิเทศสหการ ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการพัฒนา กิจกรรมและบทบาทสตรี ในคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๔๔) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาสตรีฉบับแรกของประเทศไทย และเป็นโอกาสที่ทำให้สังคมไทย เกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับเรื่องสตรีอย่างเป็นระบบ



งานฉลองครบรอบ ๒๐ ปี
โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา
และการประชุมวิชาการประจำปีครั้งที่ ๗
“ผู้หญิงกับสุขภาพ”



พิธีทำบุญครบรอบ ๒๐ ปี โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
วันที่ ๑-๒ มีนาคม ๒๕๔๙ ภิกษุณีย์มณีนันทา (รองศาสตราจารย์ ดร. ฉัตรสุมาลย์
กบิลสิงห์, อดีตประธานคณะกรรมการโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา) เป็น
ประธานในพิธีทางศาสนา



รูปผู้หญิงจากซ้ายไปขวา รองศาสตราจารย์ มาลี พงษ์พงศ์สวัสดิ์ ประธานคณะกรรมการโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา รองศาสตราจารย์ วิจิตร ระวิวงศ์ (อดีตประธานคณะกรรมการโครงการสตรีฯ) รองศาสตราจารย์ ดร. อมรสิริ สันต์สุรติกุล เกียรติสาร (อดีตรองประธาน คณะกรรมการโครงการสตรีฯ) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุไรรัตน์ จันทน์ธำรง (อดีตประธานคณะกรรมการโครงการสตรีฯ) ผู้ชายยืนกลางคือนายจรัญ ภักดีธนากุล อดีตผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ปัจจุบันดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



รองศาสตราจารย์ มาลี พงษ์พวงสาวลี ประธานคณะกรรมการโครงการสตรีและ
เยาวชนศึกษา มอบของที่ระลึกให้ รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตยา อาชวนิจกุล จาก
มหาวิทยาลัยมหิดล



สุณี ไชยรส กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๑) และ มาลี พงษ์พงศาวัลี



จากซ้ายไปขวา เรื่องระวี พิชัยกุล เกตุผล รองศาสตราจารย์ ดร. ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์
 มาลี พฤษพงษ์สวัสดิ์ นัยนา สุภาพิ่ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๑)
 ยืนด้านหลัง อารีวรรณ จตุทอง



จรัญ ภักดีธนากุล มาลี พุกภักษ์สาวลี และ รองศาสตราจารย์ วิระดา สมสวัสดิ์
 ศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



การประชุมวิชาการประจำปีสตรีศึกษา ครั้งที่ ๘ “เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องเพศ”



จากซ้าย สุจิตต์ ไตรพิทักษ์ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวง
การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อัญญาภิลักขณ์ รักชิตธรรม (นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รับราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด)
รองศาสตราจารย์ ดร. ภาวดี ทองอุไทย มาลี พุกพงษ์สาวลี วัชร อึ้งเหมอนันต์
(มหาบัณฑิตสตรีศึกษา)



นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เข้าร่วมประชุม ถ่ายภาพพร้อมกับ
 เจ้าหน้าที่โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา และเจ้าหน้าที่หลักสูตรศิลปศาสตรมหา
 บัณฑิตสาขาสตรีศึกษา เจ้าหน้าที่สำนักบัณฑิตอาสาสมัครและมหาบัณฑิตสตรีศึกษา
 จากซ้าย (รูปล่าง) พรชัย ตั้งวิฑูรย์ ตรีรัตน์ วุฒินันท์ จารุวรรณ อัมระपाल วิจาริณี
 บริบูรณ์ รัชนีกร หงส์วิทธิธร หฤทัยรัตน์ ศรีจันทร์ชา
 (รูปบน) ศรีสุข มงกุฎวิสุทธิ ฉัตรติยา เกียรติณาวี อัญญาภิลักษณ์ รักจิตรธรรม สมชาย
 ขาวมูล และ ธัญญา พรหมรักษ์



การประชุมวิชาการประจำปีสตรีศึกษา ครั้งที่ ๙
 “สตรีและเยาวชนศึกษากับการสร้างบ้านแปงเมือง”

รองศาสตราจารย์ ดร. จุรี วิจิตรวาทการ องค์ปาฐก
 หัวข้อสตรีและเยาวชนศึกษา
 กับการสร้างบ้านแปงเมือง



รองศาสตราจารย์ ดร. ปาวดี ทองอุไทย ประธานคณะกรรมการโครงการสตรีและ
 เยาวชนศึกษา มอบของที่ระลึกแด่ รองศาสตราจารย์ ดร. จุรี วิจิตรวาทการ



รองศาสตราจารย์ ดร. ภาวดี ทองอุไทย ประธานคณะกรรมการโครงการสตรีและ
เยาวชนศึกษา มอบของที่ระลึกแด่ ศาสตราจารย์ ดร. อมรา พงศาพิชญ์ ประธาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) ในฐานะผู้แนะนำองค์ปาฐกในงาน
ประชุมวิชาการประจำปี ครั้งที่ ๙



การอภิปรายหัวข้อ 'ผู้หญิง การเมืองการปกครอง กับการสร้างบ้านแบ่งเมือง'
จากซ้ายไปขวา เรวดี ประเสริฐเจริญสุข ผศ. ดร. นงเยาว์ เนาวรัตน์ (คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) วุฒิสมาชิก รสนา โตสิตระกูล และ อดีตวุฒิสมาชิกจังหวัด
สกลนคร มาลีรัตน์ แก้วก่า



ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวเปิดการประชุมเยาวชนและครอบครัวศึกษา ครั้งที่ ๒ โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร. ภาวดี ทองอุไทย ประธานคณะกรรมการโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา เป็นผู้กล่าวรายงาน



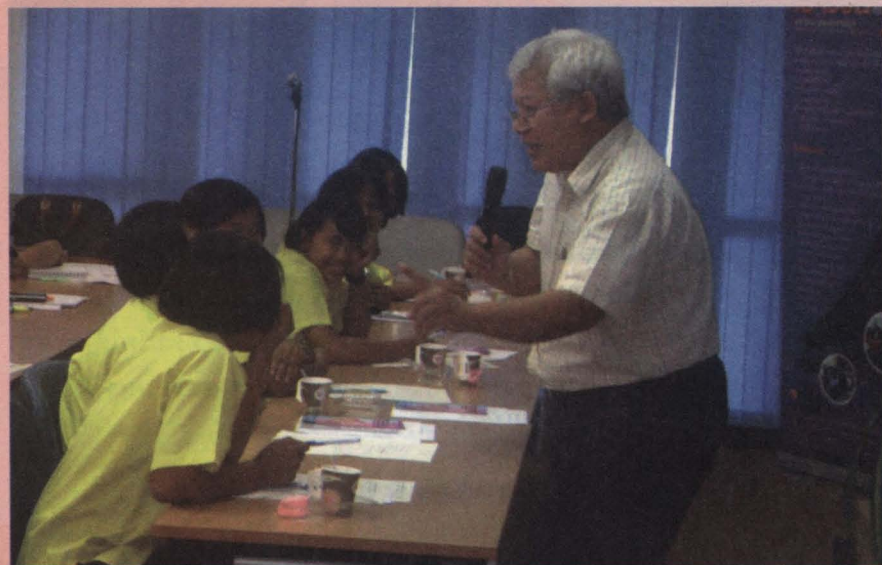
อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ดร. อาจอง ชุมสาย ณ อยุธยา องค์กรปาฐก
หัวข้อ ‘เยาวชนศึกษากับการสร้างบ้านแปงเมือง’ ขณะนั่งฟังการแนะนำองค์กรปาฐก



ดร. อาจอง ชุมสาย ณ อยุธยา กำลังปาฐกถาในหัวข้อ
‘เยาวชนศึกษากับการสร้างบ้านแปงเมือง’ ประกอบสื่อ



เยาวชนหญิงชายจากจังหวัดนนทบุรี พร้อมทั้งผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังปาฐกถา
ชายสวมเสื้อนอกด้านซ้ายมือคือ รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งแสง อรุณไพโรจน์ จาก
ภาควิชาจิตวิทยาการศึกษาและการแนะแนว คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์ วิทยากรในรายการต่อไป



อาจารย์ ดร. ชัยวัฒน์ บุญนาท ที่ปรึกษาคณะกรรมการโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา
เชื้อเชิญให้เยาวชนแสดงความคิดเห็น



ดร. อัจฉร ชุมสาย ณ อยุธยา และรองศาสตราจารย์ ดร. ภาวดี ทองอุไทย
ถ่ายภาพพร้อมกับเยาวชนหญิงชายที่เข้าร่วมประชุม



คุณหญิงอัมพร มีสุข ผู้บุกเบิกงานด้านสตรีและเยาวชนศึกษาในประเทศไทย และอดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๑) วิทยากรในรายการสนทนาพาที สตรีและเยาวชนศึกษาในสังคมไทย

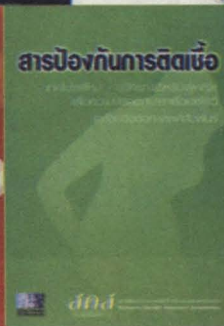


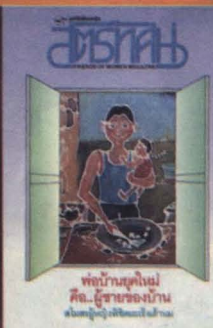
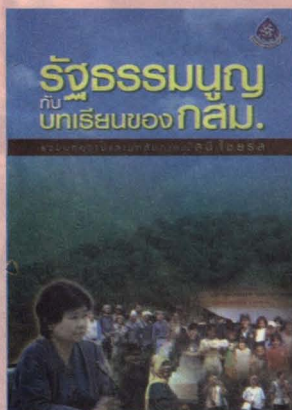
คุณหญิงอัมพร มีสุข รับมอบของที่ระลึกจากประธานคณะกรรมการโครงการสตรี
และเยาวชนศึกษา และถ่ายรูปหมู่ จากซ้าย อาจารย์ ดร. ชัยวัฒน์ นุนนาคร
รองศาสตราจารย์ ดร. ภาวดี ทองอุไทย มาลี พฤษพงษ์สาวลี อรรณภูมิ เกิดหิรัญ
ชีวาพร เจนศิริวนิชย์ จัตรติยา เกียรติनावี

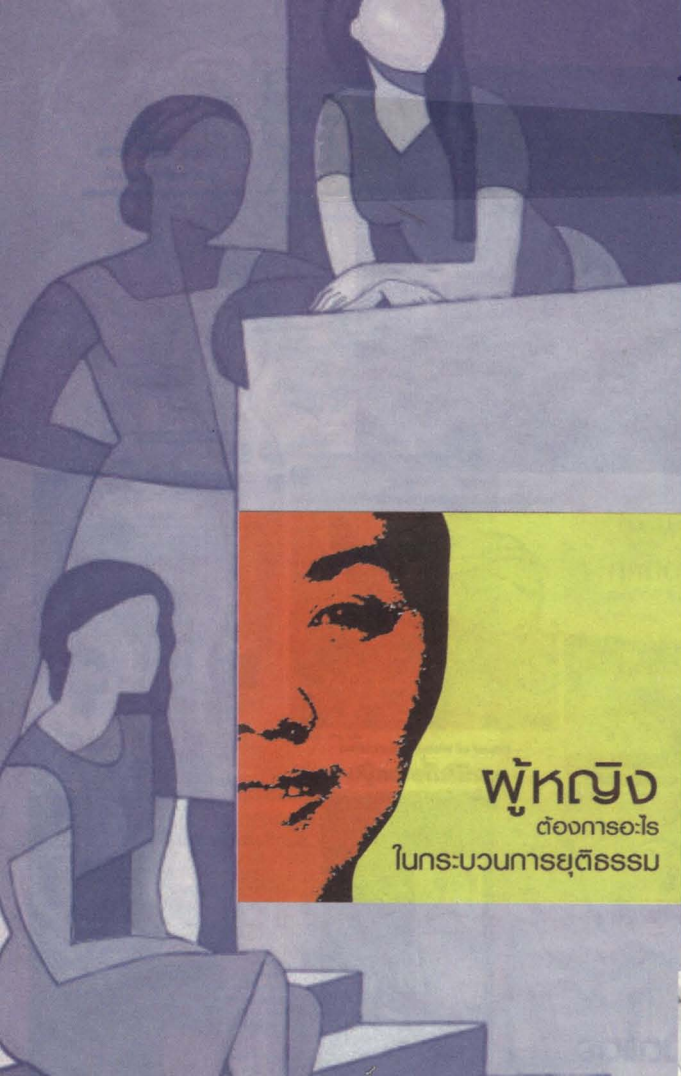


ภาพจากงานให้รางวัลดีเด่น “ผู้หญิงปกป้องสิทธิมนุษยชน” ปี ๒๕๕๒ จัดโดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ได้รับรางวัลได้แก่ ประทีน เวคะวากยานนท์ ประธานเครือข่ายสลัมสี่ภาค สุรางค์ จันทรย์แย้ม เลขาธิการมูลนิธิเพื่อนพนักงานบริการ จินตนา แก้วขาว ผู้นำกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบ้านกรูด และ กรณ์อุมา ทองน้อย ผู้นำสตรีกลุ่มรักท้องถิ่นป่อนอก









สิทธิสตรี คือสิทธิความเป็นมนุษย์

