

สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง



พันธมิตรระหว่างประเทศ
กฎหมายและข้อกติกายก

สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง :
พันธกรณีระหว่างประเทศ
กฎหมาย และข้อกบเกี่ยว

รศ.มาลี พฤษะพงศาวัล

ประธานโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง : พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมาย และข้อถกเถียง

ที่ปรึกษา	ดร.คุณหญิงอัมพร มีสุข ดร.วราภรณ์ แซ่มสนิท นัยนา สุภาพิ่ง
ผู้เขียน	รศ.มาลี พุกษ์พงศาวลี
บรรณาธิการ	วิมล อังสุนันทวิวัฒน์
ประสานงาน	บริพัตร จุฑานิติ ชีนสุข อาศัยธรรมกุล กิตติพร บุญอ่ำ
ISBN	978-974-13-5729-1
พิมพ์ครั้งที่ ๑	พฤศจิกายน ๒๕๕๐
จำนวนพิมพ์	๕,๐๐๐ เล่ม
เจ้าของลิขสิทธิ์	รศ.มาลี พุกษ์พงศาวลี ประธานโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สนับสนุนและจัดพิมพ์โดย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(National Human Rights Commission of Thailand)

๔๒๒ ถนนพญาไท (เชิงสะพานหัวช้าง) เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ ๑๐๓๓๐

ตู้ ปณ. ๔๐๐ ปณจ.รองเมือง ปทุมวัน กรุงเทพฯ ๑๐๓๓๐

โทรศัพท์ / โทรสาร ๐ - ๒๒๑๙ - ๒๙๙๓ <http://www.nhrc.or.th>

โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(Women and Youth Studies Programme)

ตึกสำนักหอสมุดเดิม ชั้น ๓ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)

เลขที่ ๒ ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐ - ๒๖๑๓ - ๓๑๕๐ - ๑ โทรสาร ๐ - ๒๒๒๔ - ๙๕๒๐

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

พิมพ์ที่ : บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด

โทรศัพท์ ๐ - ๒๙๐๓ - ๘๒๕๗ - ๙

โทรสาร ๐ - ๒๙๒๑ - ๔๕๘๗

คำนำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายและกติกาข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนที่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของบุคคลที่มีความแตกต่างและหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของประชาชนหญิงชาย เครือข่ายบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ เป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลจากระบบความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติของบุคคล และ วัฒนธรรมประเพณี ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย จากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา เทคโนโลยี ศาสนา และพัฒนาการทางการเมือง

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

หนังสือ “สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมาย และข้อถกเถียง” เล่มนี้ได้รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ วิวัฒนาการ และการเปลี่ยนแปลง สถานภาพทางกฎหมายและ

บทบาททางเพศของผู้หญิงในสังคมไทย รองศาสตราจารย์มาลี พฤษ-
พงสาวลี จากคณะนิติศาสตร์ และโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียน ได้นำเสนอให้เห็นว่าตัวบทกฎหมาย
ภายในประเทศ และหลักการสิทธิมนุษยชนสากลในกฎหมายระหว่าง
ประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ของผู้หญิง โดยเชื่อมโยงให้เห็นมิติในด้านวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา
เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงผู้หญิงในยุคสมัยต่าง ๆ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอขอบคุณผู้เขียนที่
ได้มีส่วนช่วยให้เกิดความเข้าใจว่า **สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง คือ
สิทธิมนุษยชน**

สุดท้ายนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอขอบคุณ
คณะอนุกรรมการด้านส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาค และ โครงการ
สตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่มีส่วนร่วมดำเนินงาน
กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง ทั้งการเสนอ
ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ รวมไปถึงการเสนอข้อมูลความรู้ต่างๆ ซึ่ง
เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือ **“สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง พันธกรณี
ระหว่างประเทศ กฎหมาย และข้อถกเถียง”** เล่มนี้จะช่วยสร้างความรู้
และความเข้าใจให้กับบุคลากรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และ
ประชาชนทั่วไป เพื่อมีส่วนร่วมสร้างกลไกส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ของผู้หญิงในสังคมไทยต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คำนำผู้เขียน

งานเขียนเรื่อง สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง : พันธกรณี
ระหว่างประเทศ กฎหมาย และข้อถกเถียง เป็นหนึ่งในงานเขียน ๓ เล่ม
ที่ปรับปรุงมาจากงานวิจัยเชิงเอกสารเรื่อง ทฤษฎีและองค์ความรู้ด้าน
สตรีศึกษา : ประเด็นกฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับสตรี งานวิจัย
ดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยรวบรวมองค์ความรู้ด้านสตรีศึกษา
ของโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนได้
ศึกษาค้นคว้าประมวลความคิดและประสบการณ์ของตนเองและบุคคลอื่นๆ
ในช่วงเวลาเกือบ ๓๐ ปี ที่ผู้เขียนเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานด้านสตรี

งานวิจัยเรื่องนี้ศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ทางกฎหมาย บทบาท
และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของสตรี นับตั้งแต่อดีต
จนถึงปัจจุบัน และเป็นงานศึกษาค้นคว้าเพื่อใช้ประกอบการเรียน
การสอนวิชาต่างๆ ที่ผู้เขียนรับผิดชอบอยู่ ด้วยภาระหน้าที่ด้านอื่นๆ ของ
ผู้เขียน ทำให้ไม่สามารถศึกษาค้นคว้าและลงมือทำการวิจัยได้อย่างเต็มที่
ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาค้นคว้าเบื้องต้นให้เห็นเป็นโครงร่าง
เพื่อศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมต่อไป

ผู้เขียนรู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการด้านส่งเสริม
โอกาสและความเสมอภาค ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้
เห็นคุณค่าของงานวิจัยของผู้เขียน และให้การสนับสนุนด้านการพิมพ์
แต่เนื่องจากงานวิจัยมีขนาดยาวมาก จึงได้แบ่งพิมพ์ออกเป็น ๓ เล่ม
ประกอบด้วย

เล่มที่ ๑ ย้อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง

เล่มที่ ๒ สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง : พันธกรณีระหว่าง
ประเทศ กฎหมายและข้อถกเถียง

เล่มที่ ๓ พลังผู้หญิงกับการสร้างบ้านแปงเมือง : กฎหมาย
และนโยบายที่เกี่ยวข้อง

งานเขียนทั้ง ๓ เล่ม ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายของ
รัฐในเรื่อง สถานภาพ บทบาท ของเพศหญิง และความสัมพันธ์ระหว่าง
หญิงชายในเรื่องต่างๆ เป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมาย
ภายในประเทศ และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีใน
ทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ การจัดพิมพ์ครั้งนี้ได้ปรับปรุง
เนื้อหาเล็กน้อยไม่ให้อยู่ในรูปงานวิจัย เพื่อให้เหมาะกับผู้อ่านในวงกว้าง

ผู้เขียนขอถือโอกาสนี้ขอบคุณคณะกรรมการด้านส่งเสริม
โอกาสและความเสมอภาค ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ที่ให้การสนับสนุนด้านการพิมพ์ และขอขอบคุณทุกท่านที่ได้ให้การ
สนับสนุนในการจัดเตรียมต้นฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณวิจารย์
บริบูรณ์ เจ้าหน้าที่โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา ที่จัดพิมพ์และแก้ไข
ต้นฉบับติดต่อกันมาหลายปีด้วยความอดทนหาวิธีะ เจ้าหน้าที่ทุกคน
ในโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา ที่ได้มีส่วนในการสนับสนุนการทำ
วิจัยชิ้นนี้ นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ ทุกท่าน ซึ่งทำหน้าที่เป็น
ผู้ช่วยทางวิชาการ และคุณวิมล อังสุนันทวิวัฒน์ ซึ่งดูแลการจัดพิมพ์

งานเขียนนี้ยังห่างไกลจากความสมบูรณ์ ผู้เขียนยินดีน้อมรับ
คำวิพากษ์วิจารณ์และข้อคิดเห็นที่จะนำไปสู่การปรับปรุงต่อไป

รศ.มาลี พฤษพงษ์สวัสดิ์

ประธานโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เกี่ยวกับผู้เขียน

- สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมดี จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๔
- เนติบัณฑิตไทย จากสำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัย Yale ประเทศสหรัฐอเมริกา
- สมาชิกผู้ก่อตั้ง “กลุ่มเพื่อนหญิง” ปัจจุบันคือมูลนิธิเพื่อนหญิง
- ได้ศึกษาวิจัยประเด็น “สตรีกับกฎหมาย” เพื่อยกร่างแผนพัฒนาสตรีหลายฉบับ ตั้งแต่แผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๔๔) นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๔๔) และเป็นอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) โดยทำหน้าที่เป็นประธานคณะทำงานยกร่างแผนการเสริมสร้าง และปรับเปลี่ยนเจตคติในสังคมไทย
- เป็นที่ปรึกษานโยบายด้านแรงงานของนายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และนายไพฑูรย์ แก้วทอง) รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ที่ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)
- อนุกรรมการสิทธิแรงงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ และดำรงตำแหน่งประธานโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา และผู้อำนวยการหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสตรีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

หน้า

คำนำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	(๓)
รศ.มาลี พฤษทรัพย์สวัสดิ์	(๕)
ประวัติผู้เขียน	(๗)

ภาคแรก

บทที่ ๑ แนวคิดผู้หญิงและกฎหมาย

ความนำ	๑
แนวคิดสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง	๕
กฎหมายและนโยบายรัฐเกี่ยวกับสตรี	๙
การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ	๑๗

บทที่ ๒ จากสังคมจารีตสู่รัฐสมัยใหม่

ความนำ	๒๑
ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเพศ	๒๔
พัฒนาการของกฎหมาย	๒๖
ความหมายของกฎหมาย	๒๖
ความหมายและที่มาของนโยบายรัฐ	๒๙

บทที่ ๓ กลไกสากลกับสิทธิสตรี

ความนำ	๓๑
กฎหมายสากลกับความเสมอภาคหญิงชาย	๓๒

	หน้า
พันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี	๓๔
การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนของไทย	๓๖
ทศวรรษแห่งการพัฒนา	๓๘
ทศวรรษสตรี	๔๐
การประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี	๔๑
ขบวนการสิทธิสตรีในการประชุมโลก	๔๔
(๑) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา	๔๔
(๒) ปฏิญญาเจียนนาและแผนปฏิบัติการ	๔๖
(๓) การประชุมระดับโลกว่าด้วยประชากร และการพัฒนา และแผนปฏิบัติการ ว่าด้วยเรื่อง ประชากรและการพัฒนา	๔๗
(๔) ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการ เพื่อความก้าวหน้าของสตรี	๔๗
(๕) เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ	๔๙
กลไกยูเอ็นกับสิทธิมนุษยชนสตรี	๕๑
(๑) กลไกภายในโครงสร้างองค์การสหประชาชาติ	๕๑
(๒) กลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาเฉพาะเรื่อง	๕๒
อนุสัญญาและปฏิญญาว่าด้วยสิทธิสตรี	๕๒
(๑) อนุสัญญาและปฏิญญาอื่นๆ	๕๒
(๒) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ ต่อสตรีในทุกรูปแบบ : กลไกของประชาคมโลก	๕๓
พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW	๖๖

	หน้า
ความเป็นมาและสาระสำคัญของพิธีสารฯ	๖๖
สภาพบังคับของพิธีสารฯ ต่อประเทศไทย	๖๙
ผลผูกพันตามกฎหมายของอนุสัญญา	๗๑
รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญา CEDAW	๗๑
กลไกระดับประเทศเพื่อความเสมอภาคหญิงชาย	๗๓
แผนภูมิกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ	
พ.ศ.2550	๘๕

ภาคสอง

บทนำ	สถานภาพทางกฎหมายของผู้หญิงในปัจจุบัน	๘๙
บทที่ ๑	ผู้หญิงกับสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย	
	ความนำ	๙๓
	สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ	๙๔
	การคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตร่างกาย	๙๔
	การคุ้มครองสุขภาพอนามัยของสตรี	๙๖
	โครงสร้างประชากรกับนโยบายสาธารณสุขไทย	๑๐๒
	การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร	๑๐๒
	รูปแบบครัวเรือนและหัวหน้าครัวเรือน	๑๐๓
	ปัญหาสุขภาพของผู้หญิง	๑๐๔
	สุขภาพและสิทธิอนามัยการเจริญพันธุ์	๑๐๔
	ความมั่นคงในชีวิตและร่างกาย	๑๐๖
	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	๑๐๙

	หน้า
(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๑๑๐
(๒) ประมวลกฎหมายอาญา	๑๑๒
(๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	๑๑๕
(๔) กฎหมายที่ออกใหม่ในสมัยสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	๑๑๖
การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา	๑๑๗
ตารางเปรียบเทียบประมวลกฎหมาย	๑๒๒
แนวทางสู่สถานการณ์อันพึงประสงค์	๑๒๕
มาตรการด้านนิติบัญญัติ	๑๒๖
มาตรการด้านบริหาร	๑๓๐
มาตรการด้านการศึกษา	๑๓๔
บทที่ ๒ ผู้หญิงกับสิทธิในครอบครัวและมรดก	
ความนำ	๑๓๗
พัฒนาการของกฎหมายครอบครัว	๑๔๑
สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ	๑๔๔
สภาพปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๔๕
(๑) กฎหมายให้ความสำคัญแก่ชายไทย มากกว่าหญิง กรณีที่สมรสกับคนต่างด้าว	๑๔๖
(๒) กฎหมายตอกย้ำความเป็นเจ้าของ และความเป็นใหญ่ของชาย	๑๕๘
(๓) การแก้ไขหลักกฎหมายเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ในครอบครัว	๑๗๗

	หน้า
แนวทางสู่สถานภาพอันพึงประสงค์	๑๘๖
มาตรการด้านนิติบัญญัติ	๑๘๖
มาตรการด้านบริหาร	๑๘๘
บทที่ ๓ การคุ้มครองเด็กและผู้หญิง จากธุรกิจบริการทางเพศ	
ความนำ	๑๙๑
ความหมายของการค้าประเวณี	๑๙๕
การค้าประเวณีกับการค้ามนุษย์	๑๙๖
การค้าหญิงและเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ	๑๙๙
สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ	๒๐๕
รัฐไทยกับปัญหาการค้าหญิงและเด็ก	๒๐๘
นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอดีตก่อนการ	
ประกาศใช้ พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี	
พ.ศ.๒๕๐๓	๒๐๘
บทบาทขององค์การสหประชาชาติต่อการ	
ปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายของรัฐไทย	๒๑๑
ลัทธิทหาร ระบบทุนนิยมบริโภคนิยม	
กับการขยายตัวของธุรกิจบริการทางเพศ	๒๑๒
ขบวนการสิทธิสตรีกับการท่องเที่ยวทางเพศ	๒๒๐
การจัดตั้งองค์กรเฉพาะด้านการค้าหญิงและเด็ก	๒๒๔
กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน	๒๓๒
สาระสำคัญของกฎหมาย	๒๓๕
ความเชื่อมโยงของกฎหมาย ๓ ฉบับ	๒๔๖

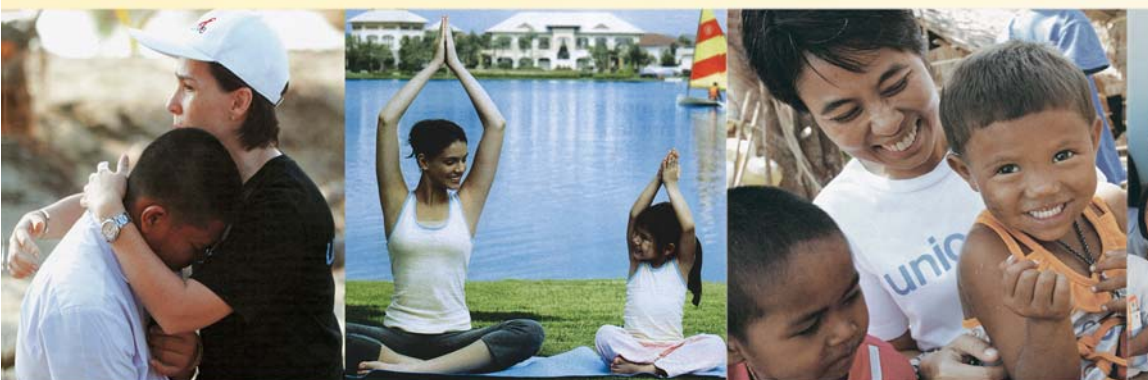
	หน้า
ประมวลกฎหมายอาญา	๒๔๖
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม	
การค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙	๒๔๘
พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกัน	
และปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐	๒๖๔
ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	๒๖๕
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๒๗๓
บทที่ ๔ บทสรุป	
สภาพปัญหา	๒๗๙
ข้อเสนอแนะ	๒๘๓
ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย	๒๘๓
ข้อเสนอแนะด้านมาตรการ	๒๘๖
<u>ท้ายเล่ม</u>	
เอกสารอ้างอิง	๒๙๗
ข้อมูลคณะกรรมการสิทธิฯ	๓๐๖

ကာလီယာ

















๑ แนวคิดพหุชาติน และกฎหมาย

ภาพรวม

ถึงแม้ว่าสยาม ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นประเทศไทย จะเป็นสมาชิกก่อตั้งขององค์การสันนิบาตชาติ (The League of the Nations) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นองค์การสหประชาชาติ (The United Nations- U.N) แต่สิทธิและเสรีภาพในความเป็นคนของประชาชนไทย ทั้งตาม บทบัญญัติของกฎหมาย (de jure) และตามสภาพความเป็นจริง (de facto) กล่าวได้ว่า ยังอยู่ห่างไกลเป็นอันมากจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights – UDHR) ขององค์การสหประชาชาติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเอกสารพื้นฐาน อันแสดงถึงเจตนารมณ์ และจิตวิญญาณของการก่อตั้งองค์การดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะเป็นสมาชิกก่อตั้งเท่านั้น ต่อมาประเทศไทยได้ผูกพันตน เข้าเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศหลักๆ อีกหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิความเป็นพลเมือง 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” ในระบบกฎหมายไทยเป็นสิทธิเสรีภาพที่ต้องอาศัยเวลาพัฒนาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากแต่เดิมสยามก็ยังมีระบบไพร่และระบบทาสเหมือนกับสังคมอื่นๆ ระบบดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นถึงสังคมชนชั้นที่ยังไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสิทธิเสรีภาพของบรรดาผู้ที่อยู่ร่วมกันในสังคม การที่สังคมสยามได้เปลี่ยนแปลงพัฒนามาเป็นสังคมที่ยอมรับ (ในทางทฤษฎีและหลักการ) ในเรื่องความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันเช่นปัจจุบันนี้ ก็ต้องอาศัยเวลาอย่างยาวนานและยังไม่บรรลุผลอย่างสมบูรณ์ในทางปฏิบัติ

การพัฒนาไปสู่สังคมที่มีความเสมอภาคในสิทธิมนุษยชนของสมาชิกของสังคมสยามเป็นการคลี่คลายขยายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองและการปกครอง ทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นผลจากการยึดอำนาจโดยการรัฐประหารครั้งล่าสุด เมื่อ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิที่เท่าเทียมกันของประชาชนทุกหมู่เหล่า และห้ามมิให้เกิดกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุของความแตกต่างในลักษณะต่างๆ รวมทั้งความแตกต่างทางเพศ แต่ในสภาพความเป็นจริง กลุ่มที่ไร้อำนาจการต่อรองและด้อยโอกาส ซึ่งรวมทั้งกลุ่มผู้หญิงด้วยก็ยังไม่ได้รับการยอมรับในสิทธิความเป็นมนุษย์ของตนเอง

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

^๑ สิทธิความเป็นคนในสังคมสยามมีพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่การปรับเปลี่ยนระบบไพร่ระบบทาส ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น หลังจากนั้นยังมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายทั้งที่กล่าวข้างต้น ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๘ ได้เคยมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๖ มาก่อนแล้ว ต่อมาตอนหลังได้มีการตรวจชำระกฎหมายดังกล่าวขึ้นใหม่ และมีการประกาศใช้อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๘ รายละเอียดโปรดดูพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑-๖ ฉบับทันสมัย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ สำนักพิมพ์วิญญูชน แผ่นที่ ๒ ถัดจากสารบัญ

ของกระบวนที่จะกอบกู้เอกราชทางการเมืองศาลกลับคืน ภายหลังจากการที่สยามต้องสูญเสียเอกราชดังกล่าวผ่านการยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของประเทศมหาอำนาจต่างๆ ที่บีบบังคับให้สยามลงนามในสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เริ่มตั้งแต่สนธิสัญญาบาวริง (Bowring) เมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นต้นมา

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

สำหรับหนังสือ **สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง : พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมายและข้อถกเถียง** เป็นความพยายามที่จะทำความเข้าใจในพัฒนาการความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และสถานการณ์ปัจจุบันในเรื่องสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง ใน ๓ เรื่องหลัก ได้แก่ สิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย สิทธิในครอบครัวและมรดก และสภาพที่หญิงและเด็กถูกนำไปขายบริการทางเพศ

ประเด็นดังกล่าวนี้มีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตในอดีตและปัจจุบันของผู้หญิง รวมทั้งบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างเพศหญิงและเพศชาย รวมทั้งเพศอื่นๆ ซึ่งต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้อง

กับพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย ที่เกิดขึ้นจากการเข้าร่วม เป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับต่างๆ นอกจากนี้จะมีการ นำเสนอโดยสังเขปถึงข้อถกเถียงในประเทศที่เกี่ยวข้อง

สิทธิในความเป็นคนของผู้หญิงมีพัฒนาการสืบเนื่องใน ประวัติศาสตร์มายาวนานก่อนที่จะเข้าสู่ยุคปัจจุบัน รายละเอียดของ พัฒนาการมาสู่ยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ จนถึงยุคที่ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะปรากฏในหนังสือ **ย้อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง** ซึ่งจัดพิมพ์ แยกเป็นอีกเล่มหนึ่ง

แนวคิดสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง

ชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในสังคมปัจจุบันถูกกำหนดควบคุม โดยอำนาจรัฐซึ่งแสดงออกในรูปของกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และนโยบายของรัฐ ในด้านต่างๆ กิจกรรมในชีวิตของมนุษย์ ทุกเพศทุกวัย ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ วัฒนธรรม ต้องอยู่ภายใต้การกำหนดควบคุมของกฎหมายและนโยบาย ของรัฐไม่มากก็น้อย

ในฐานะประชาชนคนหนึ่ง ผู้หญิงย่อมต้องได้รับผลกระทบ จากนโยบายและกฎหมายของรัฐเหมือนประชาชนคนอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงกับกฎหมายเป็นความสัมพันธ์ที่ค่อนข้าง

ซับซ้อนและยกย่อนเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเด็ก กลุ่มผู้ชาย หรือกลุ่มผู้สูงอายุ (ชาย) ก็ตาม

ความซับซ้อนและยกย่อนนี้มีรากเหง้ามาจาก “ภาวะความเป็นหญิง” ของผู้หญิงเอง ภาวะความเป็นหญิงดังกล่าวนี้เป็นทั้งภาวะด้านชีวภาพ (biological) และภาวะด้านสังคม (social) และในหลายๆ กรณีสิทธิและโอกาสของผู้หญิงถูกกำหนดหรือตัดสินโดยภาวะด้านชีวภาพอย่างสิ้นเชิง ดังข้อสรุปที่ว่าเพศเป็นปัจจัยกำหนดชะตาชีวิตและอนาคตของผู้หญิง (biology is destiny) ภาวะของความเป็นหญิงนำไปสู่สมมติฐาน ค่านิยม คติดั้งเดิมที่แบ่งแยกบทบาทและภาระหน้าที่ทางเพศ รวมทั้งนำไปสู่อคติทางเพศบางประการของสังคม ทำให้ผู้หญิงได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐและได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายแตกต่างไปจากกลุ่มชนอื่นๆ ในทุกแง่มุมของชีวิต

ภาวะทางด้านชีวภาพที่สามารถตั้งครมภ์และผลิตมนุษย์รุ่นต่อไปได้ ทำให้นโยบายของรัฐ กฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรม และศาสนาเข้ามาควบคุมชีวิตและร่างกายของผู้หญิงเป็นพิเศษ แตกต่างไปจากกลุ่มอื่นๆ หญิงที่ตั้งครมภ์และไม่ปรารถนาที่จะมีลูก จะสามารถทำแท้งได้หรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้หญิงฝ่ายเดียว ในบางยุคสมัยผู้หญิงไม่สามารถทำแท้งได้เลย ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งการทำแท้งถูกกำหนดให้เป็นเรื่องที่ผิดทั้งกฎหมายและศีลธรรม มิหนำซ้ำผู้หญิงยังถูกประณามจากสังคมอย่างรุนแรงอีกด้วย แต่ในขณะเดียวกัน

ก็จะพบว่าไม่มีมาตรการใดๆ ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะควบคุม หรือ บังคับให้ผู้เป็นพ่อเข้ามารับผิดชอบ ในการตั้งครรภ์เลย ไม่มีแม้แต่การ ตั้งคำถามว่าใครเป็นพ่อ หรือบทบาทของพ่อส่งผลไปสู่การทำแท้งอย่างไร

ถึงกระนั้นก็ตาม ในบางยุคสมัยที่รัฐต้องการควบคุมจำนวน ประชากร การผ่อนคลายทางกฎหมายทำแท้งกลับกลายเป็นมาตรการ ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง พร้อมๆ กับการสร้างเจตคติ ค่านิยม ความเชื่อ หรือวาทกรรมที่ว่า “หญิงมีสิทธิเหนือร่างกายของตนเอง” ดังนั้นผู้หญิง จึงมีสิทธิและอำนาจอย่างเต็มที่ที่จะรักษาครรภ์นั้นไว้หรือไม่ สภาพ ของนโยบายและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงกลับไปมานั้น ทำให้ต้อง ตั้งคำถามว่า ในที่สุดแล้วผู้หญิงมีสิทธิต่อร่างกายของตน ซึ่งสมัยปัจจุบัน ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สุดของมนุษย์ชนหรือไม่ อย่างไร

ยิ่งไปกว่านั้น ภาวะทางชีวภาพยังมีส่วนกำหนดพฤติกรรมทาง เพศและค่านิยมของสังคมต่อชายและหญิงที่แตกต่างกัน เนื่องจาก ผู้หญิงมีโอกาสที่จะตั้งท้องและผู้ชายไม่ต้องเสี่ยงต่อภาวะดังกล่าว ทำให้ เกิดค่านิยมทวิมาตรฐานทางเพศ (double sexual standard) ในบทบาทปฏิบัติ ของกฎหมายในบางประเทศ ซึ่งกำหนดให้ผู้หญิงต้องรักษาวลสงวนตัว ซื่อสัตย์สุจริตต่อชายคนใดคนหนึ่งอย่างไม่มีเงื่อนไข แต่ผู้ชายกลับ ไม่ถูกคาดหวังจากสังคมให้มีพฤติกรรมในลักษณะเดียวกัน และใน ขณะเดียวกันสังคมก็พยายามที่จะทำความเข้าใจหรือให้อภัยต่อเสรีภาพ ทางเพศที่ไม่จำกัดขอบเขตของผู้ชาย

นอกจากนี้ ยังมีสมมติฐานอื่นในทางกฎหมายที่ปฏิบัติต่อผู้หญิงไม่เท่าเทียมผู้ชายอีกหลายประการ ได้แก่

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

สมมติฐานที่ว่า..... ผู้หญิงกลุ่มใหญ่เป็นคนดีและเป็นผู้บริสุทธิ์ไร้เดียงสา ควรจะได้รับการคุ้มครองปกป้องให้ปลอดภัยจากความชั่วร้ายและอบายมุขต่างๆ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐกลับเอาหนุไปนาเอาตาไปไร่กับการนำหญิงและเด็กมาค้าประเวณีอย่างดาษดื่น โดยพยายามที่จะอธิบายว่าการค้าประเวณีเป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น (necessary evil) ไม่สามารถกำจัดให้สูญสิ้นไปได้ ถึงแม้ว่าหญิงหรือเด็กผู้ค้าประเวณีจะเป็นคนเลว แต่ก็เป็นผู้ช่วยป้องกันหญิงและเด็กดีอื่นๆ ให้ปลอดภัยจากการถูกข่มขืน

สมมติฐานที่ว่า..... หญิงผู้ค้าประเวณีเป็นผู้ที่สำส่อนทางเพศ ควรที่รัฐจะต้องลงโทษและประนาม แต่ชายผู้เที่ยวก็มีได้ถูกมองว่าสำส่อนทางเพศ และไม่ถูกลงโทษทั้งทางกฎหมาย หรือศีลธรรม

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสตรีและกฎหมายในแง่มุมที่สตรีเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

ในระบบสังคมที่ชายเป็นใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากเพศชายเป็นผู้บัญญัติกฎหมายหรือวางระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกาทางสังคม

นอกจากนโยบายและกฎหมายของรัฐแล้ว อาจมีกฎระเบียบหรือการกระทำของเอกชน ซึ่งมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติต่อสตรีที่ควรต้องพิจารณาว่าจะกระทำได้หรือไม่ เพียงไร

กฎหมายและนโยบายรัฐเกี่ยวกับสตรี

การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิง การเมือง การปกครอง (ซึ่งเป็นที่มาของนโยบายรัฐ) และกฎหมายจะต้องศึกษาถึงสถานภาพและบทบาทของผู้หญิงในมิติต่างๆ อย่างเป็นองค์รวมดังต่อไปนี้

(๑) ผู้หญิงในฐานะประชาชนผู้อยู่ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครอง และระบบกฎหมาย ซึ่งได้รับผลกระทบจากปัจจัยเหล่านี้

ประเด็นที่น่าพิจารณาในปฏิสัมพันธ์ด้านนี้ ได้แก่ สถานภาพของเพศหญิงภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองแต่ละรูปแบบของการปกครองแต่ละยุคสมัยเป็นอย่างไร

ปัจจุบันมีการยอมรับกันว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่มีข้อบกพร่องน้อยที่สุดนั้น ก็น่าจะได้พิจารณาว่าสถานภาพทางกฎหมายของเพศหญิงในประเทศทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งต่างอ้างว่าปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น แท้ที่จริงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้หญิงได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่

หรือไม่ ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยได้เผยแพร่แนวคิดเรื่องความเสมอภาคทางกฎหมายและการได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันของบุคคล (Equality before the Law and Equality under the Law) ในทางความเป็นจริงมีความเสมอภาคกันหรือไม่

สถานการณ์ของเทศหญิงอาจพิจารณาได้จากหลายแง่มุม แต่ที่เห็นได้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุดน่าจะเป็นสถานการณ์ทางกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเป็นกลไกของผู้ใช้อำนาจอรัฐในการปกครองบริหารบ้านเมือง สถานภาพทางกฎหมายของเทศหญิงจึงเป็นหลักฐานที่สำคัญอย่างหนึ่ง ดังนั้นจึงควรได้พิจารณาว่ากฎหมายกำหนดสถานการณ์เทศหญิงในแต่ละยุคสมัยของแต่ละระบอบการเมืองการปกครองไว้อย่างไร กล่าวโดยเฉพาะสำหรับประเทศไทย อาจทำได้โดยการศึกษาวิวัฒนาการของระบอบการเมือง การปกครอง และสถานการณ์ทางกฎหมายของสตรีในแต่ละยุคสมัย

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตระหนักและคล้อยตามความคิดเห็นของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ว่า การสรุปสภาพสังคมจากหลักกฎหมายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นสภาพอุดมคตินั้น ไม่อาจสะท้อนสภาพที่เป็นจริงของสังคมทั้งหมดได้^๑ ทั้งนี้เนื่องจากหลักกฎหมายที่เป็น

^๑ บทวิจารณ์ของนิธิ เอียวศรีวงศ์ ใน พิธิны ไชยแสงสุกุล และ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, วิจัยพื้นฐาน เรื่อง กฎหมายล้านนาโบราณ : วิเคราะห์ระบบโครงสร้างและเนื้อหาบทบัญญัติที่จารในใบลาน, ภาควิชาวิจัยที่ ๑, เล่มที่ ๑ หน้า ๓๓, พ.ศ.๒๕๓๑ สนับสนุนโดยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ลายลักษณ์อักษรนั้นมีลักษณะที่หยุดนิ่งตายตัว (static) และไม่สามารถให้คำตอบได้ว่า สภาพความเป็นจริงของสังคมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่

อาจเป็นไปได้ว่า สภาพความเป็นจริงของสังคมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือสภาพความเป็นจริงอาจแตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ด้วยความตระหนักดังกล่าวทำให้ผู้เขียนได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะระหว่างกฎหมายที่เป็นหลักการหรือบทบัญญัติ (Law-in-Book) และกฎหมายที่ได้มีการนำไปปฏิบัติหรือบังคับใช้ในทางความเป็นจริง (Law-in-Action) อยู่ตลอดเวลา แต่ถึงแม้ว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏอยู่จะไม่สามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงของสังคมได้ทั้งหมด แต่ก็คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่า หลักกฎหมายนี้ใช้เป็นพยานหลักฐานของยุคสมัยได้ในระดับหนึ่ง

(๒) ผู้หญิงในฐานะผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับบ้านเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการใช้อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหารในรัฐสมัยใหม่นั้นเอง

ประเด็นที่น่าพิจารณา ได้แก่โอกาสและการมีส่วนร่วมของเพศหญิงในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีมากน้อยเพียงไรเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของเพศชาย การใช้อำนาจดังที่กล่าวมาแล้ว มีความสำคัญทั้งในแง่ของการเสริมสร้างสถานภาพและบทบาทของผู้ถืออำนาจ อีกทั้ง

จะเห็นว่าผู้ใช้อำนาจเช่นนี้เป็นผู้สามารถกำหนดและยึดกุมชะตากรรมของผู้อยู่ภายใต้อำนาจอีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้กระทั่งปัจจุบัน ผู้ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในทุกระดับเกือบทั้งหมดเป็นเพศชาย^๒ ปัญหาที่ควรพิจารณาคือ ระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งสาระสำคัญประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การบัญญัติกฎหมาย และการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นใช้ในสังคม จะสะท้อนความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของเพศหญิงซึ่งต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับมากน้อยเพียงไร การที่อำนาจดังกล่าวนี้ถูกผูกขาดอยู่ในมือของเพศชายแต่เพียงเพศเดียว จะนำไปสู่ความรู้สึกนึกคิดหรือค่านิยมที่ถูกกำหนดจากเพศชายอยู่เพียงฝ่ายเดียว และเป็นไปเพื่อพิทักษ์รักษามลประโยชน์ของเพศชายเท่านั้นหรือไม่

จากการศึกษาเปรียบเทียบสภาพของสังคมต่างๆ พบว่า ค่านิยมดังกล่าวนี้จะมีลักษณะของการแบ่งแยกในทางเพศ ทั้งในเรื่องของการแบ่งแยกงานตามลักษณะทางเพศ (gender division of labor) อันเป็นไปตามบทบาทดั้งเดิม (traditional role) และการกำหนดปทัสถานของสังคมซึ่งมีการแบ่งแยกทางเพศที่ยกย่องและให้ความสำคัญต่อชายมากกว่าหญิง หรือที่เรียกว่าระบบชายเป็นใหญ่ (Patriarchy)

^๒ ดูรายละเอียดในงานเขียนเล่มที่ ๓ กฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของผู้หญิง

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

ทั้งนี้ เนื่องจากเจตคติและค่านิยมของสังคมได้วางบทบาทของผู้หญิงไว้อย่างจำกัด คับแคบ และตายตัวว่า ผู้หญิงมีบทบาทเป็นเพียงเมียและแม่บ้านที่จะต้องฟังฟังและขึ้นต่อสามีเท่านั้น ตำแหน่งแหล่งที่ของเพศหญิงถูกขีดวงให้จำกัดอยู่ในพื้นที่ส่วนตัว (private sphere หรือ private space) ผู้หญิงจึงถูกจำกัดบทบาทและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวม รวมไปถึงการจำกัดบทบาทและโอกาสในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในเรื่องส่วนรวม

เจตคติดังกล่าวนี้นำไปสู่การกำหนดปทัสสถานทางสังคมซึ่งมีการแบ่งแยกทางเพศอีกด้วย ตัวอย่างรูปธรรมของการแบ่งแยกได้แก่ การกำหนดพฤติกรรมทางเพศที่มีลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศ (double sexual standard) ที่เรียกร้องให้เพศหญิงรักษาพรหมจรรย์ และต้อง

ข้อสัถยต่อสามีอยู่ฝ่ายเดียวโดยไม่เรียกร้องให้ชายมีคุณธรรมทางเพศ อย่างเท่าเทียมกัน การลงโทษผู้หญิงที่ทำแท้งโดยไม่มีการลงโทษหรือ การตั้งคำถามของสังคมเกี่ยวกับชายที่ทำให้หญิงตั้งท้อง ฯลฯ

ค่านิยมทางสังคมทั้งในด้านของการแบ่งงานและการกำหนด มาตรฐานความประพฤติซึ่งกำหนดขึ้นโดยเพศชาย ความเชื่อ ค่านิยม หรืออุดมการณ์เหล่านี้ได้รับการอำรงรักษาและสืบทอดอำนาจโดย ฝ่ายชายผ่านระบอบการเมือง การปกครอง กฎหมาย ข้อบังคับทางสังคม ตลอดจนกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (socialization process) อื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันครอบครัว ชุมชน โรงเรียน สื่อมวลชน และสถานที่ ทำงาน ฯลฯ และได้นำไปสู่การสถาปนาของระบอบอำนาจที่ยกย่องและ ให้ความสำคัญต่อเพศชาย หรือระบอบชายเป็นใหญ่ (patriarchy) อคติ และค่านิยมในทางเพศซึ่งบุรุษเป็นผู้กำหนดนี้จะมีอำนาจครอบงำ ระบอบการเมือง การปกครอง และระบบกฎหมายอย่างไร

ที่น่าพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งคือ ถ้าเพศหญิงมีอำนาจและ มีบทบาททางการเมืองการปกครองมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะส่งผล ต่อการกำหนดนโยบายและกฎหมาย และจะทำให้เนื้อหาของของ นโยบายและกฎหมายเหล่านี้เปลี่ยนแปลง หรือไม่

เจตคติและค่านิยมดั้งเดิมดังกล่าว ขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงของสังคมในทุกกระดับ สถิติขององค์การสหประชาชาติซึ่ง สอดคล้องกับสถิติของประเทศไทยระบุว่า ปัจจุบันเพศหญิงที่อยู่ในฐานะ

หัวหน้าครอบครัว มีอยู่ถึงหนึ่งในสามของจำนวนครัวเรือนทั่วโลก^๓ การจำกัดสิทธิและโอกาสด้านการศึกษาและการประกอบอาชีพอันเนื่องมาจากอคติทางเพศดั้งเดิม ย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาตนเองของเพศหญิงและทำให้เพศหญิงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าครัวเรือนของตนได้อย่างเต็มที่

(๓) ผู้หญิงในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคืออยู่ในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐ ทั้งในแง่ของการปกครองและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

จะเห็นว่า นอกจากผู้หญิงจะมีบทบาทน้อยมากในการกำหนดนโยบายระดับสูงและการบัญญัติกฎหมายแล้ว บทบาทของผู้หญิงในการปกครอง บริหารราชการแผ่นดินระดับรองลงมา และการบังคับใช้กฎหมายในวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนในฐานะกลไกของรัฐยังจำกัดอยู่มาก กลไกเหล่านี้ ได้แก่ ข้าราชการระดับต่างๆ รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมของรัฐ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตำรวจ อัยการ ศาล รวมไปถึงฝ่ายราชทัณฑ์

^๓ ดูข้อมูลและสถิติขององค์การสหประชาชาติในปีต่างๆ เช่น รายงานองค์การสหประชาชาติเรื่อง The World's Women, ๑๙๗๐-๑๙๙๐ และปีต่อๆ มา และการวิเคราะห์สถิติเหล่านี้ใน Hilaire Barnett **Source Book on Feminist Jurisprudence**. Cavendish Publishing Limited, London Sydney ๑๙๙๗, หน้า ๓-๑๙.

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ ความรู้สึกนึกคิด แนวทาง วิธีการ ในการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ระหว่างกลไกของรัฐที่เป็นชายและหญิงจะมีความแตกต่างกันอย่างไร หรือไม่ ปัญหาและอุปสรรคของทั้งสองเพศเป็นอย่างไร ถ้าผู้หญิงมีส่วนร่วมในบทบาทนี้มากขึ้น จะเกิดผลอย่างไร

(๔) ผู้หญิงในฐานะปัจจัยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในระบอบการเมืองการปกครอง และระบบกฎหมาย

เนื่องจากระบอบการเมือง การปกครอง และระบบกฎหมายของ สังคมใดสังคมหนึ่งมีได้อยู่ในสภาพที่หยุดนิ่ง แต่จะผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนการผลักดันของกลุ่มพลังทางสังคมในแต่ละยุคสมัย ดังนั้น ผู้หญิงทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลและกลุ่มพลังทางสังคมย่อมจะมีบทบาท ในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่มากก็น้อย ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ผู้หญิงและปัจจัยต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วจึงมิได้มีลักษณะด้านเดียว ที่ผู้หญิงเป็นฝ่ายถูกระทำเท่านั้น จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์ได้ พบว่า ผู้หญิงยังมีบทบาทเป็นผู้กระทำ และได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลง ของสังคมอันทำให้ผู้หญิงมีสถานภาพดีขึ้นอีกด้วย

ประเด็นที่น่าพิจารณาในปฏิสัมพันธ์ด้านนี้คือ บทบาทของ ผู้หญิงทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลและกลุ่มผู้หญิงที่มีบทบาทผลักดัน

ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมือง การปกครอง และระบบกฎหมายเป็นอย่างไร ผู้หญิงจะมีบทบาทอย่างไรหรือไม่ ในการกำหนดนโยบายหรือการบัญญัติกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิงโดยตรง ตลอดจนนโยบายและกฎหมายอื่นๆ ที่จะส่งผลกระทบต่ออนาคตของสังคม ไม่ว่าจะเป็นทิศทางการพัฒนาประเทศ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สันติภาพ

การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

สมมติฐาน ค่านิยม และเจตคติดั้งเดิมบนอคติทางเพศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะปรากฏในนโยบายและกฎหมายของรัฐ ซึ่งถูกผู้ชายผูกขาดบัญญัติขึ้นและตกทอดสืบต่อกันมาหลายยุคสมัย เป็นแนวคิดกระแสหลักซึ่งปรากฏทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law สมัยรัชกาลที่ ๕ เรียกว่า ระบบจารีตธรรม) และระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law หรือ ระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป-Continental System สมัยรัชกาลที่ ๕ เรียกว่าระบบประมวลธรรม) แต่เดิมแนวคิดเหล่านี้ไม่ผู้จะเป็นปัญหาหรือถูกท้าทายอย่างเป็นระบบ และเป็นขบวนการเท่าไรนัก

ต่อมาภายหลังเมื่อสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งยกย่องเชิดชูหลักการที่ว่า “บุคคลต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย” (equality before / under the law) และอุดมการณ์

สังคมนิยม ซึ่งวิพากษ์สถานภาพอันต่ำต้อยของผู้หญิงในระบบทุนนิยม ประกอบกับการเคลื่อนไหวรณรงค์อย่างจริงจังของขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิและความเสมอภาคของผู้หญิง ปัจจัยเหล่านี้ได้นำไปสู่การก่อกำเนิดลัทธิอุดมการณ์หรือแนวคิดสตรีนิยม (Feminism) ดังนั้นตัวบทกฎหมายซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐาน ค่านิยม หรือเจตคติดั้งเดิมนี้อาจถูกตั้งคำถามและท้าทายอย่างเป็นระบบ โดยสำนักคิดทางกฎหมายแนวสตรีนิยม (Feminist Legal Theory หรือ Feminist Jurisprudence)^๔ ลัทธิหรือแนวคิดนี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายและกฎหมาย ซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของเพศหญิงมากขึ้นในหลายประเทศ และค่อยๆ ขยายสู่ระดับสากลในที่สุด

งานเขียนนี้จะใช้อनुสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ^๕ เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ

^๔ นักวิชาการไทยท่านหนึ่งแปลคำนี้ว่านิติสตรีศาสตร์ ดู พรพรรณรายรัตน์ ศรีไตรรัตน์ The Feminist Legal Theory วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑/๒๕๔๔ ส่วนอีกท่านหนึ่งแปลว่า นิติปรัชญาแนวอิติตีศาสตร์ ดู สมชาย ปรีชาศิลป์กุล บทความมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน (บทความลำดับที่ ๒๖๐ ประจำเดือนเมษายน ๒๕๔๖)

^๕ The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women หรือเรียกโดยย่อว่า अनुสัญญา CEDAW ดูรายละเอียดในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ, จัดพิมพ์โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ศ.๒๕๔๖), ต่อไปจะอ้างว่า अनुสัญญาฯ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

สถานภาพทางกฎหมายและวิเคราะห์นโยบายของรัฐต่อเพศหญิง ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญา ดังกล่าวโดยการภาคยานุวัติ^๖ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๒๘ และอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับต่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ.๒๕๒๘ อย่างไรก็ตาม ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวน (reservations) ในการที่จะไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาไว้ ๗ ข้อ และต่อมาได้มีการยกเลิกข้อสงวนต่างๆ 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 ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญาฯ รวม ๑๘๕ ประเทศ^๗ คิดเป็นจำนวนกว่าร้อยละ ๙๐ ของประเทศสมาชิก

^๖ การให้ความยินยอมที่จะผูกพันหลังจากที่อนุสัญญาฯ ได้ปิดการลงนามแล้ว

^๗ <http://w.w.w.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm>. ประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากนี้ ได้ลงนามในอนุสัญญาฯ แต่มิได้ให้สัตยาบัน ดังนั้นอนุสัญญานี้จึงไม่มีผลใช้บังคับ

อนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้รัฐภาคีใช้เป็นแนวทาง กำหนดนโยบายและมาตรการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ บริหารหรือมาตรการอื่นๆ เกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติทั้งปวง ต่อเพศหญิง และให้หลักประกันว่าสตรีจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์และ โอกาสต่างๆ จากรัฐอย่างเสมอภาคกับบุรุษ รายละเอียดเกี่ยวกับ อนุสัญญาฉบับนี้จะกล่าวต่อไปในบทที่ ๓ กลไกสากลกับสิทธิสตรี หลังจากนั้นภาค ๒ ของงานเขียนตั้งแต่บทที่ ๑ ถึงบทที่ ๓ จะเปรียบเทียบ สถานภาพทางกฎหมายและนโยบายของรัฐต่อสตรีในด้านต่างๆ

๒ จากลัทธิจารีต สู่รัฐสมัยใหม่

๒๑

สาธิตความเป็นคนของผู้นำ

ความนำ

ระบอบการเมือง การปกครอง และระบบกฎหมายของไทย มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนภายใต้ระบอบนั้นๆ รวมถึงส่งผลกระทบต่อสถานการณ์และบทบาทของเทศาภิบาลด้วย ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในด้านสถานการณ์ทางกฎหมาย ซึ่งเป็นด้านที่เห็นได้ชัดเจน เป็นรูปธรรมกว่าด้านอื่นๆ นั้น พบว่าแม้ในอดีตการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจะเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสถานการณ์ทางกฎหมายของผู้หญิง เช่น การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อให้เกิดการยอมรับบทบาทและความเสมอภาคด้านการเมืองในระดับชาติของผู้หญิงทั้งหมด โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ได้รับรองสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติของผู้หญิงไว้ แต่ผู้หญิงก็ไม่ได้อยู่นิ่งเฉยเพื่อรอรับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในลักษณะที่เป็นฝ่ายถูกกระทำเสมอไป

ในทางตรงกันข้าม เราจะพบว่า ในบางช่วงของประวัติศาสตร์ ผู้หญิงทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มพลังทางสังคม จะแสดงบทบาท ในฐานะผู้กระทำการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของตนด้วย

การเรียกร้องเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางกฎหมาย ซึ่งกระทำโดยปัจเจกบุคคลในสังคมไทยระยะแรกที่ปรากฏหลักฐานนั้น เกิดจากหญิงชาวบ้านสองคน คืออำแดงเหมือนและอำแดงจั่น ซึ่งได้ ทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่างกรรม ต่างวาระกัน เพื่ออุทธรณ์ถึงความคับข้องใจของอำแดงเหมือน ที่ถูกบิดา มารดาบีบบังคับให้แต่งงานกับชายที่ตนมิได้ตกลงปลงใจ และอำแดงจั่น ที่ถูกสามีขายให้แก่บุคคลอื่นโดยมิได้ถามความเห็นของตนเสียก่อน

ฎีการ้องทุกข์ของหญิงชาวบ้านทั้งสองคนนี้ ได้นำไปสู่การแก้ไข กฎหมายซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการยอมรับสิทธิส่วนบุคคลบางประการ ของผู้หญิง แม้จะไม่สมบูรณ์เต็มที่ แต่ก็ได้คลี่คลายไปในทางที่ยอมรับ สิทธิในความเป็นคนของผู้หญิงมากขึ้น การเรียกร้องของหญิงชาวบ้าน ทั้งสองกรณีนี้น่าจะทำให้ข้อสรุปของคนในสังคมไทยบางกลุ่มที่มักจะกล่าว อ้างอย่างรวบรัดว่า การเรียกร้องสิทธิและความเสมอภาคของผู้หญิง เป็นเรื่องที่เอาแบบอย่างมาจากต่างประเทศลดความน่าเชื่อถือลงได้บ้าง

ส่วนกรณีที่กลุ่มผู้หญิงรวมพลังกันเพื่อเคลื่อนไหวผลักดัน การกำหนดนโยบายของรัฐ หรือการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย เพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพในความเป็นคนของตนมากขึ้น ก็เป็นเรื่อง ที่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย เห็นได้ชัดเจนตั้งแต่สมัย

รัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ และถ้าศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ก็อาจพบหลักฐานเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้หญิงในสมัยก่อนหน้านี้อีกได้

ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์และบทบาททางการเมือง การปกครอง และกฎหมายของผู้หญิงนั้น เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงกับสิ่งแวดล้อม ทั้งทางด้านกายภาพ (physical) และสังคม (social) และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะพลวัต (dynamics) ไม่หยุดนิ่ง ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงสถานการณ์ทางกฎหมาย และบทบาทด้านการเมือง การปกครองของผู้หญิง จึงต้องคำนึงอยู่ตลอดเวลาว่า กำลังพิจารณาสถานภาพของผู้หญิงในยุคสมัยใด และไม่อาจจะสรุปโดยรวมอย่างรวบรัด ด้วยข้อความไม่กี่บรรทัดว่า สถานภาพด้านกฎหมาย การเมือง การปกครองของผู้หญิงเป็นอย่างไร แต่จะต้องมีการจำแนกแยกแยะในแต่ละเรื่อง แต่ละด้าน รวมทั้งจะต้องแยกพิจารณาเป็นช่วงๆ ในลักษณะวิวัฒนาการ จึงจะสามารถสรุปสถานการณ์แต่ละด้านได้อย่างใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด

แนวการศึกษาดังกล่าวนี้นี้เท่านั้น ที่จะทำให้เราหลุดพ้นจากมายาคติของสังคมไทยที่สรุปต่อๆ กันมาอย่างซ้ำานานว่า ปัจจุบันผู้หญิงในสังคมไทยมีสถานภาพทางกฎหมายที่เสมอภาคกับชายแล้ว นอกจากนี้ก็เพื่อที่จะทำลายม่านแห่งอคติที่ปิดบังสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย ที่เพศชายมักจะกล่าวว่า ถึงแม้ผู้หญิงจะมีได้เป็นใหญ่ในการเมืองการปกครองนอกบ้าน แต่ผู้หญิงก็เป็นผู้ยึดกุมอำนาจ

ในบ้านไว้ ทำให้ผู้ชายซึ่งไม่ว่าจะใหญ่โตนอกบ้านเพียงใด แต่เมื่อกลับถึงบ้านแล้วก็ต้องอยู่ภายใต้อาณาตติของภริยา โดยเปรียบเทียบว่าความสัมพันธ์ทางครอบครัวของสังคมไทยเป็นระบบ “ภริยาธิปไตย”

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในบรรดาการเปลี่ยนแปลงของสรรพสิ่งทั้งหลาย กฎหมายจะเปลี่ยนแปลงค่อนข้างช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มที่ด้อยอำนาจในการต่อรองทางสังคม ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้หญิงด้วย ดังนั้น เราจึงมักจะพบว่า ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพของผู้หญิงที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ศตวรรษก่อนๆ ที่ยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของสังคมไทยจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากแล้วก็ตาม กฎหมายจึงเป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่ใช้ศึกษาถึงวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ได้อย่างใกล้เคียงกับความเป็นจริงในระดับหนึ่ง

ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเพศ

การเมืองเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างมนุษย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไป อำนาจนี้ได้แก่ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจในการออกคำสั่ง อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ทั้งที่เป็นวัตถุที่จับต้องได้ และสิ่งที่จับต้องไม่ได้ รวมถึงอำนาจบังคับที่จะให้การตัดสินใจ การออกคำสั่ง และการจัดสรรผลประโยชน์ให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ความสัมพันธ์ทางการเมืองตามความหมายที่กล่าวมาแล้วนี้^๑ ปรากฏอยู่ในความสัมพันธ์ของมนุษย์ตั้งแต่ในสถาบันครอบครัว ในชุมชน และในสังคมระดับต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ความสัมพันธ์ทางการเมืองมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการในรูปขององค์กรต่างๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี เท่านั้น ฯลฯ แต่การเมืองในความหมายนี้ ยังรวมถึงการเมืองที่ไม่เป็นทางการ เช่น การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือ ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะกึ่งทางการ เช่น ความสัมพันธ์ในสถาบันครอบครัวระหว่างสามีกับภรรยา บิดามารดากับบุตร เป็นต้น

ในที่นี้จะให้ความสำคัญแก่การเมืองอย่างเป็นทางการที่เป็นระบบ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในสังคมไทย ซึ่งแสดงออกในลักษณะการจัดระเบียบการใช้อำนาจ ผ่านสถาบันการเมือง และสถาบันการปกครองที่เป็นทางการต่างๆ แต่ในขณะเดียวกัน ก็จะกล่าวแทรกถึงลักษณะการรวมกลุ่มและการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ แต่เป็นการเคลื่อนไหวซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง การปกครอง หรือหลักกฎหมายได้ เพื่อให้เห็นภาพรวมโดยสังเขป

^๑ การอธิบายในลักษณะนี้ผู้เขียนสังเคราะห์จากคำอธิบายของ Sir Otto Kahn Freud, *Labour and the Law*, London Steven & Sons 1977 และการอ่านงานทางวิชาการอื่นๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นคำอธิบายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม

วัฒนธรรมของกฎหมาย

ความหมายของ “กฎหมาย”

เนื้อหาทางกฎหมายเป็นพยานหลักฐานอันดี ที่จะชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ด้านการเมือง การปกครองและระบบกฎหมายของชนชาติไทย แม้จะมีการให้ความหมายของคำว่ากฎหมายไว้อย่างหลากหลาย แต่ผู้เขียนเห็นว่าความหมายที่ ร.เลงกาต์ นักประวัติศาสตร์กฎหมายชาวฝรั่งเศส ซึ่งมีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์กฎหมายของชนชาติไทย ได้ให้คำอธิบายไว้อย่างรวบรัด แต่ครอบคลุมภาระกิจของกฎหมายที่มีต่อสังคม

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

ดังนั้น กฎหมายในทัศนะของ ร.เลงกาต์ จึงเป็น “ที่รวมแห่งข้อยอมและข้อห้าม ซึ่งเป็นวิถีทางทำให้บุคคลที่ดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชน

แห่งใดแห่งหนึ่ง สามารถชวนชวายเป็นประกอบกิจกรรมต่างๆ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของตนได้โดยอิสระ กับทั้งโดยมิให้เป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของผู้อื่นในชุมชน เช่นเดียวกับตนด้วย”^๒

ร.แสงกาต์อธิบายว่า ในความเข้าใจของคนทั่วไป โดยเฉพาะนักวิชาการตะวันตก กฎหมายซึ่งหมายถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ อาจเกิดขึ้นจากการร่างของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง (กฎหมายลายลักษณ์อักษร) หรือจากกฎเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน (กฎหมายจารีตประเพณี) แต่ทั้งสองกรณี อำนาจของความเป็นกฎหมาย อยู่ที่ยอมรับของผู้ที่กฎหมายนั้นบังคับใช้

“กฎหมายมักเกี่ยวพันถึงอำนาจทางการเมืองที่ประกาศและบังคับใช้กฎหมายในเขตแดนหนึ่งๆ กฎหมายจึงอาจถูกแก้ไข ยกเลิก หรือทำให้สมบูรณ์ โดยออกเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้ถ้าต้องการ”^๓

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

^๓ R. Lingat (ร.แสงกาต์). “Evolution of the Conception of Law in Burma and Siam. Journal of the Siam Society, Vol. XXXVIII, Part I, pp. ๙-๑๑” แปลโดยวิระดา สมสวัสดิ์ ในชื่อ “วิวัฒนาการแนวคิดของกฎหมายในพม่าและสยาม” หน้า ๑๑ งานชิ้นนี้เป็นคำบรรยายของ ร.แสงกาต์ ที่สยามสมาคม เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ บทแปลของ วิระดา สมสวัสดิ์ ตีพิมพ์ในหนังสือ **รวมบทความประวัติศาสตร์** ฉบับที่ ๒ เดือนมกราคม ๒๕๔๒, หน้า ๑-๒๒ ต่อไปจะอ้างว่า ร.แสงกาต์ **วิวัฒนาการแนวคิดของกฎหมายในพม่าและสยาม** แปลโดย วิระดา สมสวัสดิ์

ความคิดและความเข้าใจที่กล่าวมานี้ ชัดแย้งกับความคิดและแนวปฏิบัติของอินเดียและกลุ่มคนในตะวันออกไกล รวมทั้งสยามประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากอารยธรรมอินเดีย ก่อนที่จะถูกบังคับให้เปิดประเทศด้วยลัทธิล่าอาณานิคม

ในความคิดของอินเดียนั้น กฎหมายมิได้ถูกบัญญัติขึ้นโดยผู้ใช้อำนาจปกครอง เพราะ “ผู้ปกครองไม่มีอำนาจในการออกกฎหมาย ผู้ปกครองเกิดขึ้นมาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุข และปกป้องคุ้มครองผู้อยู่ใต้ปกครองจากภัยอันตรายที่มาจากภายในและภายนอกราชอาณาจักร ภาระประการแรกของผู้ปกครองจึงเป็นตุลาการสูงสุดและอนุญาโตตุลาการ เนื่องจากผู้ปกครองเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาด คำพิพากษาของผู้ปกครองถือเป็นที่สุด แต่คำพิพากษานั้นก็เป็นแต่เพียงคำสั่งซึ่งมีผลบังคับกับบุคคลเฉพาะกรณีๆ ไป ไม่ได้มีผลบังคับใช้ทั่วไปและตลอดไป เหมือนกับที่กฎหมายมีผล”^๔ ในอินเดีย กฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชน ไม่เคยมีการบัญญัติขึ้นอย่างชัดเจน^๕

อย่างไรก็ตาม ภาวะคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศในโลกตะวันออกมากขึ้น้อยต่างกัน ทั้งต่ออินเดีย สยามประเทศ ฯลฯ ได้ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมายของตนจนต้องกลายเป็นระบบกฎหมายของ “รัฐสมัยใหม่”

^๔ เรื่องเดียวกัน หน้า ๒

^๕ เรื่องเดียวกัน หน้า ๔

ความหมายและที่มาของนโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐ หมายถึง แนวคิดและแนวทางในการปกครองบริหารประเทศในด้านต่างๆ รวมทั้งการออกระเบียบกฎหมายในเรื่องต่างๆ ของผู้มีอำนาจในสังคม แนวคิดหรือแนวทางนี้มีพัฒนาการมาหลายยุคสมัย ในระดับที่เป็นพื้นฐานที่สุด คือ ระดับครอบครัว ชนเผ่า แว่นแคว้น อาณาจักร มาจนถึงรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน ที่มาของแนวคิดและแนวทางก็มีพัฒนาการมาหลายยุคสมัยเช่นกัน ตั้งแต่การกำหนดขึ้นตามความเห็นดีเห็นงามของผู้มีอำนาจในแต่ละหน่วยของสังคม ตั้งแต่ระดับเล็กสุดอันได้แก่ ครอบครัว ชนเผ่า ไปจนถึงหน่วยของสังคมที่ใหญ่ขึ้น แม้แต่ครอบครัวก็มีพัฒนาการก่อนที่จะมาเป็นครอบครัวขยาย หรือครอบครัวเดี่ยวเช่นในปัจจุบัน

พัฒนาการการก่อรูปนโยบายของรัฐสยามก่อนเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐสมัยใหม่ปรากฏอยู่ในงานเขียนเล่มที่ ๑ “ย้อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง” ว่าด้วยพัฒนาการก่อรูปของรัฐในแว่นแคว้นอาณาจักรโบราณ ก่อนหรือร่วมสมัยกับสุโขทัย กับสถานภาพทางกฎหมาย การเมือง การปกครองของสตรี งานเขียนเล่มนี้จะแสดงให้เห็นพัฒนาการของการนำแนวคิดและแนวทางของผู้มีอำนาจไปตั้งเป็นระเบียบกฎหมาย กติกาของสังคม ซึ่งมีความชัดเจนขึ้นโดยลำดับในสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้นก่อนการปฏิรูปกฎหมายและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ ๕

เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นความพยายามของ
ผู้ถืออำนาจรัฐ ทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในระบอบอื่นๆ
ที่ได้้นำแนวคิดหรือแนวทางไปทำการสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกา
หรือระบบกฎหมายของสังคม

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา
นโยบายของรัฐมีความชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จาก
รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

๓ กลไกสากล กับสิทธิสตรี

๓๑

สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง

บทนำ

ปัจจุบันความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Equality) เป็นประเด็นที่สังคมทุกฝ่ายต้องให้ความสนใจ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นวัฒนธรรมใหม่ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอารยะ การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นกระแสความเคลื่อนไหวระดับโลก ซึ่งส่งผลกระทบมาถึงประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติและเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก

บทนี้จะกล่าวถึงพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศในการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง ซึ่งจะนำไปสู่ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยจะกล่าวถึงกลไกในระดับสากล และเชื่อมโยงมาถึงกลไกทางกฎหมายในระดับประเทศ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ระหว่างหญิงชาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือความเสมอภาคระหว่างเพศโดยสังเขป

เนื่องจากพัฒนาการของกลไกระดับสากลมีความต่อเนื่องมายาวไกลกว่าพัฒนาการของประเทศไทย ดังนั้น บทนี้จะปูพื้นฐานให้เห็น

พัฒนาการของการรับรองสิทธิและความเสมอภาคในความเป็นคนของผู้หญิงในระดับสากลในยุคปัจจุบันก่อน^๑ หลังจากนั้น จึงจะกลับมาถึงเรื่องกลไกของกฎหมายภายในประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาการของกลไกกฎหมายภายในประเทศมิได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง”

กฎหมายสากลกับความเสมอภาคหญิงชาย

องค์การที่มีบทบาทผลักดันการออกกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นกลไกการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ได้แก่ องค์การสหประชาชาติ (The United Nations) สหประชาชาติไม่ใช่เป็น “รัฐบาลของโลก” แต่เป็น “สมาคมของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย” ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจเหนือรัฐในเชิงบังคับบัญชา แต่ความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันทำให้รัฐอธิปไตยสมัครใจเข้าร่วมกับองค์การสหประชาชาติ และสามารถถอนตัวได้เมื่อเห็นว่าไม่มีประโยชน์ต่อตน” ปัจจุบันองค์การสหประชาชาติมีรัฐสมาชิกจำนวน ๑๙๒ ประเทศ”

^๑ หมายถึงยุคตั้งแต่การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ

^๒ โปรดดูรายละเอียดในเรื่อง วิวัฒนาการปฏิสัมพันธ์ ผู้หญิง การเมือง การปกครอง และกฎหมาย สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ – ปัจจุบัน (ตุลาคม ๒๕๕๐). งานเขียนเล่ม ๑ **ย้อนรอยสิทธิความเป็นคนของผู้หญิง**

^๓ “กลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สหประชาชาติกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน”. วิชัย ศรีรัตน์, ตีพิมพ์ใน **สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย**. โครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๑๓๘-๑๓๙.

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

นับตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ (League of the Nations) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นองค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งของทั้งสององค์กรนี้ เป้าหมายขององค์การสันนิบาตชาติ และองค์การสหประชาชาติคือ การรักษาสันติภาพ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ และการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศสมาชิก เป้าหมายสำคัญเหนืออื่นใดคือ ความพยายามในการระงับความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ทั้งนี้ เนื่องจากได้ตระหนักถึงมหันตภัยร้ายแรงของสงครามโลกทั้งสองครั้งที่ได้คร่าชีวิตมนุษย์ไปนับล้านๆ คน^{*}

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

องค์การสหประชาชาติ โดยสมัชชาใหญ่ (The General Assembly) และทบวงการชำนัญพิเศษต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ (The U.N Specialized Bodies) เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (The International

* วิชัย ศรีรัตน, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๓, หน้า ๑๓๘

Labour Organization – ILO) องค์การอนามัยโลก (The World Health Organization – WHO) ฯลฯ มีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันให้เกิดมาตรฐานระดับสากลในขอบข่ายในความรับผิดชอบของตน

W ุสรณ์ระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี

นับตั้งแต่ปีก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ เมื่อพ.ศ. ๒๔๘๗ มีเอกสารและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ ซึ่งรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติและองค์การชำนาญพิเศษกว่าร้อยฉบับ แต่ที่ถือว่าเป็นเอกสารหลักที่สำคัญ และที่ประเทศไทยเป็นภาคี มีดังต่อไปนี้^๖

(๑) กฎบัตรสหประชาชาติ (The United Nations Charter)^๗

(๒) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights – UDHR)^๘

(๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)^๙

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

^๗ กฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๘๔ ได้มีการลงนามในตราสารก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ โดย ๕๑ ประเทศ ที่ประชุมกัน ณ นครซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา

^๘ รับรองและประกาศโดยสมัชชาสหประชาชาติ ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑

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

พร้อมด้วยพิธีสารเลือกรับ

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

(๕) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women–CEDAW)^{๙๑} พร้อมด้วยพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (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}

^{๙๐} รับรองและเปิดให้ลงนาม ให้สัตยาบันและภาคยานุวัติ โดยสมัชชาสหประชาชาติตามมติที่ ๒๒๐๐A (XXI) วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๙ มีผลใช้บังคับเมื่อ ๓ มกราคม ๒๕๑๙ ประเทศไทยเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒

^{๙๑} รับรองและเปิดให้ลงนาม ให้สัตยาบันและภาคยานุวัติ โดยสมัชชาสหประชาชาติตามมติที่ ๓๔/๑๘๐ วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๒/๑๙๗๙ มีผลใช้บังคับ วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๔ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๒๘

^{๙๒} พิธีสารนี้มีผลบังคับใช้ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียและเป็นประเทศที่ ๕ ในโลกที่ได้ให้สัตยาบัน อันเป็นผลให้พิธีสารฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓

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

(๗) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติใน
ทุกรูปแบบ (The International Convention on the Elimination of All Forms
of Racial Discrimination)

(๘) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้าง
งานและอาชีพ พ.ศ. ๒๕๐๑ (The Convention Concerning Discrimination in
Respect of Employment and Occupation) ขององค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ

การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนของไทย

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกผู้เริ่มก่อตั้ง ดังนั้น จึงมี
ความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเอกสารการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ
และต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาฉบับนี้เป็น
ความพยายามขององค์การสหประชาชาติ ที่แรกเริ่มเดิมทีจะประกาศใช้
ในฐานะ “กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” แต่ไม่สำเร็จ ทั้งนี้ เนื่องจาก
มีเนื้อหาที่กว้างขวางครอบคลุมหลายประเด็น ทำให้ไม่ได้รับการ
สนับสนุนจากประเทศสมาชิกที่มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง และ
สังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะ
มิใช่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดพันธกรณี
ทางกฎหมาย แต่ก็มีความพยายามที่จะกำหนดมาตรฐานสิทธิมนุษยชน

และมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีอิทธิพลต่อประเทศสมาชิก ตัวอย่างเช่น ในระหว่างที่มีการจัดทำและสมัชชาสหประชาชาติมีมติเห็นชอบในปฏิญญาสากลยูนัน ประเทศไทยอยู่ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาสำเร็จเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำเนื้อหาสาระแห่งสิทธิมนุษยชนหลายประการมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับคำยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากได้ให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดฉบับหนึ่ง และได้เป็นแบบอย่างของรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา^{๑๔}

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมค่อนข้างช้า (วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และ วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยลำดับ) โดยก่อนหน้านี้ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๒๘ และ เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕

ความล่าช้าของการเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศทั้ง ๒ ฉบับ และอนุสัญญาว่าด้วยฯ สตรีฯ และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

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

เป็นผลสืบเนื่องมาจากการล้มลุกคลุกคลานของระบอบประชาธิปไตย การเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศทั้ง ๒ ฉบับ และอนุสัญญาว่าด้วยฯ สตรีฯ และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อไทย ดังจะกล่าวต่อไป

นอกเหนือจากเอกสารที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีการประชุมระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ส่งตัวแทนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วม ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีการจัดทำเอกสารเพื่อประกาศเจตนารมณ์ หรือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ เอกสารหรือข้อตกลงเหล่านี้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพ บทบาท และความสัมพันธ์หญิงชายอีกหลายฉบับเรียงตามลำดับเวลา นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์สำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนสถานภาพและสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง ซึ่งจะหยิบยกเอกสารบางชิ้นที่มีนัยสำคัญมากกล่าวโดยสังเขป

ทศวรรษแห่งการพัฒนา

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

เมื่อทบทวนเหตุการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว สรุปได้ว่า ในช่วงทศวรรษแรกแห่งการพัฒนา องค์การสหประชาชาติยังไม่ได้ให้ความสนใจต่อประเด็นเพศหญิง จนกระทั่งทศวรรษที่สองแห่งการพัฒนา ผู้หญิงซึ่งเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของโลกจึงได้รับการกล่าวถึง แนวคิดใหม่ของการพัฒนา ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาในทศวรรษ ๑๙๗๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๒๒) คือการส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนา คำว่า “สตรีในการพัฒนา” (Women in Development – WID) ปรากฏในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม^{๔๕}

การเคลื่อนไหวของขบวนการเรียกร้องสิทธิสตรีในระดับโลก ซึ่งสามารถผลักดันให้องค์การสหประชาชาติกำหนดทศวรรษสตรี (พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๒๘) มีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้องค์การสหประชาชาติต้องให้ความสนใจต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเพศหญิง และเป็นปัจจัยสำคัญในการปรับเปลี่ยนทิศทางการทำงานขององค์การ-

^{๔๕} แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสภาพ บทบาท และความสัมพันธ์หญิงชาย เป็นประเด็นถกเถียงที่ซ้อนทับอยู่กับแนวคิดการพัฒนา ในระยะแรกองค์การสหประชาชาติเป็นผู้มีบทบาทนำ และถูกรอบงำด้วยอิทธิพลของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ไม่สามารถแก้ปัญหา และตั้งอยู่บนความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา (ที่นิยมเรียกกันว่าประเทศโลกที่ ๑ และประเทศโลกที่ ๒) และประเทศโลกที่ ๓ ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ แนวคิดนี้มีความซับซ้อนและมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่สามารถนำเสนอในงานเขียนนี้ได้ ผู้สนใจโปรดดู กรวิภา บุญเชื้อ. **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.

สหประชาชาติ ให้ความสำคัญละเอียดอ่อนในประเด็น สถานภาพ บทบาท และความสัมพันธ์หญิงชายมากขึ้น

ทศวรรษสตรี

ความล้มเหลวของทศวรรษแรกแห่งการพัฒนา ทำให้องค์การสหประชาชาติต้องหันมาให้ความสนใจต่อเพศหญิงมากขึ้น และได้กำหนดกิจกรรมระดับโลกเกี่ยวกับสตรี โดยประกาศให้ พ.ศ.๒๕๑๘ เป็น ปีสตรีสากล (International Women's Year) และกำหนดให้ พ.ศ.๒๕๑๘ – ๒๕๒๘) เป็นทศวรรษสตรี เพื่อความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ (The Women's Decade for Equality, Development and Peace) องค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายของ “ความเสมอภาค” “การพัฒนา” และ “สันติภาพ” สรุปได้ดังนี้^{๑๖}

ความเสมอภาค (Equality) หมายถึง ความเสมอภาคของโอกาสที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ

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

สันติภาพ (Peace) เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะพัฒนาสังคมได้ โดยไม่มีอุปสรรค สันติภาพ หมายถึง สภาวะของการปราศจากความรุนแรง ซึ่งจะต้องเริ่มจากครอบครัว อันเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของสังคม

การประชุมระดับโลกด้วยacsi

นับเป็นเวลากว่าสามทศวรรษ (พ.ศ.๒๕๑๘ จนถึง พ.ศ.๒๕๕๐) กระแสการพัฒนาความเสมอภาคหญิงชาย ซึ่งมีองค์การสหประชาชาติ เป็นแกนนำ ได้ดำเนินมาอย่างไม่หยุดยั้ง ในช่วงทศวรรษแรก (พ.ศ.๒๕๑๘ - ๒๕๒๘) ซึ่งกำหนดให้เป็นทศวรรษสตรี องค์การสหประชาชาติ ได้จัดการประชุมสตรีระดับโลกในระหว่างช่วงเวลานี้ รวม ๔ ครั้ง การประชุมสตรีระดับโลกเป็นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์สำคัญที่ควร ได้มีการจารึกไว้ เพราะแสดงให้เห็นความเข้มแข็งของขบวนการ เคลื่อนไหวเพื่อสตรีระดับโลก ที่สามารถดำเนินการให้องค์การที่มีบทบาท สำคัญ ได้หันมาให้ความสำคัญแก่ประเด็นของเพศหญิง^{๑๖}

^{๑๖} ผู้เขียนจำได้ว่าในช่วงทศวรรษสตรีนั้น เจ้าหน้าที่ผู้หญิงขององค์การสหประชาชาติที่ สำนักงานใหญ่ในกรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ได้ออกมาชุมนุมหน้าสำนักงานใหญ่ โดยได้ เปิดเผยต่อผู้สื่อข่าวถึงการเอารัดเอาเปรียบทางเพศที่เจ้าหน้าที่หญิงจากชาติต่างๆ เผชิญอยู่ กล่าวโดยสรุปคือ เจ้าหน้าที่หญิงเหล่านี้ถูกหัวหน้างานเพศชายซึ่งทำงานในระดับที่สูงกว่า เรียกร้องให้ต้องยอมหลับนอนด้วย เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการต่อใบอนุญาตการทำงาน ปรากฏการณ์นี้แสดงให้เห็นการเอารัดเอาเปรียบทางเพศ ซึ่งมีอยู่ในทุกหนทุกแห่ง ไม่เว้นแม้กระทั่งในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์กรนำในการเคลื่อนไหวเพื่อ ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ภายหลังจากการประชุมระดับโลก ๔ ครั้งแล้ว ก็ยังมีการประชุมในระดับภูมิภาคอีกหลายครั้ง เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย และเพื่อให้มีการจัดประชุมได้ถี่ขึ้นโดยไม่ต้องรอให้ถึง ๑๐ ปี ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ที่ได้พยายามจัดประชุมในเรื่องเดียวกันในลักษณะคู่ขนาน เพื่อแสดงทัศนะและมุมมองของภาคประชาชนในแต่ละเรื่อง

กล่าวโดยสรุป องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสตรีในระดับโลก ๔ ครั้ง มีสาระสังเขปดังนี้

การประชุมสตรีระดับโลกครั้งที่ ๑ ณ กรุงเม็กซิโกซิตี ประเทศเม็กซิโก (พ.ศ.๒๕๑๘) วัตถุประสงค์ของการประชุมก็เพื่อกระตุ้นให้เพศหญิงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ที่ประชุมยอมรับแผนปฏิบัติการระดับโลก (World Plan of Action) ซึ่งกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงทศวรรษสตรี โดยระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยมีแนวคิดหลักคือ ความเสมอภาค การพัฒนา และ สันติภาพ

ต่อมาในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๒ สมัชชาสหประชาชาติได้ผ่านมติที่ ๓๔/๑๘๐ ให้ความเห็นชอบอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

การประชุมสตรีระดับโลกครั้งที่ ๒ เนื่องในโอกาสกึ่งทศวรรษสตรี (พ.ศ.๒๕๒๓) ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก ได้พิจารณา

ถึงความสำเร็จและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วง ๕ ปีแรกของทศวรรษสตรีที่ประชุมยืนยันถึงความจำเป็นที่ต้องสร้างยุทธศาสตร์ ที่จะให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนากระแสหลักของโลก แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการดำเนินงานด้านสตรีของสหประชาชาติที่สำคัญ ที่ประชุมมีมติรับรองโครงการปฏิบัติการ (The Programme and Action) สำหรับช่วง ๕ ปีหลังของทศวรรษสตรี โดยเน้นประเด็นหลักเรื่อง สุขภาพ การศึกษา และการทำงาน^{๑๓}

การประชุมสตรีระดับโลกครั้งที่ ๓ ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา (พ.ศ. ๒๕๒๘) เนื่องในโอกาสสิ้นสุดทศวรรษสตรี การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนความสำเร็จและความล้มเหลว ของทศวรรษสตรี มีการแจ้งผลการสำรวจบทบาทสตรีทั่วโลก และประเมินผลการดำเนินงาน ในช่วงทศวรรษสตรี จุดเด่นของการประชุมคือการมีมติรับรองยุทธศาสตร์ ในการมองไปข้างหน้าแห่งไนโรบี (Nairobi Forward Looking Strategies) ยุทธศาสตร์ดังกล่าว เน้นความสำคัญของสตรีในฐานะปัญญาชน ผู้กำหนดนโยบาย ผู้วางแผน ตลอดจนในฐานะผู้ให้ประโยชน์และผู้รับประโยชน์จากการพัฒนา^{๑๔}

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

^{๑๓} กรวิภา บุญชื่อ, อ้างแล้ว หน้า ๔

^{๑๔} กรวิภา บุญชื่อ, อ้างแล้ว หน้า ๔-๕

กรวิภา บุญเชื้อ ได้สรุปผลกระทบของทศวรรษสตรีว่า

“ทศวรรษสตรีได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ด้วย การระดมความสนใจ เงินทุน และผู้คนจากทั่วโลกเข้าร่วมการเคลื่อนไหว เพื่อสิทธิสตรี รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาของ สตรี รัฐบาลจาก ๑๑๖ ประเทศ ได้ลงมติรับรองและลงนามในอนุสัญญา ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศ รวมทั้งกำหนดให้การพัฒนา สตรีเป็นพันธะผูกพันที่รัฐจะต้องดำเนินการ”^{๑๙}

ขบวนการสิทธิสตรีในการประชุมโลก

นอกเหนือจากการประชุมสตรีระดับโลกแล้ว ยังมีการประชุม ระดับโลกในเรื่องอื่นๆ ซึ่งขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิสตรีได้มีบทบาท อย่างสำคัญ ในการผลักดันแนวคิดและประเด็นสตรีในเรื่องต่างๆ จนปรากฏในเป็นเอกสารที่สำคัญ ได้แก่

(๑) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Right to Development) พ.ศ.๒๕๒๙ มีสาระสำคัญว่า การพัฒนา เป็น สิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ปฏิญญานี้ระบุว่า “การพัฒนา คือ กระบวนการทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในการ มุ่งยกระดับความผาสุกของประชาชนทั้งปวง บนพื้นฐานที่พวกเขามี ส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น เสรี และมีความหมาย รวมทั้งในการ มุ่งกระจายอย่างเป็นธรรมแห่งผลประโยชน์จากการพัฒนา

ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา จึงเป็นตราสารพื้นฐานที่ กำหนดจุดมุ่งหมาย (Ends) ที่มวลมนุษยชาติต้องการบรรลุ โดยใช้กฎหมาย

^{๑๙} กรวิภา บุญเชื้อ, อ้างแล้ว หน้า ๕

เป็นมรรควิธี (Means) หรือเป็นเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอันพึงปรารถนา ดังนั้น “สิทธิในการพัฒนา” คือหลักการใหม่ในกฎหมายระหว่างประเทศ (The New Principle in International Law) ที่พยายามร้อยเรียงเจตจำนงของสิทธิมนุษยชน สันติภาพ การพัฒนา และกฎหมายระหว่างประเทศเข้าด้วยกัน^{๒๐}

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

พ.ศ. ๒๕๓๓	นิวยอร์ก	การประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยเด็ก
พ.ศ. ๒๕๓๕	ริโอเดอจาเนโร	การประชุมสหประชาชาติเรื่อง สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
พ.ศ. ๒๕๓๖	เวียนนา	การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
พ.ศ. ๒๕๓๗	โคโร	การประชุมนานาชาติเรื่องประชากร และการพัฒนา
พ.ศ. ๒๕๓๘	ปักกิ่ง	การประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี ครั้งที่ ๔
	โคเปนเฮเกน	การประชุมสุดยอดระดับโลก เรื่อง การพัฒนาสังคม
พ.ศ. ๒๕๓๙	อิสตันบูล	การประชุมสหประชาชาติว่าด้วย การตั้งถิ่นฐานมนุษย์

การประชุมทั้ง ๗ ครั้งนี้ “สิทธิในการพัฒนา” ได้รับการรับรอง

^{๒๐} สิทธิมนุษยชน รวบรวมสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ. ศราวุฒิ ปทุมราช. อ้างแล้ว หน้า ๒๓๐

โดยเอกฉันท์ว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” ประการหนึ่ง ดังนั้นสิทธิในการพัฒนาย่อมเป็นสิทธิมนุษยชนของเพศหญิงด้วย

(๒) **ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ** (The Vienna Declaration and Programme for Action)^{๒๐} ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้ ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๖ โดยที่ประชุมโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๖ กล่าวได้ว่าการประชุมครั้งนั้นเป็นจุดเปลี่ยนในทางความคิดและขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิสตรีที่สำคัญ

กล่าวคือ ได้มีการนำเสนอให้มองขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิสตรีในมิติของสิทธิความเป็นคน หรือสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง เพราะในอดีตที่ผ่านมาอย่างยาวนานการเรียกร้องในนามของ “สิทธิสตรี” ทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิดเพี้ยนว่าผู้หญิงต้องการที่จะเรียกร้องสิทธิต่างๆ ที่วิจิตรพิสดารไปจากสิทธิโดยทั่วไป และถ้าสังคมโอนอ่อนผ่อนตามต่อข้อเรียกร้องของผู้หญิง ก็จะทำให้เกิดการสถาปนาอำนาจของเพศหญิงให้เหนือกว่าเพศชาย ซึ่งเป็นเรื่องที่สังคมโดยทั่วไปเห็นว่าเป็นไปไม่ได้เพราะฝืนธรรมชาติ และเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง

^{๒๐} โปรดดูรายละเอียดใน ศราวุฒิ ปทุมราช, **สิทธิมนุษยชน รวบรวมสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ**, อ่างแล้ว หน้า ๑๗๙ - ๒๒๕ และ “ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในการพัฒนา” (Right to Development), พีรพล ศรีสิงค์, ตีพิมพ์ใน **สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย**, อ่างแล้วที่เชิงอรรถ ๓ หน้า ๑๒๑-๑๓๗

ดังนั้น ขบวนการสิทธิสตรีจึงนำเสนอใหม่ว่า บรรดาสิทธิที่ผู้หญิงเรียกร้องนั้นก็คือสิทธิในความเป็นคนเหมือนกับผู้ชายนั่นเอง แต่เนื่องจากสภาพทางสรีระและสถานภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของผู้หญิงมีความแตกต่างไปจากเพศชาย ข้อเรียกร้องในบางส่วนจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับสรีระของเพศหญิง ดังเช่นเรื่อง เรื่องอนามัยเจริญพันธุ์ (reproductive health) ภาวะความเป็นมารดา (maternity) หรือภาวะที่เพศหญิงตกเป็นเบี้ยล่างของเพศชายซึ่งนำไปสู่ความรุนแรงที่กระทำต่อเพศหญิงในรูปแบบต่างๆ (gender - based violence) ส่วนสิทธิด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม นั้น ขบวนการสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงเรียกร้องให้มีการขจัดการเลือกปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว^{๒๒}

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

(๔) ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี (Beijing Declaration and Platform for Action) เป็นผลอันเนื่องมาจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ ๔ เมื่อพ.ศ.๒๕๓๘ ในวาระ ๑๐ ปี หลังการสิ้นสุดทศวรรษสตรี รวมทั้งข้อมติของสหประชาชาติในการประชุมติดตามผลการดำเนินงานตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี แผนปฏิบัติการเพื่อ

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

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

^{๒๓} **สรุปแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี.** การประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรี ครั้งที่ ๔ ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ระหว่างวันที่ ๔ - ๑๕ กันยายน ๒๕๓๘. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๐

(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 ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับ
ประถมศึกษา

เป้าหมายที่ ๓ ส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ
และส่งเสริมบทบาทสตรี

เป้าหมายที่ ๔ ลดอัตราการตายของเด็ก

เป้าหมายที่ ๕ พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์

เป้าหมายที่ ๖ ต่อสู้โรคเอดส์ มาลาเรีย และโรค
สำคัญอื่นๆ

เป้าหมายที่ ๗ รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่าง
ยั่งยืน

เป้าหมายที่ ๘ ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการ
พัฒนาในประชาคมโลก^{๒๔}

ถึงแม้ว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ จะมีเพียงเป้าหมาย
ที่ ๓ ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกดำเนินการส่งเสริมความเสมอภาค
ระหว่างหญิงและชาย และการส่งเสริมบทบาทสตรีโดยตรง อย่างไรก็ตาม
เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษข้ออื่นๆ ก็ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับสตรี

ในปีพ.ศ.๒๕๕๗ ประเทศไทยได้ส่งรายงานการดำเนินงาน
ตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษต่อองค์การสหประชาชาติ
เป็นฉบับแรก ซึ่งปรากฏว่าประเทศไทยได้ดำเนินการบรรลุเป้าหมายของ
MDGs เร็วกว่าที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้ถึง ๑๐ ปี โดยเฉพาะ
ในเรื่องการจัดความยากจน การจัดการศึกษาให้ทั่วถึง และเท่าเทียม
กันระหว่างหญิงชาย

ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้ริเริ่มโครงการเป้าหมายการพัฒนา
แห่งสหัสวรรษที่ทำหายยิ่งขึ้น (MDGs+) เช่น รัฐบาลไทยได้เสนอต่อ
สหประชาชาติ โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ทำหาย (MDGs+) ว่า

^{๒๔} เอกสารเผยแพร่เรื่อง MDGs จัดทำโดยคณะกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเมือง
และการบริหาร สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวกระทรวงพัฒนาสังคมและ
ความมั่นคงของมนุษย์

ภายในปี ๒๕๔๙ ประเทศไทยจะเพิ่มสัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในราชการเป็น ๒ เท่า^{๒๕} สัมฤทธิ์ผลของ MDGs และ MDGs+ ที่กล่าวนี้ท้าทายต่อการที่จะต้องมีการตรวจสอบอยู่ว่าเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ โดยเฉพาะเรื่องการเพิ่มสัดส่วนนักการเมืองและจำนวนผู้บริหารหญิง ซึ่งยังไม่มีทีท่าว่าจะเป็นไปได้ไปได้ รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ที่ทับถมอยู่อีกมากมาย

นโยบายเอ็นกับสิทธิมนุษยชน

กลไกขององค์การสหประชาชาติประกอบด้วย กลไกภายในโครงสร้างขององค์การ และกลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาเฉพาะเรื่อง

(๑) กลไกภายในโครงสร้างองค์การสหประชาชาติ ประกอบด้วยเลขาธิการ สมัชชา คณะมนตรีความมั่นคง (The Social Security Council) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council – ECOSOC) และทบวงชำนาญพิเศษต่างๆ ภายใต้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม มีคณะกรรมการว่าด้วยกิจการสตรี (The Committee on the Status of Women – CSW) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The Commission on Human Rights – CHR) หน่วยงาน CSW และ CHR เป็นหน่วยงานถาวรซึ่งมีมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การสหประชาชาติแล้ว

^{๒๕} ดูเอกสารเผยแพร่ของ MDGs อ่างแล้ว และดู แผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔). หน้า ๑๑. ต่อไปจะอ้างว่า แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐

ต่อมาในปีพ.ศ.๒๕๓๗ สมัชชาใหญ่ได้รับรองมติที่ ๔๘/๑๔๑ ให้ตั้งข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (The United Nations High Commissioner for Human Rights) หน้าที่ที่สำคัญที่สุดของข้าหลวงใหญ่ ก็คือ การมีบทบาทอย่างสำคัญในการแก้ไขอุปสรรค และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นอยู่ และต้องทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ บรรลุผลเป็นจริงขึ้นมา^{๒๖}

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

บัญญัติญาและปฏิญาว่าด้วยสิทธิสตรี

(๑) อนุสัญญาและปฏิญาอื่นๆ ก่อนหน้าที่สมัชชาสหประชาชาติจะมีมติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในปีพ.ศ.๒๕๒๒ รวมทั้งข้อตกลงอื่นๆ ที่เป็นผลสืบเนื่องตามมา สหประชาชาติได้รับรองเอกสารและข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องสตรีในเรื่องอื่นๆ ได้แก่

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

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิทางการเมืองของสตรี (Convention on the Political Rights of Women) เปิดให้ลงนาม ให้สัตยาบัน และภาคยานุวัติ โดยสหประชาชาติตามมติที่ ๖๔๐ (VII) วันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๙๕ มีผลใช้บังคับวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๔๙๗
- ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women) ประกาศโดยสมัชชาแห่งชาติ ตามมติที่ ๒๒๖๓ (XXII) วันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๐
- ปฏิญญาว่าด้วยการปกป้องสตรีและเด็กในสถานการณ์ฉุกเฉิน และความขัดแย้งโดยใช้อาวุธ (Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict) ประกาศโดยสมัชชาสหประชาชาติ ตามมติที่ ๓๓๑๘ (XXIX) วันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๗

(๒) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีใน

ทุกรูปแบบ : กลไกของประชาคมโลก ปัจจุบันถือได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาหลัก ซึ่งรับรองสิทธิและเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ที่กว้างขวางครอบคลุมทุกมิติในชีวิตของเพศหญิง รายละเอียดมีดังนี้

ส่วนประกอบของอนุสัญญา

อนุสัญญาฉบับนี้มีบทบัญญัติรวม ๓๐ ข้อ เพื่อให้รัฐภาคีใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายและมาตรการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติตุลาการ

บริหาร หรือมาตรการอื่นๆ เกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติทั้งปวง ต่อสตรี และให้หลักประกันว่าสตรีจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์และโอกาสต่างๆ จากรัฐบนพื้นฐานของเสมอภาคกับบุรุษ อนุสัญญาฉบับนี้ ประกอบด้วยเนื้อหาหลัก ๓ ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑-๑๖ ประกอบด้วยคำปรารภถึงความเป็นมาของอนุสัญญา มีเนื้อหาโดยสรุปว่า แม้องค์การสหประชาชาติจะให้ความสำคัญต่อการจัดการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้สตรีได้รับสิทธิและโอกาสในด้านต่างๆ แล้ว แต่ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายก็ยังไม่ปรากฏเป็นจริง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้ อนุสัญญาฯ ได้ให้ความหมายของคำว่า เลือกปฏิบัติ และได้กำหนดมาตรการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านต่างๆ ซึ่งในอีกนัยหนึ่ง ก็เป็นการรับรองสิทธิในด้านต่างๆ ของสตรีนั่นเอง บทบัญญัติใน ๑๖ มาตรานี้เป็นส่วน “สารบัญญัติ” ของอนุสัญญา

นอกจากนี้อนุสัญญาฯ ยังได้ระบุมาตรการในการดำเนินการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องเหล่านี้ ตัวอย่างของสิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิโอกาสและความเสมอภาคในด้านการพัฒนาสุขภาพอนามัย การรักษาสุขภาพ รวมทั้งการได้รับการดูแลในด้านการตั้งครรภ์ การคลอดบุตร สิทธิและโอกาสด้านการศึกษาอบรม สิทธิโอกาสด้านการจ้างงาน และการเลี้ยงดูบุตร ความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารบ้านเมือง ความเสมอภาคทางกฎหมาย เป็นต้น อนุสัญญาฯ ยังให้ความสำคัญ

เป็นพิเศษ ในการนำอนุสัญญาฯ ไปบังคับใช้ เพื่อให้เกิดการปกป้องคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ ของผู้หญิงชนบท (ข้อ ๑๔)

ส่วนที่ ๒ กล่าวถึงการได้มาซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ซึ่งจะเป็นคณะกรรมการประจำอนุสัญญา อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งมีภารกิจหลักในการรับฟังรายงานการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ ของประเทศภาคีสมาชิก (ดูข้อ ๑๗-๒๒) เนื้อหาของอนุสัญญาในส่วนนี้เป็นส่วน “วิธีบัญญัติ” ซึ่งว่าด้วยกระบวนการเรียกร้องสิทธิ

ส่วนที่ ๓ เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา บทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติต่ออนุสัญญา การตีความอนุสัญญากรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐ รวมทั้งการตอกย้ำบทบาทของรัฐภาคีในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

บทบาทของอนุสัญญาฯ

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบในปีพ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของทศวรรษสตรี ความล่าช้าของการเข้าเป็นภาคีเป็นผลเนื่องมาจากปัญหาการเมืองภายในประเทศ และรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสถานภาพของผู้หญิงอย่างแท้จริง

ในฐานะภาคีอนุสัญญา รัฐบาลไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องเสนอรายงานและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือก

ปฏิบัติต่อสตรีฯ (Committee on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women – CEDAW Committee) ตามระยะเวลาที่อนุสัญญาฯ กำหนด^{๒๗} สาระสำคัญของรายงานจะประกอบด้วย สถานภาพด้านต่างๆ ของสตรี ความก้าวหน้าและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐบาลไทย ในการส่งเสริมสิทธิและความเสมอภาคของสตรี

หลังจากรายงานและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการ CEDAW แล้ว คณะกรรมการจะจัดทำรายงานข้อมูลดังกล่าว เพื่อเสนอต่อ คณะกรรมาธิการว่าด้วยสถานภาพของสตรีขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Commission on the Status of Women - UNCSCW) คณะกรรมาธิการ UNCSCW นี้มาจากการเลือกตั้ง และสตรีไทยที่เคย ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการนี้ ได้แก่ คุณหญิง อัมพร มีสุข (ต่อมาได้ ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรก) กรรมการอีก ท่านหนึ่ง ได้แก่ นางสาวสุรี จุติกุล (อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี อดีตที่ปรึกษาสำนักนายกรัฐมนตรีด้านสตรี เด็ก เยาวชน การศึกษา และพัฒนาสังคม และเคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริม ประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.)^{๒๘} นางสาวสุรี จุติกุล ดำรงตำแหน่ง

^{๒๗} ข้อ ๑๘ ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ กำหนดให้รัฐ ภาควิชาส่งรายงานฉบับแรก ภายใน ๑ ปี หลังจากที่อนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับ และหลังจากนั้น ต้องส่งรายงานทุกๆ ๔ ปี และส่งตามกรณีที่คณะกรรมการร้องขอ

^{๒๘} คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมีสำนักงานส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมการ ดำเนินงานของคณะกรรมการ กสส. สำนักงานส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติเป็น หน่วยงานระดับกองสังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมา เมื่อมีการปฏิรูป ระบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ปรับเปลี่ยนฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรมภายใต้ชื่อ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ในสังกัดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กรรมาธิการว่าด้วยสถานะสภาพของสตรีของสหประชาชาติติดต่อกันสองสมัย ระหว่าง พ.ศ.๒๕๓๒ - ๒๕๓๕ และ พ.ศ.๒๕๓๖ - ๒๕๓๙ ปัจจุบันสตรีไทยที่มีตำแหน่งเป็นกรรมาธิการใน UNCSW ได้แก่ นางจรี วิจิตรวาทการ

ในเชิงข้อเท็จจริงจะเห็นว่า คณะกรรมาธิการว่าด้วยสถานะสภาพสตรีขององค์การสหประชาชาติ (UNCSW) เป็นคณะกรรมาธิการเก่าแก่ดั้งเดิมขององค์การสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติก็ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมเสมอภาค โดยไม่ประสงค์จะให้มีการกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศและสาเหตุอื่นๆ มาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งแล้ว แต่กล่าวได้ว่า ถึงแม้ปฏิญญาสากลฯ รวมทั้งเอกสารสำคัญๆ ขององค์การสหประชาชาติจะตอกย้ำความเสมอภาคระหว่างเพศ แต่ก็มิได้มีการนำไปปฏิบัติจริงจัง

สาเหตุที่สำคัญที่สุดที่มิได้มีการนำหลักการเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศไปปฏิบัติ ก็เนื่องมาจากองค์การสหประชาชาติเองก็ถูกรอบำด้วย “ระบบชายเป็นใหญ่” เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้แทนของประเทศภาคีที่ดี หรือผู้ปฏิบัติงานขององค์การในระดับสูงเกือบทั้งหมดเป็นเพศชาย หรือถ้าเป็นหญิงก็จะไม่อยู่ในระดับนำ หรือไม่มีความเข้าใจในประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศอย่างแท้จริง^{๒๐๔}

^{๒๐๔} Falice Gaer จากองค์กร International League for Human Rights ให้เหตุผลเกี่ยวกับความล่าช้าในการมองว่าสิทธิสตรีเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ดังนี้

- (๑) ผู้แทนในหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนอิสระส่วนใหญ่เป็นเพศชาย
- (๒) องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนขาดจิตสำนึกในเรื่องการกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ

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

ด้วยปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้อง ผลักดันให้องค์การสหประชาชาติมีความละเอียดอ่อนและให้ความสำคัญ ต่อเรื่องนี้เป็นพิเศษ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ทุกรูปแบบ หรือจะเรียกอีกนัยหนึ่งว่าเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ของสตรี จัดเป็นรูปธรรมหนึ่งของการให้ความสำคัญต่อประเด็นสตรีและ ประเด็นบทบาทความสัมพันธ์หญิงชาย^{๓๐}

สภาพบังคับของการเป็นภาคีอนุสัญญาในระยะเริ่มแรกมีเพียง การกำหนดให้รัฐภาคีจัดทำรายงานและตอบข้อซักถามของคณะ กรรมการดังที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น ซึ่งย่อมส่งผลถึงชื่อเสียงและเกียรติ คุณของประเทศ และเป็นการพิสูจน์ความจริงใจของรัฐบาลต่อประเด็น

(๓) ความสนใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่มุ่งไปในเรื่องสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง หรือถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจและสิทธิทาง สังคม ส่วนใหญ่จะมองมิติของการพัฒนา ไม่ได้มองในมิติของการกีดกัน เลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ

(๔) ความรู้สึกหรือความรู้โดยทั่วไปที่มองว่า การกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุ ทางเพศ เป็นเรื่องส่วนตัวและได้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล

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

^{๓๐} ปัจจุบันมีการสอนสาขาวิชาสตรีศึกษาในระดับปริญญาโท โดยศูนย์สตรีศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และโดยวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่องสตรี แต่ต่อมาได้มีการผลักดันพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – OP CEDAW) ออกมาใช้ควบคู่กับอนุสัญญาฯ ทำให้อนุสัญญามีสภาพบังคับที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น

ความหมายของคำว่า “เลือกปฏิบัติ”

คำว่า “เลือกปฏิบัติ” เป็นศัพท์บัญญัติของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งแปลมาจากคำว่า “Discrimination”^{๑๑} อนุสัญญาฯ ได้อธิบายความหมายไว้ว่า เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้คำว่า “การเลือกปฏิบัติต่อสตรี” หมายถึงการแบ่งแยก กีดกัน หรือการจำกัดใดๆ เพราะเหตุแห่งเพศ และการกระทำดังกล่าวมีผล หรือมีความประสงค์ที่จะทำให้สิทธิของสตรีไม่ว่าจะสมรสหรือไม่ ซึ่งเสมอภาคกับบุรุษในเรื่องเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิทธิความเป็นพลเมืองต้องเสื่อมเสียหรือสูญสิ้นไป^{๑๒}

คำว่า เลือกปฏิบัติ ตามอนุสัญญาฯ มีความหมายที่กว้างขวาง ครอบคลุม กล่าวคือ ครอบคลุมการเลือกปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการกระทำ

^{๑๑} ในระยะแรกๆ มีการบัญญัติศัพท์คำว่า “discrimination” ว่า การเลือกปฏิบัติ แต่ไม่มีการนิยามใช้กัน แต่กลับใช้คำว่า เลือกปฏิบัติ อย่างแพร่หลาย จนในที่สุดผู้เขียนก็ต้องใช้คำว่า “เลือกปฏิบัติ” ด้วย ถึงแม้ว่าผู้เขียนจะไม่เห็นด้วยกับคำแปลของอนุสัญญาบางส่วน ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) นำมาพิมพ์เผยแพร่ แต่ผู้เขียนก็ยังจำเป็นต้องใช้คำแปลดังกล่าวต่อไป เนื่องจากยังไม่มีคำแปลอย่างเป็นทางการฉบับอื่น ทั้งนี้โดยได้ปรับเปลี่ยนสำนวนและบางถ้อยคำให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

^{๑๒} ดูรายละเอียดใน ข้อ ๑ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

ใดๆ ที่มีความประสงค์ที่ต้องการ “แบ่งแยก กีดกัน หรือการจำกัดใดๆ เพราะเหตุแห่งเพศ” รวมทั้งการกระทำที่อาจมิได้มีความประสงค์ที่จะแบ่งแยก กีดกัน หรือ การจำกัดใดๆ แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้สตรีต้องถูกแบ่งแยก ถูกกีดกัน หรือถูกจำกัดสิทธิและโอกาสของตน

ตัวอย่างรูปธรรม เช่น กรณีแรกเป็นกรณีที่มีการกำหนดกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์บางประการไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และผลของการกำหนดดังกล่าวทำให้สตรีถูกแบ่งแยก กรณีเช่นนี้ถือเป็นการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติโดยบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยตรง (discrimination by law หรือ direct discrimination) ตัวอย่างเช่น มีกฎหมายหรือระเบียบซึ่งจำกัดสิทธิของสตรีในบางเรื่องไว้ (เช่น การห้ามสตรีรับราชการหรือทำงานในบางตำแหน่ง) หรือมีกฎหมายกำหนดให้สตรีมีหน้าที่บางประการที่แตกต่างไปจากบุรุษ (เช่น การกำหนดให้หญิงที่สมรสแล้วเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อเป็น “นาง” แต่ไม่กำหนดให้ชายที่สมรสแล้วเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อเพื่อบ่งบอกสถานภาพสมรส)

ส่วนอีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ มิได้กำหนดข้อแตกต่างระหว่างบุรุษและสตรีไว้ แต่ผลที่เกิดขึ้น ทำให้สตรีเพศต้องเสียเปรียบบุรุษเพศ กรณีเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนว่าผู้บัญญัติกฎหมาย หรือผู้วางระเบียบอาจมิได้มีเจตนาที่จะกีดกันหรือเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิงโดยตรง แต่ผลในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นทำให้สตรีเสียเปรียบบุรุษ กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นโดยมิได้มุ่งประสงค์

แต่เกิดผลของการเลือกปฏิบัติ หรือเป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อม (discrimination by practice หรือ indirect discrimination)

ตัวอย่างเช่น ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับมิได้มีการระบุเพศไว้ แต่เมื่อมีการใช้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับนั้นๆ กลับทำให้เกิดผลที่ไม่เสมอภาคกันระหว่างหญิงและชาย ตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา เช่น ในระเบียบบรรจุลูกจ้างเข้าเป็นพนักงานประจำ ไม่ได้ระบุไว้ว่าจะรับเพศชายหรือเพศหญิง แต่เขียนไว้ว่า ต้องเป็นทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นการกีดกันเพศหญิงไปโดยปริยายเพราะสมัยก่อนมีเฉพาะผู้ชายเท่านั้นที่เป็นทหารผ่านศึก

กรณีประเทศไทยเคยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เพื่อทำการยกเว้นรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ว่า (๑) อายุ ๓๕ ปีบริบูรณ์ (๒) สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี (๓) ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะเห็นว่าไม่มีการระบุเรื่องเพศไว้ แต่ผลที่เกิดขึ้นปรากฏว่าจำนวนผู้สมัครที่เป็นเพศชายมีมากกว่าเพศหญิงหลายเท่า เพราะผู้หญิงที่สำเร็จปริญญาตรีส่วนใหญ่มักจะรับราชการหรือทำงานในรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างของการเลือกปฏิบัติในลักษณะนี้ยังมีอีกหลายกรณี

สาระสำคัญของอนุสัญญา

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้คือการรับรองความเสมอภาคทางกฎหมายและความเสมอภาคในโอกาสของเพศหญิงที่จะมีส่วนร่วม

ในการพัฒนาสังคมอย่างเท่าเทียมกับบุรุษ ทั้งในฐานะ “ผู้ทำการพัฒนา” และ “ผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา” อนุสัญญาฯ เป็นผลผลิตของความเพียรพยายามอย่างต่อเนื่องและยาวนานของผู้ที่เห็นว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพมิให้เพศหญิงมีความเสมอภาคกับบุรุษ นอกจากจะไม่เป็นธรรมต่อเพศหญิง ซึ่งมีคุณค่าของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังเป็นผลเสียต่อสังคมโดยรวม เพราะการที่เพศหญิงซึ่งเป็นประชากรอีกครั้งหนึ่งของโลกถูกปิดกั้นโอกาสในการพัฒนา ทำให้สังคมไม่สามารถได้รับประโยชน์จากศักยภาพของเพศหญิงอย่างเต็มที่

นอกจากรับรองความเสมอภาคของเพศหญิงแล้ว อนุสัญญาฯ ยังเรียกร้อง ให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ เพื่อคุ้มครองภาวะความเป็นมารดาของเพศหญิง ทั้งนี้ด้วยเล็งเห็นว่าการสืบทอดเผ่าพันธุ์เป็นพันธะหน้าที่ทางธรรมชาติที่เพศหญิงมีต่อมนุษยชาติ จึงสมควรที่ผู้หญิงผู้เป็นมารดาจะได้รับการปกป้องคุ้มครองเป็นพิเศษ นอกจากนี้รัฐภาคีพึงใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาผู้หญิงผู้ด้อยโอกาสและปกป้องคุ้มครองมิให้ผู้หญิงถูกเอารัดเอาเปรียบทางเพศ

มาตรการและแนวทางสู่ความเสมอภาคทางเพศ

อนุสัญญาฯ ได้เสนอมาตรการและแนวทางต่างๆ ให้รัฐภาคีดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงความเสมอภาคทางเพศ ในฐานะรัฐภาคี ประเทศไทยจึงมีพันธกิจที่จะต้องทบทวนว่า สถานภาพทางกฎหมายและบทบาทของเพศหญิงในสังคมไทยในปัจจุบัน สอดคล้องหรือขัดแย้ง

ต่อหลักการในอนุสัญญาฯ อย่างไร หรือไม่

แนวทางสู่ความเสมอภาคที่อนุสัญญาฯ ระบุไว้ มีรายละเอียดดังนี้

(๑) บรรจุหลักการเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เหมาะสม และสร้างหลักประกันโดยใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น เพื่อให้หลักการเรื่องความเสมอภาคได้รับการปฏิบัติอย่างแท้จริง

(๒) จัดให้มีมาตรการการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิต่างๆ ของเพศหญิงบนพื้นฐานของความเสมอภาคกับเพศชาย

(๓) ห้ามการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิงในทุกด้าน โดยรัฐจะต้องงดเว้นจากการเข้าไปพัวพันในการกระทำ หรือการปฏิบัติใดๆ ที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง และต้องรับประกันว่าเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ จะปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยเคารพต่อหลักการของความเสมอภาคทางเพศ

(๔) รัฐจะต้องใช้มาตรการทุกอย่างที่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการทางด้านนิติบัญญัติ เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมาย ข้อบังคับ ประเพณี และแนวทางปฏิบัติ ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคล องค์กร หรือ วิชาหิกใดๆ ก็ตาม

(๕) เพิกถอนบทบัญญัติทางอาญาภายในทั้งปวงซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง

(๖) รัฐควรกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือมาตรการพิเศษ ชั่วคราว (Affirmative Action) เพื่อเร่งรัดในการเสริมสร้างโอกาสที่ เพศหญิงถูกปิดกั้นมาเป็นเวลาช้านาน ให้เจริญทัดเทียมกับเพศชาย ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น มาตรการชั่วคราวเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ มิให้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อเพศชาย

อนึ่ง มาตรการหรือบริการพิเศษที่รัฐจัดให้ เพื่อคุ้มครองปกป้อง ภาวะความเป็นมารดาของเพศหญิง ไม่ถือว่าเป็นการให้สิทธิพิเศษ ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติต่อชายเช่นกัน

(๗) รัฐควรกำหนดให้มีองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาวินิจฉัยการกระทำที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง องค์กร ดังกล่าวนี้อาจเป็นศาลยุติธรรม หรือสถาบันอื่นที่เหมาะสมก็ได้^{๓๓}

นโยบายและกฎหมายเพื่อความเสมอภาคระหว่างเพศ

โดยสรุป อนุสัญญาฯ ให้ความสำคัญต่อนโยบายและกฎหมาย ของรัฐในฐานะมาตรการหลักของการส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของ เพศหญิงในทุกๆ ด้าน และทุกระดับ ตั้งแต่ระดับส่วนตัว ครอบครัว ชุมชน และสังคม นโยบายและกฎหมายซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ทางเพศ จะเปิดโอกาสให้เพศหญิงสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นสมาชิก ของสังคมที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีศักยภาพที่จะเข้ามีส่วนร่วมพัฒนา สังคมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ได้อย่างเต็มที่

^{๓๓} ดูรายละเอียดใน ข้อ ๒, ข้อ ๓ และ ข้อ ๔ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติ ต่อสตรี

ถ้ารัฐมีนโยบายและปณิธานแน่วแน่ที่จะส่งเสริมความเสมอภาคในการพัฒนาตนเองของเพศหญิง และส่งเสริมให้เพศหญิง เข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมในทุกด้านอย่างเต็มที่แล้ว รัฐย่อมจะกำหนดนโยบายและบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวได้ กฎหมายจะมีบทบาทหลายมิติ แต่มีเป้าหมายร่วมกัน กล่าวคือ ส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสที่จะพัฒนาตนเองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเพศหญิง และส่งเสริมโอกาสในการมีส่วนร่วมพัฒนาสังคมของเพศหญิง ในฐานะที่เพศหญิงเป็นมนุษย์ที่มีเกียรติและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับบุรุษ

เมื่อศึกษาหลักการในภาพรวมของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติแล้วสรุปได้ว่า นโยบายและกฎหมายจะมีบทบาทในมิติต่างๆ ดังนี้

(๑) ด้านส่งเสริมความเสมอภาคทางกฎหมายของบุคคล หรือความเสมอภาคทางเพศ เป็นหลักพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย

(๒) ด้านคุ้มครองภาวะความเป็นมารดา และการส่งเสริมให้เพศชายร่วมรับภาระในการเลี้ยงดูบุตร แบ่งเบาภาระในงานบ้าน การกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญและมีความรับผิดชอบ ในการแบ่งเบาภาระอันเกิดจากความเป็นมารดาของเพศหญิง

(๓) ด้านปกป้องคุ้มครองผู้หญิง มิให้ถูกเอาเปรียบในทางเพศ

(๔) ด้านสงเคราะห์ผู้หญิงที่ยากไร้หรือมีปัญหาพิเศษ

(๕) ด้านพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมบทบาทให้เพศหญิงเข้ามีส่วนร่วมกระบวนการพัฒนาสังคมโดยปราศจากอคติทางเพศ

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW

ความเป็นมาและสาระสำคัญของพิธีสารฯ

เนื่องจากกลไกตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ มีเพียงการเสนอรายงานการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ ของรัฐภาคี ต่อคณะกรรมการว่าด้วยว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง อย่างน้อยทุก ๆ ๔ ปี ตามมาตรา ๑๘ และอนุสัญญาฯ กำหนดกลไกในการส่งเสริมสิทธิสตรีและมาตรการเยียวยาแก้ไขไว้ไม่เพียงพอ คณะกรรมาธิการว่าด้วยสถานภาพสตรีแห่งสหประชาชาติ (Commission on the Status of Women - CSW) จึงได้เริ่มยกร่างพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Form of Discrimination against Women – OP - CEDAW) ในการประชุมสมัยที่ ๔๐ เมื่อปีพ.ศ.๒๕๓๙ ร่างพิธีสารดังกล่าวได้รับการรับรองจากที่ประชุมคณะกรรมาธิการสมัยที่ ๔๓ เมื่อปีพ.ศ.๒๕๔๒ เพื่อเสนอให้สมัชชาสหประชาชาติรับรองและเปิดให้ประเทศสมาชิกลงนามให้สัตยาบันและภาคยานุวัติต่อไป

พิธีสารเลือกรับฉบับนี้กำหนดกลไกและกระบวนการร้องเรียน และตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเพศหญิง โดยเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเสนอข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของเพศหญิงต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี รวมทั้งเปิดโอกาสให้คณะกรรมการฯ

เข้ามาสอบสวนในประเทศ พิจารณาประกอบด้วยบทบัญญัติ ๒๑ มาตรา และมีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. การเสนอเรื่องร้องเรียน (มาตรา ๒ - ๖) หากมีการละเมิดสิทธิของเพศหญิงตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายใต้เขตอำนาจศาลของรัฐภาคี ซึ่งได้รับความยินยอมจากผู้ถูกละเมิดสิทธิ และได้ดำเนินการโดยมาตรการในประเทศสิ้นสุดแล้ว แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ หรือถ้าการดำเนินการภายในประเทศล่าช้า โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นสามารถเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ ได้ คณะกรรมการฯ จะแจ้งเรื่องร้องเรียนให้รัฐภาคีทราบโดยปกปิดเป็นความลับ และรัฐภาคีต้องส่งคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร ภายใน ๖ เดือน

๒. การตรวจสอบข้อมูลและการสอบสวน (มาตรา ๘ - ๙) คณะกรรมการฯ สามารถเข้ามาสอบสวนกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของเพศหญิงอย่างร้ายแรงอย่างเป็นระบบแม้ไม่มีการเสนอเรื่องร้องเรียน แต่จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐภาคีก่อน ซึ่งการสอบสวนจะปกปิดเป็นความลับ เมื่อสิ้นสุดการสอบสวนแล้ว คณะกรรมการฯ ต้องรายงานผลให้รัฐภาคีทราบพร้อมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ และรัฐภาคีต้องให้ข้อสังเกตหรือแจ้งข้อมูลการดำเนินงานเพิ่มเติมภายใน ๖ เดือน คณะกรรมการฯ อาจขอให้รัฐภาคีเสนอข้อมูลดังกล่าวในรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ รัฐภาคีสามารถแจ้งไม่ยอมรับอำนาจคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๘ - ๙ ในขณะที่ลงนามให้สัตยาบัน

หรือภาคยานุวัติพิธีสารเลือกรับฯ ได้ พิธีสารเลือกรับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ ๓ เดือน หลังจากวันที่มีการแจ้งให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติจำนวน ๑๐ ประเทศแล้ว และจะมีผลบังคับใช้กับรัฐภาคีที่ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ ๓ เดือน หลังจากยื่นตราสารต่อสหประชาชาติ

พิธีสารเลือกรับฯ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

(๑) พัฒนาและเพิ่มกลไกคุ้มครองสิทธิของเพศหญิงจากที่มีอยู่เดิม อาทิ การเสนอรายงานการดำเนินการตามอนุสัญญาต่อคณะกรรมการฯ ทุก ๔ ปี กระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนของคณะกรรมการฯ ว่าเป็นต้น

(๒) กระตุ้นให้รัฐดำเนินการในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ พิธีสารเลือกรับฯ จะเป็นแรงจูงใจให้รัฐออกมาตรการภายในประเทศในการคุ้มครองสิทธิของเพศหญิง ซึ่งสามารถนำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย การยุติการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง และการให้มีมาตรการพิเศษชั่วคราว

(๓) พัฒนากลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรอบของสหประชาชาติ พิธีสารเลือกรับฯ นี้เป็นกลไกในการรับข้อร้องเรียนของเพศหญิงฉบับแรก ซึ่งจะทำให้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิงในทุกรูปแบบอยู่ในระดับเดียวกับตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ซึ่งมีกระบวนการร้องเรียนเช่นเดียวกัน

(๔) พัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ ข้อคิดเห็นของคณะกรรมการฯ จะเป็นแนวทางในการตีความกฎหมายและให้ความกระจ่างเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐภายใต้อนุสัญญาฯ

สภาพบังคับของพิธีสารฯ ต่อประเทศไทย

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการให้การรับรองพิธีสารเลือกรับฯ ทั้งฉบับโดยการให้สัตยาบัน กล่าวคือ ประเทศไทยอยู่ในกลุ่ม ๑๐ ประเทศแรก ที่ลงนามเพื่อให้พิธีสารเลือกรับฯ มีผลบังคับใช้ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงใจและความก้าวหน้าในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิสตรีของประเทศไทย ทั้งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๒ เห็นชอบตามมติ กสส. ให้ประเทศไทยร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ ดังกล่าว และเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ได้ลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ พร้อมทั้งมอบสัตยาบันสารต่อพิธีสารเลือกรับฯ ให้แก่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ ๔๓ ที่ลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ อีกทั้งเป็นประเทศที่ ๕ และประเทศแรกในเอเชียที่เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับฯ โดยการให้สัตยาบัน พิธีสารเลือกรับฯ มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓^{๓๔}

^{๓๔} ดูพิธีสารเลือกรับฯ และโปรโตคอล อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบประกอบ

ในฐานะภาคีของอนุสัญญาฯ และภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ ประเด็นที่น่าพิจารณา ได้แก่ นโยบายและกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องสตรีในปัจจุบันนี้มีลักษณะกว้างขวางครอบคลุมมิติต่างๆ เหล่านี้อย่างไรหรือไม่ และถ้าหากรัฐมีปณิธานที่จะส่งเสริมบทบาทและสถานภาพของสตรีอย่างแท้จริงแล้ว รัฐควรที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้บรรลุปณิธานดังกล่าวอย่างไร นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงกลไกและประสิทธิภาพในการนำนโยบายและกฎหมายเหล่านี้ไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศไทยได้สร้างภาระผูกพันกับประชาชาติอื่นๆ ไว้ การศึกษาเปรียบเทียบ นโยบาย และหลักกฎหมายของประเทศไทยกับมาตรฐานของอนุสัญญาฯ ด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติฯ รวมทั้งประเด็นการบังคับใช้กฎหมายจะมีรายละเอียดในงานเขียนส่วนที่ ๒ ซึ่งว่าด้วยสถานภาพทางกฎหมายของสตรีในสมัยปัจจุบันในด้านต่างๆ และสถานภาพอันพึงประสงค์

นอกเหนือจากอนุสัญญาฯ แล้วยังมีข้อเสนอแนะทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (General Recommendations adopted by the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) ซึ่งควรดูประกอบ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเสนอแนะทั่วไป เป็นการตีความหรือให้อรรถาธิบายเพิ่มเติมเนื้อหาของอนุสัญญาฯ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะในมาตรการต่างๆ ข้อเสนอแนะทั่วไปจะเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการของอนุสัญญาฯ แต่ละมาตรา ซึ่งจะอ้างถึงและนำข้อเสนอแนะทั่วไปในแต่ละเรื่องมาพิจารณาประกอบด้วย

ผลผูกพันตามกฎหมายของอนุสัญญา

อนุสัญญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีมีผลผูกพันตามกฎหมาย กล่าวคือ ประเทศไทยจะต้องออกกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาทุกฉบับที่เข้าเป็นภาคี ด้วยนัยะเช่นนี้ประเทศไทยจะต้องใช้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบควบคู่กันไปกับอนุสัญญาฉบับอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งให้ความหมายของ “เด็ก” ว่าหมายถึงผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี (ทั้งเพศหญิงและเพศชาย) นอกจากนี้จะต้องใช้ประกอบกับกฎหมายภายในด้วย^{๓๕}

รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญา CEDAW

ตามข้อ ๑๘ รัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มีหน้าที่ที่จะต้องเสนอรายงานต่อคณะกรรมการอนุสัญญา ภายใน ๑ ปี นับแต่อนุสัญญา มีผลใช้บังคับ

หลังจากนั้นต้องเสนอรายงานทุกๆ ๔ ปี หรือตามที่คณะกรรมการร้องขอ สาระสำคัญของรายงานให้กล่าวถึงมาตรการด้านนิติบัญญัติ ด้านตุลาการ ด้านบริหาร หรือมาตรการอื่นๆ ซึ่งรัฐได้กำหนดขึ้น

^{๓๕} อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศไม่มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยโดยอัตโนมัติ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายทวินิยม (dualism) ที่จะต้องออกกฎหมายภายในประเทศมารองรับอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบเอกนิยม (monism) ซึ่งถือว่าอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในโดยอัตโนมัติ มีความพยายามที่จะใช้ระบบกฎหมายแบบเอกนิยมในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ฉบับใหม่แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของอนุสัญญาฯ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ

หลังจากที่คณะกรรมการได้รับฟังรายงานและตอบข้อซักถามของ คณะผู้แทนของรัฐภาคีแล้ว คณะกรรมการจะจัดทำบทสรุปข้อสังเกต และข้อเสนอแนะต่างๆ (concluding observation) และมอบให้คณะผู้แทน ของรัฐภาคีรับไปดำเนินการต่อไป ในระหว่างที่คณะผู้แทนของรัฐภาคีไป เสนอรายงานจะมีการออกถ้อยแถลง (press release) ของคณะกรรมการ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง รายงานของไทยต่อคณะกรรมการฯ บทสรุป ข้อสังเกต (concluding observation) รวมทั้งถ้อยแถลง (press release) ของคณะกรรมการอนุสัญญาฯ ถือเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ

นับตั้งแต่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในปีพ.ศ.๒๕๒๘ ประเทศไทย ได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการอนุสัญญาฯ ดังนี้

ปีที่เสนอรายงาน	ฉบับที่สมัยประชุม	หมายเหตุ
พ.ศ.๒๕๓๐	เสนอรายงานฉบับแรกซึ่งคณะกรรมการ ได้พิจารณาพร้อมกับรายงานฉบับเพิ่มเติม	สมัยที่ ๙, มกราคม ๒๕๓๓
พ.ศ.๒๕๔๐	รายงานฉบับที่ ๒ และรายงานฉบับที่ ๓ (ฉบับรวม) ซึ่งพิจารณาพร้อมกับรายงาน ฉบับเพิ่มเติม	
พ.ศ.๒๕๔๕	จะต้องเสนอรายงานฉบับต่อไป โดยได้ มีการจัดทำรายงานฉบับที่ ๔-๕ (ฉบับรวม) เสร็จเรียบร้อยแล้ว	
พ.ศ.๒๕๕๐	พิจารณารายงานฉบับที่ ๔-๕ (ฉบับรวม)	สมัยที่ ๕,๑ มีนาคม ๒๕๕๐

๑๑ ระดับประเทศเพื่อความเสมอภาคทางสุขภาพ

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

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

รัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในช่วงที่การเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่บ้าง จะปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลโดยทั่วไป โดยมีระดับถึงความเสมอภาคทางเพศอย่างเฉพาะเจาะจง มีเพียง ๕ ฉบับเท่านั้น ที่รับรองความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงไว้อย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับนี้ได้แก่

พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว
พุทธศักราช ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม
พุทธศักราช ๒๕๓๘ (ฉบับที่ ๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อกล่าวถึงความเสมอภาคทางกฎหมายของสตรี จะต้อง
ศึกษาพัฒนาการของกฎหมายทั้งระบบในทุกลำดับชั้นของกฎหมาย
จะศึกษาเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้นไม่ได้
ทั้งนี้ เนื่องจากอาจจะมีกฎหมายในลำดับรองอื่นๆ เช่น ประมวล
กฎหมาย พระราชบัญญัติพิเศษ กฎระเบียบข้อบังคับ หรือแม้กระทั่ง
การกีดกันเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงด้วยสาเหตุทางเพศอยู่

การเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ (Sex หรือ Gender Discrimination)
จะต้องแยกพิจารณากรณีการเลือกปฏิบัติโดยบทบัญญัติของกฎหมาย
(Discrimination by Law) เช่น การบัญญัติห้ามมิให้เพศใดเพศหนึ่ง
กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเลือกปฏิบัติต่อเพศใดเพศหนึ่ง
อย่างชัดแจ้ง และการเลือกปฏิบัติที่มีให้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง แต่ก่อให้เกิด
ผลที่ไม่เท่าเทียมกันต่อชายหรือหญิง (Discrimination by Practice)

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า
ประเวณี พ.ศ.๒๕๔๐ ระบุว่าการค้าประเวณีเป็นความผิด ไม่ว่าผู้ค้า
ประเวณีจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิง ซึ่งในแง่ของเนื้อหาเป็นบทบัญญัติ
ที่เท่าเทียมเสมอภาค เนื่องจากลงโทษผู้ค้าประเวณีทั้ง ๒ เพศ แต่ในทาง
ปฏิบัติปรากฏว่าตำรวจจะจับกุมเฉพาะผู้ค้าประเวณีที่เป็นเพศหญิงเท่านั้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องสถานภาพทางกฎหมายจะต้อง
ศึกษาแยกแยะเป็นด้านๆ ว่า กฎหมายกำหนดสถานภาพทางกฎหมาย
ระหว่างชายและหญิงในเรื่องเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม
ในแต่ละช่วงของประวัติศาสตร์ไว้อย่างไร จะสรุปโดยเหมารวมว่าหญิง
ชายมีความเท่าเทียมเสมอภาคกันทางกฎหมายแล้ว โดยไม่แยกแยะให้
เห็นแต่ละยุคสมัยในแต่ละด้านไม่ได้ สถานภาพทางกฎหมายของสตรี
วิวัฒนาการผันแปรไปตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และ
วัฒนธรรมของแต่ละยุคสมัย ทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก
ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีลักษณะเป็นพลวัตไม่หยุดนิ่ง

หลักการและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้ง ๕ ฉบับ จะชี้ให้เห็น
พัฒนาการสถานภาพทางกฎหมายของสตรี โดยสังเขปดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว
พุทธศักราช ๒๔๗๕ รับรองสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและ
การสมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติของสตรี รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมัก
ถูกหยิบยกขึ้นเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่อ้างว่าหญิงและชายมี

สิทธิเท่าเทียมกันแล้วแต่แท้ที่จริงรัฐธรรมนูญมิได้รับรองความเสมอภาคระหว่างเพศในเรื่องอื่นๆ นอกเหนือไปจากสิทธิทางการเมืองในระดับชาติ

แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในลำดับรองอื่นๆ

เช่น กฎหมายลักษณะบุคคล กฎหมายลักษณะครอบครัว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังกีดกันและเลือกปฏิบัติต่อหญิงอยู่ ยิ่งไปกว่านั้นการที่ประเทศต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จเป็นเวลานานเกือบสามทศวรรษ (พ.ศ. ๒๔๙๐ - ๒๕๑๖) ทำให้ประชาชนไทยทั้งชายและหญิงต่างถูกริดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความเสมอภาคทางการเมืองของหญิงที่พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ รับรองไว้จึงเป็นหมัน

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นภายหลังการโค่นล้มรัฐบาลทหาร นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงในทุกๆ ด้าน มิได้จำกัดเฉพาะสิทธิทางการเมืองระดับชาตินั้น แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการปฏิวัติสถานการณ์ทางกฎหมายของสตรี

ถึงแม้ว่าหลักเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศจะไม่มีผลใช้บังคับทันทีในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ให้เวลา ๒ ปี แก่รัฐในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่จำกัดสิทธิสตรี หรือให้มีการออกกฎหมายใหม่เพื่อรับรองให้สตรีมีสิทธิเท่าเทียมกับ

ผู้ชาย (มาตรา ๒๓๖ บทเฉพาะกาล) แต่ก่อนที่จะครบกำหนด ๒ ปี หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้เร่งรัดการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อให้หญิงได้รับความเสมอภาคมากขึ้น เช่น การแก้ไขหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิสตรีในกฎหมายลักษณะบุคคล กฎหมายลักษณะครอบครัว ซึ่งเคยกำหนดให้หญิงที่สมรสแล้ว มีสถานภาพที่ด้อยกว่าสามี นอกจากนี้ ยังแก้ไขระเบียบของกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้หญิงมีสิทธิสมัครสอบเข้ารับราชการเป็นผู้พิพากษาและอัยการ

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของการแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่กีดกันเลือกปฏิบัติในทางเพศมีระยะสั้นเพียงแค่ ๒ ปี เท่านั้น ก็เกิดการยึดอำนาจของฝ่ายทหารในเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาหลังจากนั้นก็มิได้มีบทบัญญัติซึ่งรับรองความเสมอภาคระหว่างชายหญิงไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่ในฐานะที่เป็นประเทศภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยจึงได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก ซึ่งส่งผลต่อการปรับปรุงสถานภาพของสตรีด้วย

โดยประเทศไทยต้องเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การสหประชาชาติเนื่องด้วย “ปีสตรีสากล” และ “ทศวรรษสตรี” ระหว่าง พ.ศ.๒๕๑๘ - ๒๕๒๘ และต่อมาได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women หรือ CEDAW) อนุสัญญาฯ ฉบับนี้รับรองความเสมอภาค

ของโอกาสในด้านการพัฒนาตนเองอย่างเป็นองค์รวมของสตรี และเปิดโอกาสให้สตรีเข้าร่วมในการพัฒนาสังคมโดยไม่ถูกกีดกันเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุที่เป็นเพศหญิง

นอกจากนี้ ภายในประเทศได้มีการก่อตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ” (กสส.) ขึ้นตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๓๒^{๓๖} กสส. มีอำนาจหน้าที่เสนอให้แก้ไขกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับซึ่งกีดกันเลือกปฏิบัติ หรือเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้น ซึ่ง กสส. ได้ประสบความสำเร็จมาแล้วในหลายเรื่อง

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชาวไทย เหมือนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ เพียงแต่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๘ ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงรักษาส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคระหว่างเพศ” หมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ เป็นเพียงแนวทางในการบัญญัติกฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ

ต่อมาได้มีการรณรงค์เรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในประเด็นต่างๆ รวมทั้งการบัญญัติรับรองความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ทั้งนี้เพื่อให้

^{๓๖} ปัจจุบันคือสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เกิดสิทธิในการฟ้องกรณีที่มีการกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศได้ การเรียกร้องดังกล่าวได้นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๘ (ฉบับที่ ๕) โดยนำบทบัญญัติที่ว่าด้วยความเสมอภาคทางเพศ ซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาบัญญัติไว้หมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยตามเดิม ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ หลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงมีผลใช้บังคับได้ทันที เนื่องจากไม่มีบทเฉพาะกาลเหมือนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗

(๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นฉบับที่เพิ่งจะถูกเลิกไปโดยการยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นผ่านสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนยิ่งกว่าฉบับอื่นๆ กล่าวโดยเฉพาะสำหรับเพศหญิง นอกจากจะได้รับความคุ้มครองในบทบัญญัติอื่นในฐานะประชาชนทั่วไปแล้วยังได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มเติมขึ้นอีกหลายมาตรา

การที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นเพศหญิงเป็นพิเศษก็เนื่องมาจากการผลักดันของ “เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นศูนย์รวมขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านต่างๆ รวมทั้งสถาบัน

การศึกษาด้านสตรี “เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ” ได้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ผู้หญิงที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังได้เผยแพร่ ความรู้ ความเข้าใจ ว่ารัฐธรรมนูญจะมีส่วนในการยกสถานะภาพของเพศหญิงอย่างไร ที่สำคัญเหนืออื่นใดคือการผลักดันให้มีการบัญญัติหลักการ ซึ่งรับรองความเสมอภาคและให้สิทธิและการคุ้มครองแก่เพศหญิงเป็นพิเศษ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนี้

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

๒. เปิดช่องให้รัฐกำหนดมาตรการพิเศษ (Affirmative Action) เพื่อขจัดอุปสรรคหรือเพื่อส่งเสริมบุคคลที่ถูกกีดกันหรือถูกเลือกปฏิบัติ เช่น สตรี ผู้พิการ หรือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆ ให้สามารถบรรลุถึงความเสมอภาคได้ โดยไม่ให้ถือว่ามาตรการดังกล่าวนี้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนอื่นๆ โดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มผู้ที่ได้กล่าวมาข้างต้นถูกปิดกั้นโอกาสมานาน (มาตรา ๓๐ วรรคสาม)

(๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงยึดบทบัญญัติสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไว้ทั้งหมด นอกจากนี้ยังแจ่มแจ้งสิทธิและเสรีภาพและแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็นด้านต่างๆ โดย กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพ และหลักการการมีส่วนร่วมของผู้หญิงไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นบทบัญญัติใดที่มีได้ระบุว่า “สตรี” ไว้ ก็ต้องตีความว่าสตรีย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะที่เป็นประชาชนด้วย

เมื่อกล่าวถึงคนกลุ่มอื่นๆ เช่น เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ ฯลฯ ก็ต้องตระหนักว่ามีเพศหญิงอยู่ในกลุ่มนั้นๆ ด้วย ผู้เขียนจะยก มาตราที่กล่าวถึงสตรีโดยเฉพาะเจาะจง เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ ดังนี้

หมวด ๔ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

มาตรา ๔๐ (๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทางเพศ

ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ

มาตรา ๕๒ วรรคสอง เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการ

ปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว นอกจากนี้ยังบัญญัติต่อไปในส่วนที่ ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในมาตรา ๘๑ (๕) ให้สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว เป็นการปรับปรุงมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้ดียิ่งขึ้น

หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และ วัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) ค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้การคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี

ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๗) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้

ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

มาตรา ๘๗ กล่าวถึงแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนหญิงชายที่ใกล้เคียงกัน ในด้านต่างๆ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในทุกระดับ การตัดสินใจทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การส่งเสริมและให้การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง รวมทั้งการสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชน ที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ

โอกาสที่เท่าเทียมกันในการเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๙๗ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของทุกพรรคการเมือง ต้องคำนึงถึงโอกาสสัดส่วนที่เหมาะสม และความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย

วุฒิสมาชิก

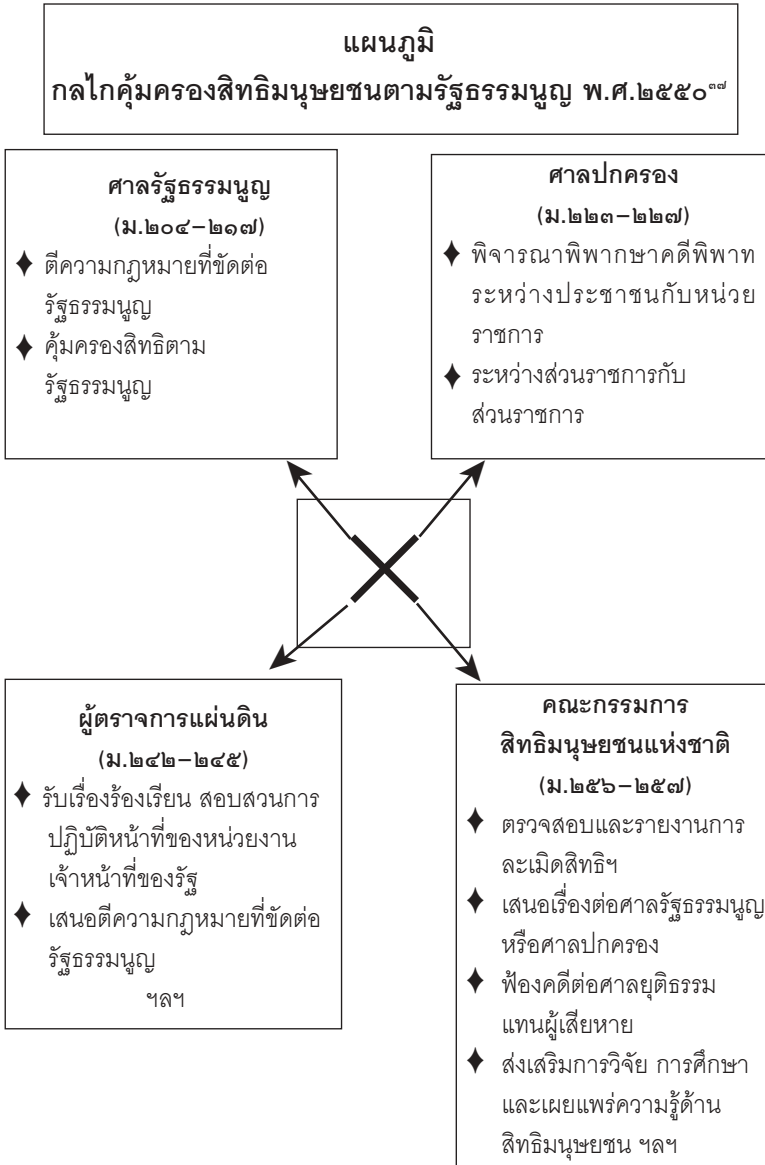
มีจำนวน ๑๕๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน และจำนวนที่เหลือมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก โดย มาตรา ๑๑๔ วรรคสองบัญญัติว่า การสรรหาวุฒิสมาชิกให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการ

ปฏิบัติงานของวุฒิสมาชิก และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่
ความรู้ความสามารถในด้านต่างๆที่แตกต่างกันโอกาสและความเท่าเทียม
ทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคตามวาระหนึ่งที่เท่าเทียมกัน
รวมทั้งการให้โอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

การมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมาย

มาตรา ๑๕๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญ
เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ ซึ่งมีได้
พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบ
ด้วยบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน
กรรมาธิการทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีสัดส่วนหญิงชายที่ใกล้เคียงกัน มาตรานี้
ปรับปรุงจากมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๔๐

กลไกการคุ้มครองความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเขียน
เป็นแผนภูมิได้ดังนี้



^{๓๗} ปรับปรุงจาก ศราวดี ปทุมราช. กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. จัดพิมพ์โดยมูลนิธิฟรีดริชเอแบร์ค (FES), ๒๕๕๔, หน้า ๓.

ภาคสอง

๕

สวัสดีความเป็นคนของฟ้าจริง











“การพัฒนาทางเทคโนโลยี
 ยกระดับชีวิตความเป็นอยู่
 ของคนในชุมชน และลดความ
 เหลื่อมล้ำ ชุมชนให้มีความ
 เสมอภาค”







สถานภาพทางกฎหมาย ของผู้หญิงในปัจจุบัน

งานเขียนในส่วนนี้ จะกล่าวถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการพื้นฐานของผู้หญิงในสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นคน ด้านแรกจะเป็นเรื่องของสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย ด้านที่สอง จะเป็นเรื่องสิทธิในครอบครัวและมรดก ด้านที่สาม ได้แก่ กฎหมายและนโยบายของรัฐในการคุ้มครองผู้หญิงและเด็กจากธุรกิจบริการทางเพศ

รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและนโยบายของรัฐและมาตรฐานของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในแต่ละเรื่อง โดยจะใช้ข้อมูลจากหลายแหล่งประกอบกันเพื่อให้ได้ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์เท่าที่จำเป็น และกล่าวถึงสถานการณ์ปัจจุบัน ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์จะได้จากแผนพัฒนาสตรีระยะยาวฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๔๓) ระยะเวลาของแผนนี้สอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติในเรื่องปีสตรีสากล(พ.ศ.๒๕๑๘) และทศวรรษสตรี เพื่อความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ (พ.ศ.๒๕๑๘ - ๒๕๒๘)

แผนพัฒนาสตรีระยะยาวนี้ ได้ใช้ปีนกรอบในการจัดทำแผนสตรีระยะ ๕ ปี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕

(พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) และฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๓๐ - ๒๕๓๔)^๑ เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ได้แก่

(๑) การที่รัฐบาลได้อิโณงานของคณะกรรมการพัฒนาสตรีไปฝากไว้กับสภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์

(๒) การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับต่อประเทศไทยนับตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๔ เป็นต้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๓๒ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ให้เป็นองค์กรระดับชาติเพื่อรับผิดชอบงานด้านกิจการสตรี 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)^๒

ส่วนแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

^๑ แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕ - ๒๕๔๙). คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้หญิงแห่งชาติ (กสส.). สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า ๔. ต่อไปจะอ้างว่าแผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๙

^๒ อ้างแล้ว หน้าเดียวกัน

ได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักไปที่การปรับเปลี่ยนเจตคติของสังคมไทย โดยมองว่าอิทธิพลของระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยมดั้งเดิมของสังคมเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย ในหลายด้าน และการละเลยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้หญิง

แผนพัฒนาสตรีฉบับนี้ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ด้านการพัฒนาคุณภาพคน และสังคมไทยไปสู่สังคมแห่งภูมิปัญญา ซึ่งได้บรรจุเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคของบทบาทหญิงชาย โดยเฉพาะบทบาทผู้หญิงในการบริหารและการปกครองทุกระดับ รวมทั้ง การสร้างความตระหนักถึงคุณค่าและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้ง ของตนเองและผู้อื่นไว้ด้วย^๓

เมื่อนำเสนอข้อมูลพื้นฐานและทำการเปรียบเทียบระหว่าง กฎหมายและนโยบายของรัฐตามมาตรฐานของอนุสัญญาว่าด้วยการ ขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบแล้ว จะเสนอแนะมาตรการ ด้านต่างๆ เพื่อให้ผู้หญิงบรรลุสถานภาพอันพึงประสงค์ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

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

๑ พุทธภัยกับสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย

ภาพ

สิทธิต่อชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานใน “ความเป็นคน” หรืออาจเรียกว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” ของผู้ที่เกิดมาเป็นคนทุกคน ปัจจุบันนี้ทุกสังคมที่เจริญแล้วยอมรับว่า บังคับบุคคลทุกคนต่างเป็นเจ้าของชีวิตและร่างกายของตน ดังนั้น มนุษย์จึงมีสิทธิหรืออำนาจในชีวิตและร่างกายของตน^๑ และสิทธิดังกล่าวนี้ทำให้บุคคลอื่นแม้แต่พ่อแม่ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด มีหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่อสิทธิในชีวิตร่างกายของปัจเจกบุคคลนั้นๆ บุคคลอื่นจะมำทำร้าย หรือทำความเสียหายต่อชีวิตร่างกายของผู้ใดผู้หนึ่งไม่ได้ ถ้ากระทำถือว่าผิดกฎหมาย สิทธิต่อชีวิตและร่างกายจึงเป็นสิทธิที่กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ รับรองและให้การปกป้องคุ้มครอง

^๑ ถึงแม้มนุษย์จะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายของตนเอง แต่สิทธิดังกล่าวนี้ต้องใช้ในขอบเขตที่สังคมหรือรัฐเห็นว่าเหมาะสม การใช้ชีวิตและร่างกายของตนเองนอกขอบเขตที่สังคมหรือรัฐเห็นว่าไม่เหมาะสมและอาจสร้างผลกระทบต่อไปยังส่วนรวม อาจถูกกำหนดให้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายได้ฐานความผิดหลายฐานเชื่อมโยงกับภาวะความเป็นเหตุหมิ่น เช่น ความผิดฐานทำให้ตนเองแท้งลูก การลงโทษกรณีการขายบริการทางเพศหรืออาจเป็นฐานความผิดที่เกิดจากการขายอวัยวะ ซึ่งจะมีประเด็นพิจารณาว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายจะมีความผิดหรือไม่

สาระสำคัญของอนุสัญญา ๖

การคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตร่างกาย

เดิมอนุสัญญาฯ ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิต่อชีวิตและร่างกายของผู้หญิงไว้ด้วย ซึ่งทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ความไม่สมบูรณ์ของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เป็นอย่างมาก^๒ แต่ต่อมาในคราวประชุมครั้งที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ได้จัดทำข้อเสนอแนะทั่วไป ข้อ ๑๙ มีสาระสำคัญว่า คณะกรรมการฯ มีมติให้ขยายความหมายของการกีดกันเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเพศ (gender discrimination) ให้ครอบคลุมไปถึงความรุนแรงทางเพศที่กระทำต่อสตรี (gender – based violence) ด้วย โดยคณะกรรมการฯ ให้ความหมายของคำนี้ว่า

“ความรุนแรงทางเพศ หมายถึง ความรุนแรงที่กระทำต่อผู้หญิงโดยตรง และเป็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นเนื่องจากความเป็นหญิง หรือเป็นความรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิงอย่างรุนแรงเป็นที่เห็นได้ชัดเจน ความรุนแรงหมายถึงการกระทำต่อร่างกาย จิตใจ การทำร้าย หรือ

^๒ เหตุผลที่ไม่ได้บัญญัติ อาจมองในแง่ที่ว่าผู้ร่างอนุสัญญาเห็นว่า อนุสัญญาซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องใช้ควบคู่กับกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ความคุ้มครองในเรื่องสิทธิต่อชีวิตและร่างกายอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม พึงตระหนักว่า ประเด็นสิทธิต่อชีวิตและเนื้อตัวร่างกายของผู้หญิงเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งสังคมภายใต้ระบบชายเป็นใหญ่ยังไม่เข้าใจ และมีเรื่องที่จะต้องกล่าวถึงให้มากเป็นพิเศษ

การทารุณกรรมทางเพศ การข่มขู่ว่าจะกระทำการดังกล่าว การบังคับขู่เข็ญ หรือการกระทำใดๆ ที่ทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพ”^๓

คณะกรรมการฯ ยืนยันว่าความรุนแรงใดๆ ที่กระทำต่อผู้หญิง เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง ซึ่งสิทธินี้ได้รับการยอมรับ และให้ความคุ้มครองในระดับสากล ทั้งนี้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ที่ก่อให้เกิดความรุนแรงนั้นจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม คณะกรรมการฯ ได้กล่าวย้ำว่า พันธกรณีของรัฐบาลฯ มิได้จำกัดเฉพาะ ความรับผิดชอบต่อความรุนแรงทางเพศที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงกรณีที่รัฐไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างแข็งขันในการ ป้องกันความรุนแรงทางเพศที่เกิดจากการละเมิดของเอกชน หรือการ ที่รัฐล้มเหลวในการสืบสวน การลงโทษ หรือการให้มีการชดเชยค่าเสียหาย

คณะกรรมการฯ ยังได้เรียกร้องต่อรัฐบาลฯ ของอนุสัญญาใน ข้อเสนอนี้ที่ ๑๙ ให้ใช้มาตรการที่จำเป็นทุกประการในการป้องกัน ความรุนแรงทางเพศที่จะเกิดขึ้นต่อผู้หญิง มาตรการเหล่านี้ ไม่ควรจำกัด เฉพาะมาตรการทางกฎหมายในด้านของการดำเนินการทางแพ่งและ ทางอาญาเท่านั้น แต่ควรจะรวมถึงมาตรการเชิงป้องกันอื่นๆ รวมทั้ง การให้บริการสนับสนุนช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากความรุนแรงทางเพศ

การผลักดันการคุ้มครองสตรีจากความรุนแรงฯ ของคณะกรรมการฯ ที่ได้กล่าวมานี้ ได้รับแรงสนับสนุนจากงานพัฒนาด้านอื่นๆ

^๓ ข้อเสนอนี้ทั่วไปของคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบ แปลโดยวราภรณ์ แซ่มสนิท

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

การคุ้มครองสุขภาพอนามัยของสตรี

ในส่วนที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของสตรีนั้น อนุสัญญาฯ ข้อ ๒ วรรคแรก เรียกร้องให้รัฐสร้างหลักประกันในการที่ชายและหญิงจะได้รับบริการด้านสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากโดยทั่วไปหญิงจะมีโอกาสเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขน้อยกว่าเพศชาย เนื่องจากโดยเฉลี่ยแล้วผู้หญิงจะมีสถานภาพที่ไม่เท่าเทียม เหตุผลอีกประการหนึ่งได้แก่สภาวะของความเสี่ยงในปัญหาสุขภาพบางด้านโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์ (reproductive health)

การที่ผู้หญิงจะมีโอกาสที่เท่าเทียมในการได้รับบริการด้านสาธารณสุขนั้น หมายถึงการที่รัฐจะต้องเพิกถอนหรือขจัดอุปสรรคระเบียบกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือทางสังคมบางประการที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้หญิงสามารถใช้บริการทางสุขภาพได้อย่างเต็มที่ รัฐจะ

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

ต้องการมาตรการที่จะสนับสนุนส่งเสริมให้สตรีทุกคนได้มีโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และควรให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อผู้หญิงบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ ซึ่งอุปสรรคทั้งหลายอาจเกิดจากภาวะความยากจน การไม่รู้หนังสือ หรือ อาจเป็นเพราะอยู่ห่างไกลจากบริการ เช่น หญิงชนบท เป็นต้น^๕

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

ด้วยแนวคิดดังกล่าว อนุสัญญาฯ ข้อ ๑๒ จึงให้ความสำคัญต่อการวางแผนครอบครัวและส่งเสริมบทบาทของชายและหญิงในการสมัครใจเข้ารับบริการด้านการวางแผนครอบครัว และเรียกร้องให้รัฐเผยแพร่ข้อมูลและให้การศึกษาเกี่ยวกับวิธีการวางแผนครอบครัวที่ได้มาตรฐานทางการแพทย์ กฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ใดๆ ก็ตามที่เป็นเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการใช้บริการด้านการวางแผนครอบครัวของผู้หญิง หรือบริการทางการแพทย์อื่นๆ ถือว่าขัดแย้งต่ออนุสัญญาฯ

^๕ Discrimination Against Women อ้างแล้ว หน้า ๒๒-๒๔

^๖ Discrimination Against Women อ้างแล้ว

และควรจะต้องมีการแก้ไข ตัวอย่างของเงื่อนไขเหล่านี้ เช่น การกำหนดเงื่อนไขว่าผู้หญิงจะต้องได้รับอนุญาตจากสามีหรือญาติใกล้ชิดก่อนที่จะรับการดูแลรักษา หรือก่อนการได้รับข้อมูลบางอย่าง เป็นต้น

ในกรณีที่มีระเบียบว่าผู้หญิงจะต้องได้รับอนุญาตจากสามีหรือญาติก่อนที่จะได้รับบริการดังที่ได้กล่าวมา ต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบนี้ไป รัฐภาคีจะต้องชี้แจงให้บุคลากรด้านสาธารณสุขและชุมชนเข้าใจว่าผู้หญิงไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับอนุญาตเช่นนั้นก่อนถึงจะมีสิทธิที่จะได้รับการบริการ และให้เป็นที่รับทราบและเข้าใจกันว่าการกำหนดเงื่อนไขที่กล่าวมาเป็นการละเมิดต่อสิทธิของหญิง^๔

อนุสัญญาฯ ค่อนข้างจะให้ความสำคัญต่อบทบาทการเป็นมารดา โดยอนุสัญญาฯ ได้กล่าวถึงบทบาทของสตรี ที่มีต่อสวัสดิการของครอบครัวและพัฒนาการของสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสำเร็จในฐานะแม่ผู้ให้กำเนิดบุตร ซึ่งเป็นภารกิจทางสังคมอันยิ่งใหญ่ที่สตรีมีต่อมวลมนุษยชาติ ดังนั้น ความเป็นแม่ที่จะต้องให้กำเนิดและการเลี้ยงดูบุตร จึงไม่ควรถูกใช้เป็นเงื่อนไขของการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทางตรงกันข้าม บทบาทนี้ควรได้รับการปกป้องคุ้มครองจากสังคม และควรส่งเสริมให้บิดามีบทบาทรวมกันกับมารดาในการอบรมเลี้ยงดูบุตร นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังได้กล่าวถึงสำคัญของ

^๔ Discrimination Against Women อ้างแล้ว

สตรีในการค้าจุนเสรษฐกิจของครัวเรือนทั้งในการสร้างรายได้ที่เป็นตัวเงิน และบทบาทอื่นๆ ซึ่งมีได้มีการตีค่าเป็นตัวเงินอีกด้วย

ในด้านสุขภาพนั้น สตรีไม่ว่าจะอยู่ในเมืองหรือชนบท ควรได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของครอบครัว ผู้หญิงควรได้รับข้อเสนอแนะและคำแนะนำเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว รวมทั้งมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการตัดสินใจอย่างอิสระและมีความรับผิดชอบในจำนวนบุตรและระยะห่างในการมีบุตร ผู้หญิงควรได้รับบริการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ การคลอดบุตรและระยะหลังคลอดบุตร การได้รับโภชนาการที่เพียงพอระหว่างการตั้งครรภ์ และระยะการให้นม บริการเหล่านี้ควรเป็นบริการที่ให้เปล่าเมื่อจำเป็น

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

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการอนุสัญญาฯ ยังได้ให้ความสนใจต่อประเด็นสุขภาพหญิงอีก ๒ ประเด็น ได้แก่

(๑) การกีดกันเลือกปฏิบัติต่อสตรีในยุทธศาสตร์การป้องกันแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ระดับชาติ

(๒) ประเพณีดั้งเดิมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้หญิง

ในส่วนที่เกี่ยวกับโรคเอดส์นั้น คณะกรรมการอนุสัญญาฯ ได้จัดทำข้อเสนอแนะข้อที่ ๑๕ ซึ่งได้ผ่านการรับรองของคณะกรรมการอนุสัญญาฯ ในสมัยประชุม ในปีพ.ศ.๒๕๓๓ เรียกร้องให้รัฐภาคีส่งเสริมบทบาทสตรีในเรื่องเกี่ยวกับโรคเอดส์ โดยให้มองผู้หญิงในฐานะผู้ให้การรักษาพยาบาล ผู้หญิงในฐานะบุคลากรสาธารณสุข และผู้หญิงในฐานะผู้ทำหน้าที่ในการให้การศึกษาเกี่ยวกับการป้องกันโรคเอดส์ และในขณะเดียวกันก็ให้ตระหนักถึงสถานภาพอันต่ำต้อยและการขาดอำนาจต่อรองของผู้หญิงในบางสังคม ซึ่งทำให้หญิงตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอดส์มากขึ้น

คณะกรรมการอนุสัญญาฯ ร่วมกับคณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มน้อย ได้ร่วมกันปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเพณีปฏิบัติดั้งเดิมของสังคมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้หญิง ซึ่งคณะกรรมการอนุสัญญาฯ ได้ให้ความสำคัญ และได้ทำข้อเสนอแนะไว้ในข้อที่ ๑๒ เกี่ยวกับการกระทำทารุณกรรมต่ออวัยวะเพศของผู้หญิง (genital mutilation) ได้แก่ การขลิบ

ปมกระสันต์ (clitoris) และการเย็บปิดอวัยวะของเพศหญิง^{๕๕} การปฏิบัติเกี่ยวกับการให้กำเนิดทารกที่เป็นอันตราย (dangerous birth practices) และการเลือกเพศบุตรโดยให้ความสำคัญต่อเพศชายมากกว่า และเมื่อตรวจพบว่าทารกในครรภ์เป็นหญิงก็จะทำแท้ง เป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ทารกเพศหญิง (female infanticide)

คณะอนุกรรมการอนุสัญญาฯ ได้เรียกร้องให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหา ซึ่งมาตรการเหล่านี้อาจประกอบด้วยมาตรการด้านส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ผ่านการศึกษา การจัดฝึกอบรม การสัมมนา การพัฒนานโยบาย สาธารณสุขแห่งชาติ เพื่อยุติการกระทำทารุณกรรมต่ออวัยวะเพศหญิง การสนับสนุนส่งเสริมการทำงานขององค์กรต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการยุติปัญหาความรุนแรงต่อเพศหญิงในเรื่องต่างๆ ที่ได้กล่าวมา^{๕๖}

^{๕๕} อ่านรายละเอียดการกระทำทารุณกรรมต่ออวัยวะเพศหญิงในบทความ พิธีขลิบอวัยวะเพศของสตรี Trail โดย Emily และ Per Olla D' Aulaire แปลโดยปราณี วงศ์เทศ, ตีพิมพ์ใน **เพศและวัฒนธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔, บริษัท ศิลปวัฒนธรรม จำกัด หน้า ๒๕๖ - ๒๖๔ พิธีนี้จะเฉือนปมคลิตอริสภายนอกทั้งหมดของเด็กหญิงทิ้งแล้วเย็บแผลให้ติดกัน พิธีนี้เรียกว่าพิธีปาโรนิค ซึ่งเป็นภาษาโบราณอียิปต์ แปลว่า “การเย็บ” บทความนี้ตีพิมพ์ในหนังสือ Reader’s Digest ตีพิมพ์เดือนมีนาคม ๑๙๙๑ (๒๕๒๔)

เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้เขียนได้ไปร่วมการประชุมสตรีระดับโลก ภายหลัง ๑๐ ปี หลังจากสิ้นสุดทศวรรษสตรีที่เมืองหวนโรล สาธารณประชาธิปไตยประชาชนจีน และเห็นเบอร์ดินทรศการที่แสดงภาพถ่ายที่หญิงสูงอายุหลายคนกำลังจับมือและกอดขาเด็กทารกเพศหญิงเพื่อทำการขลิบปมคลิตอริส ทารกกำลังร้องไห้จ้าภายใต้มีกาละมังตั้งรองรับเลือดสีแดงฉาน

^{๕๖} Discrimination Against Women, อ้างแล้ว ม.๖

โครงสร้างประชากรกับนโยบายสาธารณสุขไทย

แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) และแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ได้ให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประชากรสตรีไว้ดังนี้^{๑๐}

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 ทั้งจำนวนและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุของไทยจะเพิ่มขึ้น ประมาณ ๑๔ ล้านคน

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

โครงสร้างสังคมไทยที่จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดย
มีผู้สูงอายุเพศหญิงมากกว่าชาย ซึ่งให้เห็นความจำเป็นในการกำหนด
นโยบายด้านสุขภาพและการจัดสวัสดิการทางสังคมที่สอดคล้องกัน^{๑๑}

ประชากรสูงอายุที่มากขึ้น มีผลกระทบต่อสตรีในฐานะ ผู้ดูแลผู้สูงอายุ

จากการสำรวจประชากรวัย ๑๓ - ๕๙ ปีในปี ๒๕๓๗ พบว่า
ประชากรร้อยละ ๘๐ - ๘๕ ให้การดูแลบิดามารดา (อายุตั้งแต่ ๕๐
ปีขึ้นไป) โดยสองในสามของผู้ดูแลเป็นสตรี ร้อยละ ๖๔ เป็นบุตรและ
ร้อยละ ๒๗ เป็นคู่สมรส สภาวะของสังคมไทยที่เรียกว่า “ภาวะประชากร
สูงอายุ” (population ageing) จะส่งผลให้สตรีจำนวนมากต้องรับภาระ
ทั้งงานนอกบ้าน งานในบ้าน และการดูแลบิดามารดา หรือญาติผู้สูงอายุ
ดังนั้นการสร้างระบบบริการ หรือสวัสดิการสังคมที่สนับสนุนและเอื้อ
อำนวยต่อสตรีที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการวางแผน
พัฒนาสตรีไทยในอนาคต^{๑๒}

รูปแบบครัวเรือนและหัวหน้าครัวเรือน

สตรีไทยมีแนวโน้มจะเป็นหัวหน้าครัวเรือนและรับภาระเลี้ยงดู
เด็กและผู้สูงอายุเพียงลำพัง การที่ครัวเรือนไทยมีขนาดเล็กลง และมี
แนวโน้มที่จะเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการอพยพ

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

^{๑๒} อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน

ย้ายถิ่นไปทำงานของสมาชิกในครอบครัว การหย่าร้าง ถูกสามีหรือฝ่ายชายทอดทิ้ง รวมถึงการที่สตรีอยู่เป็นโสดเพิ่มขึ้น ส่งผลให้จำนวนสตรีที่ต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนมีมากขึ้น

ภาระการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวซึ่งส่วนใหญ่เป็นเด็กและผู้สูงอายุจึงตกอยู่กับสตรี ในกรณีที่สตรีต้องทำงานนอกบ้าน จึงทำให้ไม่สามารถดูแลสมาชิกในครอบครัวได้อย่างเต็มที่ การจัดบริการทางสังคมเพื่อช่วยเหลือสตรีทั้งในรูปของการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุและเด็กจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่สตรีในสังคมไทยที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบครัวเรือนและหัวหน้าครัวเรือน^{๑๓}

ปัญหาสุขภาพของผู้หญิง

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

สุขภาพและสิทธิอนามัยการเจริญพันธุ์

สตรีที่มีปัญหาทางสุขภาพจิตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยมีอัตราฆ่าตัวตายเพิ่มจาก ๑.๘๓ ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ในปี ๒๕๔๐ เป็น ๒.๖๔ ในปี ๒๕๔๖^{๑๔} และเริ่มเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่ธุรกิจ

^{๑๓} แผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๙ หน้า ๑๖

^{๑๔} รายงานการสาธารณสุขไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๘ (www.moph.go.th) อ้างถึงในแผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๑๐ หน้า ๔

ผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มุ่งขยายให้เป็นลูกค้ากลุ่มใหม่
ซึ่งมีแนวโน้มเป็นปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญต่อสุขภาพของสตรีในอนาคต

การที่สตรีมีสรีระและระบบเจริญพันธุ์ที่แตกต่างและซับซ้อน
กว่าชาย ทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพและมีปัจจัยทางด้านสุขภาพ
ที่แตกต่างและมากกว่าชายด้วย เช่น โรคมะเร็งของอวัยวะสืบพันธุ์
มากกว่าชายถึง ๖.๕ เท่า^๕

การวางแผนครอบครัวยังเป็นภาระของสตรี ข้อมูลกรมอนามัย
ระบุว่าสตรีอายุ ๑๕ - ๔๔ ปี ที่สมรสแล้ว วางแผนครอบครัวเพิ่มขึ้นมาก
จากร้อยละ ๔๗.๗ ในปี ๒๕๒๑ เป็นร้อยละ ๗๖.๓ ในปี ๒๕๔๓
การตั้งครรภ์โดยไม่ตั้งใจมีจำนวนมากกว่าร้อยละ ๔๕ และผลลัพธ์ของ
การตั้งครรภ์จบลงที่การทำแท้งสูงถึงร้อยละ ๑๖ เมื่อเทียบกับการ
ตั้งครรภ์ที่วางแผนซึ่งมีการทำแท้งเพียงร้อยละ ๑^๖ การที่กฎหมาย
อนุญาตให้แพทย์ทำแท้งได้เฉพาะกรณีที่มีการตั้งครรภ์เป็นอันตรายต่อ
สุขภาพของสตรี และการตั้งครรภ์จากการถูกข่มขืนเท่านั้น^๗ เป็นปัจจัย
หนึ่งที่ทำให้ผู้ตั้งครรภ์โดยไม่พร้อมและไม่ทำแท้ง มีแนวโน้มจะทอดทิ้ง
บุตรภายหลัง

^๕ ณัฐยา บุญภักดี และดุสิตา พึ่งสำราญ “สภาพปัญหาและอัตราการทำแท้งในประเทศไทย”. เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง **ทางเลือกของผู้หญิงที่ตั้งท้องเมื่อไม่พร้อม ภาค ๒ ตอน “ร่วมกันสร้างทางเลือกให้หลากหลาย”**. ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕, กรุงเทพมหานคร, อ้างถึงในแผนพัฒนามนุษย์ ฉบับที่ ๑๐ หน้า ๔.

^๖ อ้างแล้ว ณัฐยา บุญภักดี และดุสิตา พึ่งสำราญ

^๗ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๕๔๘ มาตรา ๓๐๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๑๘ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

นอกจากนี้ รายงานของสำนักระบาดวิทยา กระทรวงสาธารณสุข ปี ๒๕๔๘ ระบุว่าในกลุ่มวัยรุ่นอายุ ๑๕-๑๙ ปี มีสตรีเป็นเอดส์มากกว่าชาย คือ ร้อยละ ๕๕ และจากการศึกษาพฤติกรรมกรรมมีเพศสัมพันธ์ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษา ในปี ๒๕๔๗ พบว่านักเรียนชายที่มีเพศสัมพันธ์มีอัตราการใช้ถุงยางอนามัยเพียง ร้อยละ ๒๓.๓ การที่ผู้ชายไม่นิยมใช้ถุงยางอนามัย หรือผลักดันภาระให้คู่สมรสเป็นผู้คุมกำเนิดแทน ในขณะที่ผู้หญิงส่วนใหญ่ไม่กล้าต่อรอง หรือยืนยันให้ใช้ถุงยางอนามัย ทั้งนี้ เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น ไม่มีความรู้ในการมีเพศสัมพันธ์ที่ปลอดภัย หรือขาดความรู้ในเรื่องสิทธิอนามัยการเจริญพันธุ์ของตนเอง รวมทั้งมีความเกรงใจฝ่ายชายและยอมเสี่ยงเพื่อความรัก เป็นต้น

ความมั่นคงในชีวิตและร่างกาย

(๑) ความรุนแรงอันเกิดจากความเป็นเพศของสตรี (Gender Based Violence)

ปัญหาความรุนแรงอันเกิดมาจากความเป็นเพศของสตรี (gender - based violence) ในสังคมไทยนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ความรุนแรงทางเพศต่อผู้หญิงมีอยู่มากมายหลายรูปแบบ ตั้งแต่การคุกคามล่วงลามด้วยวาจา ส่ายตา กิริยาท่าทาง ทั้งในลักษณะที่เล่นที่จริงแบบ “หมาหยอกไก่” รวมไปถึงจนถึงการกระทำอนาจาร การข่มขืน กระทำชำเรา การฉุดคร่า การหลอกลวงบังคับให้ค้าประเวณี การทุบตี ทำร้ายภริยา การบังคับให้ภริยามีเพศสัมพันธ์ด้วย ปัญหาความรุนแรง

ต่อผู้หญิงทุกกลุ่มอายุ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพความปลอดภัยของผู้หญิงแล้ว ยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับสุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้หญิงโดยตรงอีกด้วย

แผนพัฒนาสตรีฯ ฉบับที่ ๑๐ ได้กล่าวถึงความรุนแรงอันเกิดจากความเป็นเพศของสตรีว่า ความรุนแรงในครอบครัวมีแนวโน้มสูงขึ้น และเป็นการกระทำโดยผู้ใกล้ชิด ข้อมูลปี ๒๕๔๘ จากศูนย์พึ่งได้ของกระทรวงสาธารณสุข จำนวน ๑๐๙ แห่งทั่วประเทศ พบว่าผู้ใช้บริการทั้งสิ้น ๑๑,๕๔๒ ราย เป็นผู้ถูกกระทำรุนแรงโดยสามี ร้อยละ ๒๗ และโดยสมาชิกในครอบครัวและญาติ ร้อยละ ๑๓

ความรุนแรงในชุมชนมีแนวโน้มสูงขึ้น ทำให้ผู้หญิงได้รับผลกระทบในวงกว้างขึ้น โดยเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ ที่เป็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ การค้ามนุษย์ การข่มขืนกระทำชำเรา การคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) การบังคับค้าประเวณี รวมถึงความรุนแรงจากการนำเสนอภาพลักษณ์ของผู้หญิงในทางลบของสื่อและเทคโนโลยีต่างๆ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต รวมทั้งทางโทรศัพท์มือถือ ซึ่งกำลังเป็นปัญหาในกลุ่มวัยรุ่นอยู่ในขณะนี้ ข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่า คดีข่มขืนกระทำชำเราและฆ่าข่มขืนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๕ จาก ๓,๗๔๑ คดี ในปี ๒๕๔๐ เป็น ๕,๐๕๒ คดี ในปี ๒๕๔๗ และมีเพียง ๑ ใน ๓ เท่านั้น ที่จับผู้กระทำผิดได้

ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าเด็กและผู้หญิงขาดสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตประจำวัน ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของ

เจ้าหน้าที่ตำรวจ ความรุนแรงทางเพศต่อผู้หญิงและเด็กยังมีความเชื่อมโยงกับสื่อที่ยั่วยทางเพศที่รัฐพยายามจะจัดการกับปัญหานี้ด้วยมาตรการทางกฎหมาย แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

(๒) ความรุนแรงในลักษณะอื่น

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

สตรีในกลุ่มที่นำห่วงใยเป็นพิเศษตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกกระทำรุนแรงต่อชีวิตหรือร่างกายและขาดความมั่นคงในชีวิต เนื่องจากขาดโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐที่เหมาะสมกับความต้องการของตนเองมากกว่าสตรีกลุ่มอื่น ได้แก่ สตรีที่ประสบภัยพิบัติ สตรีใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ สตรีผู้สูงอายุและสตรีกลุ่มชายขอบ รวมทั้งหญิงบริการทางเพศ ชาวเล ผู้ที่อาศัยบนพื้นที่สูง สตรีย้ายถิ่น แรงงานสตรีอพยพ ทั้งผู้ที่มีสัญชาติไทยและต่างด้าว ผู้หญิงเหล่านี้ไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนแก้ไขปัญหา

(๓) นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๕๔) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาสตรีระยะยาวฉบับที่ ๒ ของประเทศไทย ยังได้ระบุปัญหาสุขภาพของผู้หญิงในลักษณะอื่นๆ อีกที่ไม่ได้มีการกล่าวถึงไว้ในแผนพัฒนาสตรี ฯ (ฉบับที่ ๑๐) ดังนี้

(๓.๑) ปัญหาสุขภาพอันเกี่ยวกับบทบาททางเศรษฐกิจ เช่น

- ปัญหาสุขภาพกายของสตรีในภาคอุตสาหกรรมอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมในการทำงาน การทำงานในชั่วโมงอันยาวนานในท่าเดียวตลอด การทำงานกะ ปัญหาการตั้งครรภ์ในแรงงานหญิง
- ปัญหาสุขภาพจิตอันเกิดจากความเครียดในการทำงาน ซึ่งนำไปสู่ความทรุดโทรมของสุขภาพ และอุบัติเหตุจากการทำงาน
- โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และโรคเอดส์ในกลุ่มสตรีอาชีพบริการ การตั้งครรภ์ที่ไม่พึงปรารถนา การทำแท้งที่ผิดกฎหมาย และการทอดทิ้งเด็ก

(๓.๒) ปัญหาสุขภาพสตรีที่เกี่ยวกับปัญหาทางสังคม เช่น สตรีติดยาเสพติด ปัญหาจิตแปรปรวน และการฆ่าตัวตายของสตรี สตรีประกอบอาชญากรรม ฯลฯ

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิต่อเนื้อตัว ร่างกาย และ สุขอนามัยของสตรีมีหลายฉบับ และมีเนื้อหาที่กว้างขวางครอบคลุมมาก ไม่สามารถที่จะกล่าวถึงทั้งหมดได้ ดังนั้น จะกล่าวถึงประเด็นปัญหา กฎหมายบางประการในตอนต่อไป

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ได้ให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตและเนื้อตัวร่างกายของประชาชน ไว้ในมาตรา ๓๒ ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” และได้บัญญัติต่อไปในวรรคสองว่า การทรมานทรมานกรรมหรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้^{๑๔}

นอกจากการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว กฎหมายลำดับรองลงมา ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนพระราชบัญญัติพิเศษอีกหลายฉบับ ได้ให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตและเนื้อตัวร่างกายมนุษย์ การทำร้ายต่อชีวิตและร่างกาย นอกจากจะเป็นความผิดอาญาที่จะต้องถูกบ้านเมืองลงโทษแล้ว ยังก่อให้เกิดสิทธิในทางแพ่งที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายหรือทายาทของผู้เสียหายอีกด้วย

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญจะวางข้อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลในลักษณะของการปกป้องคุ้มครอง

^{๑๔} ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ (๑) ประหารชีวิต.....” และมาตรา ๑๙ บัญญัติว่า “ผู้ใดต้องโทษประหารชีวิตให้เอาไปยิงเสียให้ตาย” หลังจากที่ได้ใช้วิธีนี้ในการประหารชีวิตมาเป็นเวลานาน ต่อมาใน พ.ศ.๒๕๔๖ ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการประหารชีวิตโดยใช้วิธีการฉีดยาแทน ส่วนโทษประหารชีวิตนั้น มีหลายประเทศที่ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปแล้ว โดยมองว่าเป็นการลงโทษที่โหดร้ายและไร้มนุษยธรรม

สิทธิเสรีภาพ ของประชาชน มิให้รัฐใช้อำนาจกระทำต่ออย่างไม่เป็นธรรม และในขณะเดียวกันก็วางข้อกำหนดหลักๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลไว้ด้วย

ประเด็นที่ว่า รัฐจะให้ความคุ้มครองสิทธิต่อเนื้อตัวร่างกายของปัจเจกบุคคลมากน้อยเพียงไร เป็นประเด็นสำคัญที่นักกฎหมายสำนักสตรีนิยม (Feminist Legal School) ได้วิพากษ์ไว้ว่า ในขณะที่นักสิทธิมนุษยชนกระแสหลักซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศชายถือว่าการกระทำทารุณหรือการจับกุมคุมขังนักโทษทางการเมืองเป็นประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ แต่กลับละเลยมองข้ามประเด็นการล่อลวงบังคับกักขังหญิงให้ค้าประเวณี

โดยยกข้อกล่าวอ้างหลักว่า ในกรณีแรกถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐกระทำต่อประชาชน ซึ่งเป็นนักโทษทางการเมือง แต่กรณีหลังไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นการละเมิดในระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเองโดยไม่มีอำนาจรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง แต่นักกฎหมายสำนักสตรีนิยมไม่ยอมรับเหตุผลนี้

การวิพากษ์วิจารณ์ของนักกฎหมายสำนักสตรีนิยมเกี่ยวกับการละเมิดต่อชีวิตร่างกายของผู้หญิงได้นำไปสู่การเรียกร้องให้รัฐต้องให้ความสนใจใส่ใจต่อการกระทำของเอกชนมากขึ้น และได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบอนุสัญญา เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาลำนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(๒) ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาได้ให้ความคุ้มครองต่อชีวิตและร่างกายไว้ในลักษณะ ๑๐ ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย อันประกอบด้วยหมวดย่อยๆ ได้แก่

หมวด ๑ ความผิดต่อชีวิต ประกอบด้วย ความผิดฐานต่างๆ ได้แก่ ฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา (มาตรา ๒๘๘) ความผิดฐานฆ่าบุพการี การฆ่าเจ้าพนักงานซึ่งกระทำตามหน้าที่ หรือการฆ่าผู้อื่นลักษณะต่างๆ อันเป็นเหตุเพิ่มโทษให้หนักขึ้น เช่น การฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน หรือ การฆ่าผู้อื่นโดยทรนินหรือโดยการกระทำโหดร้าย (มาตรา ๒๘๙) ความผิดฐานมิได้เจตนา แต่ทำร้ายผู้อื่นจนถึงแก่ความตาย (มาตรา ๒๙๐) หรือความผิดฐานกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย (มาตรา ๒๙๑) ความผิดฐานปฏิบัติการอันทารุณ เป็นเหตุให้บุคคลนั้น ฆ่าตัวตายหรือพยายามฆ่าตัวตาย (มาตรา ๒๙๒) ความผิดฐานยุยงหรือ ช่วยให้เด็กอายุไม่เกิน ๑๖ ปี หรือผู้ที่ไม่สามารถบังคับตนเองได้ฆ่าตัวตาย หรือพยายามฆ่าตัวตาย (มาตรา ๒๙๓) และความผิดฐานเข้าร่วมซุลงุมน์ ต่อสู้จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย (มาตรา ๒๙๔)

หมวด ๒ ความผิดต่อร่างกาย ประกอบด้วย ความผิดฐาน ทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ (มาตรา ๒๙๕) ความผิดฐานทำร้ายร่างกายบุพการี หรือพนักงานผู้ปฏิบัติตามหน้าที่ ได้รับโทษหนักขึ้น (มาตรา ๒๙๖) ความผิดฐานทำร้ายผู้อื่นจนได้รับ อันตรายสาหัสต้องได้รับโทษหนักขึ้น (มาตรา ๒๙๗)

หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ลงโทษหญิงที่ทำแท้งให้ตนเอง หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนเองแท้งลูก (มาตรา ๓๐๑) หรือความผิดฐานทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงไม่ยินยอม (มาตรา ๓๐๓)

หมวด ๔ ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วย หรือคนชรา

การคุ้มครองจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ นอกจากความผิดต่อชีวิตและร่างกายโดยตรงซึ่งได้กล่าวข้างต้นแล้ว ประมวลกฎหมายอาญายังมีบทบัญญัติในลักษณะ ๙ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับเพศ ซึ่งเป็นการคุ้มครองเด็กหญิงและผู้หญิง ตลอดจนบุคคลอื่นจากอันตรายในทางเพศอีกด้วย

ความผิดในหมวดนี้ประกอบด้วย ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราหญิงซึ่งมิใช่ภริยาตน (มาตรา ๒๗๖) ความผิดฐานกระทำชำเราเด็กหญิงอายุยังไม่เกิน ๑๕ ปี ซึ่งมีภริยาของตน (มาตรา ๒๗๗ และมีเหตุเพิ่มโทษตามมาตรา ๒๗๗ ทวิ และมาตรา ๒๗๗ ตริ กรณีที่ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัส หรือ ถึงแก่ความตาย)^{๑๙} ความผิดฐานอนาจาร (มาตรา ๒๗๘ และมาตรา ๒๗๙) ความผิดฐานเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไป เพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิง เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น (มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓) ความผิดฐานจุดคร่าอนาจาร (มาตรา ๒๘๔) ความผิดฐานดำรงชีพจากรายได้ของหญิงซึ่งค่าประเวณีหรือที่เรียกว่า “แมงดา” (มาตรา ๒๘๖)^{๒๐} ความผิดฐานค้าหรือเผยแพร่สิ่งลามก (มาตรา ๒๘๗)

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

^{๒๐} อ้างแล้ว

แต่เดิมมาตรา ๒๘๒ - ๒๘๔ ให้ความคุ้มครองแต่เฉพาะเพศหญิงเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายในปี พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งได้ขยายความคุ้มครองไปถึงเพศชายด้วย และกฎหมายใหม่ได้กำหนดให้ความผิดตามมาตรา ๒๘๒ และ มาตรา ๒๘๓ เป็นความผิดที่แม้จะกระทำนอกราชอาณาจักรไทย แต่ก็ต้องได้รับโทษในราชอาณาจักรด้วย^{๒๐}

ความผิดเกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไป นี้ ต้องพิจารณาเชื่อมโยงกับความผิดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ และ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิต่อชีวิตและเนื้อตัวร่างกายของสตรี

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ ลงโทษผู้ที่ซื้อประเวณีจากผู้ขายประเวณีที่อายุยังไม่เกิน ๑๘ ปี (มาตรา ๘) หรือผู้ที่นำผู้อื่นไปค้าประเวณี ถึงแม้ว่าผู้ถูกนำไปค้าจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และไม่ว่าการค้านั้นจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรไทย ก็ถือว่าเป็นความผิดทั้งสิ้น (มาตรา ๙) อัตราโทษจะสูงขึ้นถ้าผู้ถูกกระทำอายุไม่เกิน ๑๘ ปี นอกจากนี้บิดามารดา

^{๒๐} ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๔๐ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔ บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร ต้องรับโทษตามกฎหมาย การกระทำความผิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทย ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักร

หรือผู้ปกครองของเด็กที่อายุไม่เกิน ๑๘ ปี ซึ่งมีส่วนร่วมในการรู้เห็น เป็นใจให้มีการกระทำความผิดในฐานต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วก็ต้องรับโทษด้วย (มาตรา ๑๐)

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการนำหญิงและเด็กไปค้าประเวณีทั้งในหรือนอกราชอาณาจักรไทย ^{๒๒}

(๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

นอกจากนี้ มาตรา ๔๔๖ ยังบัญญัติสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นที่มีใช่เป็นความเสียหายที่เป็น

^{๒๒}ในช่วงที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.....ขึ้นมาใช้แทนพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ เพื่อให้ครอบคลุมการค้ามนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ด้วย แต่ยังไม่แล้วเสร็จ

ตัวเงิน เช่น ความเสียหายต่อชื่อเสียง หรือความเสียหายต่อจิตใจ ฯลฯ อีกด้วย โดยบทบัญญัตินี้ยังกล่าวถึงกรณีที่หญิงเป็นผู้เสียหายในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศไว้ว่า “อึ่งหญิงที่ต้องเสียหายเพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุสศีลธรรมแก่ตน ก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกันนี้”

(๔) กฎหมายที่ออกใหม่ในสมัยสมานิตบัญญัติแห่งชาติ

สมานิตบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๙ (ฉบับชั่วคราว) ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรวมทั้งออกกฎหมายใหม่ดังนี้

(๔.๑) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) ว่าด้วยวิธีการจำคุกหรือปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เป็นหญิงมีครรภ์ มาตรา ๒๔๖ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการทุเลากการบังคับให้จำคุกไว้ก่อนในกรณีที่จำเลยมีครรภ์ หรือจำเลยคลอดบุตรแล้ว แต่ยังไม่ถึงสามปี และจำเลยต้องเลี้ยงดูบุตรนั้น และมาตรา ๒๔๗ มีใจความว่า “หญิงใดจะต้องประหารชีวิตถ้ามีครรภ์อยู่ ให้รอไว้จนพ้นกำหนดสามปีนับแต่คลอดบุตรแล้ว ให้ลดโทษประหารชีวิตลงเหลือจำคุกตลอดชีวิต เว้นแต่เมื่อบุตรถึงแก่ความตายก่อนพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ในระหว่างสามปีนับแต่คลอดบุตร ให้หญิงนั้นเลี้ยงบุตรตามความเหมาะสม ในสถานที่ที่สมควรแก่การเลี้ยงบุตรภายในเรือนจำ”

(๔.๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๐ จะมีผลในวันที่ 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 วรรคสองของมาตรา^๑นี้ยังกล่าวถึงการคุ้มครองสุขภาพของเด็ก คนพิการ คนสูงอายุ คนด้อยโอกาสในสังคม และกลุ่มคนต่างๆ ที่มีความจำเพาะด้านสุขภาพอีกด้วย

ก่อนหน้านี้^๒มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า ๓๐ บาทรักษาทุกโรค) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

นอกจากนี้ยังมีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติตั้งครรภ์แทน พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติอนามัยเจริญพันธุ์ พ.ศ.... แต่ยังไม่บรรลุผล

การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา

ถึงแม้ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชนของสตรีจะได้รณรงค์ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดฐานข่มขืน

กระทำซ้ำเราเป็นระยะๆ ติดต่อกันมาเป็นเวลานาน แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้มีมติอนุมัติการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๗๗ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ความผิดทั้ง ๒ ฐานดังกล่าวนี้เป็นความผิดที่กระทำต่อร่างกายและชีวิตของเพศหญิง

นอกจากนี้ได้แก้ไขมาตรา ๒๘๖ เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐาน “แมงดา” โดยขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชนของสตรีได้ให้ข้อมูลและเสนอความคิดเห็น รวมทั้งรณรงค์ให้การศึกษาแก่สาธารณชน ซึ่งจะกล่าวถึงหลักกฎหมายและการตีความตามกฎหมายเก่าโดยสังเขป ก่อนที่จะนำเสนอหลักกฎหมายที่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขครั้งล่าสุด พร้อมทั้งชี้แจงบทบัญญัติของกฎหมายบางประเด็นที่จำเป็นต้องแก้ไขต่อไป

ขบวนการสิทธิมนุษยชนของสตรีและผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายเก่า ดังนี้

(๑) ขยายความหมายของคำว่า “ข่มขืนกระทำชำเรา” ซึ่งแนวการวินิจฉัยคดีของศาลตีความจำกัดเฉพาะกรณีที่อยู่ระหว่งของเพศชาย ล่วงล้ำเข้าไปในอวัยวะเพศหญิงเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการบังคับร่วมเพศด้วยวิธีอื่นๆ และไม่คุ้มครองกรณีที่เพศชายถูกบังคับขืนใจ

(๒) ควรทบทวนหลักกฎหมายเกี่ยวกับการข่มขืนกระทำชำเรา ซึ่งประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๖ (เดิม) กำหนดว่าเป็นการกระทำต่อ “หญิงซึ่งมิใช่ภริยาของตน” ดังนั้น จึงไม่มีความผิดฐานสามเ

ข่มขืนกระทำชำเราภริยา หลักกฎหมายนี้เป็นการตอกย้ำว่าสามีเป็น
เจ้าของสิทธิต่อเนื้อตัวร่างกาย ต่อเพศ และต่อจิตใจของภริยา ซึ่งเป็น
หลักกฎหมายโบราณที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของกฎหมาย
สมัยใหม่ ซึ่งเคารพความเสมอภาคและหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ
ภริยา^{๓๓} จะเห็นได้ว่าต่างประเทศที่เคยมีหลักกฎหมายที่เคยให้สิทธิแก่
สามีในการบังคับให้ภริยามีเพศสัมพันธ์ด้วย ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข
ไปหมดแล้ว แต่ของกฎหมายไทยยังคงปรากฏหลักนี้อยู่ และเพิ่งจะแก้ไข
กฎหมายเมื่อปีพ.ศ.๒๕๕๐ นี้เอง

อนึ่ง จากประสบการณ์ของผู้เขียนในการไปเป็นวิทยากร
สัมมนาผู้นำสตรีทั่วประเทศ ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการส่งเสริมประสา
งานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกันยายน ๒๕๔๔
พบว่าผู้หญิงได้เปิดเผยความคับข้องใจและความวิตกกังวลของตน
ในการที่จะต้องหล้นนอนกับสามีโดยการฝืนใจตนเองมากขึ้น

^{๓๓} หลักกฎหมายโบราณทั้งของประเทศไทยและของสังคมที่ใช้ระบบ Common Law เป็น
หลักการที่สอดคล้องกัน หลักกฎหมายโบราณของไทยถือหลัก “อำนาจอิสระ” ของสามี
เหนือภริยาดังที่ได้อธิบายมาแล้วในงานเขียนเล่มที่ ๑ ย้อนรอย บทที่ว่าด้วย “อำนาจอิสระ”
ของสามี รวมไปถึงความเป็นเจ้าของประเพณีของภริยาด้วย

ส่วนกฎหมาย Common Law ยึดถือหลักความยินยอม (consent) โดยถือว่าเมื่อภริยา
ทำการสมรสกับสามีแล้ว ก็ถือว่าภริยาได้ตกลงยินยอมที่จะมีเพศสัมพันธ์กับสามีตลอดไป
จนกว่าจะหย่าขาดจากกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยความเข้มแข็งของขบวนการสิทธิสตรี
ในหลายประเทศ ทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ทำให้เกิดฐานความผิดใหม่ที่
ลงโทษสามี ในกรณีที่บังคับให้ภริยาร่วมเพศด้วย

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า ความเห็นเห็น้อยและ
ความเครียดจากชีวิตประจำวันรวมทั้งความกลัวที่จะติดเชื้อโรคติดต่อทาง
เพศสัมพันธ์จากสามี ทำให้ผู้หญิงไม่พร้อมที่จะหลับนอนกับสามี ซึ่งสามี
บางรายมีความต้องการสูงผิดปกติ เมื่อภริยาไม่ยอมหลับนอนด้วย สามี
ก็จะข่มขู่ว่าจะไปหลับนอนกับหญิงอื่น ซึ่งสภาพความสัมพันธ์เช่นนี้
บั่นทอนต่อจิตใจของผู้หญิงเป็นอย่างยิ่ง ผู้หญิงเหล่านี้เรียกร้องให้มีการ
แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนมากขึ้น

ดังนั้น การผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับ
ขึ้นใจให้ภริยามีเพศสัมพันธ์กับสามี ได้เกิดเป็นกระแสขึ้นมาในสังคมไทย
ตั้งแต่วันสตรีสากล พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นต้นมา โดยได้มีการก่อตั้งคณะ
กรรมการการณรงค์แก้ไขกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๖^{๒๔}

ปัญหาอื่นที่พบในการสัมภาษณ์คือ การที่สามีกักขังจำกัดเสรีภาพ
มิให้ภริยาออกไปพบปะผู้อื่น หรือไปร่วมกิจกรรมของชุมชน ปัญหาที่
สามีบีบบังคับให้ภริยาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครที่สามีต้องการ และ
ถ้าภริยาไม่ทำตามก็จะถูกทำร้ายทุบตี เป็นต้น

ปัญหาที่กล่าวมาแล้วนี้ สรุปได้ว่าถึงแม้จะมีหลักกฎหมายที่
คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของภริยาอยู่ แต่ในสภาพความเป็นจริงผู้หญิงยัง

^{๒๔} คณะกรรมการการณรงค์แก้ไขกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๖ ประกอบด้วยหน่วยงาน
พัฒนาเอกชนด้านสตรีและหน่วยงานภาครัฐซึ่งได้ร่วมกันเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขกฎหมาย
ดังกล่าว รายละเอียดเกี่ยวกับประเทศที่แก้ไขหลักกฎหมายตลอดจนทัศนคติและความเห็น
ต่อเรื่องดังกล่าวดูได้จากเอกสารรณรงค์ของคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งเก็บไว้ในศูนย์ข้อมูล
สตรีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ขาดพลังและศักยภาพในการคุ้มครองตนเอง ซึ่งจะต้องหาแนวทางและวิธีการที่จะต้องเสริมสร้างพลังและศักยภาพในการดูแลตนเองต่อไป

(๓) ผู้เขียนได้เสนอความคิดเห็นมาโดยตลอดว่า ควรกำหนดเหตุเพิ่มโทษในประมวลกฎหมายอาญา ในกรณีที่น่าายจ้างข่มขืนกระทำชำเราลูกจ้าง หรือกรณีนายหน้าสำนักงานจัดหางานกระทำต่อผู้มาหางาน เพราะเป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า ตลอดจนอาศัยโอกาสความใกล้ชิดติดกระทำต่อหญิงที่ตกเป็นเบี้ยล่าง อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะนี้ยังไม่ได้รับการตอบสนอง

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

ตารางเปรียบเทียบประมวลกฎหมาย^{๒๕}

ประมวลกฎหมายอาญานับเดิม	ประมวลกฎหมายอาญานับใหม่
“มาตรา ๒๔๖ ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราหญิง ซึ่งมีไภรยาของตน โดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยหญิงอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือโดยทำให้หญิงเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกได้กระทำโดยมี หรือใช้อาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด หรือโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกัน อันมีลักษณะเป็นการโทรมหญิง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สามหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต”	“มาตรา ๒๗๖ ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่นโดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือโดยทำให้ผู้อื่นนั้นเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท การกระทำชำเราตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำ กระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใด กระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยมี หรือใช้อาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด หรือโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกัน อันมีลักษณะเป็นการโทรมหญิง หรือกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สามหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

^{๒๕} ก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยเสนอให้มีการแก้ไขโดยมีสาระสำคัญว่า ยังคงให้สิทธิแก่สามีในการบังคับขืนใจให้ภริยามีเพศสัมพันธ์ด้วย โดยไม่ถือเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา และให้มีข้อยกเว้นเพียง ๒ กรณี ได้แก่ (๑) การแยกกันอยู่ (๒) กรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งติดเชื่อเอชไอวี

มีนักกฎหมายอาญา เช่น ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ^{๒๖} ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ว่า ไม่ได้แก้ไขปัญหาเก่าที่มีอยู่ แต่กลับสร้างปัญหาใหม่ซ้ำเดิมเข้าไปอีก รายละเอียดโปรดดู “หญิงข่มขืนชายได้แล้ว” **จุลสารข่าวสมาคมนิติศาสตร์** มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สมัยที่ ๑๖ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม – กันยายน ๒๕๕๐.

ประมวลกฎหมายอาญาบับเดิม	ประมวลกฎหมายอาญาบับใหม่
	ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำความผิดระหว่างคู่สมรส และ คู่สมรสนั้นยังประสงค์จะอยู่กันด้วยกันฉันสามีภริยา ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติด้านการลงโทษก็ได้ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุก และคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะอยู่กันด้วยกันฉันสามีภริยาต่อไป และประสงค์จะหย่า ให้คู่สมรสฝ่ายนั้นแจ้งให้ศาลทราบ และให้ศาลแจ้งพนักงานอัยการให้ดำเนินการฟ้องหย่าให้”
“มาตรา ๒๗๗ ผู้ใดกระทำชำเราเด็กหญิงอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ซึ่งมีไข้ภรรยาของตน โดยเด็กหญิงนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรก เป็นการกระทำแก่เด็กหญิงอายุยังไม่เกินสิบสามปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกหรือวรรคสอง ได้กระทำโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการโทรมเด็กหญิง และเด็กหญิงนั้นไม่ยินยอม หรือได้กระทำโดยมีอาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด หรือใช้อาวุธ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต	“มาตรา ๒๘๖ ผู้ใดกระทำชำเราเด็กอายุไม่เกินสิบห้าปี ซึ่งมิใช่ภริยาหรือสามีของตน โดยเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท การกระทำชำเราตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำการกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศ หรือทวารหนักของผู้อื่น ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำแก่เด็ก อายุยังไม่เกินสิบสามปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ประมวลกฎหมายอาญาบับเดิม	ประมวลกฎหมายอาญาบับใหม่
ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก ถ้าเป็นการกระทำที่ชายกระทำกับเด็กหญิง อายุกว่าสิบสามปีแต่ยังไม่เกินสิบห้าปี โดยเด็กหญิงนั้นยินยอมและภายหลังศาลอนุญาตให้ชายและเด็กหญิงนั้นสมรสกัน ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ ถ้าศาลอนุญาตให้สมรสในระหว่างที่ผู้กระทำผิดกำลังรับโทษในความผิดนั้นอยู่ ให้ศาลปล่อยผู้กระทำความผิดนั้นไป”	ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ได้กระทำโดยร่วมกระทำ ความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการ โทรมเด็กหญิง หรือกระทำกับเด็กชายในลักษณะเดียวกัน และเด็กนั้นไม่ยินยอม หรือได้กระทำโดยมีอาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้อาวุธ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี กระทำต่อเด็กซึ่งมีอายุกว่าสิบสามปี แต่ยังไม่เกินสิบห้าปี โดยเด็กนั้นยินยอมและภายหลังศาลอนุญาตให้ทั้งสองฝ่ายสมรสกัน ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ ถ้าศาลอนุญาตให้สมรสในระหว่างที่ผู้กระทำผิดกำลังรับโทษในความผิดนั้นอยู่ ให้ศาลปล่อยผู้กระทำความผิดนั้นไป”
มาตรา ๒๔๖ ผู้ใดอายุกว่าสิบหกปีดำรงชีพอยู่แม้เพียงบางส่วนจากรายได้ของหญิงซึ่งค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต ผู้ใดไม่มีปัจจัยอย่างอื่นอันปรากฏสำหรับดำรงชีพ หรือไม่มีปัจจัยอันพอเพียงสำหรับดำรงชีพ และ (๑) ปรากฏว่าอยู่ร่วมกับหญิง ซึ่งค้าประเวณี หรือสมาคมกับหญิงซึ่งค้าประเวณีคนเดียว หรือหลายคนเป็นอาจัน (๒) กินอยู่หลับนอน หรือรับเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่น โดยหญิงซึ่งค้าประเวณีเป็นผู้จัดให้ หรือ	มาตรา ๒๔๖ ผู้ใดอายุกว่าสิบหกปีดำรงชีพอยู่แม้เพียงบางส่วนจากรายได้ของผู้ซึ่งค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต ผู้ใดไม่มีปัจจัยอย่างอื่นอันปรากฏสำหรับดำรงชีพ หรือไม่มีปัจจัยอันพอเพียงสำหรับดำรงชีพ และมีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ ให้ถือว่าผู้นั้นดำรงชีพอยู่จากรายได้ของผู้ซึ่งค้าประเวณี เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เป็นทพพอใจได้ว่ามิได้เป็นเช่นนั้น

ประมวลกฎหมายอาญาบับเดิม	ประมวลกฎหมายอาญาบับใหม่
(๓) เข้าแทรกแซงเพื่อช่วยหญิงซึ่งค้าประเวณีในการทะเลาะวิวาทกันผู้ที่คบค้ากับหญิงซึ่งค้าประเวณีนั้น ให้ถือว่าผู้นั้นดำรงชีพอยู่จากรายได้ของหญิงในการค้าประเวณี เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจได้ว่ามิได้เป็นเช่นนั้น บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับค่าเลี้ยงดูจากหญิงซึ่งค้าประเวณี ซึ่งพึงให้ค่าเลี้ยงดูนั้นตามกฎหมาย หรือตามธรรมเนียม	(๑) อยู่ร่วมกับผู้ซึ่งค้าประเวณี หรือสมาคม กับผู้ซึ่งค้าประเวณีคนเดียว หรือหลายคนเป็นอาจิน (๒) กินอยู่หลับนอน หรือรับเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่น โดยผู้ซึ่งค้าประเวณีเป็นผู้จัดให้ (๓) เข้าแทรกแซงเพื่อช่วยผู้ซึ่งค้าประเวณีในการทะเลาะวิวาทกันผู้ที่คบค้ากับผู้ซึ่งค้าประเวณีนั้น บทบัญญัติแห่งมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับค่าเลี้ยงดูจากผู้ซึ่งค้าประเวณี ซึ่งพึงให้ค่าเลี้ยงดูนั้นตามกฎหมายหรือตามธรรมเนียม

II. แนวทางสู่สถาบันภาพอันพึงประสงค์

มีข้อสังเกตว่าแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งการออกกฎหมายใหม่ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยของสตรี อีกหลายฉบับ แต่การออกกฎหมายมีลักษณะเป็นรายชิ้น (piecemeal) และในเรื่องเดียวกัน เช่น การข่มขืนกระทำชำเราก็ยังมิได้มีการพิจารณาอย่างครบถ้วนทุกประเด็นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังไม่ได้มองการกระทำความผิดต่อชีวิตร่างกายของผู้หญิงอย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวม ปัญหาเรื้อรังดวนหลายประการยังไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งมาตรการอื่นๆ ดังต่อไปนี้

มาตรการด้านนิติบัญญัติ

(๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทำแท้งเพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพอนามัยและชีวิตของสตรี

ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานทำให้แท้งลูก ตั้งแต่มาตรา ๓๐๑ - ๓๐๕ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน ล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสังคม กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้การทำแท้งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และผู้กระทำไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ยุติมีครรภ์เป็นผู้ทำเอง หรือยอมให้ผู้อื่นทำแท้งให้ ก็เป็นความผิดทั้งสิ้น

การทำแท้งที่กฎหมายยกเว้นไม่ถือเป็นความผิด คือ การทำแท้งโดยแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งใน ๒ กรณี ได้แก่

(๑) จำเป็นต้องทำแท้งเพื่อสุขภาพของหญิง

(๒) กรณีที่การตั้งครรภ์เป็นผลเนื่องมาจากผู้หญิงที่เป็นเหยื่อของการกระทำความผิดทางเพศ เช่น หญิงถูกข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ

ข้อยกเว้นที่จำกัดดังกล่าว ทำให้ผู้หญิงที่มีปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก ต้องลักลอบทำแท้งในสภาพที่ต้องเสี่ยงต่อชีวิตและต้องเสียค่าบริการในราคาสูง จากงานวิจัยต่างๆ พบว่าผู้หญิงผู้ทำแท้งเป็นจำนวนมาก เป็นผู้ที่มีความรอบรู้เป็นกิจลักษณะและจำเป็นต้องทำแท้งด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ปัญหาสุขภาพ การคุมกำเนิดล้มเหลว ฯลฯ ดังนั้นผู้ทำแท้งจึงมิใช่จะมีแต่หญิงวัยรุ่นใจแตกดังที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ข้อที่พึงพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ สังคมปัจจุบันเปิดโอกาสให้หนุ่มสาวได้พบปะกันมากขึ้น ทั้งในสถานศึกษาหรือที่ทำงาน ภายใต้อิทธิพลของสื่อที่เปิดกว้างทางเพศมากขึ้น

ดังนั้นโอกาสของการพัฒนาความสัมพันธ์จนกระทั่งเกิดการตั้งครรภ์จึงมีมากขึ้น แต่เจตคติและค่านิยมทางสังคมก็ยังไม่ปรับเปลี่ยน กล่าวคือยังคงตำหนิติเตียนว่าเป็นความผิดของผู้หญิงฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หญิงตั้งครรภ์โดยไม่มีชายรับว่าเป็นพ่อของเด็ก กรณีที่หญิงต้องทำแท้งหรือกรณีที่หญิงทอดทิ้งบุตรก็ตาม

นอกจากนี้ยังได้มีการค้นพบทางการแพทย์ว่า โรคติดต่อทางพันธุกรรมบางชนิด เช่น ธาลัสซีเมีย ซึ่งเป็นโรคติดต่อทางเม็ดเลือดนั้น ถ้าเกิดกับหญิงมีครรภ์แล้วสามารถตกทอดไปถึงทารกและไม่อาจรักษาให้หายขาดได้ ผู้ป่วยธาลัสซีเมียจะต้องเปลี่ยนถ่ายเลือดตลอดเวลา ซึ่งสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและมักมีอายุสั้น การทำแท้งในกรณีที่แม่เป็นธาลัสซีเมียนี้เป็นความผิด เพราะไม่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย ปัญหาที่น่าห่วงอีกประการหนึ่งคือ การตั้งครรภ์ของหญิงซึ่งตรวจพบว่ามีเชื้อเอชไอวีแต่ยังไม่แสดงอาการ ซึ่งไม่สามารถทำแท้งได้เช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวแล้ว จึงควรขยายข้อยกเว้นของกฎหมายว่าด้วยการทำแท้งให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมให้มากขึ้น แนวทางการแก้ไขควรเป็นไปในลักษณะการขยายข้อยกเว้น โดยอาศัยหลักวิชาการทางการแพทย์ และคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้น แต่ไม่ควรให้เป็นการส่งเสริมการทำแท้งโดยไม่มีขอบเขตจำกัด^{๒๖}

^{๒๖} เมื่อความพยายามในการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาในความผิดฐานทำแท้งถูกล้มเหลว แต่ปัญหากลับทวีความรุนแรงมากขึ้น ในที่สุดได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยออกมาเป็นระเบียบแพทยสภา เป็นการสร้างแนวปฏิบัติให้แก่บุคลากรทางการแพทย์ในการทำแท้งโดยตีความหมายของคำว่า “สุขภาพ” ให้ครอบคลุมสุขภาพทางกายและจิตของหญิงที่ตั้งครรภ์

อนึ่ง มีข้อควรพิจารณาว่าการที่กฎหมายอาญาลงโทษหญิงที่ทำแท้งอยู่ฝ่ายเดียว เป็นกฎหมายอาญาที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ซึ่งขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ ๒ (ข) หรือไม่ อนุสัญญาฯ ข้อนี้ระบุว่า “เพิกถอนบทบัญญัติทางอาญาภายในทั้งปวง ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี” อีกประการหนึ่งกฎหมายที่ลงโทษหญิงในความผิดฐานทำให้แท้งลูกนำไปสู่ประเด็นก่อกวนเกี่ยวกับสิทธิต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้หญิง

(๒) แกไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีความรุนแรงต่อสตรี

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

เป็นที่น่ายินดีว่า หลังจากที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนหลักงานสตรีระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๕๔) เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ และได้มีการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของแผนฯ นี้ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละชุดที่เน้นในเรื่องการคุ้มครองสตรีให้มีความปลอดภัยทางเพศ ทำให้งานนิติบัญญัติในด้านนี้ก้าวหน้ามาเป็นลำดับ

การดำเนินงานสำคัญที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของแผนฯ ประการหนึ่งได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งขยายขอบเขตการคุ้มครองการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ และการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๔๒ เรื่องวิธีการสืบพยานในคดีที่ผู้เสียหายหรือจำเลยเป็น

เด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปี โดยกำหนดให้การสอบปากคำเด็กต้องทำในสถานที่เป็นการเฉพาะ และต้องมีนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา อัยการ หรือบุคคลที่เด็กร้องขอเข้าร่วมในการสอบปากคำ ตลอดจนการใช้เครื่องบันทึกภาพและเสียงในการสอบปากคำด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กไม่ให้ได้รับผลร้ายจากกระบวนการยุติธรรมในทุกขั้นตอน

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) ก็ยังจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิดเป็นเด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปี เท่านั้น แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทางเพศ ซึ่งโดยลักษณะของคดี หญิงจะมีความอับอายและหวาดกลัวต่อการดำเนินคดี ประกอบกับอาจมีความจำเป็นหรือต้องการความช่วยเหลือพิเศษ บางประการจากรัฐในระหว่างการดำเนินคดี ดังนั้นจึงควรที่จะได้มีการพิจารณายกร่างกฎหมายหรือกระบวนการคุ้มครองหญิงผู้เสียหายในคดีเหล่านี้เป็นพิเศษเพิ่มเติมจากที่มีอยู่แล้ว

คดีความผิดเหล่านี้ ได้แก่ ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา การเป็นธุระจัดหาหญิงหรือเด็กไปเพื่อสำเร็จความใคร่ของผู้อื่น หรือการที่สามีทำร้ายภริยาหรือบุตร การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการเช่นนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและทำให้ผู้เสียหายมีความกล้าที่จะดำเนินคดีมากขึ้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ในช่วงที่ผ่านมายังเกิดความตื่นตัวของทั้งภาครัฐและเอกชนในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติขจัดความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่าน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๐

(๓) เกรียงปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙

ในช่วงที่ผ่านมา ผู้ทำงานในสถานบริการทั้งที่เป็นเพศชายเพศหญิง และผู้มีความหลากหลายทางเพศ ได้ร้องทุกข์ต่อสังคมที่ตนถูกละเมิดสิทธิต่อชีวิต ร่างกาย สิทธิในการทำงาน ฯลฯ ดังนั้นจึงควรเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีหลักการห้ามค้าประเวณี และห้ามการส่งเสริมให้มีการค้าประเวณี โดยอาศัยกิจการบริการบังหน้า

(๔) ผลักดันกฎหมายคุ้มครองสิทธิในการลาเพื่อดูแลบุตรของลูกจ้างชาย

ควรออกกฎหมายให้ลูกจ้างชายทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีสิทธิลาเพื่อดูแลภรรยาซึ่งคลอดบุตร และควรส่งเสริมให้บุตรรับภาระในการคุมกำเนิดให้มากขึ้น โดยอาจใช้มาตรการในการให้ประโยชน์จูงใจ

มาตรการด้านบริหาร

(๑) ผลักดันการบังคับใช้นโยบายและกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมอย่างจริงจัง

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

(๒) เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราที่ปรับปรุงแก้ไขใหม่ พร้อมทั้งผลักดันการแก้ไขในประเด็นที่ยังเป็นปัญหา

(๓) ควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหญิงและชายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีความรุนแรงทางเพศ พัฒนาศักยภาพและคุณภาพการให้บริการ และการดำเนินคดีเกี่ยวกับสตรีของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเผยแพร่ความรู้และการปลูกฝังเจตคติที่ถูกต้องให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
สภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้กล่าวได้ว่า พนักงานสอบสวนเกือบทั้งหมดเป็นชาย^{๒๑} พนักงานสอบสวนชายยังขาดความเข้าใจถึงภาวะจิตใจของหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหาย ประกอบกับอคติทางเพศและความเชื่อ

^{๒๑} จำนวนพนักงานสอบสวนหญิงทั่วประเทศมีเพียง ๒๙ คน เท่านั้น ข้อมูลจากสุเพ็ญศรี พึ่งโคกสูง เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิเพื่อนหญิง ในงานเสวนาเรื่อง “สมบัติ - ภัคพร มุมมองจากสตรีศึกษา กะเทาะอคติทางเพศในกระบวนการยุติธรรม”. เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จัดโดยหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสตรีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้สนใจบทบาทของพนักงานสอบสวน โปรดดู ร้อยตำรวจเอกหญิงจริยวรรณ จันทร์แดง พุทธานุรักษ์ **ประสบการณ์ของพนักงานสอบสวนหญิงกับอาชญากรรมทางเพศ : กรณีศึกษาการข่มขืนกระทำชำเรา** วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สตรีศึกษา) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (๒๕๔๘) วิทยานิพนธ์นี้เสนอให้เพิ่มอัตราพนักงานสอบสวนหญิงซึ่งปัจจุบันมีอยู่ไม่ถึง ๓๐ คน ให้เป็น ๓๖๐ คน และเสนอว่าประกาศการรับสมัครสอบข้าราชการชั้นสัญญาบัตรสายสอบสวนต้องไม่ระบุเพศ นอกจากนี้ การศึกษากฎหมายในทุกระดับและการฝึกอบรมบุคลากรทางกฎหมาย ต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างเพศ

ผู้สนใจการวิเคราะห์แนวการพิพากษาคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ (การข่มขืนกระทำชำเรา) และคดีความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย (การทำร้ายร่างกายบุคคลในครอบครัว) โปรดดู ร่างรายงานการศึกษาเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงเรื่อง “ฐานคดีเรื่องเพศวิถีในคำพิพากษา” โดยสมชาย ปรีชาศิลปะกุล, จัดพิมพ์โดยคณะกรรมการด้านส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดั้งเดิมที่ผิด เช่น เชื่อว่าสามีมีสิทธิทุบตีภรรยาได้ หรือคิดว่าหญิงหรือเด็ก ยั่ววน วณ จึงสมควรถูกข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ เหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้หญิงไม่กล้าดำเนินคดี

สภาพที่กล่าวมานี้ ทำให้เกิดความผิดเกี่ยวกับเพศมีการแจ้ง ความต่ำกว่าที่เกิดขึ้น เป็นการซ่อนเร้นสภาพปัญหาที่เป็นจริง ทำให้ ผู้กระทำผิดยำเฒ่าและกระทำต่อไปเรื่อยๆ หรือถ้าเป็นกรณีสามีทุบตีภรรยา และภรรยาได้แจ้งความแล้ว แต่ตำรวจไม่ดำเนินคดี ความรุนแรงก็จะ ขยายตัวมากขึ้น อาจถึงระดับที่หญิงทำการต่อสู้ป้องกันตนเอง และ พลังมือทำร้ายสามีถึงแก่ความตาย ในคดีความผิดและความรุนแรง อันเกิดจากสภาวะความเป็นหญิงทั้งหมดนี้ ถ้าหญิงกล้าดำเนินคดีมากขึ้น จะส่งผลต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของสังคมโดยรวม

(๔) มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเพิ่มสัดส่วน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเพศหญิง เพื่อให้ดูแลรับผิดชอบปัญหาความ รุนแรงต่อสตรี อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่สตรีเหล่านี้ต้องได้รับการฝึกฝน อบรมให้มีความรู้ความเข้าใจและมีความละเอียดอ่อนต่อปัญหา สัดส่วน ของผู้หญิงที่มีความละเอียดอ่อนต่อปัญหาในกระบวนการยุติธรรมจะ สร้างความอบอุ่นใจ และความรู้สึกผ่อนคลายในการดำเนินคดีได้

(๕) ควรสร้างเครือข่ายในการประสานงานเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาระหว่างหน่วยงานพัฒนาเอกชนด้านสตรี เด็ก และเยาวชน และ ภาคประชาสังคมอื่นๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานเอกชนซึ่งให้บริการด้านสังคมแก่

สตรี จัดสร้างเครือข่ายในการประสานงานอย่างต่อเนื่องและใกล้ชิด

(๖) ควรจัดบริการทางสังคมที่จำเป็นให้แก่ผู้หญิงกลุ่มต่างๆ ตัวอย่างบริการเหล่านี้ได้แก่ ศูนย์รับเลี้ยงเด็ก บ้านพักชั่วคราวเพื่อรองรับเด็กและผู้หญิงที่เป็นเหยื่อของความรุนแรงต่างๆ

(๗) บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานเพื่อคุ้มครองแรงงานหญิง โดยเฉพาะในด้านความสามารถในการสืบพันธุ์ ส่งเสริมการรวมตัวของผู้ทำงานที่เป็นเพศหญิงในสถานที่ทำงานทุกแห่ง เพื่อคุ้มครองดูแลสุขภาพอนามัยในอาชีพ

(๘) ติดตามดูแลการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิในการลาเพื่อการคลอดของผู้หญิงให้สมบูรณ์ โดยเฉพาะในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งแรงงานหญิงมักถูกเลิกจ้าง

(๙) ดำเนินการให้ผู้หญิงเข้าสู่ระบบประกันสังคมให้มากขึ้น จัดการประเมินผลการดำเนินงานตามกฎหมายประกันสังคมในเรื่องประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรเมื่อบังคับใช้ประยะหนึ่งแล้ว ทั้งนี้ เพื่อยกมาตรฐานคุ้มครองให้ดียิ่งขึ้น

(๑๐) ตรวจจสถานบริการสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันมิให้มีการบังคับให้หญิงบริการทำการค้าประเวณี และป้องกันการค้ามนุษย์อื่นๆ

(๑๑) ศึกษาวิจัยสาเหตุการกระทำความผิดของผู้หญิง เพื่อเป็นข้อมูลในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

(๑๒) จัดกิจกรรมด้านการศึกษาและนันทนาการให้แก่ผู้หญิง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้หญิงได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและ

หน้าที่ของตนเอง เน้นกิจกรรมการศึกษาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและพลังของผู้หญิง เพื่อให้ผู้หญิงสามารถพึ่งตนเองได้ในทุกๆ มิติ

(๑๓) ส่งเสริมให้เพศชายดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองเพื่อลดภาระของผู้หญิงที่ต้องดูแล เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะให้บุตรตระหนักถึงปัญหาความรุนแรงทางเพศต่อผู้หญิงมากขึ้น

มาตรการด้านการศึกษา

สุขภาพอนามัยของผู้หญิงจะดีได้ก็ต่อเมื่อ ผู้หญิงได้มีโอกาสพัฒนาและรักษาสุขภาพกายและจิตของตนเอง สภาวะทางสุขภาพอนามัยขึ้นกับปัจจัยต่างๆ เช่น ภาวะโภชนาการ การออกกำลังกาย นันทนาการ การพักผ่อนอย่างเพียงพอ การอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมทั้งในทางกายภาพและในทางสังคมที่เหมาะสม รวมทั้ง มีข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจที่จะออกจากสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อชีวิตร่างกาย และสุขภาพอนามัยของตนเอง นอกจากนี้จะต้องมีบริการทางสังคม (social assistance หรือ social services) ที่จัดโดยภาครัฐและภาคเอกชน ในรูปของบ้านพักชั่วคราวหรือบริการอื่นๆ ที่จะให้ความช่วยเหลือผู้หญิงในช่วงที่ประสบภาวะยากลำบาก

อนุสัญญาฯ ข้อ ๑๐ (ข) กล่าวถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันของผู้หญิงในการที่จะเข้าร่วมอย่างแข็งขันในกีฬาและพลศึกษา และข้อ ๑๓ (ข) รับรองสิทธิของผู้หญิงในการเข้าร่วมในกิจกรรมนันทนาการ การกีฬา และเรื่อง

ที่เกี่ยวกับด้านวัฒนธรรมต่างๆ แต่ในสภาพความเป็นจริงจะพบว่า เนื่องจากเยาวชนหญิงและผู้หญิง จะต้องแบกรับภาระในบ้าน โดยเฉพาะในช่วงเวลาเช้าและเวลาเย็นซึ่งเป็นช่วงของการหุงหาอาหาร ดังนั้น จึงขาดโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่ สมาชิกทุกเพศทุกวัยของครอบครัวที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ไม่สามารถปลีกเวลาเพื่อการทำกิจกรรมที่กล่าวมาได้

ดังนั้น จึงควรใช้มาตรการด้านการให้การศึกษาเพื่อให้สังคม และผู้หญิงเห็นความสำคัญของกิจกรรมกีฬา นันทนาการ และวัฒนธรรม และควรส่งเสริมให้สมาชิกของครอบครัวในทุกเศรษฐกิจฐานะ ผลัดเปลี่ยน ให้สมาชิกทุกคนได้มีโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าว

อีกประการหนึ่ง ผู้หญิงจำนวนมากยังผูกติดกับค่านิยมรักสวย รักงาม และภาพพจน์ที่ต้องเรียบร้อยอ่อนหวาน ดังนั้น จึงไม่เห็น ความสำคัญของการออกกำลังกายหรือการเล่นกีฬา ยิ่งไปกว่านั้น ผู้หญิงเป็นจำนวนมากใช้วิธีการ “เสริมความงาม” ที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพของตนเอง เช่น การลดความอ้วน การผ่าตัดเสริมอวัยวะ ฯลฯ

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้จำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการด้านการศึกษา ในการรณรงค์ให้ผู้หญิงตระหนักและเข้าใจถึงการพัฒนาและรักษา สุขภาพของตนในแนวทางที่เหมาะสมและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และต้องรณรงค์ให้เพศชายและสังคมเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้ามีส่วนร่วม ในกิจกรรมเสริมสร้างสุขภาพและอนามัยได้มากขึ้น

ปัญหาที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งของสังคมไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสังคมเมือง ได้แก่ สิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายในทางเพศ ซึ่งเป็นภาวะที่คุกคามเยาวชนหญิง และในขณะเดียวกันก็เป็นอันตรายต่อการพัฒนาตนไปในทิศทางที่เหมาะสมของเยาวชนชายด้วย ปัญหานี้มิได้จำกัดเฉพาะการขูดคร่ำ การข่มขืนกระทำชำเราที่เยาวชนชายกระทำต่อเยาวชนหญิงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่กระตุ้นและยั่วยุทางเพศให้เยาวชนทั้งสองเพศ กลุ่มหลงและมั่วเมาจนนำไปสู่ปัญหาการมีเพศสัมพันธ์ในวัยเยาว์ การตั้งครภที่ยังขาดความพร้อม การใช้ยาเสพติด และการแพร่ระบาดของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์

ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการดำเนินงานด้านเยาวชนทั้งหญิงและชาย และการดำเนินงานกับสถาบันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังต้องควบคุมจัดการกับการแสวงหาประโยชน์ในทางธุรกิจที่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ต่อประเด็นดังกล่าวมาแล้วนี้ เชื่อว่าได้มีการวิเคราะห์ปัจจัยสาเหตุตลอดแนวทางการแก้ไขไว้มากมายแล้ว แต่สิ่งที่จำเป็นคือการดำเนินงานที่ต่อเนื่องที่สามารถติดตามประเมินประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของงานได้

๒ พู่ทึงกับสิทธิ ในครอบครัวและมรดก

ภาพ

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งรับรองสิทธิที่เท่าเทียมกันระหว่างชายหญิงในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในระดับประเทศ และให้ผู้หญิงมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในทุกระดับ^{*} (ดูรายละเอียดในงานเขียนเล่มที่ ๑ ย้อนรอยสู่สิทธิความเป็นคนของผู้หญิงการให้สิทธิทางการเมือง แก่สตรีที่กล่าวมานี้ ถือว่าเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญ เพราะเป็นการ

^{*} หญิงไทยมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้แทนในระดับท้องถิ่นมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ในหมู่บ้าน ๑ ให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแวะประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้น ประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นต้นบ่อของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคน ๑”

แต่หญิงไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “ผู้ที่ต้องเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นต้องเป็นชายอายุไม่ต่ำกว่า ๒๑ ปี” พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งออกมายกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ก็ยังคงหลักการเดิม กล่าวคือ กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าจะต้องเป็น “ชายเจ้าของบ้าน” และผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านก็มีข้อกำหนดว่าจะต้องเป็นชายเท่านั้น (มาตรา ๑๒ และ มาตรา ๑๖) สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านของเพศหญิง เพิ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีการแก้ไขกฎหมาย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕ นี้เอง

เปิดโอกาสให้ผู้หญิง ซึ่งแต่เดิมมีตำแหน่งแหล่งที่อยู่แต่เฉพาะในโลกของครอบครัว (private sphere) และไม่เคยข้องแวะกับรัฐโดยตรง นอกจากผ่านหัวหน้าครอบครัวที่เป็นชาย ให้ต้องออกมาเกี่ยวข้องกับรัฐโดยตรง เป็นการเปิดโลกของหญิงให้กว้างไกลและทำให้ต้องมีบทบาทในทางการเมืองและสังคมมากขึ้น

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

ใน “โลกของการเมือง” นั้น หญิงที่สมรส หรือ “ออกเรือน” แล้ว มีสิทธิของความเป็นพลเมืองอย่างเต็มที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในทุกระดับ นอกจากนี้ในเชิงหลักการ หญิงที่มีสามียังมีสิทธิที่จะสมัครเป็นผู้แทนราษฎรได้ สิทธิทางการเมืองของความเป็นพลเมืองดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของปัจเจกบุคคลในสังคมสมัยใหม่โดยแท้

แต่เมื่อหวนกลับมาดูสถานสภาพของหญิงมีสามีและความสัมพันธ์ระหว่างสามีและภริยาใน “โลกของการบ้าน” ตามที่ปรากฏในกฎหมายลักษณะครอบครัว (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗) กลับปรากฏว่ามีหลักกฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิ

เสรีภาพที่เคยมีมาก่อนการสมรสบางประการของหญิงมีสามี โดยถือว่า
หลักกฎหมายที่จำกัดหรือรื้อถอนเสรีภาพของหญิงมีสามีนี้ เป็นเรื่องที่
ยุติธรรมและถูกต้อง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ในการธำรงรักษา
ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและความผาสุกของครอบครัว (บรรพ ๕)

หลักกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของหญิงมีสามีที่กล่าวมานี้ ยัง
ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ลักษณะบุคคล
ซึ่งประกาศใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๖๘ ประมาณ ๑๐ ปี ก่อนที่จะมี
การประกาศใช้กฎหมายลักษณะครอบครัว ที่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่
วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว
(เพื่อความสะดวกต่อไปจะเรียกว่า กฎหมายลักษณะบุคคล พ.ศ.๒๔๖๘
และกฎหมายลักษณะครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘)

ตามหลักกฎหมายลักษณะบุคคล พ.ศ.๒๔๖๘ แม้เมียและ
ลูกจะได้รับสิทธิเสรีภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในระบบกฎหมายของสังคม
โบราณที่ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักกฎหมายเรื่อง “อำนาจอิสระ” ของ
พ่อและผัว ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในงานเขียนเล่ม ๑ “ย้อนรอยสิทธิ
ความเป็นคนของผู้หญิง” แต่ความสัมพันธ์ระหว่างผัวเมียในเวลานั้น
ก็ยังอยู่ในกรอบของหลักกฎหมายเรื่อง “ผัวเดียวหลายเมีย” อยู่ ก่อนที่
จะเปลี่ยนมาเป็นกฎหมายระบบผัวเดียวเมียเดียวตามกฎหมายลักษณะ
ครอบครัว ซึ่งประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ.๒๔๗๘

กฎหมายลักษณะบุคคล พ.ศ.๒๔๖๘ และกฎหมายลักษณะครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘ รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่จะได้กล่าวถึงต่อไปได้กำหนดฐานะของภริยาให้ต้องขึ้นต่อสามี และมีบทบาทที่เป็นผู้ตามสามี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของหญิงมีสามีหลายประการ เช่น สามีเป็นผู้เลือกถิ่นที่อยู่ ภริยาจะต้องใช้ภูมิลำเนาตามสามี สามีเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินบริคนห์ ถ้าภริยาจะจัดการทรัพย์สินที่เป็นสินบริคนห์ จะต้องได้รับความยินยอมจากสามีก่อน นิติกรรมหรือสัญญาใดที่ผูกพันสินบริคนห์ที่ภริยาทำไปโดยไม่ได้รับความยินยอมจากสามีถือว่าเป็นโมฆะ สามีสามารถที่จะบอกล้างได้ ในกรณีที่ภริยาประกอบอาชีพอยู่ก่อนการสมรส หรือหลังการสมรสจะต้องได้รับอนุญาตจากสามีก่อน สามีเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตรฝ่ายเดียว^๒

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อสถาบันครอบครัวไทย นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงจากระบบผัวเดียวหลายเมีย มาเป็นระบบผัวเดียวเมียเดียวแล้ว ยังมีหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘ ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการจดทะเบียนสมรสกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดพิธีแต่งงานตามพิธีศาสนา หรือธรรมเนียมนิยม โดยไม่มีการจดทะเบียนสมรส ถือว่าเป็นการสมรสที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมไม่สามารถกล่าวอ้างสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมาย

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

กำหนดไว้โดยตรงได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับใหม่มิได้ปฏิเสธการสมรสที่เกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้กฎหมาย โดยยังให้การยอมรับต่อการสมรส และ ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดาและบุตรที่มีมาก่อนการประกาศใช้กฎหมายลักษณะครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘^๓ อีกประการหนึ่งกฎหมายครอบครัวใหม่นี้ จะไม่กระทบถึงกฎข้อบังคับปกครองบริเวณหัวเมือง ร.ศ.๑๒๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับครอบครัว^๔

นอกจากกฎหมายลักษณะครอบครัวแล้วในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๗๘ กฎหมายลักษณะมรดกฉบับใหม่เริ่มมีผลใช้บังคับ แต่ได้ระบุว่ากฎหมายฉบับใหม่นี้จะไม่กระทบกระเทือนถึงกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณหัวเมือง ร.ศ.๑๒๐ เช่นกัน^๕ เขตหัวเมืองในที่นี้หมายถึง ๔ จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งจะใช้หลักกฎหมายศาสนาอิสลาม ในการวินิจฉัยคำร้องหรือคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและมรดก

พัฒนาการของกฎหมายครอบครัว

จนถึงปัจจุบันนี้ ได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวในประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ๓ ครั้ง ครั้งแรกซึ่งนับว่า

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

^๔ ดู มาตรา ๖ พระราชบัญญัติที่ได้กล่าวอ้างแล้วในเชิงอรรถ ๓

^๕ ดู มาตรา ๔ พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.๒๔๗๗

เป็นการแก้ไขครั้งสำคัญที่สุด เกิดขึ้นโดยผลของบทบัญญัติเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศหญิงเพศชายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการชำระกฎหมายลักษณะครอบครัวและกฎหมายลักษณะบุคคลขึ้น เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙

กล่าวได้ว่าการแก้ไขครั้งนี้ได้ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายไทยพัฒนาไปสู่ระดับใกล้เคียงกับมาตรฐานสากลในหลายๆ เรื่อง ตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ. ๒๕๑๐ (Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women) ปฏิญญาสากลฉบับนี้ ต่อมาได้พัฒนามาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) ซึ่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ และประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก และมีผลใช้บังคับต่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๕^๖

หลังจากที่กฎหมายลักษณะครอบครัว พ.ศ. ๒๕๑๙ บังคับใช้แล้ว ๑๔ ปี ได้มีการแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) มีผลบังคับใช้

^๖ ดู รายละเอียดในเอกสารดังกล่าว

ตั้งแต่ ๒๗ กันยายน พ.ศ.๒๕๓๓ และมีผลใช้บังคับเรื่อยมา ล่าสุด พ.ศ.๒๕๕๐ ได้แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องสิทธิของคู่หมั้นในการเรียกค่าเสียหายจากบุคคลที่สามที่มายุ่งเกี่ยวกับคู่หมั้นของตนและเหตุหย่า

นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๗๗ เพื่อจำกัดสิทธิของสามีเหนือประเวณีของภริยา การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการแก้ไขครั้งที่ ๓ เป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ในครอบครัวยุคใหม่ซึ่งถูกคาดหวังว่าจะเกิดความเสมอภาคยิ่งขึ้น

แม้จะมีการแก้ไขมาถึง ๓ ครั้ง แต่ปัจจุบันนี้ความสัมพันธ์ในครอบครัวระหว่างหญิงและชาย ยังไม่ทัดเทียมเสมอภาคกัน และยังมีบางส่วนที่มิได้เป็นไปตามมาตรฐานของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ แต่เนื่องจากรายละเอียดของหลักกฎหมายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมีอยู่หลายเรื่อง

ดังนั้น งานเขียนในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในครอบครัวปัจจุบัน ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานของอนุสัญญา เท่านั้น เรื่องใดที่ไม่กล่าวถึง แสดงว่าสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา ในบทบัญญัติกฎหมาย (Law -in-book) แล้ว ส่วนในทางสภาพความเป็นจริงจะเท่าเทียมหรือไม่ เป็นอีกประเด็นหนึ่ง

สาระสำคัญของอนุสัญญา

อนุสัญญาฯ ข้อ ๑๖ บัญญัติให้รัฐภาคีจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องเกี่ยวกับการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และให้หลักประกันด้านความเสมอภาคในประเด็นต่อไปนี้

- (ก) สิทธิเช่นเดียวกันในการทำการสมรส
- (ข) สิทธิเช่นเดียวกันในการเลือกคู่สมรสอย่างอิสระ และการกระทำการสมรสอย่างอิสระและด้วยความยินยอมพร้อมใจเท่านั้น
- (ค) สิทธิและความรับผิดชอบเช่นเดียวกันในระหว่างการสมรส และการขาดจากการสมรส
- (ง) สิทธิและความรับผิดชอบเช่นเดียวกันในฐานะบิดามารดา โดยไม่คำนึงถึงสถานะในการสมรสของตนในเรื่องเกี่ยวกับบุตรของตน ในทุกกรณีผลประโยชน์ของบุตรเป็นเรื่องสำคัญที่สุด
- (จ) สิทธิเช่นเดียวกันในเรื่องการตัดสินใจอย่างอิสระและมีความรับผิดชอบ ในเรื่องจำนวนบุตรและระยะห่างในการมีบุตรของตน และให้เข้าถึงข้อสนเทศการศึกษาและวิธีการที่จะทำให้สตรีใช้สิทธิเหล่านี้ได้
- (ฉ) สิทธิและความรับผิดชอบเช่นเดียวกันในเรื่องการปกครอง การปกป้องบุตร การได้รับมอบหมายให้ดูแลบุตร การรับบุตรบุญธรรม หรือสถาบันอื่นที่คล้ายคลึง ซึ่งมีแนวความคิดเหล่านี้ในกฎหมายภายใน ในทุกกรณีผลประโยชน์ของบุตรจะเป็นสิ่งสำคัญที่สุด
- (ช) สิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกันในฐานะสามีและภรรยา รวมถึงสิทธิในการเลือกใช้นามสกุลและการประกอบอาชีพ

(ข) สิทธิเช่นเดียวกันของคู่สมรสทั้งสอง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นเจ้าของ การได้มา การจัดการ การดำเนินการ การอุปโภค และการจำหน่ายทรัพย์สิน ไม่ว่าจะไม่คิดมูลค่าหรือเรื่องตีราคาเป็นมูลค่าก็ตาม ทั้งที่คิดมูลค่าหรือไม่คิดมูลค่าก็ตาม

ข้อ ๒ การรับหมั้นและการแต่งงานของเด็กจะไม่มีผลทางกฎหมาย และการปฏิบัติการที่จำเป็นทั้งปวง รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายจะต้องกระทำขึ้นเพื่อระบุนายุขั้นต่ำของการแต่งงาน และให้บังคับให้มีการจดทะเบียนสมรส ณ ที่ทำการจดทะเบียนของทางราชการ

ให้รัฐภาคีระบุนายุขั้นต่ำของการแต่งงาน และกำหนดว่าการรับหมั้นและการแต่งงานของเด็กจะไม่มีผลทางกฎหมาย และให้รัฐภาคีบังคับจดทะเบียนสมรส ณ ที่ทำการจดทะเบียนสมรสของทางราชการ

อนุสัญญา ข้อ ๗ รับรองความเสมอภาคด้านการที่จะได้มาเปลี่ยนแปลง หรือคงไว้ซึ่งสัญชาติระหว่างสตรีและบุรุษ และให้หลักประกันความเสมอภาคของสัญชาติของบุตรด้วย

ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนที่จะไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา ข้อ ๑๖ ตั้งแต่แรกเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา แล้ว และยังไม่ได้ยกเลิกข้อสงวนข้อนี้กระทั่งปัจจุบัน

ฉ. ภาพปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังยึดติดในระบบชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) ซึ่งให้ความสำคัญแก่ชายมากกว่าหญิง ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

กฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวล่าสุดในปีพ.ศ.๒๕๕๐ แต่สภาพความสัมพันธ์ในสังคมไทยก็ยังอยู่ภายใต้ระบบชายเป็นใหญ่ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ภายใต้หลักความเป็นเอกภาพของครอบครัว (unity of the family) บุคคลภาพ (entity) และความเป็นปัจเจกบุคคลของสตรีถูกทำให้เลือนหายไปและกลืนกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของสามี

สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของสตรีทั้งในทางกฎหมายและในทางความเป็นจริงลดน้อยลง ในขณะที่ภาระหน้าที่ในฐานะเมียและแม่ที่ทุกฝ่ายคาดหวัง กลับเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ตัวอย่างรูปธรรมของระบบชายเป็นใหญ่ปรากฏในหลักกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และหลักกฎหมายที่เพิ่งจะยกเลิกไป ดังต่อไปนี้

(๑) กฎหมายให้ความสำคัญแก่ชายไทยมากกว่าหญิงไทย
ในกรณีที่สมรสกับคนต่างด้าว แม้ว่าหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวจะไม่ถูกบังคับให้สละสัญชาติ แต่หญิงจะประสบปัญหากฎหมายที่ยุ่งยาก ซึ่งชายไทยที่สมรสกับหญิงต่างด้าวจะไม่ประสบปัญหาดังกล่าว

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า กฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่หลักกฎหมายไทยและการบังคับใช้กฎหมายให้ความสำคัญต่อชายไทยมากกว่าหญิงไทย และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ๓ ประการ ได้แก่

(๑.๑) ความไม่เสมอภาคในการสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตร

(๑.๒) ความไม่เสมอภาคในการก่อให้เกิดสิทธิทางสัญชาติแก่คู่สมรส

(๑.๓) ความไม่เสมอภาคในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
สาระสำคัญของหลักกฎหมายและการบังคับใช้ มีดังนี้

ความไม่เสมอภาคในการสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตร

นับเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี ตั้งแต่มีการประกาศใช้คำสั่งของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ จนถึงวันที่
๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นวันที่ประกาศดังกล่าวถูกยกเลิกไปโดย
พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ สิทธิของหญิงไทย
ซึ่งสมรสกับชายต่างด้าวในการสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตรของตนมี
อยู่อย่างจำกัดมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิของชายไทยที่สมรสกับ
หญิงต่างด้าว ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ กำหนด
ให้บุตรของชายไทยได้รับสัญชาติไทยตามบิดาโดยอัตโนมัติ ไม่ว่า
บุตรนั้นจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรก็ตาม (มาตรา ๗ อนุมาตรา ๑)

ส่วนบุตรของหญิงไทยจะได้สัญชาติไทยก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขว่า
บุตรนั้นเกิดนอกราชอาณาจักรและไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือ
บิดาเป็นผู้ไร้สัญชาติจึงจะถือสัญชาติไทยตามมารดาได้ (มาตรา ๗
อนุมาตรา ๒) บุตรของหญิงไทยจะได้สัญชาติไทยอีกกรณีหนึ่ง ถ้าบุตร
นั้นเกิดในราชอาณาจักรไทย (มาตรา ๗ อนุมาตรา ๓) หลักกฎหมายที่
กล่าวมานี้เป็นไปตามแนวคิดดั้งเดิมที่ถือสายโลหิตของบิดาเป็นหลัก
การยึดถือการสืบสายโลหิตของบิดาเป็นหลักที่เคยยึดถือกันมาแต่เดิมใน
หลายประเทศ แต่ต่อมาในระยะหลัง นานาประเทศได้มีการยอมรับ
สิทธิการสืบสัญชาติโดยผ่านทางมารดาเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

จะเห็นว่าตามหลักกฎหมายดั้งเดิมนี้ สิทธิของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวในด้านการสืบสัญชาติให้บุตรก็ตกเป็นรองชายไทยอยู่แล้ว ปัญหาจึงทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้คำสั่งของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗

ทั้งนี้เนื่องจากประกาศฉบับนี้ สั่งให้เพิกถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิด บิดาหรือมารดานั้นเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือเป็นผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง โดยกฎหมายให้เหตุผลว่าบุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มีได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันรักษาความมั่นคงแห่งชาติ จึงมิให้บุคคลดังกล่าวมีสัญชาติไทยต่อไป ผู้ที่ประสงค์จะได้สัญชาติไทยจะต้องยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป

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

ดังนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จึงส่งผลกระทบที่รุนแรง ต่อบุตรของหญิงไทยที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว เนื่องจากได้ตัดสิทธิในการ สืบสัญชาติไทยให้แก่บุตร ซึ่งหญิงมีอยู่อย่างจำกัดตามหลักที่เกิดในดิน แดนที่เป็นราชอาณาจักรไทยให้หมดสิ้นไป^{๑๖} หลักกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิด ปัญหา นานาประการแก่หญิง ซึ่งต้องการให้บุตรได้สัญชาติไทย อาทิ การอุปโลกผู้อื่นที่มีสัญชาติไทยให้เป็นบิดาของบุตร ฯลฯ การที่หญิง จะต้องยื่นคำร้องขอสัญชาติให้แก่บุตร เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานาน สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ทั้งที่เป็นค่าใช้จ่ายโดยตรงและ ค่าใช้จ่ายในการวิ่งเต้น และไม่มีความแน่นอนว่าจะได้สัญชาติไทยเมื่อไร บางรายใช้เวลา ๒๐ - ๒๕ ปี แต่ก็ยังไม่ได้สัญชาติ

สภาพเช่นนี้ได้ก่อความยุ่งยากให้แก่มารดาและบุตรมาก เพราะ ในระหว่างที่ยังไม่ได้สัญชาติ บุตรก็จะมีฐานะเป็นคนต่างด้าวในบ้าน เกิดเมื่อนอนของตนเองไม่สามารถที่จะให้ชีวิตอย่างปกติสุขเหมือน ประชาชนอื่นๆ กล่าวคือ ไม่มีสิทธิที่จะพักอาศัยในประเทศอย่างถาวร ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ไม่มีสิทธิมีบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งจะนำไป สู่ปัญหาต่างๆ เช่น ไม่สามารถ เข้าโรงเรียน หรือเข้าทำงานได้

หลักกฎหมายดังกล่าวยังเป็นช่องทางการซื้อขายบัตรบังหลวง ของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สุจริตอีกด้วย หลักกฎหมายนี้เห็นได้ว่าก่อให้เกิดความ ลึกถื่นและไม่เป็นธรรม เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยขัดกับหลักการของ กฎหมายสัญชาติ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงจุดสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐ

^{๑๖} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, หลักกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง: กฎหมายสัญชาติ ไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน : ๒๕๓๖

และสิทธิมนุษยชน^๔

ปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคนี้ รัฐเป็นผู้สร้างขึ้นเองด้วยการเข้าไปเกี่ยวข้องกับสงครามเวียดนาม นำไปสู่เพศสัมพันธ์ระหว่างหญิงไทยกับทหารและพลเรือนต่างชาติ จนเกิดบุตรของชายต่างด้าวขึ้นเป็นจำนวนมาก ความไม่เป็นธรรมนี้นำไปสู่การรณรงค์เพื่อแก้ไขกฎหมายในที่สุดประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ ก็ถูกยกเลิกไป โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

ปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ฉบับที่ ๒) กำหนดให้บุตรของหญิงหรือชายไทยได้รับสัญชาติไทย ไม่ว่าบุตรนั้นจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรก็ตาม (มาตรา ๗ อนุมาตรา ๑) กฎหมายใหม่จึงเป็นการรับรองสิทธิที่เสมอภาคกันระหว่างหญิงไทยและชายไทย ซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวในการที่จะสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตรตามหลักสายโลหิตอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายสัญชาติครั้งใหญ่

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายแล้ว แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามดูผลของการบังคับใช้ต่อไปขณะที่เขียนงานชิ้นนี้ พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๒) มีผลใช้บังคับเป็นเวลาประมาณ ๑๕ ปีแล้ว ปัจจุบันมีข้อมูลว่า จำนวนหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างชาติและลงหลักปักฐานทำมาหากินอยู่ในประเทศไทยมีมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคอีสาน ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของการแต่งงานข้ามชาติย่อมจะมีเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน

^๔ ชุมพร ประจักษ์านนท์. แนวคิดเรื่องกฎหมายสัญชาติ ดีพิมพ์ใน **รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๐ ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : ๒๕๓๕**

ความไม่เสมอภาคในการก่อให้เกิดสิทธิด้านสัญชาติแก่

คู่สมรส

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

กระบวนการของการขอแปลงสัญชาติจะซับซ้อนกว่าการขอมีสัญชาติของหญิงต่างด้าว โดยต้องใช้เวลาราว ๕ ปี และต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก^๙ สัญชาติไทยที่หญิงต่างด้าวได้เป็นสัญชาติที่ได้มาโดยการสมรส ซึ่งหญิงอาจไม่จำเป็นที่จะต้องสละสัญชาติเดิมของตนเอง หญิงนั้นจึงถือสองสัญชาติได้ ในขณะที่ถ้าได้สัญชาติโดยการแปลงชาตินั้น ผู้ขอแปลงชาติต้องสละสัญชาติของตนเอง (มาตรา ๑๙)

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

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

มหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย เห็นว่ายังไม่สมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพราะจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว กสส. ได้แจ้งความเห็นเดิมไปยังกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๒ เพื่อพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงชายตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่จนกระทั่งปัจจุบันนี้ยังมีความคืบหน้าแต่อย่างใด^{๑๐}

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วยังมีปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายในการได้มาซึ่งสัญชาติไทยของกลุ่มชาติพันธุ์ กล่าวคือในเงื่อนไขเดียวกัน ชายจะมีโอกาสได้สัญชาติไทยมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากมีโอกาสทางการศึกษามากกว่า ฯลฯ

ความไม่เสมอภาคในการถือครองกรรมสิทธิในที่ดิน

ปัญหาที่หญิงไทยซึ่งสมรสกับชายต่างด้าวร้องทุกข์กันมากอีกปัญหาคือ เรื่องสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ เช่น บ้าน หรือที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ อนุญาตให้เฉพาะคนต่างด้าวที่ถือสัญชาติของรัฐ ซึ่งมีสนธิสัญญาทางไมตรีกับประเทศไทยเท่านั้นที่จะถือกรรมสิทธิที่ดินในประเทศไทยได้ (มาตรา ๘๖) แต่ขณะนี้ประเทศไทยยังมิได้มีสนธิสัญญาลักษณะนี้กับประเทศใดเลย คนต่างด้าวจึงไม่สามารถถือกรรมสิทธิในที่ดินได้

^{๑๐} รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ฉบับที่ ๔-๕ (ฉบับรวม) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน้า (๔๒ - ๔๓)

เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายก็จะเห็นว่ามีความเสมอภาคกัน แต่ในทางปฏิบัติ หญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวจะเสียเปรียบชายไทยที่สมรสกับหญิงต่างด้าว ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อสมรสแล้วหญิงจะต้องเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อ และนามสกุลตามสามีตามหลักกฎหมายที่จะได้กล่าวต่อไป การเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อและเปลี่ยนนามสกุล เป็นหลักฐานอันชัดเจนที่จะทำให้พนักงานที่ดินสอบปากคำว่า เป็นการซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว และไม่จดทะเบียนนิติกรรมให้ตามหลักกฎหมายและแนวปฏิบัติของกรมที่ดิน (มาตรา ๗๔ วรรค ๒) ส่วนชายไทยที่สมรสกับหญิงต่างด้าวสามารถที่จะปกปิดสถานภาพสมรสของตนเองได้มากกว่า เพราะไม่ต้องเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อหรือเปลี่ยนนามสกุลตามภรรยา และไม่จำเป็นต้องแสดงสถานภาพสมรส

ในทางความเป็นจริงจะเห็นว่า มีคดีที่หญิงไทยและชายไทยที่สมรสหรืออยู่กินกับคนต่างด้าว ซึ่งถูกปฏิเสธจากพนักงานที่ดินไม่ยอมจดทะเบียนนิติกรรมให้ และศาลวินิจฉัยว่าพนักงานที่ดินปฏิบัติถูกต้องตามหลักกฎหมายแล้ว เพราะการซื้อที่ดินในระหว่างการสมรสกันนั้น ทำให้ที่ดินตกเป็นสินสมรส ซึ่งคู่สมรสที่เป็นคนต่างด้าวยอมได้ประโยชน์อยู่ครั้งหนึ่ง ดังนั้นการซื้อที่ดินในระหว่างที่สมรสกับคนต่างด้าวจึงมีความยุ่งยากซับซ้อนมาก แม้จะระบุว่าเป็นสินส่วนตัวของคู่สมรสที่ถือสัญชาติไทยก็ยังไม่สามารถซื้อได้ ซึ่งมีผู้เห็นว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในการถือกรรมสิทธิในทรัพย์สินของ

ประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิไว้^{๑๑} และถ้าเปรียบเทียบกับระหว่างชายไทยและหญิงไทยแล้วหญิงไทยจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงกว่า ดังนั้นจึงเป็นประเด็นความเสมอภาคที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอย่างเสมอภาคกันอีกประเด็นหนึ่ง^{๑๒}

ผู้เขียนเห็นว่าสิทธิในที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญ และการอยู่กินร่วมกันเป็นรากฐานสำคัญของครอบครัว รัฐจึงควรพิจารณาให้สิทธิในการถือครองกรรมสิทธิในที่ดินเพื่ออยู่อาศัยแก่หญิงและชายไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวอย่างเท่าเทียมกัน โดยอาจจะกำหนดเงื่อนไขว่าเป็นที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในจำนวนที่เหมาะสม ถ้าไม่ต้องการให้ที่ดินตกเป็นของคนต่างด้าวเมื่อขาดจากการสมรส ก็ให้ระบุเงื่อนไขไว้

ในเมื่อปัจจุบันนี้มีพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด เพื่อหวังผลประโยชน์ในการลงทุนจากต่างชาติอยู่แล้ว^{๑๓} อีกประการหนึ่ง เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลก็ได้มีนโยบายและการแก้ไขกฎหมายเพื่อผ่อนปรนให้คนต่างด้าวโดยทั่วไปสามารถเข้ามาเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อประโยชน์เชิงธุรกิจในระยะยาวได้อยู่แล้ว

^{๑๑} บารุง ตันจิตติวัฒน์, การถือครองกรรมสิทธิในที่ดินของคนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าว, **วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์**, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๒๗

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

^{๑๓} พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มพระบัญญัติฉบับนี้ดูรายละเอียดต่อไป

ดังนั้น จึงน่าจะได้ทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ร่วม ในที่ดินของหญิงหรือชายไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวใหม่ ไม่ควรติดขัด กับความคิดดั้งเดิมว่าเมื่อสมรสแล้วหญิงต้องย้ายไปอยู่กับสามี เพราะ การเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม ควรกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องให้รัดกุมเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

สถานการณ์เกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคน ต่างด้าวที่สมรสกับคนไทย เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ให้สิทธิเพิ่มขึ้น หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว กล่าวคือ สิทธิของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวจะ สามารถซื้อที่ดินได้หรือไม่ เป็นไปตามหนังสือของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร โดยอ้างถึงหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งรัฐ ต้องให้ความเสมอภาคแก่ชายและหญิง และในเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินของชายหรือหญิงที่สมรสกับคนต่างด้าว

หนังสือนี้ได้สั่งการให้พนักงานที่ดินจดทะเบียนนิติกรรมให้แก่ ผู้ร้องขอ ในกรณีที่สามารถตรวจสอบได้ว่า เงินที่ใช้ซื้อที่ดินนั้นเป็น สิ้นส่วนตัวของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ผู้เขียนเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหา เช่นนี้ แม้จะทำให้ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวมียุทธวิธีที่จะ

ซื้อที่ดินได้ แต่ก็ยังเป็นที่ยังใจอยู่ว่าเงินที่นำมาซื้อนั้น เป็นสินส่วนตัวของผู้ถือสัญชาติไทยอย่างแท้จริงหรือไม่ และไม่สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระในการพิสูจน์ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการแก้ปัญหาที่น่าจะถูกทิศทางมากกว่า น่าจะเป็นการจำกัดจำนวนของการถือครองที่ดินของหญิงและชายไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว ตามข้อเสนอแนะของผู้เขียน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

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

นอกจากนี้ ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด มาโดยลำดับ กล่าวคือ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙ ให้คนต่างด้าว และนิติบุคคลต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดได้ไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของเนื้อที่อาคารชุดทั้งหมด ต่อมาหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลมีนโยบายฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ไม่เกินอัตราร้อยละ ๔๙ ของเนื้อที่ห้องชุด และสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้ถึงร้อยละ ๑๐๐ สำหรับห้องชุดในบางพื้นที่ตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงภายใน ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๒

หลักกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของคนต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยและชายไทยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ มาจากแนวคิดที่ถือว่าชายเป็นหลักของครอบครัว ประกอบกับหลักการป้องกันประเทศให้ปลอดภัยจากอิทธิพลของคนต่างด้าว โดยตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่าชายจะเป็นฝ่ายที่ครอบงำหญิงได้ และเป็นไปตามขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม ที่เมื่อสมรสแล้วหญิงจะต้องไปอยู่กับชาย

แต่ปัจจุบันโลกแคบลง มีการไปมาหาสู่และมีการสมรสระหว่างคนต่างสัญชาติกันมากขึ้น^{๑๔} ความต้องการของปัจเจกบุคคลก็มีมากขึ้น การยึดติดตามแบบแผนความประพฤติดั้งเดิมจึงก่อให้เกิดความยุ่งยากและไม่เป็นธรรมแก่หญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าว การคำนึงถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ที่จะไม่ถูกครอบงำหรือทำลายโดยคนต่างชาติเป็นสิ่งจำเป็น แต่ไม่ควรตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่มีอคติทางเพศ เช่น คิดว่าหญิงต่างด้าวที่แต่งงานกับชายไทยทุกคนจะจงรักภักดีต่อประเทศไทย

การสมรสดังกล่าวเป็นการสมรสที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความรัก มิได้อาศัยสถานภาพการสมรสเพื่อแสวงหาประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมิได้มีความสัมพันธ์ฉันสามีและภรรยาที่แท้จริง แต่ถ้า

^{๑๔} จากการสำรวจระบบเครือญาติและการแต่งงานของมนุษย์ในสังคมต่างๆ ทั่วโลก พบว่าร้อยละ ๗๕ ของสังคมทั่วโลก ผู้หญิงจะย้ายเข้าไปอยู่กับครอบครัวของสามีภายหลังการแต่งงาน มีเพียงร้อยละ ๑๐ ของสังคมทั่วโลก ที่ผู้ชายจะเป็นฝ่ายย้ายไปอยู่กับครอบครัวภรรยาภายหลังแต่งงาน. ดู ยศ สันตสมบัติ. **จากวานรถึงเทวดา : มาร์กซิสต์ และมานุษยวิทยา** อ่างในปราณี วงศ์เทศน์. **เพศและวัฒนธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๒ (๒๕๔๔) บริษัทศิลปวัฒนธรรมจำกัด, หน้า ๕. ผู้สนใจรายละเอียดเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว โปรดดู <http://gotoknow.org/blog/oamcase/๖๔๐๓๔>

ชายต่างด้าวสมรสกับหญิงไทยจะต้องคิดในทางตรงกันข้าม ฯลฯ สมมุติฐานอย่างนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหลงในชาติ (national chauvinism) และมีอคติในทางเพศ ซึ่งให้ความสำคัญต่อชายมากกว่าหญิง

นอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.๒๕๒๒ คนต่างด้าวยังสามารถถือสิทธิในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยตามกฎหมาย อื่นๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๔

(๒) กฎหมายตอกย้ำความเป็นเจ้าของและความเป็นใหญ่ของชาย กฎหมายเหล่านี้ได้แก่

- (๒.๑) กฎหมายเกี่ยวกับการใช้คำนำหน้าชื่อสตรี
- (๒.๒) กฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลของสตรี
- (๒.๓) กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิต่อร่างกายและจิตใจของภรรยา

สาระสำคัญของกฎหมายมีดังนี้

พระราชกฤษฎีกาการขนานคำนำนามสตรี พ.ศ.๒๔๖๐

กฎหมายฉบับนี้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้คำนำหน้าชื่อไว้อย่างไม่เสมอภาคเนื่องจากกำหนดภาระหน้าที่ของหญิงไว้มากกว่าชายตามหลักกฎหมายนี้ คำนำหน้าชื่อของหญิงเปลี่ยนจาก “เด็กหญิง” เป็น “นางสาว” เมื่ออายุครบ ๑๕ ปีบริบูรณ์ และเปลี่ยนเป็น “นาง” เมื่อทำการสมรสแล้ว ในขณะที่ชายใช้คำนำหน้าชื่อว่า “เด็กชาย” แล้วเปลี่ยนเป็น “นาย” เมื่ออายุครบ ๑๕ ปีบริบูรณ์และใช้คำนี้ไปตลอด

ข้อแตกต่างดังกล่าวชี้ชัดถึงสถานภาพสมรสของหญิง แต่ไม่สามารถบ่งบอกสถานภาพสมรสของชายได้ ในบริบทของสังคมไทยซึ่งยอมรับเสรีภาพทางเพศนอกสถาบันครอบครัวของชาย กฎหมายดังกล่าวจึงทำให้ชายได้เปรียบมากขึ้น

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยยังขาดกฎหมายซึ่งรับรองสิทธิและความเสมอภาคทางเพศที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง การเปิดเผยตนเองว่าสมรสแล้วอาจทำให้สตรีถูกกีดกันมากขึ้นก็ได้ เช่น นายจ้างภาคเอกชนอาจไม่ยอมจ้างสตรีที่มีครอบครัวแล้ว เพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่องานเมื่อลูกจ้างตั้งครรภ์ ลาคลอดหรือเห็นว่าการที่หญิงต้องดูแลคนในครอบครัวจะทำให้ไม่อุทิศตนต่อการทำงานอย่างเต็มที่

นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ นักวิจารณ์สังคมเคยเสนอว่า ควรให้สตรีทุกคนใช้คำนำหน้าชื่อว่า “นาง” ซึ่งแปลว่าผู้หญิง แทนคำว่า “นางสาว” หรือ “นาง” และสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายฯ เคยเสนอว่าควรระบุสถานภาพสมรสไว้ในบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อเป็นการป้องกันการจดทะเบียนสมรสซ้อน แต่กระทรวงมหาดไทยอ้างว่า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของหลายหน่วยงานที่ประสงค์จะให้ใส่ชื่อความต่างๆ ลงไปในบัตรประจำตัวประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับบัตรประจำตัวประชาชนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แล้วปรากฏว่าสอดคล้องกับข้อเสนอของสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายฯ ของประเทศไทยโดยไม่ผิดเพี้ยน กล่าวคือ ด้านหน้าของบัตรจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับผู้เป็นเจ้าของบัตรประจำตัว และด้านหลังจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับคู่สมรส อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงบัตรประจำตัวประชาชน

รูปแบบใหม่ในการทำงานเดียวกันกับ Smart Card ของประเทศไทย ซึ่งอาจทำให้ข้อมูลส่วนนี้หายไป

การระบุข้อมูลเกี่ยวกับคู่สมรสในบัตรประจำตัวประชาชน หรือในหลักฐานอื่นใดที่สามารถสืบค้นได้น่าจะเป็นผลดีต่อการคุ้มครองบุคคลผู้สุจริต เนื่องจากมีนิติกรรมหลายประเภทที่กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรส^{๑๕}

มีข้อสังเกตว่าพระราชกฤษฎีกาการขนานคำนำหน้าชื่อสตรีนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ ในขณะที่สังคมไทยยังใช้ระบบบรรดาศักดิ์ของชาย ซึ่งภริยาต้องใช้คำนำหน้าชื่อให้สอดคล้องกับบรรดาศักดิ์นั้นๆ ในกรณีที่ชายเป็นสามัญชนไม่มีบรรดาศักดิ์ ให้ภริยาใช้คำนำหน้าชื่อว่า “นาง” ระบบบรรดาศักดิ์ถูกยกเลิกไปหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ แต่การใช้คำนำหน้าชื่อสตรียังใช้ตามกฎหมายเดิม

^{๑๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๖ บัญญัติว่า สามีและภริยาต้องจัดการสินสมรสรวมกันหรือได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่งในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ขาย แลกเปลี่ยน ขายฝาก ให้เช่าซื้อ จำนอง ปลดจำนอง หรือโอนสิทธิจำนอง ซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่อาจจำนองได้

(๒) ก่อตั้งหรือกระทำให้สุดสิ้นลงทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งการระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกินหรือภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์

(๓) ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เกินสามปี

(๔) ให้กู้ยืมเงิน

(๕) ให้โดยเสนาหา เว้นแต่การให้ที่พอควรแก่ฐานะรูปของครอบครัว เพื่อการกุศล เพื่อการสังคม หรือตามหน้าที่ธรรมจรรยา

(๖) ประนีประนอมยอมความ

(๗) มอบข้อพิพาทให้อนุญาตไต่ตุลาการวินิจฉัย

(๘) นำทรัพย์สินไปเป็นประกันหรือหลักประกันต่อเจ้าพนักงานหรือศาล การจัดการสินสมรสนอกจากกรณีบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง สามีหรือภริยาจัดการได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่ง

ปัญหาการใช้คำนำหน้าชื่อของผู้มีความหลากหลายทางเพศ

ปัญหาที่ผู้ผ่าตัดแปลงเพศต้องเผชิญคือเรื่องการใช้คำนำหน้าชื่อ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่รับรองสิทธิผู้ผ่าตัดแปลงเพศ โดยบุคคลเหล่านี้ยังต้องใช้คำนำหน้าชื่อตามเพศโดยกำเนิดของตนอยู่ ถึงแม้ว่าจะได้ทำการผ่าตัดแปลงเพศและมีรูปลักษณะเป็นเพศหญิงหรือเพศชายแล้ว แต่ก็ยังคงต้องใช้คำนำหน้าชื่อตามเพศโดยกำเนิดของตนต่อไป ดังคำพิพากษาศาลฎีกา ๑๕๗/๒๕๒๔ ซึ่งวินิจฉัยว่าผู้ชายซึ่งผ่าตัดแปลงเพศเป็นหญิงจะขอเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อว่าเป็นนางหรือนางสาวไม่ได้

สถานการณ์ล่าสุดมีความเคลื่อนไหวที่จะเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อของคนข้ามเพศให้ตรงตามเพศที่ทำการผ่าตัด แต่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนี้ ความตื่นตัวของคนข้ามเพศหรือผู้มีความหลากหลายทางเพศในสังคมไทยเกิดขึ้นเป็นระยะๆ และได้ก่อตั้งเป็นกระแสความเคลื่อนไหวในเวทีวิชาการและการชุมนุมเรียกร้องในระหว่างการยกย่องรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ กลุ่มข้ามเพศ^{๑๖} ได้เคลื่อนไหวเรียกร้อง โดยทำจดหมาย

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

ผู้สนใจประเด็นนี้โปรดดู “สิทธิของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในรัฐธรรมนูญ” จัดทำโดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศ ๑๓ องค์กร และบทความเรื่องเศรษฐกิจการเมืองเรื่องกะเทยห้ามเข้าโดยเปรมปรีดา ปราโมช ณ อุทยาน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประเพณีสตรีศึกษาครั้งที่ ๘ (๑๖-๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐) จัดโดยโครงการสตรีและเยาวชนศึกษา และโครงการศึกษาศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสตรีศึกษาวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เปิดผนึกถึงสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ให้รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มดังกล่าว โดยให้ระบุถ้อยคำใน ๓๐ วรรค ๒ ว่า “ชายหญิงและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน” แต่ข้อเสนอนี้ตกไป

อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดกรณีที่สาวประเภทสองถูกยามรักษาความปลอดภัยของโรงแรมโนโวเทลห้ามเข้าไปในเมมเบอร์คลับของโรงแรมเนื่องจากรูปลักษณะภายนอกเป็นเพศหญิงในขณะที่บัตรประจำตัวประชาชนใช้คำนำหน้าว่า “นาย” และกรณีดังกล่าวเกิดเป็นกระแสโด่งดังไปทั่วโลก สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้หยิบยกประเด็นนี้ขึ้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่เมื่อมีการลงมติว่าจะระบุถ้อยคำดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปรากฏว่าแพ้มติ (๕๔ ต่อ ๒๓ เสียง) อย่างไรก็ตาม ได้มีมติให้บันทึกไว้ในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า คำว่า “เพศ” ในมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมายความว่าผู้มีความหลากหลายทางเพศด้วย

ปัจจุบันเจตคติของสังคมและกฎหมายในหลายประเทศมีทัศนคติที่เปิดกว้างมากกว่าสังคมไทยในเรื่องนี้ กล่าวคือได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายไปในทางที่ยอมรับต่อสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนที่มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Federal Constitutional Court) สั่งให้ทางราชการแก้ไขข้อมูลในสูติบัตรของชายที่ผ่าตัดแปลงเพศจาก “เพศชาย” เป็น “เพศหญิง” โดยศาลให้เหตุผลว่า

ความเห็นทางการแพทย์ได้ยืนยันว่าความรู้สึกนึกคิดของบุคคลผู้นี้ซึ่งคิดว่าตนเป็นเพศหญิง และด้วยการผ่าตัดและการใช้ฮอร์โมนทำให้บุคคลนี้สามารถเปลี่ยนแปลงรูปลักษณ์ของตนจากเพศชายให้เป็นเพศหญิงได้ แต่กฎหมายกลับบังคับให้บุคคลนี้ต้องรักษาสถานะของความ เป็นชายไว้ ดังนั้นจึงไม่สามารถเปลี่ยนชื่อที่เคยบ่งบอกความเป็นชายให้เป็นชื่อที่มีความหมายเป็นหญิงได้ การกระทำของรัฐที่ไม่ยอมแก้ไขคำนำหน้าชื่อของบุคคลนี้ จึงเป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนี้ ซึ่งขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ฯ จึงสั่งให้ทางราชการเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อของบุคคลนี้^{๑๔}

มีข้อสังเกตว่ามาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ รับอิทธิพลจากแนวคิดของรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งมีบทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมาตรานี้บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

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

^{๑๔} Donald P. Kommers. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* Second Edition

อย่างไรก็ตาม มีข่าวลือว่านางจรี วิจิตวาทการสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะประธานอนุกรรมการในคณะกรรมการกิจการเด็ก สตรีฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ให้สัมภาษณ์กรณีการยกร่าง พ.ร.บ. คำนำหน้านามบุคคลที่จะให้หญิงที่สมรสแล้วสามารถเลือกใช้คำนำหน้านามว่า “นาง” หรือ “นางสาว” ก็ได้

นอกจากนี้ยังจะให้สิทธิแก่ชายและหญิงที่ผ่าตัดแปลงเพศแล้วใช้คำนำหน้าว่า “นางสาว” หรือ “นาย” ได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการทางการแพทย์และมีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไปและนายวัลลภ ตังคณานุกาญจน์ ประธานคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรีฯ คาดว่าจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐^{๑๔}

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.๒๕๕๔

กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวข้องกับการใช้นามสกุลของหญิงมีสามี มาตรา ๑๒ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลของหญิงยังไม่เสมอภาคเนื่องจากกำหนดว่า “หญิงมีสามีให้ใช้นามสกุลของสามี” และมีการตีความว่า หญิงมีสามีมีหน้าที่จะต้องใช้นามสกุลของสามี หญิงจะสามารถกลับไปใช้นามสกุลเดิมของตนได้ต่อเมื่อหย่าขาดจากสามี (มาตรา ๑๓) หรือเป็นม่ายเนื่องจากสามีถึงแก่ความตาย มีข้อสังเกตว่า ในขณะที่มีการตีความว่าการใช้นามสกุลของสามีเป็นหน้าที่ แต่ภรรยาไม่มีสิทธิ

^{๑๔} ดู หนังสือพิมพ์มติชนรายวันฉบับวันที่ ๑ และวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ หน้า ๑ และหน้า ๑๓ ตามลำดับ

ที่จะหวงกันมิให้ภรรยาน้อยมาร่วมใช้นามสกุลเดียวกัน เนื่องจากตามหลักกฎหมายภรรยาไม่ใช่เจ้าของนามสกุล (ดู ป.พ.พ. มาตรา ๑๘)^{๑๔}

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลระหว่างภรรยาและบุตร มีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีของบุตร มาตรา ๑๕๖๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิใช้นามสกุลของบิดา ซึ่งจะใช้หรือไม่ก็ได้ ในขณะที่ภรรยาใช้คำว่า “ให้ใช้” ซึ่งตัดตีความว่าเป็นสิทธิหรือหน้าที่ ซึ่งในขณะนี้ก็ได้ตีความแล้วว่าเป็นหน้าที่

ความแตกต่างของทั้งสองกรณีนี้ ทำให้ต้องตั้งคำถามว่า คำนำหน้าชื่อ และการที่หญิงต้องใช้นามสกุลของสามี บ่งบอกว่าสามีเป็นเจ้าของ และการหวงกันมิให้ชายอื่นมายุ่งเกี่ยวกับชื่อหรือไม่ จะเห็นได้ว่าถ้าหญิงที่สมรสแล้วไม่ดำเนินการแก้ไขรายการในทะเบียนบ้าน หรือแก้ไขบัตรประจำตัวตามสถานภาพสมรส จะมีโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาท ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ วรรค ๔ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖

ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีโทษน้อยและอาจไม่มีการบังคับใช้ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐที่จะควบคุมระบบทะเบียนบุคคล ซึ่งกรณีนี้

^{๑๔} ดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๘ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า สิทธิของบุคคลในการที่จะใช้นามอันชอบที่จะใช้ได้นั้น ถ้ามีบุคคลอื่นได้แย่งก็ดี หรือบุคคลผู้เป็นเจ้าของนามนั้นต้องเสื่อมเสียประโยชน์ เพราะการที่ผู้อื่นมาใช้นามเดียวกันโดยมิได้รับอำนาจให้ใช้ได้ก็ดี บุคคลผู้เป็นเจ้าของนามจะเรียกให้บุคคลนั้นระงับความเสียหายก็ได้ ถ้าและเป็นที่ยิ่งวิตกว่าจะต้องเสียหายอยู่สืบไป จะร้องขอต่อศาลให้สั่งห้ามก็ได้

แตกต่างจากหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ที่มีบัญญัติไว้ชัดเจนว่า หญิงมีสามีต้องเปลี่ยนคำนำหน้าชื่อจาก Miss เป็น Mrs. แต่เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ทะเบียนดำเนินการเองเพื่อความสะดวกในการทำงาน กรณีนี้เทียบเคียงได้กับข้อมูลตำรวจไทยใส่คำนำหน้าชื่อของผู้ค้าประเวณีทุกคนว่า “นาง” แม้ว่าจะยังเป็นเด็กหญิงหรือหญิงที่ยังไม่ได้สมรสก็ตาม โดยตำรวจให้เหตุผลว่าเพราะได้เสียความบริสุทธิ์แล้ว

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลของสามีแล้ว ก็ จะเห็นว่าหลักกฎหมายไทยก็ตอกย้ำเรื่องพรหมจรรย์และความเป็นเจ้าของสามี ดังจะเห็นได้จากการที่ เดิมกฎหมายไทยกำหนดให้หญิง ม่ายจากการหย่าหรือกรณีที่สามีตายยังต้องใช้คำนำหน้าชื่อว่า “นาง” อยู่ เพราะไม่ได้เป็น “สาว” อีกต่อไป แต่ส่วนนามสกุลนั้น ให้หญิงที่เป็นม่าย เนื่องจากการหย่ากลับไปใช้นามสกุลของตนเองได้ แต่ถ้าเป็นม่าย เนื่องจากสามีตาย หญิงนั้นยังต้องใช้นามสกุลของสามีต่อไป (มาตรา ๑๔ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล) ทำให้มองไปได้ว่านามสกุลของสามีเปรียบ เสมือนพันธกรณีที่ยังจะต้องผูกพันขึ้นต่อ หญิงมีหน้าที่ที่จะต้องเก็บ รักษาไว้ จะสละให้หลุดพ้นจากหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อหย่าขาดจากกันเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการตายจากกันก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องเก็บรักษาไว้ต่อไป

ไม่ว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายจะเป็นอย่างไร แต่หลัก กฎหมายนี้ก็ก่อให้เกิดความยุ่งยาก แก่หญิงม่ายเนื่องจากสามีตาย หลายคน ที่มีความจำเป็นและประสงค์ที่จะกลับไปใช้นามสกุลเดิม ของตน เช่นนามสกุลเดิมเป็นที่รู้จักมากกว่านามสกุลของสามี หรือ

ทะเลาะเบาะแว้งกับญาติสามีและถูกญาติสามีเยาะเย้ยถากถางหรือ
ล่ำเลาะบุญคุณ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้ปัจจุบันได้คลี่คลายไปแล้ว โดยมีการ
เปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อบัญญัติข้อบุคคล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๕๓๐ ซึ่งกำหนดว่าหญิงม่ายโดยความตายของสามี จะใช้นามสกุล
ของสามีต่อไป หรือจะกลับไปใช้นามสกุลเดิมของตนก็ได้

ปัจจุบันนี้มีแนวปฏิบัติซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในหลายประเทศ ที่จะ
ใช้คำแนะนำสตรีซึ่งไม่บ่งบอกสถานภาพสมรส และคู่สมรสโดยเฉพาะ
ภรรยาสามารถใช้นามสกุลเดิมของตนเองหลังจากการสมรสแล้ว หรือ
สามีอาจแสดงความประสงค์ที่จะใช้นามสกุลของภริยากก็ได้ ซึ่งจะเห็นว่า
ยืดหยุ่นกว่ากฎหมายไทย จากบทบัญญัติดังกล่าวสรุปได้ว่า กฎหมาย
ไทยยังยึดระบบชายเป็นใหญ่ เพราะเป็นการยืนยันค่านิยมและความคิด
ดั้งเดิมที่เห็นว่าเฉพาะบุตรชายเท่านั้นที่สามารถสืบสกุลได้ แนวคิดนี้มีได้
คำนึงถึงศักยภาพหรือคุณธรรมส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมียู่แต่
ในเพศชายเท่านั้น

เนื่องจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุล และการ
กำหนดให้ผู้หญิงต้องใช้คำแนะนำชื่อตามสถานภาพสมรส ได้สร้าง
ความยุ่งยากและปัญหานานาประการให้แก่ผู้หญิงฝ่ายเดียวตามที่กล่าว
มาแล้ว และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ
ต่อสตรีในทุกรูปแบบ ในส่วนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ในครอบครัว ซึ่งให้
สิทธิที่เท่าเทียมกันในการเลือกใช้นามสกุล

ดังนั้น เมื่อมีสตรีร้องเรียนมากขึ้น คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการใช้คำนำหน้าชื่อและสกุลของสตรีขึ้น และในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยสมัยที่ ๒ (๙ พฤศจิกายน - การเลือกตั้งทั่วไป ๖ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๔) มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีจาก ๓ พรรคการเมือง ได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลของหญิงมีสามี ผู้แทนราษฎร ๓ คนนี้ได้แก่ นางอัญชลี วานิช เทพบุตร นางสาวธารทอง ทองสวัสดิ์ และนางมยุรา อูเรนทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติและตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณา โดยให้ถือร่างพระราชบัญญัติของนางอัญชลี วานิช เทพบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากภูเก็ตสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นหลักในการพิจารณา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ลงมติเลือกตั้งให้คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดนครศรีธรรมราช สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นประธานคณะกรรมการ ขณะนั้นคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งดูแลงานของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานแห่งชาติ (กสส.) อยู่ด้วย

ตามหลักการที่ขอแก้ไขนี้เสนอว่า ชายและหญิงเมื่อทำการสมรสกัน แต่ละฝ่ายจะยังคงใช้นามสกุลเดิมของตนหรือจะเลือกใช้นามสกุลของคู่สมรสก็ได้ องค์กรสตรีและนักสตรีนิยมได้เคลื่อนไหวสนับสนุนร่างกฎหมายนี้อย่างแข็งขัน แต่ได้รับการต่อต้านจากนักการเมือง

หลายคน ซึ่งหนึ่งในจำนวนนั้นได้แก่ นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ นายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากจังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์เช่นเดียวกันกับ นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ผู้เสนอร่าง และคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิการสามีภรรยา ได้ขอแปรญัตติว่า “ชายและหญิงเมื่อทำการสมรสกันให้ใช้ชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี แต่หญิงมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนร่วมเป็นชื่อสกุลได้ โดยให้ใช้เป็นชื่อรอง” คณะกรรมการสิทธิการไม่เห็นด้วย แต่ผู้ขอแปรญัตติขอสงวน เนื่องจากไม่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตกไป อนึ่ง การขอแปรญัตติของนายปรีชา สุวรรณทัต ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากตามหลักกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หญิงที่สมรสสามารถขอให้จดทะเบียนนามสกุลเดิมของตนเป็นชื่อรองหรือชื่อกลางได้อยู่แล้ว

ความเปลี่ยนแปลงล่าสุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ เกิดขึ้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการเสียงข้างมาก (จำนวน ๑๓ คน ต่อ ๒ คน) ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ ว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งกำหนดให้หญิงที่สมรสแล้วต้องใช้นามสกุลของสามี เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง ตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่สามารถให้บังคับได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นางผดืมนทรา ภักเดช สมชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์จากจังหวัดเชียงใหม่และคณะ ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

อนึ่ง มาตรา ๒๖๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด และให้มีผลผูกพันรัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ ยังกำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ ยังบัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง^{๒๐}

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติที่ชื่อนบุคคล พ.ศ.๒๕๐๕ โดยการตราพระราชบัญญัติที่ชื่อนบุคคล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๘

^{๒๐} ผู้สนใจพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นามสกุลของหญิงมีสามี โปรดดูโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้ชื่อสกุลของหญิงที่สมรสแล้ว (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) สุวรรณชั้นไพฑูริยและคณะผู้วิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี

ออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๔ เป็นต้นมา โดยให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ชื่อสกุลของผู้หญิงมีสามี ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ และกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ว่า คู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ตกลงกัน หรือต่างฝ่ายต่างใช้ชื่อสกุลเดิมของตน การตกลงกันตามวรรคหนึ่ง จะกระทำเมื่อมีการสมรส หรือในระหว่างสมรสก็ได้ ข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง คู่สมรสจะตกลงเปลี่ยนแปลงภายหลังก็ได้ (มาตรา ๑๒)

เมื่อการสมรสสิ้นสุดลงด้วยการหย่า หรือศาลพิพากษาให้เพิกถอนการสมรส ให้ฝ่ายซึ่งใช้ชื่อสกุลของอีกฝ่ายหนึ่งกลับไปใช้ชื่อสกุลเดิมของตน (มาตรา ๑๓)

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๔ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับชื่อรอง เพื่อให้ชัดเจนขึ้น โดยมีใจความในมาตรา ๖ ว่า ชื่อตัวต้องไม่พ้องหรือมุ่งหมายให้คล้ายกับพระปรมาภิไธย พระนามของพระราชินี หรือราชทินนาม และต้องไม่มีคำหรือความหมายหยาบคาย

ชื่อรองต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง และต้องไม่พ้องกับชื่อสกุลของบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสใช้ชื่อสกุลของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือกรณีบุตรใช้ชื่อสกุลของมารดาหรือบิดา เป็นชื่อรองของตน คู่สมรสอาจใช้ชื่อสกุลของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นชื่อรองได้ เมื่อได้รับความยินยอมของฝ่ายนั้นแล้ว

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิต่อเนื้อตัวร่างกายคู่หมั้นและภรรยา

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยอมรับระบบกฎหมายสมัยใหม่ในหลายเรื่อง แต่ในด้านความสัมพันธ์ในครอบครัว ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ล้าหลังอยู่มาก เพราะยังยึดมั่นอยู่ในแนวคิดของกฎหมายโบราณที่ถือว่าชายเป็นเจ้าของประเวณีของหญิงคู่หมั้นและภรรยา แนวคิดนี้ปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายอาญาและหลักกฎหมายแพ่ง ที่ให้สิทธิแก่ชายคู่หมั้นและสามี ในการเป็นเจ้าของประเวณีของหญิงคู่หมั้นและภรรยา แนวคิดนี้สืบทอดมาตั้งแต่ยุคโบราณจนกระทั่งเข้าสู่ยุคการปกครองสมัยใหม่ และเพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในปีพ.ศ.๒๕๕๐ นี้เอง หลักกฎหมายเหล่านี้มีรายละเอียดดังนี้

หลักกฎหมายเดิมและข้อถกเถียง

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

จริงอยู่ในขณะนี้ยังอยู่กินร่วมกันอาจเป็นเรื่องยากที่พิสูจน์ว่าเป็นการข่มขืนหรือไม่ เว้นแต่จะมีข้อเท็จจริงที่ชัดเจนมาก แต่ถ้ากรณีแยกกันอยู่แต่ไม่ได้จดทะเบียนหย่าและสามีกลับมาบังคับข่มขืนใจ จะเห็น

ความไม่เป็นธรรมที่หญิงได้รับชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากศาลจะตัดสินตามกฎหมายว่าไม่เป็น การข่มขืนกระทำชำเรา เพราะไม่เข้าองค์ประกอบของกฎหมาย แต่อาจเป็นความผิดฐานอื่น ยิ่งไปกว่านั้นจะเห็นอคติทางเพศของผู้พิพากษาที่เป็นชายได้จากคำพิพากษาฎีกา ซึ่งวินิจฉัยว่าแม้ชายหญิงจะไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน แต่ชายที่สำคัญผิดว่าหญิงเป็นภริยาและได้บังคับขืนใจให้ภริยามีเพศสัมพันธ์ด้วย ไม่ถือว่าเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๐/๒๕๓๒

ปัจจุบันกฎหมายหลายประเทศซึ่งเคยมีหลักเหมือนกฎหมายไทย ได้เปลี่ยนไปยอมรับเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนตัวของภริยาที่สามารถปฏิเสธสามีได้ ตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ ได้แก่ แคนาดา ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น กรณีของประเทศไทย เครือข่ายองค์กรสิทธิมนุษยชนของสตรี ได้เคลื่อนไหวรณรงค์ให้แก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๖ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แก้ไขมาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๗๗ ตามรายละเอียดของตารางเปรียบเทียบหลักกฎหมายเก่าและหลักกฎหมายใหม่ ที่ได้กล่าวมาแล้วในภาคที่ ๒ บทที่ ๑ ว่าด้วยผู้หญิงกับกฎหมายเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย

(๒) กฎหมายมีลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศก่อให้เกิดคุณธรรมทางเพศที่ไม่เสมอภาคกัน ลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศ (double sexual standard) เกิดจากแนวคิดหรือความเชื่อที่ว่า คุณสมบัติหรือพฤติกรรม

ทางเพศอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นลักษณะประจำของเพศนั้นๆ และจากความเชื่อนั้นได้วางข้อกำหนดที่แตกต่างของพฤติกรรมของเพศชายและเพศหญิง เช่น สังคมยอมรับหรือมีความเชื่อว่าเสรีภาพทางเพศของชายเป็นสิ่งปกติธรรมดา แต่หญิงต้องรักษาพรหมจรรย์และต้องซื่อสัตย์ต่อชายอย่างไม่มีเงื่อนไข พันธกรณีดังกล่าวนี้เกิดขึ้นตั้งแต่หญิงและชายเริ่มเป็นคู่หมั้นกัน แต่ก็มิได้เรียกร้องให้ชายต้องมีมาตรฐานความประพฤติเดียวกัน แนวคิดนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในหลายมาตราของกฎหมายลักษณะครอบครัว และนำไปสู่ปัญหาดังนี้

(๒.๑) คุณธรรมทางเพศที่ไม่เสมอภาคกันระหว่างคู่หมั้นและคู่สมรส

(๑) คุณธรรมทางเพศระหว่างคู่หมั้น

กฎหมายให้อำนาจแก่ชายในการถอนหมั้นหญิงคู่หมั้นที่ไปมีความสัมพันธ์กับชายอื่น และยังสามารถเรียกค่าเสียหายจากชายที่มีความสัมพันธ์กับหญิงคู่หมั้นของตนได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่ชายคู่หมั้นในการเรียกร้องค่าเสียหายจากชายอื่นที่ข่มขืนกระทำชำเราหญิงคู่หมั้นของตน (มาตรา ๑๔๔๕ และมาตรา ๑๔๔๖)^{๒๐} แต่ในขณะเดียวกันก็มิได้ให้สิทธิแก่หญิงคู่หมั้น ที่เรียกค่าเสียหายจากหญิงอื่นที่ชายคู่หมั้นไปยุ่งเกี่ยวด้วย

^{๒๐} รายละเอียดของกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ โปรดดูในตารางเปรียบเทียบต่อไป

(๒) เมื่อสมรสกันแล้วกฎหมายก็ยังยอมให้มีการรับรองบุตรนอกสมรส ให้เป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๕๔๗)^{๒๒} โดยอ้างว่าเพื่อให้การคุ้มครองแก่เด็กผู้บริสุทธิ์ และแสดงให้เห็นว่ากฎหมายไทยมีความเป็นอารยะเหนือกฎหมายของตะวันตก ซึ่งปฏิเสธบุตรนอกสมรสและเพศสัมพันธ์นอกสถาบันสมรสอย่างรุนแรง แนวคิดนี้แม้จะมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ชายมีพฤติกรรมทางเพศที่ปราศจากความระมัดระวัง นำไปสู่การขาดความรับผิดชอบ และสร้างความพอนเพะให้แก่สังคม

(๓) ยิ่งไปกว่านี้เหตุหย่าก็ระบุไว้แตกต่างกันว่า ถ้าภริยามีชู้สามีสามารถฟ้องหย่าได้ทันที แต่ถ้าสามีไปมีความสัมพันธ์ทางเพศกับหญิงอื่นและภริยาต้องการฟ้องหย่า ภริยาจะต้องพิสูจน์ให้ผู้พิพากษาเห็นว่า “สามีอุปการะเลียงดูหรือยกย่องหญิงอื่นฉ้นภริยา” (มาตรา ๑๕๑๖ อนุมาตรา ๑)

อคติทางเพศซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมาย จะทำให้ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเพศชายคล้อยตาม เนื่องจากเห็นว่าเสรีภาพทางเพศนอกสถาบันสมรสเป็นเรื่อง “ปกติธรรมดาของผู้ชาย” แม้แต่สุภาษิตไทยโบราณก็ยังตอกย้ำพฤติกรรมทางเพศที่มีลักษณะทวิ

^{๒๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๔๗ บัญญัติว่า เด็กเกิดจากบิดามารดาที่มีได้สมรสกัน จะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อบิดามารดาได้สมรสกันในภายหลังหรือบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตร หรือศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร

มาตรฐาน กล่าวคือสังคมไทยเปรียบเทียบกับ “ชาย (เป็น) ข้าวเปลือก” (ตกที่ไหนดมออกที่นั่น) ส่วน “หญิง (เป็น) ข้าวสาร (ตกที่ไหนเนาที่นั่น)” อคติและความคิดที่มีลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศทำให้ต้องตั้งคำถามว่าผู้พิพากษายาย และอาจารย์ผู้พิพากษานหญิงซึ่งได้รับอิทธิพลจากความเชื่อค่านิยมของกระแสหลักของสังคม จะปลอดพ้นจากอคติทางเพศ และสามารถให้ความเป็นธรรมอย่างแท้จริงในคดีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเพศได้หรือไม่

นอกจากนี้ การตีความของศาลเกี่ยวกับกรณีที่สามีหรือภริยาทำร้ายชายชู้ก็แตกต่างกัน ถ้าเป็นกรณีที่สามีทำร้ายหรือฆ่าชายชู้ ศาลตีความว่าเป็นการกระทำเพื่อป้องกันเกียรติยศชื่อเสียง ไม่เป็นความผิด แต่ถ้าเป็นกรณีตรงกันข้าม ภรรยายังมีความผิดอยู่ แต่ศาลอาจลดโทษให้โดยถือว่าเป็นเรื่องบันดาลโทษะ หลักกฎหมายที่ยกมากล่าวนี้ล้วนแล้วแต่สืบเนื่องมาจากหลักอำนาจอิสระของสามีเหนือภริยา ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเก่าแก่โบราณของไทยซึ่งยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อธำรงรักษา “วัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม” ของสังคมไทย^{๒๓}

^{๒๓} ดูรายละเอียดในงานเขียนเล่มที่ ๑ ย้อนรอยสิทธิความเป็นคน ของผู้หญิง

(๓) การแก้ไขหลักกฎหมายความสัมพันธ์ในครอบครัว

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แก้ไขกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะครอบครัว
ดังต่อไปนี้

กฎหมายเก่า	กฎหมายใหม่
มาตรา ๑๔๔๕ ชายคู่หมั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากชายอื่นซึ่งได้ร่วมประเวณีกับหญิงคู่หมั้นโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าหญิงได้หมั้นกับชายคู่หมั้นนั้นแล้วได้ เมื่อชายคู่หมั้นได้บอกเลิกสัญญาหมั้นตามมาตรา ๑๔๔๒ มาตรา ๑๔๔๖ ชายคู่หมั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากชายอื่นซึ่งได้ข่มขืนกระทำชำเราหรือพยายามข่มขืนกระทำชำเราหญิงคู่หมั้นโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าหญิงได้หมั้นแล้วได้โดยไม่จำเป็นต้องบอกเลิกสัญญาหมั้น มาตรา ๑๔๔๗/๑ สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔๓๙ ให้มีอายุความหกเดือนนับแต่วันที่ผิดสัญญาหมั้น มาตรา ๑๕๑๖ (๑) สามียุบการะเลียงดูหรือยกย่องหญิงอื่นฉันทริยาหรือภริยามีชู้ อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าได้ มาตรา ๑๕๒๓ เมื่อศาลพิพากษาให้หย่ากันเพราะเหตุตามมาตรา ๑๕๑๖ (๑) ภริยาหรือสามีมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากสามีหรือภริยาและจากหญิงอื่นหรือชู้ แล้วแต่กรณี	มาตรา ๑๔๔๕ ชายหรือหญิงคู่หมั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งได้ร่วมประเวณีกับคู่หมั้นของตนเองโดยรู้หรือควรจะรู้ถึงการหมั้นนั้น เมื่อได้บอกเลิกสัญญาหมั้นแล้วตามมาตรา ๑๔๔๒ หรือมาตรา ๑๔๔๓ แล้วแต่กรณี มาตรา ๑๔๔๖ ชายหรือหญิงคู่หมั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งได้ข่มขืนกระทำชำเราหรือพยายามข่มขืนกระทำชำเราคู่หมั้นของตนโดยรู้หรือควรจะรู้ถึงการหมั้นนั้นได้โดยไม่จำเป็นต้องบอกเลิกสัญญาหมั้น มาตรา ๑๔๔๗/๑ สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔๔๕ และมาตรา ๑๔๔๖ ให้มีอายุความหกเดือนนับแต่วันที่ชายหรือหญิงคู่หมั้นรู้หรือควรรู้ถึงการกระทำของผู้อื่นอันจะเป็นเหตุให้เรียกค่าทดแทน และรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าทดแทนนั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่ผู้อื่นนั้นได้กระทำการดังกล่าว มาตรา ๑๕๑๖ (๑) สามีหรือภริยาอุบการะเลียงดูหรือยกย่องผู้อื่นฉันทริยาหรือสามี เป็นชู้หรือมีชู้หรือร่วมประเวณีกับผู้อื่นเป็นอาจินอีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าได้ มาตรา ๑๕๒๓ เมื่อศาลพิพากษาให้หย่ากันเพราะเหตุตามมาตรา ๑๕๑๖ (๑) ภริยาหรือสามีมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากสามีหรือภริยาและจากผู้ซึ่งได้รับการอุบการะเลียงดูหรือยกย่อง หรือผู้ซึ่งเป็นเหตุแห่งการหย่านั้น

ปัญหาการจดทะเบียนสมรสซ้อน

เป็นที่น่าเสียดายว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายลักษณะครอบครัวล่าสุด มิได้มีการหยิบยกปัญหาการจดทะเบียนสมรสซ้อนขึ้นมาพิจารณา การจดทะเบียนสมรสและการหย่าขาดจากกันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ.๒๕๗๘ มีสาระสำคัญว่าประชาชนสามารถจดทะเบียนสมรสหรือจดทะเบียนหย่าได้ ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอทั่วประเทศ การจดทะเบียนสมรสและการจดทะเบียนหย่าเกิดผลสมบูรณ์ในวันเดียวกัน โดยไม่ต้องใช้วิธีการยื่นคำร้องขอจดทะเบียนล่วงหน้าเหมือนกับในต่างประเทศ เจตนารมณ์ของหลักกฎหมายนี้ในระยะเริ่มแรกก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรไทยซึ่งยังไม่คุ้นเคยกับระบบการจดทะเบียน

อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมาย ดังกล่าวนี้นำไปสู่ปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันครอบครัวอย่างรุนแรง ทั้งนี้เนื่องจากกองทะเบียน กระทรวงมหาดไทย ยังไม่สามารถจัดทำทะเบียนสถานภาพสมรสของประชาชนทั่วประเทศที่สมบูรณ์เพื่อให้มีการตรวจสอบได้ ความไม่พร้อมของระบบทะเบียนสมรสกลางก่อให้เกิดปัญหาการจดทะเบียนสมรสซ้อน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการจดทะเบียนสมรสซ้อนของฝ่ายชาย สภาพดังกล่าวทำให้หญิงผู้สุจริตซึ่งมาจดทะเบียนสมรสกับฝ่ายชายในภายหลังต้องสูญเสียอนาคต

ปัญหานี้ได้ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้นมา ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนหลักกฎหมายครอบครัวซึ่ง

ให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียสามารถกล่าวอ้างว่าการสมรสครั้งหลังเป็นโมฆะได้ (ดูมาตรา ๑๔๙๗)^{๒๔} โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนเหมือน กฎหมายเก่า^{๒๕} หลักกฎหมายใหม่ที่กำหนดขึ้นในสภาพที่ฝ่ายบริหารยังไม่สามารถให้บริการเกี่ยวกับการตรวจสอบสถานภาพสมรสได้ ย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนอลเวงแก่ผู้เกี่ยวข้องอย่างแน่นอน

นอกเหนือจากปัญหากฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่ส่งผลให้ปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัวรุนแรงขึ้น ซึ่งได้แก่ ค่านิยมทางสังคม ระบบทะเบียนกลางสถานภาพสมรสของบุคคลซึ่งยังไม่สมบูรณ์ ธุรกิจบริการทางเพศที่มีอยู่อย่างดาษดื่น เหล่านี้เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ชายมีเสรีภาพทางเพศนอกสถาบันครอบครัวมากยิ่งขึ้น ภายใต้หลักการ “ประสานภาพและความสงบสุขของครอบครัว” (unity and happiness of the family)

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

^{๒๕} หลักกฎหมายเดิมบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้เพิกถอนการจดทะเบียนสมรสซ้อน และตราบไต่ที่ยังไม่มีการเพิกถอน ให้ถือว่าการจดทะเบียนสมรสนั้นชอบด้วยกฎหมายอยู่ และกฎหมายให้ความคุ้มครองต่อผู้จดทะเบียนสมรสซ้อนโดยสุจริต แต่หลักกฎหมายใหม่กลับยอมให้มีการกล่าวอ้างได้ รายละเอียดโปรดดู สุวรรณ ชันไพบุลย์. **ปัญหาสิทธิของสตรีที่สมรสซ้อนโดยสุจริต : มาตรการป้องกันและเยียวยาตามกฎหมายและสิทธิมนุษยชน**. หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้เขียนเคยรับรู้พฤติกรรมของผู้พิพากษาชายคนหนึ่ง ซึ่งแม้จะมีภริยาและมีลูกแล้ว แต่ก็ยังไปหลอกลวงหญิงอื่นว่าเป็นโสด ทำให้หญิงคนที่สองหลงเชื่อและเตรียมจะเข้าพิธีแต่งงานด้วย แต่ต่อมากลางเกิดแตกเสียก่อน พฤติกรรมของผู้รู้หลักกฎหมายแต่ยังหลอกลวงให้ผู้อื่นมาทำการสมรสด้วยเป็นพฤติกรรมที่ควรถูกลงโทษอย่างหนัก

ผู้หญิงถูกอบรมเลี้ยงดูและถูกสังคมคาดหวังให้ต้องอดทนต่อเพศสัมพันธ์นอกบ้านของสามี เพื่อให้ครอบครัวดำรงอยู่ และเพื่ออนาคต ของลูก โดยสังคมมิได้ตระหนักว่าเสรีภาพทางเพศนอกสถาบันครอบครัวของสามีจะนำไปสู่ปัญหาต่างๆ อีกมากมายหลายประการ ตั้งแต่โรคภัยไข้เจ็บอันเกิดจากความสำส่อนทางเพศของสามีที่นำมาสู่ภรรยาและบุตร ความไม่รับผิดชอบต่อครอบครัว ปัญหาเศรษฐกิจ ความหึงหวง การทะเลาะเบาะแว้ง และความรุนแรงในครอบครัว บรรยาการดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพกายและจิตใจของสมาชิกทุกคนในครอบครัว และย่อมจะมีส่วนฉุดรั้งการพัฒนาศักยภาพของสตรีอย่างแน่นอน^{๒๖}

การวิพากษ์วิจารณ์หรือความพยายามใดๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวมักถูกคัดค้านต่อต้านด้วยเหตุผลรวบยอดว่า กฎหมายครอบครัวและกฎหมายมรดกของไทยมีรากฐานมาจาก “วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมอันดีงามของสังคมไทย” โดยมีได้วิเคราะห์แยกแยะหรือวิพากษ์ว่า วัฒนธรรมหรือขนบประเพณีใดบ้างที่ไม่เป็นธรรมต่อสตรีและพหุสมัยแล้ว หรือบางครั้งก็กล่าวหาว่าสตรีเรียกร้องสิทธิและความเสมอภาคที่จะสำส่อนทางเพศเหมือนกับผู้ชาย ซึ่งเป็นเรื่องที่ “ผิดธรรมชาติ” และจะนำ

^{๒๖} รายละเอียดโปรดดูัญญา พรหมรักษ์ “ผู้หญิง” ความรุนแรงในครอบครัว การหย่าร้าง ในฐานะทางเลือกวิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสตรีศึกษาวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๕๐)

ความเสียหายมาสู่สตรีเอง การกล่าวหานี้ไม่ได้เข้าใจว่าการวิพากษ์วิจารณ์ก็เพื่อมุ่งที่จะกระตุ้นให้หญิงและชายมีคุณธรรมทางเพศที่เสมอกันมากกว่าที่จะมุ่งเรียกร้องเสรีภาพส่วนตัวอันขาดลักษณะสร้างสรรค์ คุณธรรมทางเพศเป็นพื้นฐานสำคัญของความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้าของครอบครัว และเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ

เป็นที่เห็นอย่างชัดเจนว่า ภายใต้ความสัมพันธ์ของครอบครัวที่ถือหลักชายเป็นใหญ่บนฐานคติดั้งเดิม ซึ่งมีได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคและขาดความเป็นธรรมต่อสตรีจนนำไปสู่สถิติการอยู่เป็นโสดของหญิงและการหย่าร้างที่เพิ่มจำนวนขึ้น^{๒๗} และเมื่อถึงจุดๆ หนึ่งซึ่งหญิงไทยไม่ปรารถนาที่จะแต่งงานกับชายไทยที่ล้าหลังทางความคิด ปรากฎการณ์ที่ชายไทยจะต้องใช้บริการ “เมียส่งทางไปรษณีย์” จากประเทศด้อยพัฒนามากกว่าก็จะต้องเกิดขึ้นแน่นอน ดังที่ได้เกิดขึ้นในประเทศอื่นๆ แล้ว

การคัดค้านต่อต้านการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว โดยอ้างว่าเป็นการขัดต่อวัฒนธรรมประเพณี

^{๒๗} ดู วิมลศิริ ขำนาญเวช, 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 คู่ ของปี พ.ศ.๒๕๓๖ ในบทความเดียวกัน มีตัวอย่างคำพิพากษาที่แสดงให้เห็นความเสียเปรียบของฝ่ายหญิง

ดั้งเดิมของไทยนั้น กล่าวได้ว่าเป็นความคิดที่ตั้งอยู่บนมายาคติ ที่เข้าใจในหมู่นักกฎหมายทั่วไปว่า รากฐานของกฎหมายครอบครัวมาจากจารีตประเพณีดั้งเดิมของไทย

ต่อประเด็นนี้ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย และศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทัย ซึ่งเป็นปรมาจารย์ด้านกฎหมายที่ได้รับการยกย่องนับถือในด้านวิชาการเป็นอย่างสูงทั้งสองท่านได้กล่าวไว้ตรงกันว่า บทบัญญัติที่ถือว่าเป็นกฎหมายเก่าของไทยนั้น แท้ที่จริงมีอยู่เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๑๕๓๔ (หรือมาตรา ๑๕๖๒ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับปัจจุบันที่เรียกว่าคดีอุทลุม) มาตรานี้ห้ามบุตรหลานฟ้องบุพการีในคดีแพ่งหรือคดีอาญา ถ้าจำเป็นต้องฟ้องต้องให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนให้ มาตราอื่นๆ นอกเหนือไปจากมาตรานี้เป็นการเทียบเคียงมาจากกฎหมายต่างประเทศทั้งสิ้น ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทัย ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรานี้ว่า การที่ห้ามบุตรฟ้องบุพการีเป็นวัฒนธรรมไทย ซึ่งไม่มีในกฎหมายของประเทศอื่น และศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย เห็นว่าเป็นเรื่องการอาศัยแนวคิดเรื่องความกตัญญู ซึ่งเท่าที่สืบค้นก็ไม่ปรากฏว่าอยู่ในกฎหมายของประเทศอื่นๆ^{๒๔}

^{๒๔} ไพโรจน์ กัมพูสิริ, เอกสารประกอบการสัมมนาภาควิชานิติศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๙ : ๒ - ๔ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหลักกฎหมายเรื่องอำนาจอิสระของพ่อและแม่เหนือเมียและลูก เป็นหลักกฎหมายโบราณซึ่งยังตกทอดมาถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวในสมัยปัจจุบันนี้ ดังที่ได้กล่าวอย่างละเอียดในภาคประวัติศาสตร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว

ถึงกระนั้นก็ตาม หากเราพิจารณาจะปกป้องชนบทรรมนิยม ประเพณีที่ล้ำสมัยและไม่เป็นธรรมต่อไป อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการ เลือปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ ๕ (ก) ก็ได้กล่าวถึงการใช้มาตรการ ทางกฎหมายในการขจัดอคติทางเพศ ซึ่งเกิดจากรากฐานทางวัฒนธรรม^{๒๐๙}

ความสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายมรดก

(๑) กฎหมายลักษณะมรดกของไทยมิได้จำกัดสิทธิในการรับ มรดกของสตรี ดังนั้นสตรีจึงมีความเสมอภาคกับบุรุษในสิทธิดังกล่าว การรับมรดกตามกฎหมายลักษณะมรดก (บรรพ ๖ ประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์) เกิดขึ้นได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม เนื่องจาก สืบสายโลหิตเดียวกันหรือเนื่องจากเป็นคู่สมรส ในกรณีที่ผู้ตายมิได้ทำ พินัยกรรมไว้

(๒) ในฐานะผู้รับพินัยกรรม ในกรณีที่ผู้ตายได้ทำพินัยกรรม ไว้ การทำพินัยกรรมเป็นการแสดงเจตนาครั้งสุดท้ายของผู้ตาย ซึ่งถ้าได้

^{๒๐๙} อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกในรูปแบบ ข้อ ๒ (จ) และข้อ ๕ (ก) ซึ่งบัญญัติว่า

ข้อ ๒ (จ) ใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง รวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกกฎหมาย ข้อบังคับ ประเพณีและแนวปฏิบัติที่ยังมีอยู่ซึ่งก่อให้เกิดการเลือก ปฏิบัติต่อสตรี

ข้อ ๕ (ก) เพื่อปรับปรุงแบบแผนความประพฤติทางสังคมและวัฒนธรรมของบุรุษ และสตรีโดยมุ่งที่จะให้ได้ขจัดความเคยชินที่และวิธีปฏิบัติอันเป็นประเพณีและอื่นๆทั้งปวง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานความคิดเกี่ยวกับความ ต่ำต้อย หรือความสูงส่งของอีกเพศหนึ่ง หรือที่อยู่ บนพื้นฐานของบทบาทแบบเก่าสำหรับบุรุษและสตรี

ทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดแล้วก็มีผลใช้บังคับ ผู้ตายอาจยกทรัพย์สมบัติทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ใครก็ได้ ถ้ายกให้เพียงบางส่วนที่เหลือก็ต้องจัดสรรให้แก่ทายาทโดยธรรมตามส่วนที่แต่ละคนจะได้รับ

(๒) วิธีการแบ่งทรัพย์มรดก เมื่อคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินที่ได้มาในระหว่างสมรสจะแยกออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรกจะเป็นทรัพย์สมบัติส่วนตัวของคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ ส่วนที่ ๒ ถือเป็นทรัพย์มรดกของคู่สมรสที่ถึงแก่ความตาย ทรัพย์มรดกนี้ จะต้องนำมาแบ่งสรรกันระหว่างทายาทโดยธรรมของผู้ตาย แต่ถ้าผู้ตายได้ทำพินัยกรรม ระบุเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพย์มรดกของตนเป็นอย่างอื่น ก็ต้องเป็นไปตามพินัยกรรมนั้น

กฎหมายไทยมิได้กีดกันเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องการรับมรดก บุตรหญิงมีสิทธิได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมในสัดส่วนเดียวกันกับบุตรหรือญาติพี่น้องที่เป็นผู้ชาย ภริยาถือเป็นทายาทโดยธรรมในลำดับที่หนึ่งของสามี และมีสิทธิได้รับมรดกในสัดส่วนเดียวกันกับทายาทลำดับหนึ่งทั้งหมด ตามรายละเอียดมาตรา ๑๖๒๙ มาตรา ๑๖๓๑ และมาตรา ๑๖๓๕

ส่วนการจะได้รับมรดกในฐานะผู้รับพินัยกรรมหรือไม่ และจะได้รับในส่วนเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับการแสดงเจตนาของเจ้ามรดก

(๓) ปัญหาที่น่าพิจารณาในเรื่องกฎหมายมรดกของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดกของผู้หญิงมีดังนี้

(๓.๑) ในสภาพที่ชายยังสามารถมีครอบครัวได้หลายครอบครัวอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ควรหรือไม่ที่รัฐจะจำกัดขอบเขตในการทำพินัยกรรมของคู่สมรสว่า คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถทำพินัยกรรมยกทรัพย์สินในส่วนของตนให้บุคคลใดก็ได้ แต่จะต้องกันส่วนทรัพย์สินมรดกเพื่อชำระหนี้ทางศีลธรรมของตนให้ครบถ้วนเสียก่อน หนี้เหล่านี้ ได้แก่ ค่าอุปการะเลี้ยงดูและค่าเล่าเรียนบุตรผู้เยาว์ ค่าเลี้ยงดูคู่สมรส หรือบิดามารดาซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ข้อเสนอแนะในลักษณะนี้เคยเป็นข้อเรียกร้องในการแก้ไขกฎหมายของขบวนการการเรียกร้องสิทธิสตรีในยุคก่อนๆ เช่นกัน^{๑๐}

(๓.๒) ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกฎหมายของรัฐและจารีตประเพณีส่วนท้องถิ่นในเรื่องการรับมรดก เช่น มีธรรมเนียมปฏิบัติในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งบิดามารดาจะยกที่ดินผืนสุดท้ายให้แก่บุตรสาวซึ่งรับภาระในการเลี้ยงดูจนกว่าบิดามารดาจะถึงแก่กรรม ธรรมเนียมปฏิบัตินี้เป็นที่รับรู้และยอมรับกันในหมู่บ้านและชุมชน และแต่เดิมไม่เป็นปัญหาพิพาทในระหว่างทายาท ต่อมาภายหลังเมื่อราคาที่ดินสูงขึ้นทำให้เกิดการฟ้องร้องขอแบ่งกรรมสิทธิในที่ดินต่างๆ ที่ทายาทคนอื่นได้รับการแบ่งทรัพย์สินสมบัติอื่นๆ ไปเรียบร้อยแล้ว และเมื่อต่อสู้คดีในศาลปรากฏว่าบุตรสาวแพ้คดี

^{๑๐} รายละเอียดโปรดดู เครื่องหมายแห่งความรุ่งเรืองคือ สภาพแห่งสตรี, สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทย, ๒๕๓๕ หน้า ๒๗๘ - ๓๑๐

(๓.๓) นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ น่าจะได้มีการพิจารณาว่ามีจารีตประเพณีส่วนท้องถิ่นหรือหลักกฎหมายศาสนาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทางมรดกของหญิงมีสามีที่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไรหรือไม่

II แนวทางสู่สถานภาพอันพึงประสงค์

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสตรีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ควรปรับปรุงแก้ไขปัญหาโดยอาศัยมาตรการดังต่อไปนี้

มาตรการด้านนิติบัญญัติ

(๑.) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ.๒๔๗๘ เพื่อให้การจดทะเบียนสมรสมีความรัดกุมมากขึ้น อันจะเป็นการป้องกันการจดทะเบียนสมรสซ้อน

(๒.) พิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการถือกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลสัญชาติไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่ครอบครัวต้องอยู่ร่วมกันตามภูมิลำเนาที่สามีและภรรยาเห็นสมควร โดยต้องยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนเงินที่นำมาลงทุน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจ

(๓.) แก้ไขกฎหมายสัญชาติเพื่อให้คู่สมรสของหญิงไทยซึ่งเป็นชายต่างด้าวมีความเสมอภาคกับหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายไทยในการได้มาซึ่งสัญชาติไทย

(๔.) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครอบครัวและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในสิทธิและหน้าที่ ยกเลิกหลักกฎหมาย ครอบครัวซึ่งสะท้อนลักษณะทวิมาตรฐานทางเพศ

(๕.) ปรับปรุงแก้ไขกระบวนการระงับข้อขัดแย้งและการบังคับคดีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว

ปัจจุบันการดำเนินคดีและการบังคับคดีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวยังต้องพึ่งระบบศาลยุติธรรม ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งศาลคดีเยาวชนและครอบครัวในทุกจังหวัดแล้ว แต่กระบวนการพิจารณาคดีก็ยังมีหลายขั้นตอนเหมือนกับคดีแพ่งโดยทั่วไป สภาพดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าและความยุ่งยากในการฟ้องร้องและบังคับคดี ดังนั้นน่าจะพิจารณาหาช่องทางที่จะให้มีการปรับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ควรทำการศึกษาวิเคราะห์และจำแนกประเภทของคดีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางครอบครัวและมรดกที่ข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยาก จำนวนทุนทรัพย์น้อยและไม่กระทบสิทธิที่สำคัญและออกแบบการพิจารณาพิพากษาที่เหมาะสม

นอกจากนี้ควรหามาตรการและกลไกที่จะบังคับให้ผู้มีหน้าที่ต้องชำระค่าเลี้ยงดูบุตรให้ต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูอย่างสม่ำเสมอ ตัวอย่างกลไกเหล่านี้ได้แก่ การกำหนดให้บิดามารดาจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมสำหรับบุตรในขณะที่ยังสมรสกันอยู่ หรือให้จ่ายให้บริษัทประกันภัยเอกชนซึ่งจะทำหน้าที่ติดตามให้มีการชำระค่าเลี้ยงดูบุตรเป็นต้น

นับตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นมาได้เริ่มมีการเรียกเก็บเงินสงเคราะห์บุตรตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๔ ผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องจ่ายเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรตามกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ลูกจ้างในภาคเอกชนที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยจะต้องจ่ายสมทบเป็นรายเดือน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่จะเอื้อให้เกิดการคุ้มครองเด็กมากขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.๒๕๔๖

(๖.) ปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายมรดกเพื่อจำกัดขอบเขตการทำพินัยกรรมของคู่สมรสและหาแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งมรดกตามกฎหมายของรัฐและหลักจารีตประเพณีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สตรีมากขึ้น

มาตรการด้านบริการ

(๑) เร่งรัดการจัดระบบทะเบียนสถานภาพสมรสให้ครบถ้วน สมบูรณ์ สามารถตรวจสอบได้ และควรประเมินความเหมาะสมของกระบวนการจดทะเบียนสมรส และทะเบียนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวอื่นๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

(๒) ประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการเสริมสร้างสถาบันครอบครัวที่เข้มแข็งอบอุ่น เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและความสัมพันธ์หญิงชายในสถาบันครอบครัว พัฒนาคุณภาพการให้บริการทางสังคม เพื่อส่งเสริมสถาบันครอบครัว

(๓) ศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาการแต่งงานในวัยเด็กของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เพื่อหาแนวทางป้องกันและแก้ไข ศึกษาวิจัยประเด็นทางกฎหมายที่ได้ตั้งไว้เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างเพศมากขึ้น

๓ การคุ้มครองเด็กและผู้หญิง จากธุรกิจบริการทางเพศ

ภาพรวม

ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาคาราคาซังของหญิงและเด็กที่มักจะได้อินกันอยู่เสมอ คือการบัญญัติกฎหมายขึ้นคุ้มครองการทำงานประเภทนี้ ซึ่งถ้าทำให้อาชีพนี้เป็นอาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เด็กและหญิงซึ่งเป็นผู้ค้าประเวณี ก็จะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าของสถานบริการ ข้อเสนอที่ให้การค้าประเวณีเป็นธุรกิจถูกต้องกฎหมาย (legalization of the prostitution) ด้วยการจดทะเบียนสถานค้าประเวณีที่ดี หรือการจดทะเบียนผู้ค้าประเวณี รวมทั้ง ข้อเสนอให้ยกเลิกการลงโทษผู้ค้าประเวณี (decriminalization of the prostitutes) ได้เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นระยะๆ

ประเด็นนี้ได้ฮือฮาขึ้นมา เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำริที่จะ “จัดระเบียบ” ธุรกิจบริการทางเพศ หลังจากทีรัฐบาลได้ดำเนินการให้ “หวยใต้ดิน” แปรสภาพมาเป็น “หวยบนดิน” ไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ทั้งนี้ โดยได้มอบหมายให้กระทรวงการยุติธรรมจัดการสัมมนาเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากทุกฝ่าย ต่อมากระทรวงยุติธรรมได้จัดสัมมนาทางวิชาการเวทียุติธรรมสร้างสรรค์สังคมไทย เรื่อง “ธุรกิจบริการทางเพศ

: สังคมไทยไปทางไหน” เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๖ โดยผู้เขียนเป็นผู้ดำเนินรายการนำเสนอมุมมองมิติทางกฎหมาย

งานเขียนส่วนนี้ จะนำเสนอภาพรวมของระบบกฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยมุ่งประเด็นสำคัญว่ามีความจำเป็นอย่างไร หรือไม่ ที่จะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่หญิงและเด็กที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี หญิงและเด็กได้รับความคุ้มครองอย่างไรในระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การค้าประเวณี หรือปัจจุบันนิยมเรียกว่า ธุรกิจบริการทางเพศ หรือ เพศพาณิชย์ (commercial sex) เป็นปัญหาเก่าแก่เกี่ยวกับสถานภาพของผู้หญิง และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างเพศหญิงและชายมาแต่โบราณ นับวันอายุของผู้เข้าสู่ตลาดการค้าประเวณีจะมีอายุน้อยลง และไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้ค้าที่เป็นเพศหญิงเท่านั้น แต่ยังมีผู้ค้าที่เป็นเพศชาย ทั้งที่อยู่ในวัยที่ถือว่าเป็น “ผู้ค้าประเวณีเด็ก” (อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ลงมา) และผู้ค้าประเวณีชายที่เป็นผู้ใหญ่ แต่จะกำหนดขอบเขตเฉพาะการค้าประเวณีของหญิงและเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เท่านั้น จะไม่กล่าวถึงผู้ค้าประเวณีชายที่เป็นผู้ใหญ่

การศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้จะต้องแยกแยะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล อย่างน้อยที่สุด ๔ ฝ่าย ได้แก่

- (๑) ผู้ที่ใช้เนื้อตัวร่างกายของตนในการให้บริการทางเพศ
- (๒) ผู้ที่มาซื้อหรือจ่ายสิ่งตอบแทนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้บริการทางเพศนั้น

(๓) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งติดต่อประสานงาน อำนวยความสะดวก เพื่อให้การค้าประเวณีเกิดขึ้นได้ ซึ่งผู้เขียนเรียกว่า ผู้เป็นธุระจัดหา ไม่เรียกว่า ผู้ประกอบการ เพื่อให้แตกต่างจากการประกอบอาชีพอื่นๆ

(๔) จุดยืนและบทบาทรัฐ ต่อการขายบริการทางเพศ

การแยกแยะให้เห็นอย่างชัดเจนถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี จะทำให้แนวคิดและแนวทางต่อประเด็นนี้ มีความชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ทศนะของสังคมทั่วไปมักจะมองปัญหาแบบเหมารวม โดยมองว่าผู้ค้าประเวณีซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงเป็นผู้สร้างปัญหา โดยมองข้ามปัจจัยอื่นๆ ทำให้แนวทางการแก้ปัญหามุ่งไปสูเพศหญิง เป็นด้านหลัก ไม่ใช่เป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหายาอย่างเป็นองค์รวม นอกจากนี้ยังมุ่งแต่การแก้ไขปัญหายาเฉพาะหน้า ซึ่งอาจนำไปสู่ความผิดพลาดอย่างใหญ่หลวงได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้เนื้อตัวร่างกายของตนในการขายประเวณี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีข้อเท็จจริงที่จะต้องแยกแยะว่าเป็นการขายประเวณีของตนเองอย่างเป็นอิสระเอกเทศโดยไม่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น ซึ่งเรียกว่า ผู้ค้าประเวณีอิสระ หรือเป็นการค้าประเวณีโดยถูกบังคับ หรือทำให้ตกอยู่ในภาวะจำยอม โดยมีกลไกเครือข่ายที่สนับสนุนส่งเสริม

นอกจากนี้ ยังมีตัวแปรที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ เกณฑ์อายุของผู้ค้า ข้อเท็จจริงว่าผู้ค้ามีความสมัครใจ ยินยอมที่จะค้า หรือเกิดจากสภาวะจำยอมที่ไม่มีทางเลือกอื่น จะเห็นว่า “ความสมัครใจ ยินยอม” กับ “สภาวะจำยอม” เพราะไม่มีทางเลือกอื่น มีความหมายต่างกัน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นความขัดแย้งระหว่างสิทธิเสรีภาพของ

ผู้ค้าประเวณี กับการปกป้องคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยของบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้เยาว์ และผลของการค้าประเวณีต่อสังคม

ในฝ่ายที่เห็นด้วยหรือไม่คัดค้านการค้าประเวณี มักกล่าวอ้างว่า สิทธิต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้ค้าเป็นสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งผู้ค้ามีอำนาจตัดสินใจในการจัดการต่อเนื้อตัวร่างกายของตน ผู้ค้ามีอิสระเสรีภาพในการทำสัญญาที่จะขายบริการ ข้อเรียกร้องของกลุ่มนี้ต้องการให้สังคมยอมรับว่าการค้าประเวณีเป็นสิทธิในการทำงาน ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งที่ควรได้รับการปกป้องคุ้มครอง นอกจากนี้ ผู้ค้าประเวณีควรได้สวัสดิการสังคมเหมือนงานประเภทอื่น

ในขณะที่ฝ่ายไม่เห็นด้วยกับการนำหญิงและเด็กมาค้าประเวณี จะได้แย้งว่า จะต้องแยกแยะให้ชัดเจน ระหว่างกรณีที่ผู้ค้าเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองอย่างแท้จริง กับกรณีที่ผู้ค้าตกอยู่ภายใต้อาณัติที่ถูกขูดรีดเอารัดเอาเปรียบของผู้เป็นธุระจัดหาฯ ซึ่งเป็นกลไกหลัก และเป็นตัวกลางระหว่างผู้ขายประเวณี และผู้ซื้อประเวณี โดยตัวกลางเหล่านี้เป็นผู้นำหญิงและเด็กมาแสวงประโยชน์ ด้วยการบีบบังคับ หรือขูดรีด การกระทำดังกล่าว ย่อมเป็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ค้า อีกทั้งยังกระทบถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัย ต่อหญิงและเด็กคนอื่นๆ อีกด้วย

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับผู้ซื้อประเวณี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศชายนั้น จะเกี่ยวกับแนวคิดที่ว่า เมื่อมีการลงโทษผู้ค้าประเวณี ก็ควรที่จะต้องลงโทษผู้ซื้อประเวณีด้วย จึงจะเกิดความเป็นธรรม เพราะเนื่องจากมีผู้ซื้อ

ดังนั้นจึงต้องมีผู้ขาย กฎหมายของหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยจะ
ลงโทษเฉพาะผู้ค้า (หรือผู้ขาย) ประเวณี แต่จะไม่ลงโทษผู้ซื้อประเวณี
ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ยกเว้นในบางกรณีซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ความหมายของ “การค้าประเวณี”

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.
๒๕๓๙ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน ให้ความหมายว่า “การค้าประเวณี
หมายความว่า การยอมรับการกระทำชำเรา หรือการยอมรับการกระทำ
อื่นใด หรือการกระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่น
อันเป็นการลำสอน เพื่อสินจ้างหรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ยอมรับ
การกระทำและผู้กระทำจะเป็นบุคคลเพศเดียวกันหรือคนละเพศ”

กฎหมายจะลงโทษผู้ค้าประเวณีเป็นส่วนใหญ่ และจะลงโทษ
ผู้ซื้อประเวณีเฉพาะกรณีที่ซื้อจากผู้ค้าประเวณีเด็ก ซึ่งหมายถึง ผู้มีอายุ
ต่ำกว่า ๑๘ ปีเท่านั้น แม้ว่ากฎหมายฉบับ พ.ศ.๒๕๓๙ จะผ่อนคลาย
การลงโทษต่อผู้ค้าประเวณีไปเป็นอันมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ พระราช
บัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเก่า แต่ยัง
เห็นได้ว่า กฎหมายยังไม่ได้ให้ความสำคัญเป็นธรรม และการปฏิบัติที่เท่าเทียม
เสมอภาค ระหว่างผู้ขายประเวณีและผู้ซื้อประเวณี ซึ่งถ้าจะมองให้ถึง
ที่สุดแล้ว ต่างก็มีพฤติกรรมของ “การลำสอนทางเพศ” เหมือนกัน

ถ้าจะให้ความหมายของ “การลำสอนทางเพศ” ว่า หมายถึง
การมีเพศสัมพันธ์กับหลายๆ คน ดังนั้น การที่กฎหมายลงโทษแต่เฉพาะ

ผู้ขายประเวณีแต่ไม่ได้ลงทะเบียนผู้ซื้อจะสรุปได้หรือไม่ว่า กฎหมายนี้แสดงให้เห็นถึงเป็นความไม่เป็นธรรมที่ตั้งอยู่บนฐานของความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจ หรือความแตกต่างทางชนชั้น (class)

และเนื่องจากผู้ค้าประเวณีส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงและผู้ซื้อประเวณีเป็นเพศชาย จึงกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายที่มีอคติในทางเพศทั้งในแง่ของบทบัญญัติของกฎหมาย (Law-in-Book) และการบังคับใช้กฎหมาย (Law-in-Action) กฎหมายซึ่งลงโทษหญิงผู้ค้าประเวณีโดยมิได้ลงโทษชายผู้ซื้อด้วย จึงเป็นประจักษ์พยานของระบบสังคมที่ผู้ชายเป็นใหญ่ได้อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งจะได้ขยายความต่อไป

งานเขียนในส่วนนี้จะจำกัดขอบเขตเฉพาะการนำเสนอพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยสังเขป และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานในอนาคต โดยจะเชื่อมโยงถึงประเด็นอื่นๆ เท่าที่จำเป็น เนื่องจากไม่สามารถลงไปในรายละเอียดทุกเรื่องได้

การค้าประเวณีกับการค้ามนุษย์

ปัจจุบันเรื่องด้วยอิทธิพลของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC) ขององค์การสหประชาชาติ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการลงโทษเกี่ยวกับการค้าประเวณีที่สำคัญ กล่าวคือ ให้การคุ้มครองผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ และให้ลงโทษผู้ซื้อประเวณีจากเด็กในกลุ่ม

อายุนี้ รวมทั้งการกำหนดให้ความผิดฐานเป็นรื้อจัดหา ล่อไป หรือ การพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งหญิงหรือเด็กหญิง เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น ไม่ว่าผู้ถูกกระทำจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม เป็นความผิดในระดับสากล (international crime) ซึ่งหมายความว่า ผู้กระทำต้องได้รับโทษไม่ว่าจะเป็นการกระทำในหรือนอกเขตดินแดนของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ ได้มีความพยายามในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ในการปราบปรามอาชญากรรมการค้ามนุษย์ในระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่ง ถือว่าเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา สิทธิเด็กเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ และอนุสัญญาฯ มีผลใช้ บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๓๕ ผลจากการเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ให้สอดคล้องกับ หลักการในอนุสัญญาฯ นอกจากนี้ ยังได้ขยายความคุ้มครองทางเพศ ให้ครอบคลุมไปถึงเพศชายโดยไม่จำกัดอายุ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

ถึงแม้ว่าการย้ายถิ่นทั้งภายในประเทศและการย้ายถิ่นข้ามชาติ เพื่อแสวงหาโอกาสและทางเลือกในชีวิตที่ดีกว่า จะเป็นลักษณะตามธรรมชาติ ในการดิ้นรนเพื่อการอยู่รอดของมนุษย์ ซึ่งมีมาในทุกยุคทุกสมัย และ แนวคิดสมัยปัจจุบันถือว่า สิทธิในการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นสิทธิ ขั้นพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง แต่ปัจจุบันการค้ามนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์ ทางเพศได้ผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการย้ายถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการ ย้ายภายในหรือข้ามประเทศเพื่อไปหางานทำ

การค้ามนุษย์เพื่อแสวงหากำไรหรือการเอารัดเอาเปรียบในเรื่องต่างๆ รวมทั้งทางเพศ ได้เติบโตขยายตัวเป็นเครือข่ายโยงใยที่มีขนาดใหญ่มากในโลกไร้พรมแดน ศิริพร สโครบาเน็ค นักวิชาการและนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนของสตรีให้ข้อมูลว่า รัฐบาลอเมริกันได้ประเมินไว้ในรายงานปี ๒๐๐๐ ว่า แต่ละปีมีหญิงและเด็ก จำนวน ๑ - ๒ ล้านคน ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน ถูกนำมาค้าในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้อำนวยการองค์การควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมยาเสพติด ขององค์การสหประชาชาติ ได้ระบุไว้ในรายงานว่า ในช่วง ๔๐๐ ปีที่ผ่านมา มีชาวแอฟริกันจำนวน ๑๑.๕ ล้านคน ที่ถูกขายให้เป็นทาส แต่ในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมานี้ มีหญิงและเด็กมากกว่า ๓๐ ล้านคน จากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกนำมาขายเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ หรือใช้เป็นแรงงานที่ถูกบังคับ

การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่เสี่ยงน้อยที่สุด จึงทำให้เกิดการเติบโตและทำกำไรให้แก่เครือข่ายนักค้ามนุษย์เป็นอันดับสาม รองจากการค้าอาวุธและการค้ายาเสพติด ผู้อำนวยการของการย้ายถิ่นสากล ได้แสดงความเห็นว่า บทลงโทษต่อนักค้ามนุษย์มีอัตราโทษที่เบากว่าผู้ค้ายาเสพติด และเงินที่ใช้ในการป้องกันแก้ไขปัญหานี้มีจำนวนน้อยมาก

องค์การปราบปรามอาชญากรรมค้ายาเสพติดขององค์การสหประชาชาติสรุปว่า การค้ามนุษย์ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงที่สุด เนื่องจากความรุนแรงของปัญหาและลักษณะอาชญากรรม

ที่บั่นทอนความมั่นคงในชีวิตของผู้หญิงและเด็กมากที่สุด การค้ามนุษย์ จึงได้กลายมาเป็นหนึ่งในเจ็ดวาระของประชาคมโลก โดยรวมอยู่ในเรื่อง อาชญากรรมข้ามชาติ และองค์การสหประชาชาติได้เรียกร้องให้รัฐบาล แต่ละประเทศ เร่งหามาตรการเพื่อป้องกันและปราบปราม รวมทั้งให้การ ช่วยเหลือเยียวยาแก่หญิงและเด็กผู้ตกเป็นเหยื่อ^๑

การค้าหญิงและเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ

ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ เป็น ปัญหาโลกแตกที่มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ดังที่ได้ กล่าวมาในความนำ ในยุคปัจจุบันที่การค้าหญิงและเด็กเติบโตขยาย ตัวอย่างรวดเร็ว และเป็นต้นเหตุของการกดขี่และการเอารัดเอาเปรียบ ตลอดจนถูกระบุว่า เป็นแหล่งสำคัญของการแพร่กระจายของเชื้อเอชไอวี ทำให้ประชาคมโลกและรัฐบาลของประเทศต่างๆ หาแนวทางและวิธีการ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ซึ่งมีแนวโน้มอยู่ถึง ๔ แนว ได้แก่ ^๒

^๑ ศิริพร สโครบาเน็ค. “การค้าหญิง เพียงความเข้าใจจะพอเพียง”. ตีพิมพ์ใน **วารสาร วิถีทรรศน์** ชุดโลกาภิวัตน์ ๑๗ ฉบับเชิงลึกข้ามชาติอินเตอร์เน็ต. ๒๕๔๔. ต่อมาในปี ๒๕๔๔ ใช้เป็นเอกสารประกอบการการสัมมนาทางด้านสตรี จัดโดยสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

^๒ คุณหญิงกษิตวิจิตร วิเชียรเจริญ และคณะ. “สตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ”. ตีพิมพ์ใน **นโยบายและแผนหลักงานสตรีระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕)** คณะกรรมการ ส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๓๗, หน้า ๑๑ - ๒๑ และ ๑๑ - ๒๒.

(๑) มองโสเภณีเป็นอาชญากร (criminalization)

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

(๒) มีโสเภณีโดยควบคุมตามกฎหมาย (legalization)

เป็นแนวคิดเดียวกันกับแนวที่ ๑ แต่ยอมรับสภาพความเป็นจริง และยอมจำนนว่า ไม่สามารถจัดการค้าประเวณีให้หมดไป ดังนั้นจึงควรต้องทำให้ถูกต้อง โดยให้มีกฎหมายรับรองการค้าประเวณีว่าเป็นอาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการจดทะเบียนโสเภณี หรือสถานค้าประเวณีให้เป็นกิจลักษณะ (legalization of prostitution)

แนวคิดนี้ มุ่งประโยชน์ในการควบคุมการกระจายของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์เป็นด้านหลัก และยังเห็นว่าจะมีผลพลอยได้จากการจัดเก็บภาษีจากหญิงผู้ค้าได้ด้วย ในช่วงที่โรคเอดส์ระบาดอย่างมากนี้ มีการเสนอให้พิจารณาแนวทางนี้มากเป็นพิเศษ

แต่มีข้อสังเกตจากผู้เขียนซึ่งได้ข้อมูลมาจากการสนทนากับผู้ขายประเวณีอิสระซึ่งทำให้สรุปได้ว่า การจดทะเบียนจะเป็นผล

ให้กระบวนการค้าประเวณีทั้งระบบเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เนื่องจากผู้ค้าประเวณีทุกคนจะต้องอยู่ในสังกัดของสถานค้าประเวณีที่กฎหมายรับรองสถานภาพ ดังนั้น จะต้องพิจารณายกเลิกประมวลกฎหมายอาญารวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ผู้ที่จะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากแนวคิดนี้น่าจะได้แก่ผู้ที่เป็นกลไกสำคัญของการค้าประเวณี 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) นี้ก็จะถูกวิจารณ์ว่า มองเห็นหญิงผู้ค้าประเวณีเป็น “เหยื่อ” ไปหมด ทั้งๆ ที่ผู้หญิงบางคนเลือกเป็นโสเภณีเพื่อให้มีรายได้สูง

(๔) เลิกมองโสเภณีเป็นอาชญากร (decriminalization)

แนวคิดนี้ มีวิธีการมองเช่นเดียวกับแนวทางที่ ๓ (abolitionist) และแยกผู้ค้าประเวณีออกจากระบบการค้าประเวณี รวมทั้งการแยก

ผู้ค้าประเวณีออกเป็นประเภทที่ถูกบังคับ และผู้ที่เลือกจะค้าประเวณี เพราะมีรายได้ดีกว่า

แนวคิดนี้ เสนอให้ยกเลิกกฎหมายที่จับกุมลงโทษผู้ค้าประเวณี และให้ใช้กฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นๆ ดำเนินการกับผู้แสวงประโยชน์ บังคับค้าผู้หญิง แต่ในขณะเดียวกันก็ให้หญิงสามารถค้าประเวณีได้โดยไม่ต้องถูกจับกุมลงโทษ หรือถูกแสวงหาประโยชน์จากร่างกายของตน ตลอดจนให้สิทธิแก่ผู้ค้าประเวณีในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนได้ในฐานะที่เป็นพลเมืองคนหนึ่ง หากจะมีการจดทะเบียนผู้ค้าประเวณี ก็ต้องเป็นองค์กรอาชีพของผู้ค้าประเวณีเองที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ แนวคิดนี้ยอมรับสภาพการมีอยู่ของผู้ค้าประเวณี และคาดหวังว่าผู้ค้าประเวณีจะมีศักยภาพในการพิทักษ์ปกป้องสิทธิของตนได้

คณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามธุรกิจบริการทางเพศ (ปปพ.) ภายใต้คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานแห่งชาติ (กสส.) ซึ่งเป็นผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้เสนอความเห็น ว่า ในอุดมคติแล้วไม่น่าจะมีผู้หญิงที่ต้องการใช้อาชีบบริการทางเพศเพื่อการยังชีพ เพราะการมีโสเภณีเป็นเครื่องหมายที่แสดงให้เห็นว่า มีการเอาเปรียบทางเพศจากหญิงหรือกลุ่มด้อยโอกาสต่างๆ อยู่

สำหรับประเทศไทยซึ่งปัญหาการค้าบริการทางเพศทวีความรุนแรงขึ้นทั้งในเชิงปริมาณ และรูปแบบอันหลากหลาย และยังมีแนวโน้มจะมีจำนวนสูงขึ้นอีกนั้น แนวคิดการเลิกมองโสเภณีเป็นอาชญากร น่าจะ

ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริง และเป็นแนวทางที่ควรดำเนินการ แต่ก็มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ในบริบทของสังคมไทยซึ่งยังถูกรอบำด้วยระบบอิทธิพลต่างๆ รวมทั้งเจตคติของสังคมที่ดูถูกดูแคลนการทำงานในลักษณะนี้ จะเอื้อให้ผู้ค้าประเวณีในสังคมไทยในการพัฒนาศักยภาพและปกป้องสิทธิของตนได้มากน้อยเพียงไร

แนวคิดทั้ง ๔ ประการนี้ มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ และจะส่งผลต่อการแก้ไขปัญหา ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า การมองปัญหาในแนวทางหนึ่ง คือการจัดตั้งค้าประเวณีโดยสิ้นเชิง (criminalization) เป็นการแบ่งแยกและกำหนดมาตรฐานความประพฤติระหว่าง “หญิงชั่ว” กับ “หญิงดี” ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานของเพศชาย ซึ่งย่อมเป็นเพศที่ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากแนวคิดนี้ นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างมายาคติและอุดมการณ์ขึ้นมาเป็นกำแพงกีดกันระหว่างเพศหญิงด้วยกันเอง ทำให้หญิงที่เป็น “คนดี” หลงคิดว่าตนมีสถานะภาพที่สูงส่งกว่า “หญิงคนชั่ว” นำไปสู่การดูถูกเหยียดหยามและขาดการตั้งคำถามเชิงวิเคราะห์ต่อรากเหง้าของปัญหา และทำให้มองข้ามลักษณะร่วมของประเด็น บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างชายกับหญิงสองกลุ่ม ซึ่งอาจมิได้แตกต่างกันในสาระสำคัญเลย กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างถูกกดขี่และถูกเอารัดเอาเปรียบจากเพศชายหรือระบบชายเป็นใหญ่เหมือนกัน

แนวคิดที่สอง การยอมรับโสเภณีโดยต้องควบคุมให้ถูกต้องตามกฎหมาย (legalization) ได้ประโยชน์ในแง่ของการควบคุมโรคติดต่อทางเพศ

สัมพันธ์ การจัดเก็บภาษี และอาจลดการประพฤติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการเอาผิดเอาเปรียบของผู้เป็นธุระจัดหาฯ แต่จะทำให้การค้าประเวณีกลายเป็นสถาบันที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งขัดต่ออนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นภาคี

แนวคิดที่สาม การขจัดการค้าประเวณี โดยสิ้นเชิง (abolitionist) เป็นความคิดเชิงอุดมคติซึ่งคงเป็นไปได้ยาก แต่เป็นแนวคิดที่ทำให้หญิงเด็ก และสังคมมีความปลอดภัยทางเพศ

ส่วนแนวคิดที่สี่ การเลิกมองว่าโสเภณีเป็นอาชญากร (decriminalization) ซึ่งไม่ให้ถือว่าผู้ค้าประเวณีเป็นอาชญากรเหมือนกับอาชญากรอื่นๆ เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับสภาพความเป็นจริง และมีลักษณะเชิงมนุษยนิยม ซึ่งจะไม่กระหน่ำซ้ำเติมหญิงและเด็กซึ่งเป็นผู้เคราะห์ร้ายอยู่แล้ว

ทั้งแนวคิดที่สามและแนวคิดที่สี่ จึงมีความละเอียดลึกซึ้งและเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหา ซึ่งน่าจะมีความเป็นไปได้มากขึ้น สำหรับผู้เขียนมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยกับแนวคิดที่สี่ที่จะไม่เอาผิดกับผู้ค้าประเวณี แต่มีเงื่อนไขว่าผู้ค้าจะต้องบรรลุนิติภาวะแล้วไม่ว่าจะเป็นการบรรลุนิติภาวะด้วยการสมรสหรือเนื่องจากมีอายุครบ ๒๐ ปี บริบูรณ์ก็ตาม^๓ และจะต้องเป็น

^๓ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ลักษณะบุคคลและลักษณะครอบครัว บุคคลจะพ้นภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะได้ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่ ๑ เมื่อมีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ หรือกรณีที่ ๒ ได้แก่ ผู้เยาว์ (ทั้งหญิงและชาย) ซึ่งมีอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ และได้รับความยินยอมจากผู้อำนาจให้ความยินยอม ให้ทำการสมรส จะบรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗, มาตรา ๒๐ ประกอบกับ มาตรา ๑๔๔๕ และมาตรา ๑๔๓๖)

การค้าประเพณีของตนเองโดยอิสระ ในที่ที่เป็นสัดส่วน และผู้ค้าจะต้องไม่ทำตนเป็นผู้ระงับหาผู้อื่นมาค้าด้วย ในขณะเดียวกัน รัฐและสังคมจะต้องป้องกันและปราบปรามเครือข่ายและกลไกของการค้าประเพณีโดยเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนแนวคิด เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ของการคุ้มครองหญิง เด็ก และผู้ถูกแสวงประโยชน์จากการค้าประเพณี และจะหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นอภิปรายหลังจากที่ได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในเกี่ยวกับประเด็นนี้แล้ว

สาระสำคัญของอนุสัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ ข้อ ๖ บัญญัติว่า รัฐภาคีจะใช้มาตรการทุกอย่าง รวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการค้าสตรีและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเพณีของสตรีทุกรูปแบบ

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๓๔ ระบุว่า รัฐภาคีรับที่จะคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศที่มีขอบทุกรูปแบบ เพื่อการนี้ รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ทั้งมาตรการภายในประเทศและมาตรการทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องกัน

(ก) การชักจูงหรือบีบบังคับเด็กให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ข) แสวงหาประโยชน์จากเด็กในการค้าประเวณี หรือการกระทำอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเพศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ค) การแสวงหาประโยชน์จากเด็กในการแสดงลามกอนาจาร และที่เกี่ยวกับสิ่งลามกอนาจาร

โดยสรุป อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ใช้แนวทางในการปกป้องคุ้มครองหญิงและเด็กให้ปลอดภัยจากการถูกนำไปแสวงหาประโยชน์ทางเพศ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ ข้อ ๖ เรียกร้องให้รัฐภาคีใช้มาตรการทุกอย่าง ในการปราบปรามการค้าหญิงและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิง

ในการป้องกันแก้ไขปัญหาที่กล่าวมานี้ รัฐจะต้องวิเคราะห์และดำเนินการป้องกันแก้ไขในระดับรากเหง้าของปัญหา ซึ่งอาจเนื่องมาจากความด้อยพัฒนา ปัญหาความยากจน การที่หญิงถูกมองเป็นเหยื่อของความรุนแรง ความไม่รู้หนังสือ ตลอดจนการที่สตรีขาดโอกาสในด้านการศึกษา การฝึกอบรม ตลอดจนขาดโอกาสในการทำงาน

รัฐภาคีจะต้องนำเสนอทางเลือกต่างๆ เพื่อให้ผู้หญิงหลุดพ้นจากการขายประเวณี ทางเลือกเหล่านี้ ได้แก่ การสร้างโอกาสให้ผู้หญิงได้ผ่านกระบวนการฝึกอาชีพ การให้บริการด้านการจัดหางาน รวมทั้ง

การฟื้นฟูชีวิตจิตใจและการสร้างชีวิตใหม่ให้แก่ผู้ที่เคยผ่านอาชีพขายประ
เวณีมาแล้ว^๔

การที่รัฐภาคีเพิกเฉย และปล่อยให้การขูดรีดเอารัดเอาเปรียบ
เกี่ยวกับการค้าประเวณีโดยทั่วไป และการค้าประเวณีของเด็กตลอดจน
สิ่งลามกให้คงดำรงอยู่ต่อไป ย่อมถือได้ว่ารัฐภาคีได้ละเมิดต่อพันธกรณี
ของตนที่มีต่ออนุสัญญาฯ อนึ่ง ความผูกพันของรัฐภาคีตามอนุสัญญาฯ
มิได้มีเพียงแค่การออกกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีความรับผิดชอบที่จะต้อง
ดูแลจัดการให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย^๕

นอกเหนือจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วย
การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ประเทศไทยยังเป็นผู้
ลงนามและมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการในเอกสารและ
ข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ อีก ข้อตกลงเหล่านี้ ได้แก่ ปฏิญญาสากล
ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาปักกิ่ง ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความ
รุนแรงต่อสตรี และข้อมติจากการประชุมสภาโลกเรื่องการแสวงหา
ประโยชน์ทางเพศจากเด็ก เป็นต้น

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

^๕ Discrimination Against Women, อ้างแล้ว

รัฐไทยกับปัญหาการค้าหนิงและเด็ก

นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอดีต ก่อนการประกาศ
ใช้ พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓

รัฐไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าหนิงและเด็กมาตั้งแต่
ศตวรรษที่ ๑๙ และต้นศตวรรษที่ ๒๐ โดยรายงานของสันนิบาตประชาชาติ
(League of Nations) ระบุว่าสยามเป็นแหล่งปลายทางของหนิงและเด็กที่
ถูกนำมาค้า ในสมัยที่สยามมีแรงงานอพยพมาจากประเทศจีนเป็น
จำนวนมาก หนิงและเด็กที่ยากจนเหล่านี้ถูกส่งมาเพื่อแต่งงานกับ
แรงงานจีน เพื่อทำงานบ้าน และเพื่อการค้าประเวณีในประเทศไทย
และมีจำนวนหนึ่งที่ถูกส่งต่อไปยังประเทศมาเลเซีย^๖

การขายบริการทางเพศของคนไทยและกฎหมายภายในที่
เกี่ยวข้องในสังคมโบราณของไทยเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยเวลาในการ
ศึกษาค้นคว้าอย่างละเอียดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ถูกต้องชัดเจน ประเด็นที่
ต้องการวิจัยเพิ่มเติม ได้แก่ประเด็นที่ว่า หลักกฎหมายโบราณของไทย
ซึ่งปรากฏในกฎหมายตราสามดวง และกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗
(พ.ศ.๒๔๕๑) ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายสมัยใหม่ฉบับแรก หลังจาก
ได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีหลักการและ
รายละเอียดในการคุ้มครองหนิงและเด็กมิให้ถูกนำไปแสวงประโยชน์
ทางเพศอย่างไร หรือไม่ และแตกต่างจากหลักกฎหมายปัจจุบันอย่างไร

^๖ ศิริพร สโครบาเน็ค, อ้างแล้ว, ๒๕๔๔

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

ส่วนในประเด็นอื่นๆ ในขั้นนี้กล่าวได้ว่า การค้าประเวณีใน สังคมไทยโบราณ ไม่น่าจะเป็นสถาบันที่เป็นปึกแผ่นแน่นอนหนาเหมือนเช่น ปัจจุบัน สมมุติฐานประการหนึ่ง เนื่องจากสังคมโบราณเป็นสังคม ผัวเดียวหลายเมีย ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่ชายซึ่งมีฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปรียบ จะต้องไปซื้อหาบริการทางเพศจาก ภายนอกครัวเรือน เพราะสามารถมีเมียได้หลายประเภท กิจกรรม เกี่ยวกับการค้าประเวณีในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงถูกจัดให้เป็น ส่วนหนึ่งของชุมชนชาวจีนซึ่งอพยพเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย และผู้ขายประเวณีก็เป็นหญิงต่างชาติ

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของผู้เป็นลูกค้าของโสเภณีในสังคม กรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคปฏิรูปประเทศสมัยรัชกาลที่ ๕ ลูกค้ามีทั้งนักธุรกิจชาวตะวันตกและชาวจีน ตลอดจนกรรมกรชาวจีน ซึ่งทวีจำนวนมากขึ้น รวมทั้งชาวต่างจังหวัดที่เดินทางเข้ามามากขึ้น อันเป็นผลเนื่องจากการปรับปรุงการคมนาคมให้สะดวกขึ้น การปรับเปลี่ยน ระบบการศึกษาสมัยใหม่ ทำให้ผู้เรียนต้องอยู่ในโรงเรียนนานขึ้น ประกอบกับค่านิยมว่า การแต่งงานที่คู่สมรมีอายุเหมาะสมจะทำให้ เป็นผลดีกับครอบครัว ดังนั้น จึงเกิดความนิยมหาความสุขทางเพศ

นอกการสมรสโดยการให้บริการของโสเภณี^๒

การค้าประเวณีโดยหญิงพื้นเมืองในสยาม ไม่ใช่หญิงและเด็กต่างชาติดังที่กล่าวมาข้างต้น ปรากฏเป็นสถาบันที่เป็นรูปเป็นร่างภายหลังจากการเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ ๕ แล้ว เพราะปรากฏว่าทาสหญิงซึ่งถูกปลดปล่อยไม่มีช่องทางทำมาหากิน ดังนั้น จึงได้เกิดผู้รวบรวมทาสหญิงเหล่านี้ ตั้งเป็นช่องหรือสถานค้าประเวณีขึ้น

จนในที่สุด รัฐได้ออกพระราชบัญญัติสัญจรโรค ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) รับรองว่าการค้าประเวณีเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ค้าประเวณีจะต้องจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ และกำหนดบริเวณที่จะใช้เป็นที่ตั้งของสถานค้าประเวณี วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายก็เพื่อความคุ้มครองติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และจัดระเบียบสังคม

ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ คำที่นิยมเรียกโสเภณีคือ “หญิงคนชั่ว” สาเหตุและรากเหง้าของการเข้าสู่อาชีพการค้าประเวณีของผู้หญิง ซึ่งมาจากครอบครัวระดับล่างในสมัยนั้น ดูจะไม่แตกต่างจากสภาพปัจจุบันในสาระสำคัญนัก กล่าวคือ มีทั้งกรณีของผู้หญิงที่ไม่มีโอกาสด้านการศึกษาที่ไม่มีอาชีพอื่นที่จะมีรายได้งาม จึงต้อง “สมัครใจ” ที่จะเข้ามาสู่อาชีพและอาจเป็นผู้ค้าอิสระไม่ต้องการอยู่ในอาณัติของเจ้าสำนักโสเภณี

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

อีกกลุ่มหนึ่งคือ ผู้ที่ถูกเจ้าสำนักโสเภณีหลอกลวงให้มาทำงาน เป็นคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งอาชีพนี้จะเป็นอาชีพหลักของผู้หญิงในระดับล่าง และจะมีการจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อผูกมัดให้อยู่ทำงานด้วยระยะหนึ่ง โดยให้เซ็นรับค่าจ้างล่วงหน้าไป เมื่อเซ็นแล้วเจ้าสำนักก็บอกว่าสัญญาที่เซ็นไปคือ การรับจ้างเป็นโสเภณีและบังคับให้หญิงทำตามสัญญานั้น^๙

บทบาทขององค์การสหประชาชาติต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายของรัฐไทย

ในระบอบเวลานั้นประชาคมโลกได้ให้ความสนใจกับการนำหญิงจากอังกฤษ เพื่อไปค้าในทวีปยุโรปและภูมิภาคอื่นๆ ทำให้เกิดการจัดทำอนุสัญญาหลายฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการค้าหญิงผิวขาวและเด็ก เมื่อต้นศตวรรษที่ ๒๐ และสยามได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับหนึ่ง^{๑๐} ส่งผลให้สยามในสมัยรัชกาลที่ ๗ ต้องออกพระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.๒๔๗๑ เพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้นำหญิงและเด็กหญิงจากต่างประเทศเข้ามาขายประเวณีในประเทศไทย และห้ามการนำหญิงและเด็กหญิงออกไปขายประเวณีในต่างประเทศ

กระแสการกดดันจากองค์การสหประชาชาติในระยะต่อมา ทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่อการค้าประเวณี โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสัญจรโรค ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) ซึ่งมีผลใช้

^๙ สุวดี ธนประสิทธิ์พัฒนา, อ้างแล้ว

^{๑๐} ศิริพร สโคโรบาเน็ค, อ้างแล้ว หมายถึงอนุสัญญาร่วมด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก International Convention to Suppress the Traffick in Women and Children ๑๙๒๑

บังคับมาประมาณ ๕๒ ปี และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปรามการค้า
ประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ สาระสำคัญคือ ยกเลิกระบบการอนุญาตให้มี
การค้าประเวณีโดยวิธีการจดทะเบียน และกำหนดให้การค้าประเวณีใน
บางสถานที่ หรือพฤติการณ์การค้าบางลักษณะผิดกฎหมาย

โดยหลักการจะต้องใช้กฎหมายนี้ควบคู่กันกับประมวลกฎหมาย
อาญา พ.ศ.๒๔๙๙ ซึ่งออกมาใช้บังคับแทนกฎหมายลักษณะอาญา
ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) โดยกฎหมายอาญาจะเป็นบทกฎหมายหลัก
ที่ใช้ลงโทษผู้เป็นธุระจัดหา แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการ
การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ในขั้นนี้กล่าวได้ว่า กฎหมายที่ออกมาแทนที่พระราชบัญญัติ
สัญญาโรค ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) นั้นไม่ถึงกับห้ามการขายประเวณี
โดยสิ้นเชิง จึงใช้คำว่า “ปราม” ไม่ใช่คำว่า “ปราบ” แต่การค้าประเวณี
ต้องทำในสถานที่ที่เป็นส่วนตัว และจะต้องเป็นการขายประเวณีของ
ตนเองอย่างเป็นอิสระและเป็นเอกเทศ โดยจะต้องไม่สร้างเครือข่ายด้วย
การนำผู้อื่นเข้ามาร่วมค้าด้วย ไม่เช่นนั้นจะเป็นความผิดฐานเป็นธุระ
จัดหาตามประมวลกฎหมายอาญา

ลัทธิทหาร ระบบทุนนิยมบริโภคนิยม กับการขยายตัวของ ธุรกิจบริการทางเพศ

(๑) สภาพก่อนมีพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙

ถึงแม้ว่ารัฐจะออกกฎหมายที่ลงโทษการค้าหญิงและเด็ก ทั้งใน
และนอกประเทศ อย่างน้อยมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๑ และต่อเนื่องมา

จนถึงต้นพุทธศตวรรษที่ ๒๕ แต่การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังยังไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่าง ทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ ที่ทำให้ปัญหานี้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว

ปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชนที่มีการอพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่น ทั้งด้วยความสมัครใจ รวมทั้งการโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งเกิดจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเขื่อนกั้นน้ำเพื่อพัฒนาสู่ “ความทันสมัย” การอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองในกลุ่มของแรงงานชาย ทั้งที่เป็นโสดและมีครอบครัวแล้วโดยมิได้นำภรรยาไปด้วย ได้ส่งผลถึงแบบแผนพฤติกรรมทางเพศซึ่งแต่เดิมจำกัดขอบเขตในสถาบันครอบครัวไปสู่การซื้อขายประเวณี ควบคู่กันไปกับการเกิดขึ้นของขบวนการ ล่อลวงบังคับหาหญิงและเด็กมาป้อนตลาดการค้า

สภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยสิ่งยั่วยุทางเพศ ค่านิยมของสังคมที่ส่งเสริมและให้เสรีภาพแก่ชายในการเสาะหาประสบการณ์ทางเพศ อิทธิพลของขบวนการค้าประเวณี การละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากได้รับผลประโยชน์หรือเกรงกลัวอิทธิพล ปัจจัยเหล่านี้ ทำให้ไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หลังจากที่ยอมพล ป. พิบูลสงครามได้ยึดอำนาจตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๐ เป็นต้นมา จนถึงเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กล่าวได้ว่า ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้ลัทธิทหารและตำรวจ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของระบบชายเป็นใหญ่ ผนวกกับการปรับเปลี่ยนประเทศ

ให้เป็นระบบทุนนิยมและบริโภคนิยมอย่างเต็มตัว นับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ภายใต้คำขวัญที่มีส่วนหล่อหลอมความรู้สึกนึกคิดของคนไทยให้คุ้นเคยกับชีวิตสมัยใหม่ว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีเงินใช้ ไร้โรคภัย พาให้สุขสมบูรณ์”

ภายใต้บรรยากาศเช่นนี้ ธุรกิจบริการทางเพศ ในรูปของสถาบันอนุภรรยาตามธรรมเนียมนิยมของผู้มีอำนาจอิทธิพล ซึ่งควรจะสลายตัวไปพร้อมๆ กับการยกเลิกระบบผัวเดียวหลายเมีย ก็ฟื้นคืนชีพอย่างเปิดเผยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง การส่งเสริมการประกวดนางงามในโอกาสต่างๆ ก็เป็นช่องทางที่ทำให้ธุรกิจแมวมองสามารถเสาะหาสาวงามเพื่อไปบำรุงบำเรอผู้มีอำนาจเหล่านี้ พฤติกรรมทางเพศของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับบรรดาสาวงามจำนวนกว่า ๒๐๐ คนซึ่งอยู่ในฐานะอนุภริยาก็ก็น่าจะถูกเปิดเผยขึ้นหลังจากที่ถึงแก่อสัญกรรมไปแล้ว^{๑๑}

นอกจากนี้ ยังมีธุรกิจบริการทางเพศสำหรับผู้ชายในทุกๆ ระดับ พร้อมกันกับการปลูกฝังอุดมการณ์ให้หญิงต้องอดทนและใจกว้างกับพฤติกรรมทางเพศนอกบ้านของสามีผ่านคำปลอบใจที่เป็นสูตรสำเร็จว่าถึงเพศชายจะลุ่มหลงเลเทเมาเพียงไร แต่ในที่สุดก็จะเหมือนนกที่จจะกลับมาตายในรังเดิมของตนเอง ซึ่งอุดมการณ์เช่นว่านี้ก็ได้อำนาจเป็นจริงขึ้น เนื่องจากปัจจุบันพบว่ามีชายที่ติดเชื้อ HIV เอ็ดส์เป็นจำนวนมากที่แพร่เชื้อมีดังกล่าวก่อนแก่ภรรยา ทำให้สถิติของภรรยาและลูกที่ตาย

^{๑๑} ดูบทสัมภาษณ์ วิวาห์ดี ดริยะกุล เดลินิวส์, พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า วิวาห์ดี ดริยะกุล เป็นหนึ่งในอนุภรรยาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อมาถูกจำคุกข้อหาขายเสพติด และเป็นข่าวอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพ้นโทษแล้ว

ด้วยโรคเอดส์ในปัจจุบันนี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

(๒) สงครามอินโดจีน และพระราชบัญญัติสถานบริการ

พ.ศ.๒๕๐๙

ส่วนปัจจัยภายนอกที่ทำให้ธุรกิจบริการทางเพศขยายตัวเติบโตขึ้นอีกมากมาย ได้แก่ การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาในสงครามอินโดจีนในช่วง พ.ศ.๒๕๐๒ – ๒๕๑๒^{๑๑} ในช่วงนี้ได้เกิดสถานเริงรมย์และสถานบริการประเภทต่างๆ ขึ้นอย่างรวดเร็วราวดอกเห็ด เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของทหารอเมริกันซึ่งประจำการอยู่ในประเทศไทยและที่เข้ามาพักรบจากสมรภูมิเวียดนาม สถานบริการเหล่านี้ ได้แก่ ร้านอาหาร สถานอาบอบนวด บาร์ ไนต์คลับ และอาชีพนี้อีกอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ เมียเช่า

สภาพดังกล่าวนี้นำไปสู่การออกพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ โดยรัฐบาลอ้างว่า เพื่อควบคุมสถานบริการบางประเภท “ซึ่งดำเนินการไปในทางกระทำความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี และจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิงไม่เหมาะสม เป็นเหตุให้เยาวชนเอาเยี่ยงอย่างประพฤติดนเลื่อมทราวมลง”^{๑๒}

ผลในทางกฎหมายของการประกาศใช้ พ.ร.บ. สถานบริการฯ ก็คือ รัฐบาลรับสถานะทางกฎหมายของโรงน้ำชา สถานเต้นรำ สถานอาบ

^{๑๑} แผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๒๕ – ๒๕๔๔) หน้า ๑๒ - ๔๖

^{๑๒} หลักการและเหตุผลในการบัญญัติ พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ ในช่วงของการปรับปรุงงานเขียน (กรกฎาคม ๒๕๔๗) ร่าง พ.ร.บ. สถานบริการฉบับใหม่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา

อบบวด ฯลฯ และรับรองสถานภาพของ “หญิงพาร์ทเนอร์” “หญิงบำเรอ” และ “หญิงบริการ” ที่จัดหาไว้ในสถานบริการและสถานเริงรมย์ต่างๆ ที่เปิดกิจการมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมาย อีกทั้ง ยังเป็นการส่งเสริมให้มีการเปิดสถานที่เหล่านี้ขึ้นมาอีกอย่างมากมาย

ทั้งๆ ที่ เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่า สถานบริการเหล่านี้เป็นกิจการบังหน้าการค้าประเวณี เพราะฉะนั้น การประกาศใช้ พ.ร.บ. สถานบริการฯ ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการค้าประเวณีในสถานบริการ หรืออย่างน้อยก็เป็นแหล่งพบปะเบื้องต้นในการตกลงซื้อขายประเวณี เพราะก็เป็นที่เห็นกันอยู่ชัดเจนแล้วว่า การที่หญิงจะต้องไปทำงานคลุกคลีใกล้ชิดกับชายผู้มาใช้บริการ เช่น การเป็นคู่นอนในบาร์ไนท์คลับ ตลอดจนการที่หญิงต้องให้บริการแก่ชายในสถานที่มืดชิด เช่น สถานอาบอบนวด ย่อมนำไปสู่การซื้อขายประเวณีได้ง่าย

ถึงแม้ว่ากฎหมายจะลงโทษเจ้าของและผู้จัดการสถานบริการที่อนุญาตให้มีการค้าประเวณีในสถานบริการของตน (มาตรา ๑๐ พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓) แต่ในทางปฏิบัติรัฐก็ไม่สามารถไปตรวจตราดูแลสถานบริการต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง เพราะฉะนั้นหลังจากที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. สถานบริการฯ แล้ว ธุรกิจการค้าประเวณียิ่งขยายตัวในลักษณะที่เปิดเผยมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็ไม่มีมีการยกเลิก พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณีฯ

ดังนั้น พ.ร.บ. สถานบริการฯ และ พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณีฯ จึงมีลักษณะขัดแย้งและเป็นอุปสรรคต่อกันและกัน นอกจากสถานบริการ

แล้ว กิจการโรงแรมก็เติบโตขยายตัวขึ้นเป็นอันมากในช่วงสงครามเวียดนาม ซึ่งโรงแรมเหล่านี้ก็เป็นแหล่งใหญ่ของการค้าประเวณีด้วย

ควรต้องกล่าวย่ำว่า ไม่ใช่เฉพาะทหารอเมริกันหรือชาวต่างชาติเท่านั้นที่เป็นผู้ใช้บริการทางเพศ แต่การเที่ยวเตร่ในสถานเริงรมย์ และการใช้บริการอาบอบนวด ได้กลายมาเป็นวิถีชีวิตสมัยใหม่ของชาวยไทย การใช้หญิงขายบริการทางเพศเป็นรางวัล หรือสิ่งตอบแทนในการรับรอง และการเจรจาธุรกิจ กลายเป็นประเพณีปฏิบัติ และมีส่วนอย่างมากที่เปลี่ยนค่านิยมและวิถีคิดของสังคมไทย สถานเริงรมย์และสถานบริการที่หรูหรา ย้ายมาตั้งตระหง่านอยู่ในย่านธุรกิจใหญ่ หรือไม่กี่กิโลเมตร แต่สะดวกสบายเป็นสโมสรส่วนตัว (member club) รับแต่นักการเมือง ข้าราชการชั้นสูง และนักธุรกิจทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

สภาพเหล่านี้ได้เปลี่ยนโฉมหน้าและภาพพจน์ของ “ช่องนางโลม” ซึ่งชุกชอนตัวอยู่ในตรอกแคบๆ ภายใต้รั้วสังกะสีสูงๆ โทรมๆ ที่เคยเป็นมาในอดีต ดังนั้น ผลในการออกพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ก็คือการที่รัฐยอมรับสถานะทางกฎหมายของสถานบริการเหล่านี้ และได้มีการตบแต่งโฉมหน้าของกิจการค้าประเวณี ซึ่งเคยถูกเหยียดหยามในสังคมไทย ให้กลายเป็นธุรกิจเพื่อความรื่นรมย์และการพักผ่อนหย่อนใจของชายที่ทันสมัย

เมื่อสหรัฐอเมริกาต้องพ่ายแพ้ในสงครามอินโดจีน และภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ขบวนการประชาธิปไตยได้ประสบความสำเร็จในการเรียกร้องให้ถอนฐานทัพอเมริกันออกจากประเทศ

ไทย แต่นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล ตลอดจนการ
 ดัชนีของผู้ประกอบการและผู้เป็นธุรกิจจัดหา ประกอบกับความนิยมของ
 ชายต่างชาติในด้านการท่องเที่ยวทางเพศ (sex tour) และค่านิยมของ
 สังคมไทยที่หล่อหลอมความคิดของทั้งชายและหญิง ว่าเสรีภาพทางเพศ
 โดยไม่มีขอบเขตของชายไทยเป็นวิถีปกติ

ปัจจัยที่กล่าวมาเหล่านี้ ทำให้การค้าประเวณียังคงดำรงอยู่ต่อไปได้
 ย่านพัฒนพงศ์ พัทยา เป็นสถานที่ที่ชาวต่างประเทศทั้งชายและหญิง
 ใฝ่ฝันที่จะมาสัมผัสในความประหลาดพิศดารของสังคมไทยผ่านการ
 แสดงการร่วมเพศ (sex show) ประเภทต่างๆ ที่แสดงกันอย่างโจ่งครึ่ม
 กลางเมืองหลวง และจะเห็นว่าในระยะหลังๆ มีการเปิดตลาดกลางคืน
 ขายสินค้าๆ นอกเหนือจากการขายบริการทางเพศหรือการแสดงทางเพศ

ดังนั้น การค้าประเวณีและการแสดงทางเพศจึงเป็นจักรกล
 สำคัญที่ทำให้ธุรกิจอื่นๆ ยืนอยู่ได้ ไม่ว่าจะเป็นร้านค้าร้านอาหารเครื่องดื่ม
 หาบเร่แผงลอย ร้านขายยา คลินิกรักษาพยาบาลได้รุ่ง ฯลฯ รวมไปถึง
 คนขับแท็กซี่ที่จะต้องหาข้อมูลเกี่ยวกับการขายบริการทางเพศไว้แนะนำ
 ผู้โดยสารต่างประเทศ เพื่อรายได้ที่มากกว่ารายได้ปกติหลายเท่าตัว

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙
 จึงบัญญัติขึ้นโดยขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงที่ต้องการบังคับควบคุม
 การค้าประเวณี แต่ในทางความเป็นจริง ปรากฏว่ากฎหมายนี้กลับ
 มีบทบาทกระตุ้นให้ปัญหาขยายตัวรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ด้วยประโยชน์ทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้าเหล่านี้ ทำให้คนกลุ่มหนึ่งในสังคมไทยมัวเมากับการตักตวงเงินทอง และสังคมโดยทั่วไปมีนัยกับปัญหา ดูเหมือนว่าจะยอมจำนนกับการหาทางออกที่สร้างสรรค์สำหรับทุกฝ่าย แต่สภาพที่ดำรงอยู่เช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อสังคมไทยโดยรวม เนื่องจากการขายบริการทางเพศได้กลายมาเป็นสัญลักษณ์และเครื่องหมายการค้าของประเทศ ทำให้หญิงไทยที่ต้องเดินทางไปต่างประเทศ มักถูกหน่วยตรวจคนเข้าเมืองตั้งข้อสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี และถูกปฏิบัติต่ออย่างถูกเหยียดหยาม

นางสายสุรี จุติกุล อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งดูแลงานด้านกิจการสตรีเคยเล่าประสบการณ์ส่วนตัวให้ผู้เขียนและคนอื่นๆ ฟังโดยเปิดเผยว่า ตนและลูกสาวเคยถูกตำรวจตรวจคนเข้าเมืองส่องกักตัวไว้ที่สนามบิน โดยตำรวจตั้งข้อสงสัยว่าตนเป็น “มาม่าซัง”ที่กำลังจะนำสาววัยรุ่นไปขาย ปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของต่างประเทศยังทำให้ “ผู้หญิงที่ดี” หลายคน ยิ่งเพิ่มความเกลียดชังต่อ “ผู้หญิงเลว” ที่ค้าประเวณีมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าพลังของระบบทุนนิยมและบริโภคนิยม ได้มีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้เกิดการขายบริการทางเพศของกลุ่มนักเรียนและนักศึกษา ซึ่งจะมีรายงานข่าวในสื่อมวลชนถี่ขึ้นทุกวัน และเป็นปัญหาลังคมใหญ่ที่ทุกฝ่ายต้องขบคิดหาทางออกที่เหมาะสม

การที่ประเทศไทยถูกใช้เป็นฐานทัพในช่วงสงครามเวียดนาม และเป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวทางเพศ ส่งผลให้ธุรกิจการค้าประเวณีเติบโตอย่างรวดเร็ว ศิริพร สະโครบาเนค สรุปว่า ไม่มีทวีปใดที่ไม่มีหญิงและเด็กไทย ถูกนำไปค้าเพื่อจุดมุ่งหมายต่างๆ กัน โดยเฉพาะเพื่อการบังคับค้าประเวณี และในขณะเดียวกันก็ไม่มีทวีปใดที่ไม่มีหญิงและเด็กถูกนำมาค้าในประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้เองในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยจึงกลายเป็นทั้งประเทศต้นทาง ปลายทางและทางผ่านของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก และตกเป็นเป้าที่ถูกกล่าวถึงอย่างสม่ำเสมอในเวที รายงานระดับโลกและระดับภูมิภาค ในเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนของหญิงและเด็กทั้งไทยและต่างชาติ เพราะรัฐบาลไทยได้ปล่อยให้มีการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับค้าประเวณี บังคับใช้แรงงานอย่างเปิดเผย และไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในอันที่จะจัดการกับปัญหานี้ได้^{๑๓}

ภาพลักษณ์ของหญิงไทยและประเทศไทยในประชาคมโลกจึงเชื่อมโยงไปกับธุรกิจบริการทางเพศอย่างแยกไม่ออก ไม่ว่าหญิงไทยที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือสังคมไทยจะชอบภาพลักษณ์นี้หรือไม่ก็ตาม

ปัญหาการสิทธิสตรีกับการท่องเที่ยวทางเพศ

การวิเคราะห์สาเหตุและรากเหง้าของปัญหาที่หญิงและเด็กต้องขายบริการทางเพศ เริ่มขึ้นในกลุ่มผู้นำนักศึกษาหญิง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย และเรียกร้องความเสมอภาค

^{๑๓} ศิริพร สະโครบาเนค, ๒๕๔๔, อ้างแล้ว

ทางเพศ ช่วงก่อนเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖

กิจกรรมส่วนนี้ ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสถานภาพสตรีบางประการ กล่าวคือ ความเข้มแข็งของขบวนการเรียกร้องสิทธิสตรีในกลุ่มนักศึกษา ได้นำไปสู่การรณรงค์เพื่อให้งดการจัดงานประกวดนางสาวไทย หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อยู่หลายปี เนื่องจากถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเหยียดฐานะของผู้หญิง ให้เป็นเพียงวัตถุทางเพศ (sex object) นอกจากนั้นยังมีนักศึกษาหญิงบางกลุ่ม ได้จัดกิจกรรมไปทัศนศึกษาในสถานสงเคราะห์ของรัฐบาล เพื่อเยี่ยมเยียนหญิงผู้ค้าประเวณีที่ถูกส่งตัวไปรับการสงเคราะห์ รวมทั้งการที่ผู้นำนักศึกษาหญิงออกมาวิพากษ์วิจารณ์การเอารัตเอาเปรียบทางเพศในขบวนการนักศึกษาโดยผู้นำนักศึกษาชาย ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม กิจกรรมเหล่านี้ก็ต้องยุติลงเนื่องจากเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ต่อมาเมื่อการเมืองกลับคืนสู่สภาพที่ผ่อนคลายหลังจากที่รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียรถูกยึดอำนาจ และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการรื้อฟื้นกิจกรรมนักศึกษารวมทั้งการก่อตั้งกลุ่มกิจกรรมของประชาชนในด้านต่างๆ

หนึ่งในกลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ในช่วงเวลานี้ ได้แก่ “กลุ่มเพื่อนหญิง”^{๙๔} ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาอาสาสมัครเอกชน ที่มีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องให้รัฐ ให้สิทธิและการคุ้มครองแก่ผู้หญิง โดยให้ความสำคัญเป็น

^{๙๔} ปัจจุบันคือมูลนิธิเพื่อนหญิง

พิเศษต่อผู้หญิงระดับรากหญ้า กลุ่มเพื่อนหญิงได้ประสานงานกับองค์กรผู้หญิง ในภูมิภาคเอเชีย ในการเคลื่อนไหวคัดค้านการท่องเที่ยวทางเพศ (sex tour) ของนักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่น โดยได้ยื่นหนังสือประท้วงต่อนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ที่เดินทางมาเยือนประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่มเพื่อนหญิงได้สร้างความสนใจของสังคม ต่อประเด็นการค้าหญิงและเด็กเป็นอย่างมาก

ในช่วงนั้นได้มีความเคลื่อนไหวขององค์กรผู้หญิงกลุ่มอนุรักษ์นิยม ซึ่งได้เสนอให้มีการจดทะเบียนผู้ค้าประเวณี โดยให้เหตุผลว่า จะได้ประโยชน์หลายประการ ตั้งแต่การควบคุมการแพร่ระบาดของโรค การคุ้มครองหญิงผู้ค้าให้ปลอดภัยจากการขูดรีดและเอารัดเอาเปรียบ จากทั้งตำรวจและขบวนการค้าหญิง และรัฐสามารถที่จะจัดเก็บภาษีจากการค้าประเวณีได้ด้วย มีข้อสังเกตว่า ผู้นำระดับสูงของรัฐบาลในสมัยนั้น ก็มีความเห็นในแนวที่สนับสนุนให้ใช้ธุรกิจบริการทางเพศเป็นกลไกในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

ในช่วงเวลานั้นได้เกิดกรณีที่ตำรวจได้จับกุมแรงงานหญิงคนหนึ่งซึ่งเพิ่งจะเลิกจากการทำงานกะดึก และรอรถเมล์อยู่บริเวณสวนลุมพินี โดยตำรวจได้ตั้งข้อหาว่าเตร็ดเตร่ขายประเวณี เป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณีฯ สมาชิกของกลุ่มเพื่อนหญิง ได้ช่วยเหลือดำเนินคดีจนพ้นจากข้อหานี้

วิธีการที่ตำรวจจับกุมผู้หญิงในที่สาธารณะ พร้อมทั้งยึดเยียดข้อหาค้าประเวณี เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า แม้กระทั่งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๔๓ ก็ได้มีการจับกุม นางไกร บุญครอง ซึ่งยืนรอ

นอกจากกลุ่มเพื่อนหญิงแล้ว ในช่วงเวลาใกล้เคียงได้มีการจัดตั้งองค์กรสตรีรุ่นใหม่ขึ้นอีก อาทิ กลุ่ม Empower ซึ่งปัจจุบันคือมูลนิธิพิทักษ์สิทธิหญิงบริการ และศูนย์ข่าวผู้หญิง ซึ่งปัจจุบันคือมูลนิธิผู้หญิง ทั้งสององค์กรนี้ได้มีบทบาทอันสำคัญยิ่ง ในการศึกษาทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและความต้องการของหญิงที่เข้าสู่การบริการทางเพศ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการจัดกิจกรรมด้านการช่วยเหลือและให้ความรู้กับผู้ขายบริการ องค์กรทั้งสองได้นำข้อมูลข่าวสารต่างๆ มาเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งทำให้สังคมไทยเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรากเหง้าของปัญหา และเห็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาย่างสร้างสรรค์มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม พนักงานบริการได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่า ในการจัดทำทะเบียนประวัติพนักงานตามพระราชบัญญัติสถานบริการ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานตำรวจนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้วิธีการเดียวกันกับการจัดทำทะเบียนอาชญากร ในเรื่องนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีมติว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของพนักงานบริการ และให้ยุติวิธีการดังกล่าว

การจัดตั้งองค์กรเฉพาะด้านการค้าหญิงและเด็ก

แต่เดิมกระทรวงมหาดไทยจะเป็นกระทรวงหลักในการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กและการค้าประเวณี โดยกรมตำรวจจะดูแลด้านการปราบปราม กรมอัยการดูแลด้านการ

ห้องคดี ในขณะที่กรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน กรมแรงงาน จะดูแลด้านการป้องกัน และกรมประชาสัมพันธ์จะดูแลงานด้านการ สงเคราะห์ฟื้นฟูผู้ค้าประเวณี ที่จะต้องเข้ารับการสงเคราะห์หลังจากที่ได้ รับโทษทางอาญาตาม พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ แล้ว

แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า ไม่มีการประสานงานกันระหว่างกรม เหล่านี้ ดังจะเห็นได้จากแผนแม่บทของกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) ซึ่งให้ความสำคัญกับการป้องกันการนำหญิงและ เด็กหญิงมาค้าประเวณี และการให้การสงเคราะห์แก่ผู้ค้าประเวณี แต่แผนงานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งระบุคดีประทุษร้าย ต่อเพศเป็นคดีสำคัญ แต่ไม่ได้กล่าวถึงการล่อลวงบังคับค้าประเวณีเลย มี ข้อสังเกตว่า แผนแม่บทนี้เป็นแผนงานในระยะหลัง ที่สังคมมีความตื่น ตัวยในเรื่องการค้าหญิงและเด็กมากแล้ว

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าจุดหักเหสำคัญที่นำไปสู่มิติใหม่ของการ สร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก มี จุดเริ่มต้นในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยรัฐบาลแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการพัฒนากิจกรรมและบทบาทสตรี ในคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ เพื่อตอบสนองต่อปัสตรีสากลและทศวรรษสตรีขององค์การ- สหประชาชาติ คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้จัดทำแผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๒๔ - ๒๕๔๔ ซึ่งตีพิมพ์ใน ปีพ.ศ.๒๕๒๓)

แผนพัฒนาสตรีระยะยาวได้ทำการศึกษาสภาพปัญหา และ แนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ผู้เขียนได้รับมอบหมาย

ให้ทำการศึกษาสถานภาพทางกฎหมายและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงหลายกลุ่ม รวมทั้งผู้หญิงที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบริการทางเพศด้วย หลังจากนั้นอีกประมาณเกือบ ๑๕ ปี เมื่อรัฐบาลได้จัดทำนโยบายและแผนหลักงานสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕ - ๒๕๕๔) ซึ่งตีพิมพ์ปีพ.ศ.๒๕๓๗) ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ศึกษาในเรื่องเดียวกันอีก

เมื่อย้อนกลับไปดูงานวิจัยของทั้ง ๒ ครั้งแล้วสรุปได้ว่า แม้จะมีการสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ ด้วยการบัญญัติกฎหมายใหม่ๆ ตามที่ได้มีการเสนอแนะไว้ในงานวิจัยทั้ง ๒ ช่วง แต่สภาพปัญหาต่างๆ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ ก็ยังมิได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก^{๑๖}

ถึงแม้พัฒนาการที่ผ่านมาจะให้ผลไม่เป็นที่พอใจนัก แต่ก็กล่าวได้ว่า ในเชิงของการวางโครงสร้างของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กนั้น ประเทศไทยได้เดินมาในทิศทางที่ถูกต้องแล้ว กล่าวคือ นับแต่ได้มีการก่อตั้ง คณะกรรมการพัฒนาสตรีแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๒๖) ซึ่งต่อมาในปีพ.ศ.๒๕๓๒ ได้พัฒนาไปเป็นคณะกรรมการส่งเสริมประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.)^{๑๗} เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐที่กำกับดูแลงานด้านสตรี

^{๑๖} ดู มาลี พฤษพงษ์สาวลี ในรายงานชื่อ “สตรีกับกฎหมาย” ตีพิมพ์ใน แผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๔๔) และ “สตรีกับกฎหมาย” โดย มาลี พฤษพงษ์สาวลี ตีพิมพ์ใน นโยบายและแผนหลักงานสตรี (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๔๔) หน้า ๑๒-๔๔ ถึงหน้า ๑๒-๕๐

^{๑๗} ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๔๕ งานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ซึ่งเดิมเคยสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ได้โอนไปอยู่ในสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การดำเนินงานด้านสตรีในทุกด้าน รวมทั้งด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กก็มีได้ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยแห่งเดียวอีกต่อไป แต่ได้มีการประสานงานกับทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่าในระยะหลังได้มีการปรับปรุงส่วนราชการ ทำให้มีการแยกหน่วยงานหลายหน่วยออกไปจากกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้อง มีหน่วยงานกลางที่จะประสานเชิงนโยบาย รวมทั้งการผลักดันโครงการนำร่องเชิงรุก เช่น คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ยิ่งมีมากขึ้น นับตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๓๒ เป็นต้นมา กสส. ได้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการกระตุ้นให้ทุกฝ่ายให้ความสำคัญต่อสตรี และผลักดันให้ปรับเปลี่ยนสถานภาพของสตรีให้ดีขึ้น

ในด้านโครงสร้างการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบข้อบังคับขึ้น เพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับสตรีในทุกๆ ด้าน รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองทางเพศแก่ผู้หญิงด้วย และที่ผ่านมาเนื่องจากการทำความผิดเกี่ยวกับเพศต่อผู้หญิงมีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในหมวดการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศในสาระสำคัญ ๒ ประการ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นธุรกิจบริการทางเพศ ได้แก่

(๑) กำหนดให้การกระทำชำเราเด็กหญิงอายุไม่เกิน ๑๕ ปี ซึ่งมีไช่ภริยาของตนเป็นความผิดไม่ว่าเด็กหญิงนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักมาตรา ๒๗๗ ประมวลกฎหมายอาญา

ซึ่งแต่เดิมกำหนดอายุไว้เพียง ๑๓ ปี บทบัญญัตินี้น่าจะมีส่วนช่วยในการยับยั้งปัญหาโสเภณีเด็กได้^{๑๘}

(๒) ขยายความคุ้มครองมิให้นำหญิงหรือเด็กหญิงไม่ว่าจะอยู่ในเกณฑ์อายุใดไปค้าประเวณี หรือแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ทั้งนี้ โดยมิต้องพิจารณาว่าหญิงหรือเด็กหญิงนั้นยินยอม หรือไม่ยินยอม กฎหมายเดิมจำกัดการคุ้มครองเพียงแค่อายุ ๑๘ ปี^{๑๙}

นอกจากผลงานด้านการแก้ไขกฎหมายของคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบข้อบังคับแล้ว กลไกสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีอีกกลไกหนึ่ง ที่คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติได้สร้างขึ้น ได้แก่ คณะอนุกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหารูขี้เป็ดบริการทางเพศ (ปปพ.) และภายใต้คณะอนุกรรมการดังกล่าว มีคณะทำงานประสานการปฏิบัติการแก้ปัญหาบริการทางเพศ นอกจากนี้ กสส. ยังได้กระตุ้นให้หน่วยงานอื่นจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการขึ้นในหน่วยงานของตน เช่น ศูนย์ประสานงานป้องกันและปราบปรามการค้าโสเภณีเด็กและการใช้แรงงานเด็ก ในกรมตำรวจ (ศสร.ตร) การกระตุ้นให้ใช้มาตรการเชิงรุกในการป้องกันปัญหามากขึ้น

การป้องกันและแก้ไขปัญหามีแนวโน้มจะชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นเมื่อได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหารูขี้เป็ดบริการ

^{๑๘} ดูมาตรา ๒๔๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๕)

^{๑๙} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฉบับที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓

ทางเพศ ปีพ.ศ.๒๕๓๙ และได้ผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้สำเร็จ กฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ พ.ร.บ. มาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๔๐

ต่อมาในปีพ.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 (นายอิระวัชย์ จันทรประเสริฐ) ประธานคณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติ (นางศรีศักดิ์ ไทยอารี) และผู้แทนเครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก (นางศิริพร สะโครบาเน็ค) บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญอย่างยิ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลง เรื่อง “แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๖” ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ เนื่องจากบันทึกข้อตกลงฉบับแรก ได้ใช้ในการดำเนินการมาเป็นเวลา ๔ ปี รวมทั้งได้มีการข้อคิดเห็นเชิงปฏิบัติจากผู้เกี่ยวข้อง ให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบัน และมีความครอบคลุมสมบูรณ์เหมาะสมยิ่งขึ้น บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ ลงนามโดย ผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนองค์กร/หน่วยงานของประเทศไทยและระหว่างประเทศ และผู้แทนจากสถานทูต

นอกจากนี้ยังได้มีการทำบันทึกข้อตกลงอีก ๓ ฉบับ ได้แก่

(๑) บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง

(๒) บันทึกข้อตกลงเรื่อง การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน กรณี การค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

(๓) บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณี เด็กและหญิง ซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ทางจังหวัดภาคเหนือ พ.ศ.๒๕๔๖

นอกจากบันทึกข้อตกลงที่ใช้ภายในประเทศแล้ว รัฐบาลไทย โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังได้ทำบันทึกข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วย 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 ๒๕๔๖ 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 ๑๙๙๙) มีสาระสำคัญว่า

- (๑) ให้พุ่งเป้าหมายไปที่การกำจัดการนำเด็กมาค้าประเวณี
- (๒) ให้ตระหนักถึงสถานการณ์ต่างๆ ที่ผู้ค้าประเวณีผู้ใหญ่ เผชิญอยู่ และให้พยายามกำจัดการคุกคามในลักษณะต่างๆ
- (๓) ให้พิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้างต่างๆ ที่ทำให้การค้าประเวณีดำรงอยู่ได้ โดยไม่เฟื่องแต่เฉพาะตัวผู้ค้าประเวณีเท่านั้น

รายงานฉบับนี้ ยังได้กล่าวถึงธุรกิจต่อเนื่องที่รายรอบกิจการการค้าประเวณี และมีข้อเสนอแนะบางประการที่จะเสนอต่อไป

ในปีพ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีการแก้ไขวิธีการสืบพยานและการสอบปากคำ ในกรณีที่เด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เป็นผู้เสียหาย หรือเป็นผู้ต้องหา^{๒๐} หลักการสำคัญของกฎหมายใหม่นี้ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่เด็ก ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

^{๒๐} ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๔๒

โดยการกำหนดให้นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ ได้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับพนักงานสอบสวน ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการจัดสถานที่ที่เป็นสัดส่วนในการสอบปากคำ และมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น วิกิตำสน์ มาใช้ในการบันทึกปากคำด้วย

กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

โดยสรุปกล่าวได้ว่า ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้าและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของสตรี อย่างเพียงพอที่น่าจะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ และข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ได้ กฎหมายบางฉบับอยู่ในระหว่างการแก้ไข ซึ่งควรต้องเร่งรัดผลักดันให้สำเร็จ จำแนกออกเป็น ๓ ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

ประเภทที่ ๑ กฎหมายห้ามการค้าและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของสตรีโดยตรงและกฎหมายที่สนับสนุนการลงโทษ ได้แก่

(๑) ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๔๙๙ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง

(๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙

(๓) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปราม
การค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐^{๒๑}

(๔) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

(๕) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.
๒๕๔๒

**ประเภทที่ ๒ กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของสตรีซึ่งจะ
ต้องไม่มีการค้าประเวณี ได้แก่**

(๑) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙

(๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑

ประเภทที่ ๓ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก

แต่เดิมกฎหมายประเภทนี้ จะเป็นกฎหมายควบคุมความ
ประพฤติที่ไม่สมควรของนักเรียนและนักศึกษาในสังกัดกระทรวง
ศึกษาธิการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ มีมาตรการป้องกันการซื้อขาย
ประเวณี ในกลุ่มนักเรียนนักศึกษาด้วย กฎหมายประเภทนี้ ได้แก่
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ และประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๒๙๔ พร้อมทั้งกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

^{๒๑} ปัจจุบัน คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก ตามมาตรฐานรัฐธรรมนูญและ
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส
คนพิการ และผู้สูงอายุ กำลังยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
โดยเฉพาะหญิงและเด็ก พ.ศ. เพื่อนำมาใช้แทน พระราชบัญญัติ มาตรการในการ
ป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐

ต่อมาได้มีความพยายามที่จะยกเลิกและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ ๑ (๒๓ กันยายน ๒๕๓๕ - ๑๙ เมษายน ๒๕๓๘) ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการยกเลิกกฎหมายในรูปประกาศของคณะปฏิวัติ ที่ออกมาใช้บังคับในสมัยรัฐบาลเผด็จการทหาร ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ ได้ใช้เวลาในการปรับปรุงแก้ไขมาเป็นเวลานาน และเพิ่งจะประสบผลสำเร็จในช่วงสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยในที่สุด ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๗

นอกจากกฎหมายทั้ง ๓ ประเภท 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 แม้จะบัญญัติขึ้นต่างยุคสมัยกัน แต่มีหลักการสอดคล้องตรงกันว่า การค้าหญิงและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิงเป็นความผิด หรือเป็นเรื่องที่ไม่พึงข้องเกี่ยวกับ กฎหมายแต่ละฉบับมีสาระสำคัญสังเขป ดังนี้

ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๔๙๙

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

จะเห็นว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้นมา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขลักษณะความผิดเกี่ยวกับเพศบ่อยครั้งที่สุด ทั้งนี้เพื่อกำหนดมาตรการการคุ้มครองที่มีรายละเอียดมากขึ้น และมีการเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้น บทบัญญัติเหล่านี้สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อให้บรรลุหลักการของอนุสัญญาฯ ได้ เนื่องจากกฎหมายอาญาห้ามมิให้นำหญิงหรือเด็กไปเพื่อการอนาจาร หรือเพื่อการสนองความใคร่ของผู้อื่น ซึ่งอาจเป็นการเข้าข่ายการนำหญิงและเด็กไปค้าประเวณี หรือแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิงหรือเด็ก ประมวลกฎหมายอาญาจะลงโทษผู้กระทำถึงแม้ว่าหญิงหรือเด็กที่ถูกนำไปนั้นจะยินยอมก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นอันตรายต่อความสงบสุข และศีลธรรมของสังคมโดยรวม

นอกจากนี้ ยังมีความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องอีก เนื่องจาก ประมวลกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญค่อนข้างมาก จึงจะกล่าวถึง รายละเอียดหลังจากที่ได้ให้ภาพรวมของกฎหมายเกี่ยวข้องแล้ว

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า ประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙

กฎหมายฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติพิเศษที่ออกมาใช้บังคับ แทนพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งใช้บังคับมา ๓๖ ปี จึงล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและแนวคิดสมัยใหม่ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายเฉพาะที่จะต้องใช้ประกอบกันไปกับประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายหลัก โดยเฉพาะในเรื่องที่กฎหมายหลักมิได้บัญญัติไว้ จะอธิบายหลักการและสาระสำคัญต่อไป

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปราม การค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐

กฎหมายฉบับนี้ยกเลิก พ.ร.บ. การค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งประกาศใช้บังคับมาเกือบ ๗๐ ปี โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ ขยายขอบเขตของความคุ้มครองซึ่งแต่เดิมจำกัดเฉพาะหญิงและเด็กหญิง ไปยังเด็กชายด้วย โดยให้ความหมายว่า เด็กหมายถึง บุคคลที่อายุไม่เกิน ๑๘ ปีบริบูรณ์ ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุเดียวกันกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

กฎหมายฉบับนี้ ห้ามบุคคลต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ที่เข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก เข้ามาในราชอาณาจักร ถ้าเข้ามาแล้ว แต่ถ้าพฤติการณ์ยังไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ไปรายงานตัว หรือถ้าชัดเจน อาจถูกเพิกถอนการอนุญาตเข้าเมืองได้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พ.ศ.๒๕๔๒

กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจาร หญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็ก และผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานค้าประเวณี เป็นความผิดมูลฐาน ซึ่งนำไปสู่การใช้อำนาจของรัฐ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ซึ่งได้แก่อำนาจในการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ที่สงสัยว่าจะได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน และให้ทำการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการยึดทรัพย์เป็นของแผ่นดินได้

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙

อนุญาตให้มีการเปิดสถานบริการประเภทต่างๆ 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 ร้องเงี้ง และสถานที่ที่มีอาหารสุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บําเรอสำหรับปฏิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือมีบริการการนวดให้แก่ลูกค้า นอกจากนี้มาตรา ๑๖ ยังห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้เป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงและเด็ก

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖

แต่เดิมเนื้อหาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ และฉบับที่ ๒๙๔ พร้อมด้วยกฎกระทรวง มีสาระสำคัญว่า สถานศึกษาและผู้ปกครองต้องร่วมกันสอดส่องดูแลความประพฤติของนักเรียนและนักศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อมิให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการซื้อขายประเวณี เที้ยวเตร่ยามวิกาล หรือมั่วสุมในสถานบริการ อันอาจนำไปสู่อบายมุขต่างๆ ถ้าฝ่าฝืนก็จะถูกตักเตือน เรียกบิดามารดามาทำ

ประกันทัศนทัศน์บน ถ้ายังไม่เชื่อฟังก็อาจถูกส่งตัวไปเข้าโรงเรียนหรือสถานศึกษาพิเศษ และนำกระบวนการทางอาญามาบังคับใช้อย่างเข้มงวด

เมื่อพิจารณาจากสาระของกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่า น่าจะเป็นกลไกสำคัญที่จะควบคุมความประพฤติของนักเรียนนักศึกษาให้ห่างไกลจากกิจกรรมอันเกี่ยวกับการค้าประเวณี อย่างไรก็ตาม การเติบโตขยายตัวทางวัตถุ อันเป็นผลมาจากระบบทุนนิยมและลัทธิบริโภคนิยม ทำให้ธุรกิจด้านนี้ขยายตัวไปในทุกหย่อมหญ้า และเป็นการยากที่จะตรวจตราดูแล พฤติกรรมทางเพศของเด็กและเยาวชนไทย ก็ได้แปรเปลี่ยนไปอย่างมาก และกล่าวได้ว่ากำลังอยู่ในสภาวะวิกฤติที่จะต้องดำเนินแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะมีทั้งกรณีของการมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันสมควรจนนำไปสู่การตั้งครรภ์ที่ยังไม่พร้อม การทำแท้ง และการขายประเวณี รวมทั้งพบว่าเยาวชนยังทำการเป็นธุระจัดหา อีกด้วย

เมื่อศึกษาหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ แล้วพบว่า กฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมกว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ และ ฉบับที่ ๒๙๔ กล่าวคือมิได้มุ่งแต่เฉพาะการควบคุมประพฤติอันไม่เหมาะสมของนักเรียนและนักศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น แต่ยังสามารถขยายขอบเขตไปถึงสถาบันการศึกษาของภาคเอกชนด้วย และด้วยเหตุที่มีการปฏิรูประบบราชการ และโอนงานของทบวงมหาวิทยาลัยไปอยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น นักเรียนและนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐจึงมาอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายให้คำจำกัดความว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ ยกเว้นผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส (มาตรา ๔) ดังนั้น นักศึกษาที่มีอายุ ๑๘ ปี บริบูรณ์แล้ว จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ จึงต้องนำบทบัญญัติเรื่องการใช้อำนาจปกครองของบิดามารดาและผู้ปกครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะครอบครัวมาใช้บังคับ ประเด็นนี้อาจถือว่าเป็นช่องว่างของกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันมีเยาวชนที่อายุเกิน ๑๘ ปี ที่อาจมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก กล่าวถึงภารกิจ ๓ ด้าน ที่มีต่อเด็ก อันได้แก่ การสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพ และการส่งเสริมความประพฤติ ความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เห็นได้จากกรณีที่มาตรา ๖ กำหนดให้รัฐมนตรีถึง ๔ กระทรวง เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีของ ๔ กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงยุติธรรม

โครงสร้างของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบด้วย กลไก ๓ ระดับ/ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ (มาตรา ๗) คณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๑๖) และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด (มาตรา ๑๗) องค์ประกอบของคณะกรรมการเหล่านี้ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญด้าน

สังคมสงเคราะห์ ครู จิตวิทยา กฎหมาย แพทย์ วิชาชีพละ ๒ คน โดยต้องมีผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนวิชาชีพอย่างน้อย ๑ คน และมีข้อกำหนดในทุกระดับว่าผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม (มาตรา ๗, มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเพศของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นการส่งเสริมสถานภาพ บทบาท และการมีส่วนร่วมในระดับการวางแผนและการตัดสินใจของเพศหญิง

คณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน งบประมาณ และมาตรการในการสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก และมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน ที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษา การสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก รวมทั้งมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่ทั้งของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตงานทั้งสามด้าน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการคุ้มครองเด็ก กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด รวมทั้งมีอำนาจในการให้คำแนะนำและเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขเกี่ยวกับที่อยู่ในขอบข่าย (มาตรา ๑๔)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กประกอบด้วย หมวดต่างๆ และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหเกี่ยวกับการนำเด็กมาแสวงหาประโยชน์ในทางเพศโดยสังเขป ดังนี้

หมวดที่ ๒

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

(๒) **หน้าที่ของผู้ปกครอง** กำหนดให้ผู้ปกครอง มีหน้าที่ให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตน ตามสมควรแก่ชนบทธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแล มิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ (มาตรา ๒๓)

(๓) **หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ** กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอ หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ไม่ว่าเด็กจะมีผู้ปกครองหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแล และตรวจสอบสถานทีของรัฐและเอกชน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของพระราชบัญญัตินี้ เพื่อรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องต่อไป (มาตรา ๒๔)

(๔) **การปกป้องคุ้มครองเด็กจากการปฏิบัติโดยมิชอบของผู้ปกครอง และบุคคลอื่นๆ** มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ กำหนดแนวทางการป้องกันมิให้ผู้ปกครองหรือบุคคลอื่น ปฏิบัติต่อเด็ก

อย่างไม่เหมาะสม เช่น การใช้หรือยินยอมให้เด็กเข้าไปในสถานการค้า
ประเวณี การบังคับขู่เข็ญ ใช้ ชักจูง ยุยงส่งเสริม หรือยอมให้เด็กแสดง
หรือกระทำการอื่นที่มีลักษณะลามกอนาจาร^{๒๒}

(๕) การกำหนดหน้าที่ช่วยเหลือเบื้องต้นและการรายงาน

มาตรา ๒๙ กำหนดให้ประชาชนโดยทั่วไปที่พบเห็นว่า เด็กตก
อยู่ในสถานที่ที่ต้องได้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพ ทำ
หน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น และแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มี
อำนาจหน้าที่โดยตรงโดยไม่ชักช้า นอกจากนี้ ยังกำหนดหน้าที่ให้แพทย์
พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข
ที่รับตัวเด็กไว้รักษาพยาบาล ครู อาจารย์ หรือนายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ดูแล

^{๒๒} มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า ผู้ปกครองต้องไม่กระทำการดังต่อไปนี้

- (๑) ทอดทิ้งเด็กไว้ในสถานรับเลี้ยงเด็ก หรือสถานพยาบาล หรือไว้กับบุคคลที่
รับจ้างเลี้ยงเด็ก หรือที่สาธารณะ หรือสถานที่ใด โดยเจตนาที่จะไม่รับเด็ก
กลับคืน
- (๒) ละทิ้งเด็กไว้ ณ สถานที่ใดๆ โดยไม่จัดให้มีการป้องกันดูแลสวัสดิภาพ
หรือให้การเลี้ยงดูที่เหมาะสม
- (๓) จงใจหรือละเลยไม่ให้เป็นการแจ้งการดำรงชีวิตหรือสุขภาพอนามัย จนน่า
จะเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก
- (๔) ปฏิบัติต่อเด็กในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการ
ของเด็ก
- (๕) ปฏิบัติต่อเด็กในลักษณะที่เป็นการเลี้ยงดูโดยมิชอบ

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ไม่ว่าเด็กจะยินยอม
หรือไม่ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการ ดังต่อไปนี้

- (๑) กระทำหรือละเว้นการกระทำ อันเป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจ
ของเด็ก
- (๒) จงใจหรือละเลยไม่ให้เป็นการแจ้งการดำรงชีวิต การรักษาพยาบาลแก่เด็กที่
อยู่ในความดูแลของตน จนน่าจะเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก
- (๓) บังคับ ขู่เข็ญ ชักจูง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควร
หรือน่าจะทำให้เด็กมีความประพฤติดูเสี่ยงต่อการกระทำผิด

เด็กที่เป็นศิษย์หรือลูกจ้าง จะต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โดยไม่ชักช้า หากเป็นที่ปรากฏแน่ชัดหรือน่าสงสัยว่าเด็กถูกทารุณกรรม หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการเลี้ยงดูโดยไม่ชอบ

อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทลงโทษในกรณีที่บุคคลที่ได้กล่าวมาแล้ว ละเว้นหรือฝ่าฝืน^{๒๐๓} เพียงแต่มีบทคุ้มครองการแจ้งหรือการรายงานของ บุคคลเหล่านั้นในมาตรา ๒๙ วรรคท้ายว่า การแจ้งหรือการรายงานตาม มาตรานี้ เมื่อได้กระทำการโดยสุจริตย่อมได้รับการคุ้มครอง และไม่ต้อง รับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง

-
- (๔) โฆษณาทางสื่อมวลชนหรือเผยแพร่ด้วยประการใด เพื่อรับเด็กหรือยกเด็กให้ แก่บุคคลอื่นที่มีปัญหาของเด็ก เว้นแต่เป็นการกระทำของทางราชการหรือ ได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้ว
- (๕) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ส่งเสริม ยินยอม หรือกระทำด้วยประการใดให้เด็กไป เป็นขอทาน เด็กเร่ร่อน หรือใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทานหรือการกระทำ ผิด หรือกระทำด้วยประการใดอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก
- (๖) ใช้ จ้าง หรือวานเด็กให้ทำงานหรือกระทำการ อันอาจเป็นอันตรายแก่ร่างกาย หรือจิตใจ มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโต หรือขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็ก
- (๗) บังคับ ชูเชิญ ใช้ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กเล่นกีฬาหรือให้ กระทำการใดเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการค้า อันมีลักษณะเป็นการขัดขวาง ต่อการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็ก หรือมีลักษณะเป็นการทารุณ- กรรมต่อเด็ก
- (๘) ใช้หรือยินยอมให้เด็กเล่นการพนันไม่ว่าชนิดใด หรือเข้าไปในสถานที่เล่นการ พนัน สถานค้าประเวณีหรือสถานที่ที่ห้ามมิให้เด็กเข้า
- (๙) บังคับ ชูเชิญ ใช้ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กแสดง หรือ กระทำการอันมีลักษณะลามกอนาจาร ไม่ว่าจะไปเพื่อให้ได้มาซึ่งค่า ตอบแทน หรือเพื่อการใด
- (๑๐) จำหน่าย แลกเปลี่ยน หรือให้สุราหรือบุหรี่แก่เด็ก เว้นแต่การปฏิบัติทางการ แพทย์ ถ้าการทำความผิดตามวรรคหนึ่ง มีโทษตามกฎหมายอื่นที่หนักกว่า ก็ให้ลงโทษตามกฎหมายนั้น

^{๒๐๓} ดูรายละเอียดในหมวด ๙ บทกำหนดโทษ

หมวด ๓ และหมวด ๔ การสงเคราะห์เด็ก และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๐ ได้กำหนดลักษณะของเด็กประเภทต่างๆ ที่พึงได้รับการสงเคราะห์ และการคุ้มครองสวัสดิภาพ ซึ่งถ้ามีการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องจริงจัง ก็น่าจะเกิดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามีให้เด็กเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีได้^{๒๔}

หมวดที่ ๗ การส่งเสริมความประพฤตินักเรียนและนักศึกษา

มาตรา ๖๓ กำหนดให้โรงเรียนและสถานศึกษา จัดให้มีระบบงานและกิจกรรม ในการแนะแนวให้คำปรึกษาและฝึกอบรมแก่

^{๒๔} มาตรา ๓๒ บัญญัติว่าเด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์ได้แก่

- (๑) เด็กเร่ร่อน หรือเด็กกำพร้า
 - (๒) เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดหลง ณ ที่ใดที่หนึ่ง
 - (๓) เด็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดูได้ด้วยเหตุใดๆ เช่น ถูกจำคุก กักขัง พิกการ ทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง ยากจน เป็นผู้เยาว์ หย่า ถูกทิ้งร้าง เป็นโรคจิตหรือโรคประสาท
 - (๔) เด็กที่ผู้ปกครองมีพฤติกรรมหรือประกอบอาชีพไม่เหมาะสม อันอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางร่างกายหรือจิตในของเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแล
 - (๕) เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูโดยมิชอบ ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถูกทารุณกรรม หรือตกอยู่ในภาวะอื่นใด อันอาจเป็นเหตุให้เด็กมีความประพฤติเสื่อมเสียในทางศีลธรรมอันดี หรือเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ
 - (๖) เด็กพิกการ
 - (๗) เด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก
 - (๘) เด็กที่อยู่ในสภาพที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า เด็กที่พึงได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพได้ ได้แก่
- (๑) เด็กที่ถูกทารุณกรรม
 - (๒) เด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด
 - (๔) เด็กที่อยู่ในสภาพที่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นักเรียน นักศึกษา และผู้ปกครอง เพื่อส่งเสริมความประพฤติที่เหมาะสม ความรับผิดชอบต่อสังคม และความปลอดภัยแก่นักเรียนนักศึกษา ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา ๖๔ กำหนดให้นักเรียนและนักศึกษาต้องประพฤติตนตามระเบียบของโรงเรียน และสถานศึกษา

ถ้ามีการฝ่าฝืนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ สามารถนำตัวไปมอบให้แก่ผู้บริหารของสถาบันการศึกษา เพื่อทำการสอบถามและอบรมสั่งสอนหรือลงโทษตามระเบียบ การลงโทษให้ทำเท่าที่สมควรเพื่อการอบรมสั่งสอน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารสถาบันการศึกษาจะแจ้งให้ผู้ปกครองว่ากล่าวตักเตือนอีกชั้นหนึ่งก็ได้ (มาตรา ๖๕ และ คู่มາตรา ๖๖ ประกอบ)

ความเชื่อมโยงของกฎหมาย ๓ ฉบับ

ปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล ได้แก่ ความเข้าใจในความเชื่อมโยงของกฎหมาย ๓ ฉบับที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ กล่าวคือ จะต้องเข้าใจหลักการ สาระสำคัญ กระบวนการ และจุดเชื่อมต่อของการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งจะขยายความโดยสังเขป

ประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญาเฉพาะลักษณะความผิดเกี่ยวกับเพศที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มีบทลงโทษการกระทำความผิดในฐานต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำความผิดฐานเป็นธุระจัดหาหญิงไปเพื่อการอนาจารหรือเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น (มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓) ซึ่งแต่เดิมกฎหมายคุ้มครองหญิงที่มีอายุไม่เกิน ๑๘ ปีบริบูรณ์เท่านั้น แต่ต่อมาได้ขยายการคุ้มครองโดยไม่จำกัดอายุ และเพิ่มโทษให้หนักขึ้น ในกรณีที่เป็นการกระทำต่อผู้ที่มีอายุไม่เกิน ๑๘ ปี และต่อบุคคลที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ต่อมาได้มีการขยายความคุ้มครองตามสองมาตรานี้ไปยังชายด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ถูกกระทำจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๓๐ และ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๔๐)

(๒) การกระทำความผิดฐานพรากผู้เยาว์อายุกว่า ๑๕ ปี แต่ยังไม่ถึง ๑๘ ปี เพื่อหาทำไรหรือเพื่อการอนาจาร แม้ผู้เยาว์จะเต็มใจไปด้วย (มาตรา ๓๑๙) มาตรานี้คุ้มครองผู้เยาว์ทั้งสองเพศ นอกจากนี้ยังมีมาตรา ๓๒๐ ลงโทษผู้ใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีการข่มขืนใจ พาหรือส่งคนออกนอกราชอาณาจักร อีกด้วย

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

(๔) การกระทำความผิดฐานร่วมประเวณีกับเด็กหญิงซึ่งอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ซึ่งมีไช่ภริยาของตน (มาตรา ๒๗๗) มาตรานี้อาจใช้ลงโทษผู้เที่ยวโสเภณีเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ได้

(๕) ความผิดฐานเป็นผู้ดำรงชีพจากรายได้ของหญิงที่ค้าประเวณี ซึ่งเป็นการกระทำที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็น “แมงดา” ยกเว้นเป็นการดำรงชีพของผู้ที่ผู้ค้าประเวณีมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมที่จะต้องเลี้ยงดู (มาตรา ๒๔๖)

(๖) ความผิดฐานค้าหรือเผยแพร่สิ่งลามก (มาตรา ๒๔๗)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

พ.ศ. ๒๕๓๙

ในช่วงก่อนที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๐๓ ผู้เขียนในฐานะคณะทำงานของคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ได้เสนอให้ทำการสังเคราะห์หลักกฎหมาย ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ. การค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๔๗๑ พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๐๓ ฯลฯ ให้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและความสะดวกในการบังคับใช้ โดยผู้เขียนและคณะทำงานเสนอให้เรียกร่างกฎหมายใหม่นี้ว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าหญิง เด็ก และเยาวชน พ.ศ.”^{๒๕}

แต่คณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเห็นว่าไม่อาจบัญญัติกฎหมายที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมในทุกเรื่องไว้ในฉบับเดียวกันได้ จึงใช้วิธีพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายฉบับ

^{๒๕} ดู มาลี พุทธิพงษ์ศาลี. “สตรีกับกฎหมาย” ใน นโยบายและแผนหลักงานสตรีระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๔). อ้างแล้ว หน้า ๑๒ - ๔๘.

และปรากฏผลเป็น กฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ และ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๔๐

หลักการและสาระสำคัญที่แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓ ที่ถูกยกเลิกไปและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ ปรัชญาและอุดมการณ์ของกฎหมาย

คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ซึ่งมีผู้เขียนร่วมอยู่ด้วยคนหนึ่ง เห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องกำหนดภาระกิจ (function) ที่ชัดเจนของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐ และมีให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ ดังนั้นจึงใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีฯ เพื่อเน้น “การป้องกัน” และการปกป้องคุ้มครองและสงเคราะห์ช่วยเหลือ ผู้ค้าหรือกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่ตลาดการค้า และเน้น “การปราบปราม” ผู้เป็นธุระจัดหา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการดำรงอยู่และความเป็นปึกแผ่นของธุรกิจทางเพศ

สาระสำคัญของประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีหลายส่วนเป็นไปตามข้อเสนอของผู้เขียนในบท “สตรีกับกฎหมาย” มีรายละเอียดดังนี้^{๒๖}

^{๒๖} ดู มาลี พุทธิพงษ์สวัสดิ์. “สตรีกับกฎหมาย” ในนโยบายและแผนหลักงานสตรีระยะยาว. อ้างแล้ว หน้า ๑๒ - ๔๔ ถึง ๑๒ - ๕๐

(๑) ยืนยันหลักการว่าการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิงและเด็ก เป็นการค้ำมนุษย์ที่ต้องถูกลงโทษ

การค้าหญิงและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิง เป็นความผิดอาญาที่มีโทษจรรยา รัฐจะต้องลงโทษผู้เป็นธุระจัดหาหญิงและเด็กมาค้าประเวณี ไม่ว่าจะเป็นการค้าในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักร^{๒๗} (ข้อเสนอนี้ได้รับการบัญญัติในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๓ และในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ๒ ฉบับนี้)

(๒) เพิ่มโทษให้นักขึ้น

เพิ่มโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี ให้ใกล้เคียงกับโทษในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งไม่สุจริต มักให้ความช่วยเหลือแก่ผู้แสวงหาประโยชน์ โดยการหลบเลี่ยงไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีโทษหนัก แต่กลับไปฟ้องตามพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี ซึ่งมีโทษเบาว่า ดังนั้น เมื่อมีการบัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้มีการเพิ่มอัตราโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี คือ มีโทษจำคุกสูงสุดถึง ๒๐ ปี และโทษปรับสูงถึงสี่แสนบาท

^{๒๗} มาตรา ๔ ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร ต้องรับโทษตามกฎหมาย การกระทำความผิดในเรือไทย หรือในอากาศยานไทย ไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ให้ถือว่ากระทำความผิด

ฐานความผิดและอัตราโทษ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและ
ปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ มีดังนี้

๑. ผู้จัดหาผู้ทำการค้าประเวณีมาให้อีกผู้หนึ่ง ผู้รับพาตัวผู้ที่
ถูกจัดหามาเพื่อการค้าประเวณี หรือผู้สนับสนุนให้มีการค้าประเวณี
อัตราโทษต่ำสุดจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๓ ปี ปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ - ๖๐,๐๐๐
บาท และอัตราโทษสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้คือ โทษจำคุก ๒๐ ปี
หรือ ปรับ ๔๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๙)

๒. บิดามารดา หรือผู้ปกครองของบุคคลซึ่งมีอายุไม่เกิน
๑๘ ปี ซึ่งรู้ว่ามีกระทำความผิดตามมาตรา ๙ วรรคสอง วรรคสาม
หรือวรรคสี่ ต่อผู้อยู่ในความปกครองของตนและมีส่วนรู้เห็นเป็นใจให้มี
การกระทำความผิดนั้น (มาตรา ๑๐) นอกจากนี้ บิดามารดาหรือ
ผู้ปกครองของผู้ค้าประเวณี ที่กระทำความผิดตามมาตรา ๕ มาตรา ๖
และมาตรา ๗ ซึ่งมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลที่อยู่ในความปกครอง
กระทำการค้าประเวณี อาจถูกสั่งเพิกถอนอำนาจปกครองได้ (มาตรา ๑๓)

การลงโทษบิดามารดาและการเพิกถอนอำนาจปกครองนี้ถูก
วิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่ไม่คุ้นเคยกับระบบกฎหมายเป็นอันมากว่าเป็นการ
ซ้ำเติมบิดามารดาและผู้ปกครองซึ่งมีปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่แท้ที่จริง
การเพิ่มโทษและการเพิกถอนอำนาจปกครอง เป็นหลักกฎหมายที่มีอยู่
ในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งลักษณะครอบครัว

มาช้านานแล้ว เพียงแต่ไม่มีการบังคับใช้เท่านั้น^{๒๔} นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายอาญาจะมีเหตุบรรเทาโทษตามมาตรา ๗๘^{๒๕} อย่างไรก็ตามมีข้อควรพิจารณาว่า กรณีเช่นนี้จะยกเป็นเหตุขอบรรเทาโทษได้หรือไม่

๓. เจ้าของกิจการ ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการการค้าประเวณี หรือสถานค้าประเวณี มีระวางโทษหนักเบาตามอายุของผู้ถูกนำมาค้าประเวณี โดยมีโทษจำคุกตั้งแต่ ๓ ปี ถึง ๒๐ ปี และโทษปรับตั้งแต่ ๖๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๑๑)

๔. ผู้หนึ่งวงเหนียวกักขังฯ เพื่อข่มขืนใจผู้อื่นให้ค้าประเวณี มีโทษจำคุกและโทษปรับ ตามความรุนแรงของการกระทำ โดยจำคุกตั้งแต่

^{๒๔} ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๔๕ บัญญัติว่า ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๗ ทวิ มาตรา ๒๗๗ ตริ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๙ มาตรา ๒๘๐ มาตรา ๒๘๒ หรือมาตรา ๒๘๓ เป็นการกระทำแก่ผู้สืบสันดาน ศิษย์ซึ่งอยู่ในความดูแล ผู้อยู่ในความควบคุมตามหน้าที่ราชการ หรือผู้อยู่ในความปกครองในความพิทักษ์หรือในความอนุบาล ผู้กระทำความผิดระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้นๆ หนึ่งในสาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๘๒ บัญญัติว่า ถ้าผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถโดยคำสั่งของศาลก็ดี ใช้อำนาจปกครองเกี่ยวแก่ตัวผู้เยาว์โดยมิชอบก็ดี ประพฤติชั่วก็ดี ในกรณีเหล่านี้ ศาลจะสั่งเอง หรือจะสั่งเมื่อญาติของผู้เยาว์ หรืออัยการร้องขอให้ถอนอำนาจปกครองเสียบางส่วน หรือทั้งหมดก็ได้ ถ้าผู้ใช้อำนาจปกครองล้มละลายก็ดี หรือจัดการทรัพย์สินของผู้เยาว์ในทางที่ผิดอาจเป็นภัยก็ดี ศาลจะสั่งตามวิธีในวรรคหนึ่ง ให้ถอนอำนาจจัดการทรัพย์สินเสียก็ได้

^{๒๕} ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๗๘ วรรคสอง บัญญัติว่า เหตุบรรเทาโทษนั้น ได้แก่ ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใจเลอาเบาปัญญา ตกอยู่ในความทุกข์อย่างสาหัส มีคุณความดีมาแต่ก่อน รู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น ลูกโทษต่อเจ้าพนักงาน หรือให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา หรือเหตุอื่นที่ศาลเห็นว่า มีลักษณะทำนองเดียวกัน

๑๐ ปี จำคุกตลอดชีวิต หรือโทษประหารชีวิต ในกรณีที่ผู้ถูกหน่วงเหนี่ยว กักขังถูกประทุษร้ายจนถึงแก่ความตาย นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิด หรือสนับสนุนการกระทำความผิด โดยระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑๕ - ๒๐ ปี และมีโทษปรับตั้งแต่ ๓๐๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๑๒)

(๓) การลงโทษผู้ให้บริการจากผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ จึงมีบทลงโทษผู้ให้บริการ ในกรณีที่กระทำชำเรา หรือกระทำอื่นใดเพื่อ สำเร็จความใคร่ของตนเองหรือผู้อื่น ถ้าเป็นการกระทำแก่บุคคลที่อายุ ต่ำกว่า ๑๕ ปี แต่ยังไม่เกิน ๑๘ ปี ในสถานการณ์การค้าประเวณี โดยผู้ถูก กระทำจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๓ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาท ถึง ๖๐,๐๐๐ บาท ถ้าผู้ถูกกระทำชำเรา อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๒ ปี ถึง ๖ ปี และโทษ ตั้งแต่ ๔๐,๐๐๐ - ๑๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สถานการณ์การค้าประเวณีตามกฎหมายฉบับนี้มีความหมายที่กว้าง ขววงครอบคลุมมาก^{๓๐} แต่ถ้าเป็นการกระทำต่อคู่สมรสของตน โดยมีใช่ เพื่อสำเร็จความใคร่ของผู้อื่นไม่เป็นความผิด (ดูมาตรา ๔ และมาตรา ๘)

^{๓๐} พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีมาตรา ๔ บัญญัติว่า “สถานการณ์การค้าประเวณี” หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เพื่อการค้าประเวณี หรือยอมให้มีการค้าประเวณี และให้ หมายความว่ารวมถึงสถานที่ที่ใช้ในการติดต่อหรือจัดหาบุคคลอื่นเพื่อกระทำการค้าประเวณีด้วย

(๔) การลงโทษผู้ค้าประเวณี

ในช่วงการร่างกฎหมายในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) มีข้อเสนอแนะจากกรรมการร่างบางท่านรวมทั้งผู้เขียนให้ยกเลิกการลงโทษผู้ค้าประเวณี (decriminalization) โดยให้เหตุผลว่า ผู้ค้าประเวณีมิใช่เป็นอาชญากร ที่ประชุมได้ถกเถียงประเด็นนี้กันอย่างกว้างขวาง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากแรงกดดันจากส่วนราชการบางแห่ง ในที่สุดได้ปรับโทษของผู้ค้าประเวณีตามความรุนแรงของพฤติกรรมและเป็นโทษที่ระบุไว้ในกฎหมายกล่าวคือ

๑. ความผิดตามมาตรา ๕ ซึ่งมีโทษเบาที่สุด คือปรับไม่เกิน ๑๐๐๐ บาท เป็นความผิดฐานเข้าติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเร้าบุคคลตามถนนหรือสาธารณะสถาน หรือกระทำการดังกล่าวในที่อื่นใด เพื่อการค้าประเวณีอันเป็นการเปิดเผยและน่าอัปอาย หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณชน

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

๓. ความผิดตามมาตรา ๗ ซึ่งมีบทลงโทษหนักที่สุด คือ ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๖ เดือนถึง ๒ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ - ๔๐,๐๐๐

บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ลักษณะของความผิดฐานนี้ ได้แก่ การโฆษณาชักชวน หรือแนะนำด้วยเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ หรือกระทำให้แพร่หลายด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะ ในลักษณะที่เห็นได้ว่าเป็นการเรียกร้อง หรือการติดต่อเพื่อการค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่น มาตรานี้จะครอบคลุมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการติดต่อโฆษณาเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กด้วย

(๕) การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์จากเชิงรับมาเป็นเชิงรุก

(๕.๑) เน้นการฟื้นฟูสภาพจิตใจและชีวิตของหญิงและเด็กที่ถูกนำมาค้า และให้โอกาสในการพัฒนา

เป็นที่น่ายินดีที่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการด้านนิติบัญญัติ และมาตรการด้านบริหาร ที่ผู้เขียนเสนอแนะไว้ในแผนพัฒนาสตรีระยะยาวฯ และนโยบายและแผนหลักงานสตรีฯ ได้บรรลุเป้าหมายในระดับหนึ่ง ประเด็นหลักที่เสนอไว้ ได้แก่ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการนำหญิงและเด็กมาค้าประเวณี และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิงและเด็ก จะต้องดำเนินการอย่างครบวงจร และให้ความสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม จะมุ่งแต่เพียงด้านใดด้านหนึ่งไม่ได้ นอกจากนี้ ยังได้เรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทลงโทษเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มิให้เพ่งโทษไปเฉพาะผู้ค้าประเวณีเหมือนกับที่เป็นมาในอดีต

ทั้งสองประเด็นนี้กล่าวได้ว่า ได้มีความก้าวหน้าไปอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ให้สอดคล้องกับหลักการที่ได้เสนอไว้ อีกทั้งกฎหมายฉบับใหม่ยังได้มีการสร้างกลไกและเครือข่าย ในการประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การผลักดันให้เกิดบันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์และเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๕๔๖ ดังที่ได้กล่าวมา ยังเป็นการสร้างแนวทางการทำงานรูปธรรมที่ครบวงจร ซึ่งถ้าได้ทำตามที่ได้ตกลงไว้ ย่อมจะทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ และวัตถุประสงค์ที่ไม่เป็นธรรมต่างๆ คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน

จะเห็นได้ว่าแม้การรณรงค์แก้ไขผลักดันปัญหาที่กล่าวมานี้จะเริ่มจากกลุ่มหญิงและเด็กหญิงก่อน แต่ในที่สุดก็ได้สร้างอานิสงค์ให้แก่เด็กชาย และชาย ที่อ่อนแอและด้อยโอกาส มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้แสวงประโยชน์ด้วย จึงกล่าวได้ว่า กิจกรรมทั้งหลายที่กล่าวมานี้เป็น การดำเนินการเพื่อประโยชน์ในทางที่ถูกต้องของมนุษยชาติโดยแท้ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงจะเป็นการปลูกฝังและเสริมสร้างเจตคติและค่านิยมใหม่ของสังคมต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา หลังจากที่ได้เปี่ยมเบนมาเป็นเวลานาน

(๕.๒) การสร้างกลไกหลักในการทำงาน^{๓๐}

กลไกสำคัญตามกฎหมายฉบับใหม่นี้ ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ก.อ.ค.) ซึ่งมีทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ก.อ.ค. ระดับชาติ มีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน และมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ ส่วน ก.อ.ค. ประจำจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ

^{๓๐} หน่วยงานในกลไกหลักเหล่านี้ จะต้องปรับเปลี่ยนตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติ ให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๗๓ ให้แก้ไขคำว่า “กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม” เป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้ ให้แก้ไขตำแหน่งข้าราชการในระดับต่างๆ ให้สอดคล้องกัน โดยงานเขียนนี้ได้แก้ไขถ้อยคำต่างๆ ให้เป็นปัจจุบัน โดยใช้อักษรตัวดำระบุไว้

โดยหน่วยงานหลักที่สำคัญในการป้องกันที่จะต้องรับภาระแทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งภายใต้กรมนี้มีสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กระทรวงใหม่นี้ต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอื่นๆ ตามวิสัยทัศน์ของกระทรวงฯ ซึ่งระบุว่า “เป็นองค์การและกลไกระดับชาติที่เอื้ออำนวยและประสานเชื่อมโยงกับภาคทุกภาค เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีบริการ สวัสดิการ และการคุ้มครองอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและเสมอภาค สามารถช่วยเหลือ พัฒนา ครอบคลุ้ม และชุมชน ให้เป็นสังคมสันติสุข น่าอยู่ และยั่งยืน”

ตราบดที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็ยังคงต้องใช้กฎหมายเหล่านี้ไปพลางก่อน โดยต้องใช้ประกอบกับบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกัน และเรื่องการดำเนินงานฯ ทั้ง ๓ ฉบับ ที่ได้กล่าวมาแล้ว

รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน โดยมีเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พ.ม.จ.) เป็นกรรมการและเลขานุการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.อ.ค. ทั้งสองระดับ ประกอบด้วย ๒ ส่วน ส่วนแรก ได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และส่วนที่สอง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าประเวณี และกฎหมาย กำหนดว่าผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย ๕ คน ต้องได้รับการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งดำเนินงานในองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าประเวณี

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ทั้ง ๒ ระดับนี้ กว้างขวางครอบคลุมมาก และถ้าปฏิบัติได้จริง ก็น่าจะทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าประเวณีและเด็กกมาแสวงหาประโยชน์ทางเพศได้ 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. เสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการปฏิบัติตามมาตรา ๒๖

๗. เสนอแนะรัฐมนตรีระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถานแรกรับ และสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ

๘. วางระเบียบรับตัวและดูแลผู้ถูกควบคุมตามมาตรา ๒๑

๙. วางระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีส่งตัวบุคคลไปยังสถานแรกรับและสถานคุ้มครองพัฒนาอาชีพ ตลอดจนกำหนดระยะเวลาในการรับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ 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 แผนปฏิบัติการ ป้องกันและแก้ไขปัญหารัฐกิจบริการทางเพศ และบันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการ กรณีการค้าหญิงและเด็ก ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๔๒

(๕.๓) การปรับเปลี่ยนระบบการสงเคราะห์และการพัฒนาอาชีพ ให้เป็นบทบาทเชิงรุกและเชิงป้องกัน

ตามหลักกฎหมายเก่า (มาตรา ๑๑ และ มาตรา ๑๔ พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๐๓) ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มี อำนาจส่งตัวผู้ค้าประเวณี ซึ่งได้รับโทษทางอาญาตามคำพิพากษาของ ศาลแล้ว ไปรับการสงเคราะห์ตามสถานสงเคราะห์ของกรมประชา- สงเคราะห์ ในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี ซึ่งการสงเคราะห์ประกอบด้วย การรักษาตัวจากโรค และการฝึกอาชีพ ในระหว่างที่รับการสงเคราะห์นี้ อธิบดีอาจพิจารณาให้ผู้รับการสงเคราะห์ไปทำงานกับผู้อื่นซึ่งยินยอมรับไว้ หรือไปประกอบอาชีพภายนอกสถานสงเคราะห์ก็ได้

ในกรณีที่ผู้รับการสงเคราะห์หลบหนีไปจากสถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ที่อธิบดีกำหนดให้ไปทำงานหรือประกอบอาชีพ ผู้รับการ สงเคราะห์จะต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งจะเห็นว่าตามกฎหมายเก่าเป็นการสงเคราะห์ในระบบบังคับ แต่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักการใหม่ ดังนี้

๑. การบังคับส่งเคราะห์และการฝึกอาชีพผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือ มาตรา ๖ เป็นบุคคลอายุยังไม่เกิน ๑๘ ปี และไม่ปรากฏว่าเป็นผู้ต้องหา หรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่น ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุก หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุกให้พนักงานสอบสวนในกรณีที่ได้เปรียบเทียบคดีแล้ว แจ้งกรมประชาสงเคราะห์เพื่อดำเนินการจัดส่งตัวผู้นั้นไปเพื่อรับการดูแลในสถานแรกรับที่มีเขตรับผิดชอบ (มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง) และให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการส่งตัวผู้ค้าประเวณีซึ่งอายุยังไม่เกิน ๑๘ ปี ไปอยู่ภายใต้การคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ แทนการพิพากษาลงโทษ หรือจะผนวกทั้งการพิพากษาลงโทษและการสั่งให้ได้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพก็ได้ (มาตรา ๓๔)

โดยหลักกฎหมายดังกล่าว มาจากแนวคิดการใช้อำนาจปกครองของรัฐ ในการดูแลผู้กระทำความผิดที่ยังเป็นผู้เยาว์อยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเป็นกรณีที่บิดามารดาหรือผู้ปกครอง มีส่วนรู้เห็น เป็นใจกับการค้าประเวณี และถูกลงโทษ และถูกถอนอำนาจปกครองตามมาตรา ๑๐ และ มาตรา ๑๓

๒. การสงเคราะห์และฝึกอาชีพผู้ค้าประเวณีที่มีอายุเกิน ๑๘ ปี

กรณีตามข้อ ๑. รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการสงเคราะห์และฝึกอาชีพผู้ค้าประเวณีที่มีอายุไม่เกิน ๑๘ ปีเท่านั้น แต่ถ้าอายุเกินกว่านี้ จะใช้ระบบบังคับส่งเคราะห์ไม่ได้ จะต้องใช้ระบบสมัครใจ (มาตรา ๓๒ และ มาตรา ๓๔) หลักกฎหมายนี้แตกต่างไปจากหลักกฎหมายเก่า ซึ่งจะเป็น

ระบบการบังคับส่งเคราะห์และฝึกอาชีพโดยไม่จำกัดอายุ ซึ่งเป็นวิธีการที่ผู้ค้าประเวณีจะเกรงกลัวยิ่งกว่าการถูกลงโทษทางอาญาเสียอีก เหตุผลของหลักกฎหมายนี้เห็นว่าผู้ที่อายุเกิน ๑๘ ปี เป็นผู้ใหญ่แล้ว ควรจะเห็นคุณค่าและประโยชน์ของการส่งเคราะห์และฝึกอาชีพด้วยตนเอง

อีกหลักการหนึ่งที่แตกต่างไปจากกฎหมายเก่าคือ การเปิดกว้างให้ผู้ที่มีประสบปัญหาสมัครใจเข้ารับการส่งเคราะห์และการฝึกอาชีพเองโดยไม่จำเป็นที่จะต้องถูกดำเนินคดีมาก่อน วิธีการนี้จึงเป็นการทำงานเชิงรุกและเชิงป้องกันก่อนจะเกิดปัญหาขึ้น อีกทั้ง ยังเป็นการให้การส่งเคราะห์และขยายโอกาสด้านการศึกษาและการฝึกอาชีพ ให้แก่ผู้ด้อยโอกาสด้วย สถิติผู้รับการส่งเคราะห์และคุ้มครองในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๓๙ - เมษายน ๒๕๔๓ ปรากฏว่า มีผู้เข้ารับการส่งเคราะห์รวมทั้งหมด ๑,๐๔๑ คน มีเพียง ๑๗๖ คนเท่านั้น ที่เป็นสตรีที่กระทำผิดตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีฯ ที่เหลืออีก ๘๖๕ คน เป็นผู้ที่มีประสบปัญหาและสมัครใจเข้ารับการส่งเคราะห์ ซึ่งในจำนวนนี้มีชาวต่างชาติอยู่ ๔๒ คน

๓. มาตรการป้องกันอื่นๆ

สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายป้องกันการขยายตัวของการค้าหญิงและเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมุ่งเน้นมิให้ผู้ค้าประเวณีเด็กที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี

ดังนั้น จึงต้องดำเนินกิจกรรมเชิงป้องกันในลักษณะต่างๆ ได้แก่ การอบรมให้ความรู้และการฝึกอาชีพให้แก่สตรีกลุ่มเสี่ยงและครอบครัว เพื่อป้องกันการถูกล่อลวง รวมทั้ง การสนับสนุนให้จัดตั้งกลุ่มอาชีพ เมื่อผ่านการฝึกอบรมแล้ว โดยกรมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีเงินสนับสนุน การให้บริการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพแก่สตรีและประชาชนทั่วไป การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ปัญหาแรงงานเด็ก และโสเภณีเด็ก และการประสานเครือข่ายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

(๕.๔) การส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้าประเวณีฯ ซึ่งเป็นหลักการใหม่ คือการแสวงหาความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญและการยอมรับต่อบทบาทขององค์กรเอกชน ซึ่งมีองค์ความรู้และประสบการณ์การทำงานเชิงรุก ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้องค์ประกอบของ คณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ก.อ.ค.) ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ที่จะต้องประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรเอกชน นอกจากนี้ องค์กรเอกชนยังสามารถจัดตั้งสถานแรกรับ หรือสถานคุ้มครอง และพัฒนาอาชีพผู้ค้าประเวณีหรือผู้ประสบปัญหา เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ ได้อีกด้วย (มาตรา ๒๖ - มาตรา ๓๑)^{๓๒}

^{๓๒} ผู้ที่สนใจศึกษาแนวทางการทำงานของหน่วยงานพัฒนาเอกชนในเรื่องนี้ ดูเพิ่มเติมได้จากบันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีค้าเด็กและหญิง ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖. กองพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ๒๕๔๗, อ้างแล้ว .

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปราม การค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐

กฎหมายฉบับนี้ได้ปรับปรุงเนื้อหาสาระของกฎหมายการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๓๑ ให้ทันต่อเหตุการณ์ ขยายขอบเขตการคุ้มครองไปยังเด็กชาย และกำหนดวิธีปฏิบัติและขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือ คุ้มครอง และดูแลหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อ ตลอดจนระบุหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดมาตรการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีฯ กล่าวคือกฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการตรวจตราสอดส่องดูแลตามสถานี่ขนส่งและยานพาหนะ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ตลอดจนสาธารณสถานต่างๆ เพื่อมิให้เกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ตามมาตรา ๕ ได้แก่ การซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็กหรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการ หรือยอมรับการกระทำใดเพื่อสนองความใคร่ผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

การตรวจตัวหญิงหรือเด็กที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิด และให้มีอำนาจในการกักตัวหญิงหรือเด็ก เพื่อหาพยานหลักฐานในการดำเนินคดี รวมทั้งให้การสงเคราะห์ที่จำเป็นแก่

หญิงและเด็กในระหว่างดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวง ซึ่งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัยของหญิงและเด็ก และใช้วิธีการที่เหมาะสมตามที่กฎหมายระบุไว้

กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นมาตรการการคุ้มครองมิให้นำหญิงหรือเด็กไปค้าประเวณีนอกราชอาณาจักร หรือนำหญิงหรือเด็กจากต่างประเทศเข้ามาค้าประเวณีภายในประเทศไทย มาตรการอื่นๆ ที่ใช้ ได้แก่ การขอผ่อนผันสอบปากคำหญิงหรือเด็ก

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ถึงแม้ว่านโยบายและบทบัญญัติของกฎหมายจะสมบูรณ์ครบถ้วน แต่นโยบายและกฎหมายเหล่านี้ ก็ไม่สามารถที่จะเกิดเป็นมรรคผลได้ด้วยตนเอง กลไกที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับมาตรการเชิงป้องกัน และด้านการปราบปรามแก้ไขปัญา ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพชีวิตจิตใจของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ ให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตปกติในสังคมได้

ในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษนับแต่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาสตรีระยะยาว ซึ่งตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๓ กล่าวได้ว่า พัฒนาการด้านการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมาย ที่มีมิติครอบคลุมทุกด้านอย่างครบวงจร ได้ก้าวหน้ามาไกลมาก แต่ในด้านการนำนโยบายและกฎหมายไปบังคับใช้ยังพบว่ามีปัญหามากพอสมควร และกล่าวได้ว่า ยังไม่ได้คลี่คลายไปจากสภาพปัญหาเมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมามากนัก

ถ้าเราแยกแยะปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายออกเป็น ปัญหาในเชิงเทคนิค และปัญหาของ “คน” อาจจะทำให้เข้าใจประเด็นนี้ได้ดีขึ้น

ปัญหาในเชิงเทคนิค หมายถึง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลไก หรือระบบเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ ซึ่งในที่นี้หมายถึงความชัดเจนของนโยบาย ซึ่งกล่าวได้ว่า ที่ผ่านมามีความชัดเจนว่ารัฐถือว่าการนำหญิง เด็ก และปัจจุบันขยายไปถึงเพศชาย มาแสวงประโยชน์ทางเพศเป็นความผิด ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเกณฑ์อายุ และไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาว่าผู้ถูกระทำสมัครใจยินยอมหรือไม่ นโยบายนี้ได้ส่งผลไปถึงการบัญญัติกฎหมายที่ค่อนข้างจะสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ยกเว้นพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อน ในการควบคุมดูแลให้มีการซื้อขายประเวณี

การวิเคราะห์ให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐาธิปัตย์ต่อการออกกฎหมายฉบับนี้ให้ทะลุปรุโปร่ง และให้ได้ข้อสรุปที่มีจุดอ่อนน้อยที่สุด เป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาและความพยายามมากกว่าที่สรุปไว้อย่างรวบรัดบ้างแล้วในงานเขียนนี้ ซึ่งจะเป็นข้อสรุปที่ถูกต้องหรือเบี่ยงเบนเป็นที่ยอมรับได้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับอัตทัศนะของแต่ละบุคคลอย่างไรก็ตามสภาพข้อเท็จจริงที่นำไปสู่ปัญหาเชิงเทคนิคในการบังคับใช้กฎหมายมีดังนี้

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับ และบัญญัติขึ้นต่างกาลสมัยกัน นำไปสู่ปัญหาการทำความเข้าใจและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ ตามประเภทของกฎหมายต่างๆ ที่ได้จำแนกไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีพื้นความรู้ด้านนิติศาสตร์ เพราะ

การปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับ จะต้องอาศัยความรู้เชิงเทคนิคด้านนิติศาสตร์ แต่ในขณะเดียวกัน ถ้ามีแต่พื้นฐานด้านนิติศาสตร์กระแสหลัก แต่ไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม และประเด็นบทบาทความสัมพันธ์หญิงชายก็จะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

อนึ่ง การเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อบัณฑิตทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม สำหรับผู้ที่อยู่นอกสาขาวิชานิติศาสตร์ เป็นเรื่องอยู่ในวิสัยที่ทำได้ และควรต้องดำเนินอย่างจริงจังเพื่อรองรับความจำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

(๒) เนื่องจากกลไกในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเกือบทั้งหมดเป็นชาย จึงอาจขาดความเข้าใจในความสลับซับซ้อนและความรุนแรงของปัญหา และในขณะเดียวกันก็อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดที่เห็นว่า ผู้ค้าประเวณีเป็น “หญิงเลว” โดยขาดการวิเคราะห์แยกแยะสาเหตุและรากเหง้าของปัญหา

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชายจึงคิดว่าตนมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจอย่างเต็มที่ ซึ่งต้องกล่าวย่ำว่า อิทธิพลทางความคิดที่เป็นกระแสหลักเช่นนี้ ปรากฏในเพศหญิงที่ยังติดอยู่ในกรอบประเพณีเช่นกัน เจตคติดังกล่าวนี้น ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างแน่นอน

มีข้อสังเกตว่า บุคคลากรของรัฐที่เป็นเพศหญิง ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในสายแพทย์ พยาบาล สาธารณสุข และเริ่มจะมีพนักงานสอบสวนสตรี ซึ่งควรได้รับการเสริมความรู้ความเข้าใจในประเด็นของหญิง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) รัฐยังมิได้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมมิให้สื่อมวลชนเผยแพร่ภาพหรือข่าวสาร ที่เข้าข่ายการกระทำความผิดฐานเผยแพร่สิ่งลามก และในฐานะที่รัฐเป็นเจ้าของสื่อมวลชน แต่ก็ยังมีได้ใช้ประโยชน์จากสื่อมวลชน ในการรณรงค์ต่อต้านการนำหญิงและเด็กมาแสวงหาประโยชน์ทางเพศอย่างเต็มที่ พัฒนาการของรัฐในด้านนี้ เชื่องช้ากว่าสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่มุ่งประโยชน์เกี่ยวกับการค้าทางเพศและมีส่วนทำให้สังคมวิปริตมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดภาพลักษณ์ของหญิงไทยและสังคมไทยว่าเป็นสังคมล่าสอนในทางเพศ หญิงและเด็กไทยราคาถูกและคุณภาพดี จนกลายเป็นเครื่องหมายการค้า (brands's name) ซึ่งนักธุรกิจต่างชาติจะฉวยโอกาสนำมาใช้ เพื่อโฆษณาสินค้าของตนเอง หรือมีกรณีที่มีการนำใบหน้าของดาราหญิงไทยไปตัดต่อภาพ เพื่อโฆษณาสินค้าและบริการของตนเป็นระยะๆ เมื่อเกิดปัญหาขึ้น ผู้เสียหายก็ร้องเรียนต่อรัฐบาล รัฐบาลก็จะใช้วิธีการแก้ปัญหาเป็นรายๆ ไป แต่ไม่ได้แก้ปัญหารากฐาน

(๔) ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมาย

ฉบับนี้มีอคติทั้งในทางเพศและในทางชนชั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายลงโทษผู้ขายประเวณี แต่ไม่ลงโทษผู้ซื้อประเวณี ยกเว้นผู้ซื้อประเวณีของเด็กที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เท่านั้น

นอกจากนี้ ถ้าเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ประสงค์ให้มีความประพฤติสำส่อนทางเพศ ก็ควรจะต้องลงโทษทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย เพราะเป็นการกระทำร่วมกันของทั้งสองฝ่าย แต่กฎหมายเลือกลงโทษเฉพาะผู้ค้าประเวณีฝ่ายเดียว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบฐานะทางเศรษฐกิจแล้ว ผู้ซื้อมีอำนาจเหนือกว่า และเพศหญิงมักจะเป็นฝ่ายขายประเวณี

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงแต่จะมีคติในทางชนชั้นเท่านั้น แต่ยังมี ความลำเอียงหรืออคติทางเพศอีกด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือถ้าจะปฏิบัติตามหน้าที่ ก็จะมุ่งลงโทษหญิงผู้ค้ามากกว่าตัวการสำคัญอื่นๆ

ข้อสรุปนี้มิได้เกิดจากอคติของผู้เขียน แต่ได้รับการยืนยันจากรายงานการวิจัยเรื่อง “รัฐและการควบคุมการค้าประเวณี” ของ พล.ต.ต.กิตติ เสรีบุตร ซึ่งแม้จะเป็นเอกสารเก่า แต่ก็ เป็นข้อมูลจากวงใน ซึ่งน่าจะ สามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงในยุคปัจจุบันได้เป็นอย่างดี^{๓๓} นอกจากนี้ ยังได้รับการยืนยันจากรายงานการศึกษาที่จัดทำขึ้นในระยะ

^{๓๓} เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

หลัง ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปอีกด้วย^{๓๔} เอกสารชิ้นนี้สรุปว่า

(๔.๑) ตำรวจทั้งในระดับชั้นผู้น้อยและระดับผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการค้าประเวณี มีความเกี่ยวข้องกับเจ้าของกิจการ หรือในบางกรณีก็เป็นเจ้าของกิจการประเวณีเสียเอง ทำให้ไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด และทำให้ตำรวจชั้นผู้น้อยที่ซื่อสัตย์ไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะเกรงใจหรือกลัวว่าจะถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้ง ในกรณีที่มีการร้องเรียนขอให้สอบสวนพฤติกรรมของตำรวจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี คำร้องเรียนก็จะไม่ได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร และผู้ที่ถูกร้องเรียนมักจะรู้ตัวและหลบเลี่ยงได้ นอกจากนี้ยังมีกรณี ตำรวจบังคับให้นอนกับผู้ค้าประเวณีที่ตนจับมา^{๓๕}

(๔.๒) ในกรณีที่มีการจับกุม ผู้ที่ถูกจับกุมคือหญิงผู้ค้า ไม่ใช่บุคคลที่เป็นกลไกสำคัญในการค้าประเวณี ผู้จัดให้มีการค้า นักเลง อันธพาล หรือแมงดา ที่ดำเนินการคุมสถานค้าประเวณี

^{๓๔} ผู้สนใจบทบาทในการดำเนินคดีของกระบวนการยุติธรรม โปรดดู รายงานการศึกษา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙. สุดารัตน์ เสรีรัตน์ และคณะ. กรมประชาสงเคราะห์. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. งานเขียนอีกชิ้นหนึ่ง ได้แก่ รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติความผิดคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหายาเสพติด. มูลนิธิผู้หญิง. สภาวิจัยแห่งชาติ.

^{๓๕} ข้อมูลนี้ได้รับการยืนยันจากการสัมภาษณ์ผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก ดีพิมพ์ในบทความชื่อ “เด็กน้อยแห่งราตรีกรุงเทพฯ”. วารสารเสขิยธรรม. ถนนหนังสือ, ฉบับที่ ๑๙, ปีที่ ๓ เดือน พฤษภาคม ๒๕๓๖.

การใช้อำนาจโดยมิชอบของตำรวจ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประเทศอื่นๆ ด้วย ดูรายละเอียดใน โรจา นาเจริญ (ผู้แปล). ทาสเซ็กซ์, สำนักพิมพ์มติชน, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๗.

(๔.๓) ในขั้นตอนของการสอบสวน พนักงานสอบสวน ก็ไม่พยายามที่จะสอบสวน เพื่อที่จะเอาตัวบุคคลที่เป็นกลไกสำคัญของ การค้าประเวณีมาลงโทษ และในกรณีที่จับกุมบุคคลเหล่านี้ได้ ก็มักจะมี การวิ่งเต้นขอให้เจ้าพนักงานสอบสวนช่วยเหลือ โดยมีการสมนาคุณด้วย เงินจำนวนไม่น้อย พนักงานสอบสวนบางคนก็เห็นแก่ได้ ก็จะยอมรับ และช่วยเหลือ โดยอาศัยช่องโหว่หรือข้อบกพร่องในคดี เป็นเหตุให้ส่ง ไม่ฟ้องปล่อยตัวพ้นข้อหาไป

(๔.๔) ในกรณีที่มีการจับกุมเจ้าของ ผู้จัดการ และผู้ควบคุม สถานค้าประเวณีที่กักขังและบังคับให้หญิงค้าประเวณี และเป็นแหล่ง รับซื้อหญิงที่ถูกขูดคร่ำหรือล่อลวงมา บุคคลผู้ทุจริตเหล่านี้จะพยายาม ขอยอมความ โดยจะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายหญิง ซึ่งพนักงานสอบสวน ก็อนุญาตให้ยอมความกันได้ ทั้งๆ ที่ตามกฎหมายแล้ว พฤติการณ์ ดังกล่าวเป็นความผิดที่ยอมความกันไม่ได้

งานวิจัยส่วนบุคคลของ พล.ต.ต.กิตติ เสรีบุตร สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นกลไกสำคัญ ในการป้องกันและปราบปรามไม่ ให้มีการค้าหญิงและเด็กและการค้าประเวณีได้ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน ทำให้ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย หรือถ้าจะบังคับใช้กฎหมายก็มีลักษณะ เลือกปฏิบัติ คือ ปราบปรามลงโทษหญิงค้าประเวณี แต่กลับปล่อยประ ละเลยคนอื่นๆ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการค้าประเวณี

งานเขียนนี้ได้รับการยืนยันจากรายงานการศึกษา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะผู้ศึกษารวบรวมคดีที่เกี่ยวข้อง ระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ จำนวน ๘๘ คดี งานวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นว่า สถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยยังมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่ พล.ต.ต.กิตติ เสรีบุตร สรุปไว้แต่อย่างใด แม้ว่าเวลาจะผ่านไปหลายปี มีปัจจัยและเงื่อนไขใหม่ๆ เกิดขึ้น เช่น แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ค้าประเวณีที่เป็นเด็ก

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่นำความสนใจมาสู่ผู้พบเห็น ได้แก่ วิธีการจับผู้ค้าประเวณีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งขาดความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ค้าประเวณี กล่าวคือ วิธีการล่อซื้อและจู่โจมเข้าจับในขณะที่หญิงกำลังให้บริการกับลูกค้า ในสภาพที่ไม่สวมเสื้อผ้า นอกจากนี้ ตำรวจยังมีการบังคับหลับนอนกับโสเภณีที่ตนจับมา^{๓๖}

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า ในขณะที่ พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๐๓ และ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

^{๓๖} ข้อมูลเกี่ยวกับการล่อซื้อ และทัศนคติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โปรดดู **สรุปสัมมนาเรื่องผลกระทบจากนโยบายล่อซื้อการค้าประเวณี**. รายงานพิเศษ Bad Girls, ฉบับ ๗ ปีที่ ๒ พค. - มิย. ๒๕๔๕, มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์ (หรือมูลนิธิส่งเสริมโอกาสผู้หญิง) และของวิทยากรที่น่าสนใจ แต่ขัดแย้งกันเอง ได้แก่ ข้อมูลจาก พล.ต.ต.พงศ์พิศ พงษ์เจริญ โฆษกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สรุปว่าสำนักงานตำรวจฯ มีความกังวลใจต่อเรื่องการล่อซื้อ (ที่ปรากฏข่าวที่ตำรวจหลายนาย พยายามปล้ำจับหญิงผู้ค้าประเวณี ซึ่งอยู่ในสภาพเปลือยทั้งตัว) และได้มีคำสั่งไปยังทุกสถานีตำรวจว่า

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

พ.ศ.๒๕๓๗ ลงโทษผู้ค้าประเวณี ไม่ว่าจะเป็นเพศหญิงหรือชาย แต่ในทางปฏิบัติมีแต่การจับกุมผู้ค้าประเวณีที่เป็นหญิงเท่านั้น จึงทำให้เห็นว่า ในระหว่างผู้ค้าประเวณีด้วยกัน หญิงก็ยังอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ^{๓๗} นอกจากนี้ การนำเสนองานของสื่อมวลชน ก็จะลงเฉพาะหญิงผู้ค้า โดยไม่ได้ให้ความสนใจต่อผู้ไปซื้อบริการ ผู้ค้าประเวณีจึงตกอยู่ในสภาพที่ถูกกระหน่ำซ้ำเติมจากทุกฝ่ายที่ขาดความละเอียดอ่อนต่อปัญหา

Unsub และข้อเสนอแนะ

จากการทบทวน กฎหมายทั้งระบบแล้วกล่าวได้ว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายพิเศษขึ้นมารับรองว่าการค้าประเวณีเป็นธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้ค้าประเวณีจะได้รับความคุ้มครองตาม “ความปรารถนาดี” ของผู้ที่ยังมิได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ เพราะถ้าจะศึกษาอย่างเป็นระบบแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ที่ขายบริการทางเพศไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือถูกบีบบังคับโดย “กฎเหล็ก”^{๓๘}

^{๓๗} ระยะเวลาจะมีคำร้องทุกข์ของสาวประเภทสองที่ค้าประเวณีในเมืองท่องเที่ยว เช่น พัทยา คำร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยการตั้งข้อหาตามอำเภอใจ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ข้อหาว่าแต่งกายเป็นหญิง นอกจากนี้ ยังมีการเตะถีบ กรีดแทง ต่อกวนการเผาลูกค้า และนำสาวประเภทสองไปปล่อยเกลๆ เช่น สัตหีบ ทำให้สาวประเภทสองต้องหาทางกลับบ้านเอง ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามมิให้สาวประเภทสองเข้าไปในสถานบริการสาธารณะในบางแห่ง เนื่องจากอุปนิสัยของสาวประเภทสองขัดแย้งกับบรรดาประจำตัวประชาชน ซึ่งยังใช้คำนำหน้าว่า “นาย”

^{๓๘} สถานบริการบางแห่งจะมี “กฎเหล็ก” ซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดให้พนักงานออกไปหลบนอนกับลูกค้าเดือนละ ๔ ครั้ง โดยจะต้องนำค่าบริการมาแบ่งให้เจ้าของสถานบริการ ถ้าพนักงานไม่ยอมปฏิบัติตาม จะต้องจ่ายเป็นเงินทดแทนมาเป็นรายครั้ง ประมาณครั้งละ ๔๐๐ บาท วิธีการเช่นนี้ จึงเป็นการบังคับให้พนักงานต้องขายบริการทางเพศ

ของสถานประกอบการ ย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะลูกจ้างของสถานบริการนั้นๆ อยู่แล้ว

เนื่องจากในสภาพความเป็นจริง สัญญาจ้างแรงงานย่อมจะไม่ระบุโดยใจแจ้งว่าเป็นการจ้างมาเพื่อให้ขายบริการทางเพศ แต่จะระบุให้ทำงานในหน้าที่ต่างๆ เช่น เป็นพนักงานเดิน พนักงานต้อนรับ เพราะสังคมทั่วไปคงไม่ต้องการส่งเสริมการค้าประเวณี ยิ่งไปกว่านั้น ยังต้องการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้หญิงและเด็กโดยรวมอีกด้วย

การออกกฎหมายมารับรองการค้าประเวณีโดยไม่มีการจำแนกแยกแยะ อาจจะนำไปสู่ผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อสังคม ในขั้นนี้ น่าจะพยายามหาทางยกเลิกบทลงโทษต่อผู้ค้าประเวณีซึ่งอายุเกิน ๑๘ ปี และไม่ได้เป็นผู้เป็นธุระจัดหาด้วย และพยายามใช้มาตรการทางสังคมในการช่วยเหลือผู้ที่ตกอยู่ในวังวนของการค้า ซึ่งอาจรวมถึงผู้ที่เคยอยู่ในเครือข่ายของผู้เป็นธุระจัดหา ที่ต้องการปรับเปลี่ยนอาชีพด้วย

ผู้เขียนได้ศึกษาบทพจนานุกรมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการนิติบัญญัติและมาตรการด้านบริหาร ที่เคยเสนอไว้ในนโยบายและแผนหลักงานสตรีระยะยาว และได้ข้อสรุปว่า ในด้านนิติบัญญัติได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปมากพอสมควร กล่าวคือ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอาญา การออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๔๐ แต่กฎหมายบางฉบับเช่น พระราชบัญญัติสถานบริการฯ ก็ยังล่าช้าอยู่

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ จะแก้ไขได้ ก็ต่อเมื่อต้องให้ความสำคัญต่อการนำกฎหมายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นความก้าวหน้าอย่างมากได้แก่การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน รวมทั้งกับประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านบันทึกข้อตกลงฉบับต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถือได้ว่าเป็นการยกระดับความพยายามในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการประสานพลัง เพื่อให้เกิดการใช้มาตรการทางสังคมให้เกิดผลอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม ข้อคิดเห็นอื่นๆ ที่ได้เสนอไว้ในนโยบายและแผนหลักงานสตรี ก็ยังจำเป็นที่จะต้องได้รับการตอกย้ำและทบทวนอยู่เสมอ จึงได้ปรับปรุงเนื้อหาและกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

(๑) การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิง และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิง ซึ่งปัจจุบันเป็นธุรกิจที่ใหญ่โตมโหฬาร ถ้าจะให้ประสบผลสำเร็จจะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและจริงจัง มีการประสานงานในทุกระดับ มีเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการติดตามและประเมินผลเป็นระยะ

(๒) ต้องมีคณะกรรมการระดับชาติที่จะกำกับดูแลในเรื่องนี้และให้ความสำคัญต่อผู้เสียประโยชน์ จากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีองค์ความรู้และประสบการณ์ของการประสานงาน และการทำงานในพื้นที่ ขณะนี้มีแนวโน้มที่จะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ซึ่งจะต้องดำเนินการในลักษณะของการประสานความร่วมมือกับ

ทุกภาคส่วน โดยจะต้องประสานแผนการป้องกันและปราบปรามของรัฐที่เกี่ยวข้อง และประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน ในการให้บริการสงเคราะห์ฟื้นฟูและพัฒนาผู้ที่ถูกนำมาค้า

ทั้งนี้โดยให้ความเคารพต่อสิทธิเสรีภาพพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ประเวณี หลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่ดูถูกเหยียดหยามกฎหมายฉบับใหม่ๆ ที่ได้ผลักดันกันมาเป็นเวลานานทั้งที่มีผลใช้บังคับแล้ว เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ น่าจะเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันแก้ไข

(๓) ปรับปรุงกลไกในการดำเนินการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายตำรวจ อัยการ ศาล และฝ่ายราชทัณฑ์ ให้เข้มแข็งและเข้มงวดต่อผู้แสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีให้มากยิ่งขึ้น

(๔) ควบคุมธุรกิจโรงแรม และสถานบริการอื่นๆ เพื่อมิให้เป็นแหล่งซื้อขายประเวณี

(๕) เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับภัยอันตรายของการค้าประเวณีทั้งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และต่อสังคมโดยรวม

(๖) รณรงค์เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย (legal literacy campaign) ที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีแก่กลุ่มผู้ขายบริการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

(๗) เผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีและการค้ามนุษย์แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

ป้องกันแก้ไขปัญหานี้ นอกจากนี้ ควรณรงค์ปรับเจตคติของสังคมให้มีความเข้าใจต่อความจำเป็นที่หญิงและเด็กต้องเข้าสู่การค้าประเวณี

(๘) ส่งเสริมบทบาทสถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา สถาบันสื่อมวลชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคประชาสังคมอื่นๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ โดยเน้นการเสริมสร้างโอกาสด้านการศึกษาให้แก่เยาวชนผู้ด้อยโอกาส ซึ่งขณะนี้เยาวชนเพศหญิงยังถูกกีดกันเชิงโครงสร้างจากสถาบันสงฆ์อยู่ เนื่องจากยังขาดนักบวชหญิงในพุทธศาสนาที่จะทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนเยาวชนหญิง จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดปรับปรุงสถานภาพของนักบวชหญิง

๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ฉันทภาพปัญหา

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

การกีดกันหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในอดีตไม่ว่าเป็นผลจากค่านิยม ประเพณี หรือกฎหมาย นอกจากนี้ไม่เป็นธรรมต่อเพศหญิงแล้วยังเป็นการปิดกั้นโอกาสของสังคมที่จะได้รับประโยชน์จากเพศหญิงด้วย นอกจากนี้ภาวะความเป็นมารดาของเพศหญิง ซึ่งจะต้องสืบทอดเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ และการมีบทบาทอย่างสำคัญในการอบรมเลี้ยงดูบุตรควรจะได้รับการปกป้องคุ้มครอง เพศชายและสังคมควรแบ่งเบาภาระ

ที่ไม่เกี่ยวกับสภาพทางร่างกายของเพศหญิง รัฐภาคีจะดำเนินนโยบาย และอาศัยมาตรการต่างๆ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เพศหญิง บรรลุถึงความเสมอภาคและให้การปกป้องคุ้มครองแก่เพศหญิง ความเสมอภาคทางกฎหมายทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ เป็น มาตรการเบื้องต้นที่จะนำไปสู่ความเสมอภาคทางเพศ

ในขณะที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ เปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรสู่สังคมอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และ บริการ จากครอบครัวขยายสู่ครอบครัวเดี่ยว และแนวโน้มที่ผู้หญิงต้อง ทำหน้าที่รับผิดชอบในฐานะหัวหน้าครัวเรือนมีจำนวนมากขึ้น แต่ การปรับเปลี่ยนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ ความเปลี่ยนแปลงนี้ยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า

ถึงแม้ว่ารัฐจะมีพันธกรณีทางการเมืองต่อเรื่องความเสมอภาค ระหว่างหญิงชาย อันเป็นผลผูกพันจากการเป็นภาคีของอนุสัญญา ระหว่างประเทศหลายฉบับ ประกอบกับหลักความเสมอภาคระหว่าง หญิงชายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นต้นมา แต่นโยบายและหลักกฎหมายเรื่องความเสมอภาค เหล่านี้ เป็นเพียงตัวอักษรที่ยังขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับ และเมื่อ เปรียบเทียบกับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติสตรีในทุกรูปแบบแล้ว สรุปได้ว่า แม้กระทั่งปัจจุบัน ผู้หญิงก็ยังไม่มีความเสมอภาค ทางกฎหมาย และไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม กับเพศชายในหลายด้าน

นอกจากเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายแล้ว สังคมไทย ในยุคปัจจุบันยังต้องเผชิญหน้ากับการเรียกร้องความเสมอภาคของผู้มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศอีกด้วย

ในขณะที่ผู้หญิงต้องร่วมรับภาระทางเศรษฐกิจของครอบครัว เพิ่มขึ้นควบคู่กับภาระหน้าที่ต่องานบ้าน และผู้หญิงเป็นจำนวนมากต้อง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าครอบครัว แต่กฎหมายซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ใน ครอบครัวก็ยังตั้งอยู่บนฐานความคิดดั้งเดิมตายตัว ที่ถือว่าสามีเป็นหลัก ของครอบครัวและเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัว กฎหมายกำหนดสิทธิหน้าที่ ของคู่สมรสไว้อย่างไม่เสมอภาค ชายมีสิทธิต่อประเวณีของหญิงนับ ตั้งแต่เป็นคู่หมั้นกัน หญิงมีหน้าที่ต้องซื่อสัตย์จงรักภักดีต่อชายอย่างไม่มี เงื่อนไขในสถาบันสมรส แต่กฎหมายกลับผ่อนปรนให้ชายมีเสรีภาพที่จะ มีเพศสัมพันธ์นอกสมรสได้

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และดูเหมือนว่าหญิงและชายจะมีความเสมอภาคมากขึ้น แต่ประเด็น สำคัญ เช่น วิธีการจดทะเบียนสมรสและการจดทะเบียนหย่าก็ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้รัดกุมขึ้น นอกจากการแก้ไขตัวบทกฎหมายแล้ว ยังมีความจำเป็นที่ต้องเผยแพร่บรรณคดีให้เห็นความสำคัญของการ ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศในสถาบันครอบครัว มิฉะนั้น ความเหลื่อมล้ำในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของสามีภริยาในทางความ เป็นจริงคงจะดำรงอยู่ไปอีกนาน ก่อให้เกิดปัญหาคุณธรรมทางเพศที่ไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาสังคมอื่นๆ

นอกจากกฎหมายขาดความเสมอภาคทางเพศแล้ว ยังพบว่ากฎหมายบางเรื่องลำเอียงและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม และเป็นกฎหมายที่ไร้สภาพบังคับ กฎหมายนี้ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้ง ซึ่งบัญญัติว่าการทำแท้งเป็นความผิดอาญา เว้นแต่จะเป็นการกระทำโดยแพทย์เพื่อรักษาสุขภาพของผู้หญิง หรือการตั้งครรภ์เกิดจากการที่ผู้หญิงถูกข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ ข้อยกเว้นที่จำกัดนี้นำไปสู่การลักลอบทำแท้ง ซึ่งผู้หญิงต้องเสี่ยงชีวิต และเสียค่าบริการสูงเมื่อเกิดติดเชื้อหรือตกเลือดมาก ก็ต้องนำหญิงส่งโรงพยาบาล ทำให้รัฐสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลอีกเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังมีโรคทางพันธุกรรมที่จำเป็นต้องทำแท้ง ซึ่งแพทย์ต้องเสี่ยงทำแท้งให้โดยผิดกฎหมาย

กฎหมายที่ไร้สภาพบังคับอีกกลุ่มหนึ่งคือ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิง ธุรกิจบริการทางเพศจึงขยายตัวอย่างรวดเร็วและได้รับการสนับสนุนจากอิทธิพลและอำนาจต่างๆ ธุรกิจเหล่านี้บ่อนทำลายสุขภาพอนามัยของประชาชน สถาบันครอบครัว และจริยธรรมของสังคม

แนวโน้มของสตรีที่เป็นหัวหน้าครอบครัวมีมากขึ้น และสตรีมีอายุยืนยาวกว่าบุรุษ การอพยพของแรงงานสตรีจากชนบทสู่เมือง ปัญหาสังคมซึ่งส่งผลกระทบต่อสตรีในหลายรูปแบบ ทำให้สตรีและบุตรเกิดความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือในการดำรงชีวิตอย่างปกติ

ขณะนี้กฎหมายที่เกี่ยวกับการสงเคราะห์ครอบครัวและประโยชน์ที่จะได้รับยังไม่ได้เอื้อประโยชน์แก่ผู้หญิงอย่างเต็มที่ มีปรากฏการณ์ที่ลูกจ้างหญิงซึ่งมีครรภ์ถูกเลิกจ้างอยู่เสมอ ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า การที่จะให้ผู้หญิงได้รับความเสมอภาคทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกับชายนั้น ในเบื้องต้นจะต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ไม่เสมอภาคกัน แต่การแก้ไขกฎหมายมิใช่เป็นเรื่องที่จะดำเนินการได้โดยง่ายเพราะตราบไต่ที่เจตคติของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือบทบาทบัญญัติกฎหมายยังไม่ยอมรับหลักการของความเสมอภาคทางเพศ การผลักดันแก้ไขกฎหมาย ก็จะเป็นไปอย่างยากลำบาก

ดังนั้นการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางเพศ ซึ่งเริ่มต้นจากความเสมอภาคทางกฎหมาย จึงต้องกระทำอย่างเป็นกระบวนการครบวงจร โดยพิจารณาถึงปัจจัยบุคคลที่เกี่ยวข้องและยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

(๑) รัฐต้องให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์ของผู้หญิงที่เป็นปัจเจกบุคคลทุกคนอย่างแท้จริง มิใช่กำหนดไว้เป็น

ลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และต้องให้หลักประกันต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้หญิงอย่างเท่าเทียมกับบุรุษ

(๒) รัฐพึงตระหนักว่าเพศหญิงเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศ และเพศหญิงมีบทบาทและคุณูปการต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไม่น้อยกว่าบุรุษ เพศหญิงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะดำรงรักษาเผ่าพันธุ์ เชื้อชาติ สังคมและวัฒนธรรมของชาติสืบไป

(๓) รัฐพึงตระหนักถึงความสำคัญพิเศษของเพศหญิง ในฐานะมารดาซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดและโอบอุ้มชีวิต ในฐานะภริยาซึ่งต้องเสียสละความสุขและความก้าวหน้าส่วนตัวเพื่อการดำรงอยู่ของครอบครัว และในฐานะมนุษย์ผู้มีอิสระเสรีภาพ คุณค่าและเกียรติศักดิ์อย่างสมบูรณ์ การกระทำใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะลดศักดิ์ศรีของเพศหญิงให้เป็นเพียงวัตถุทางเพศ ไม่ว่าจะโดยรัฐหรือเอกชน จะต้องถูกป้องกันและปราบปรามโดยรัฐ

(๔) เพื่อเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐจะต้องปฏิบัติต่อเพศหญิงอย่างเป็นธรรม รัฐจะต้องไม่ถือเอาเรื่องเพศมาเป็นข้ออ้างในการเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง และรัฐมีบทบาทหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองเพศหญิงมิให้ถูกเลือกปฏิบัติจากบุคคลอื่น

(๕) รัฐต้องมีนโยบายส่งเสริมหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และต้องกำกวดดูแลให้หลักการดังกล่าวให้ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังในทุกระดับ รัฐต้องให้โอกาสแก่เพศหญิงในการพัฒนา

ศักยภาพของตนในทุกด้านและส่งเสริมให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกิจการของชุมชนและประเทศอย่างเท่าเทียมชาย

(๖) รัฐต้องเป็นผู้บุกเบิกและเป็นตัวอย่างที่ดีในการส่งเสริมและปฏิบัติตามหลักเรื่องความเสมอภาคทางกฎหมาย เพื่อสร้างศรัทธาและแบบอย่างแก่ประชาชน รัฐจะต้องพยายามแสวงหามาตรการการจัดการเลือกปฏิบัติ และมาตรการชั่วคราวเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสของเพศหญิง (Affirmative Action) และรัฐควรเป็นต้นแบบในการใช้มาตรการพิเศษ

(๗) ในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม รัฐต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อเพศหญิง และจะต้องป้องกันและหลีกเลี่ยงมิให้เกิดผลดังกล่าว

(๘) รัฐต้องให้โอกาสผู้หญิงในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายและกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อตน และจะต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ผู้หญิงมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายกฎหมาย และแผนการดำเนินงานของรัฐอย่างเท่าเทียมชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวเนื่องกับผู้หญิงโดยตรง

(๙) รัฐมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองฐานะบทบาทของความเป็นมารดาและภริยาของเพศหญิง เพื่อให้เพศหญิงสามารถปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของสังคมได้อย่างเต็มที่ รัฐจึงต้องจัดบริการและสวัสดิการสังคม เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลเพศหญิงซึ่งอยู่ในฐานะและ

บทบาทนี้ และรัฐมีหน้าที่ต้องปลูกฝังเจตคติและความเข้าใจของสังคม
ต่อเรื่องราวดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้สังคมตั้งข้อรังเกียจหรือนำประเด็น
ดังกล่าวมาเป็นอุปสรรคกีดขวางความก้าวหน้าของเพศ

ข้อเสนอแนะด้านมาตรการ

มาตรการด้านนิติบัญญัติ

(๑) การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สถานการณ์ทางการเมืองล่าสุดได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้
จะมีบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไว้อย่างชัดเจน
อีกทั้งยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสม และ
เท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย (มาตรา ๙๗)

แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอ เมื่อ
เปรียบเทียบกับหลายประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม
การมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงในทุกระดับ ทั้งนี้โดยบัญญัติไว้ใน
กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือ ในพระราชบัญญัติเลือกตั้ง^๑

^๑ รายละเอียดโปรดดู อาริวรรณ จตุทอง มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้สตรีมี
ส่วนร่วมทางการเมือง ร่างวิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต คาดว่าจะมีการสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้ภายใน
เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ นี้

นอกจากนี้ ควรผลักดันให้มีข้อความในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้การยอมรับบทบาทสร้างสรรค์ประเทศชาติและสังคมของผู้หญิง^๒

(๒) เเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ

ความผันผวนทางการเมืองในหลายช่วงที่ผ่านมา ทำให้การฝากความหวังไว้ที่รัฐธรรมนูญประการเดียวน่าจะเป็นสถานะที่สุ่มเสี่ยง ดังนั้น เพื่อให้เกิดหลักประกันว่าบทบัญญัติเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศจะไม่สูญหายไป น่าจะเร่งรัดให้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศ ซึ่งได้ดำเนินการยกร่างมาแล้วระยะหนึ่งให้ออกมาใช้บังคับโดยเร็ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่กำลังยกร่างครอบคลุมความเสมอภาคด้านการทำงาน ด้านการศึกษาและฝึกอบรม หรือด้านการให้สิ่งอำนวยความสะดวกหรือให้บริการ การให้สิทธิหรือประโยชน์ที่กำหนดในกฎกระทรวง^๓

^๒ รัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์จะมีข้อความดังที่ได้กล่าวนี้

^๓ รายละเอียดโปรดดู มาตาสลักษณ์ อรุณโรจน์, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียม (ระยะที่ ๒), สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ๒๕๕๐

(๓) นอกเหนือจากการผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศ ตามที่ได้กล่าวมาในข้อ (๑) แล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสังคายนากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพและบทบาทของสตรี รวมทั้งผลักดันกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้หญิง ตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในตอนท้ายของแต่ละบท

ตัวอย่างของกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานทำให้แท้งลูก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการดำเนินคดีความรุนแรงทางเพศต่อสตรี ในทำนองเดียวกันกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความดีอาญา ฉบับที่ ๑๒ และฉบับที่ ๒๐ พระราชบัญญัติสถานบริการฯ การคุ้มครองสิทธิในการลาเพื่อดูแลบุตรของชาย พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัวฯ เป็นต้น

(๔) มาตรการด้านนิติบัญญัติอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ กระบวนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ กับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างครบวงจร และต่อเนื่อง กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๑) การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อสรุปในแต่ละหลักการ และเหตุผลของการจัดทำกฎหมาย

(๒) การรณรงค์กฎหมาย

(๓) การเผยแพร่หลักการและเหตุผล และการผลักดันเพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติสนับสนุนร่างกฎหมาย (Lobbying)

(๔) การเผยแพร่ข่าวสารให้การศึกษาแก่สาธารณชนเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นๆ

(๕) การติดตามประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

กระบวนการที่กล่าวมาแล้วนี้ สามารถดำเนินการผ่านกลไกการผนวกมิติหญิงชายในกระแสหลักการพัฒนา (Gender Mainstreaming - GM) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับแนวทางการดำเนินการดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๔ มติดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานระดับกรมและระดับกระทรวงแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงด้านความเสมอภาคหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer - CGEO) และกำหนดให้ตั้งศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย (Gender Forcalfoint - GFN)

ในหน่วยงาน ๒ ระดับนี้ หน่วยงานของราชการมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บท เกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในหน่วยงาน รวมทั้งการจัดทำแผนการดำเนินงานของหน่วยงานบนหลักความเสมอภาค และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคในหน่วยงาน เพื่อนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นรายปี

มาตรการด้านการบริหาร ได้แก่ มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น มาตรการเหล่านี้จะสำเร็จได้ก็ด้วยการระบุนโยบายที่ดำรงอยู่และร่วมกันแสวงหาแนวทางและรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายที่จะเป็นประโยชน์มากขึ้น มาตรการด้านการบริหารยังรวมไปถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและความเข้าใจของกลไกของรัฐต่อเรื่องสตรีให้ดีขึ้น การออกคำสั่งพิเศษหรือการกำหนดแนวทางการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือการดำเนินการอื่นๆ ของฝ่ายบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มาตรการดังกล่าวนี้สามารถใช้กลไกการผนวกมิติหญิงชายในกระแสหลักการพัฒนา (Gender Mainstreaming - GM) ที่กล่าวมาแล้วเช่นกัน

มาตรการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและอาญา และกระบวนการยุติธรรมด้านอื่นๆ ในประเด็นผู้หญิง ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ เช่น

(๑) การหาหรือเรื่องการจัดตั้งหรือมอบหมายให้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยการร้องทุกข์ของผู้เสียหายซึ่งถูกเลือกปฏิบัติ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศได้กล่าวถึงประเด็นนี้ โดยกล่าวถึงเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า เพื่อส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศ และให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ หรือบรรเทาทุกข์แก่ผู้เสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติของภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม (มาตรา๖)

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศ (อทพ.) ขึ้นมาเป็นคณะกรรมการกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานเพื่อให้ความคุ้มครองและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ (มาตรา ๑๕) โดยให้สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) ทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมงานของคณะกรรมการส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมระหว่างเพศ (อทพ.) และงานของคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.)

(๒) การจัดกิจกรรมเสริมและแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อเสริมความรู้และปรับเปลี่ยนเจตคติของข้าราชการตุลาการและกึ่งตุลาการเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิง การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายในการวินิจฉัยคดี และลงโทษการกระทำความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้หญิง และส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคม

มาตรการเผยแพร่นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับสตรี

นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสตรีของรัฐ ตลอดจนเจตนารมณ์ควรได้รับการเผยแพร่ให้กว้างขวางเพื่อให้เกิดความรู้ กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่

- (๑) กลไกของรัฐทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ เช่น ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย และแผนงาน ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกระดับ

- (๒) ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในระดับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการประสานงาน
- (๓) ผู้หญิงกลุ่มต่างๆ
- (๔) ประชาชนทั่วไป

กิจกรรมการเผยแพร่ควรเลือกรูปแบบให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย และควรเน้นวิธีการมีส่วนร่วมของผู้ร่วมกิจกรรมให้มากที่สุด ความรู้และความเข้าใจดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานของรัฐบรรลุมเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

มาตรการด้านการให้ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิง (Legal Literacy)

กลุ่มเป้าหมายของการเผยแพร่ความรู้ควรเป็นทั้งเพศหญิงและประชาชนโดยทั่วไป การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ผู้หญิงจะช่วยเสริมความรู้ความเข้าใจของผู้หญิง และจะเป็นการป้องกันมิให้ผู้หญิงถูกเอารัดเอาเปรียบ

ส่วนการให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไปจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักและให้ความเคารพ ต่อสิทธิเสรีภาพและคุณูปการของเพศหญิงต่อสังคม อันจะนำไปสู่การร่วมพิทักษ์ปกป้อง และงดเว้นจากการละเมิดสิทธิของเพศหญิง การเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิง ควรใช้ช่องทางการศึกษาทุกประเภท และทุกระดับ โดยใช้วิธีการต่างๆ เช่น

- (๑) สอดแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงและกฎหมายในวิชาต่างๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายครอบครัวกฎหมายมรดก สัมคมกับกฎหมาย วิชาสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต
- (๒) สนับสนุนให้เปิดวิชา “สตรีและกฎหมาย” ในคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนทุกแห่ง
- (๓) สนับสนุนวิจัยด้านผู้หญิงกับกฎหมายและนโยบายของรัฐ
- (๔) กระตุ้นนักศึกษาและอาจารย์ในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และสาขาอื่นๆ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและความเสมอภาคทางเพศ ให้มีบทบาทส่งเสริมหลักการและกิจกรรมดังกล่าว
- (๕) จัดการศึกษาต่อเนื่องในเรื่องนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงให้บุคลากรของรัฐ และหน่วยงานเอกชน
- (๖) ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัยในเนื้อหาเดียวกัน

มาตรการด้านการให้บริการทางกฎหมายและบริการสังคมอื่นๆ แก่ผู้หญิง

รัฐควรจัดบริการด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้หญิงผู้เดือดร้อน โดยการสนับสนุนให้หน่วยงานเอกชน สถาบันการศึกษา สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ สามารถดำเนินงานให้ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ควรให้บริการในด้านที่จำเป็นอื่นๆ ในการนี้รัฐควร

ทบทวนบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

มาตรการส่งเสริมให้ผู้หญิงมีบทบาทและมีส่วนร่วมกำหนด นโยบาย ออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น

รัฐต้องอาศัยมาตรการพิเศษ (Affirmative Action) เพื่อส่งเสริม การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในด้านเหล่านี้ โดยควรกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ ปรุทธรมของการส่งเสริมแต่ละด้าน ซึ่งมีเป้าหมายแน่นอน และมีมาตรการในการติดตามและประเมินสัมฤทธิ์ผล

มาตรการด้านการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิง กฎหมาย และ นโยบายของรัฐ ควรต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ สมบูรณ์ อันจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายและกลไกของรัฐ และประเด็น อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรศึกษาค้นคว้าเปรียบเทียบด้านสิทธิและ เสรีภาพของผู้มีความหลากหลายทางเพศ เพื่อแสวงหาหลักเกณฑ์ทาง สังคมและกฎหมายที่เหมาะสม

ท้ายเล่ม





ရက်စွဲ ၀၀ ဇန်နဝါရီ ၁၉၆၆



အသံကွဲများ
အသံကွဲများ အသံကွဲများ
အသံကွဲများ အသံကွဲများ
အသံကွဲများ အသံကွဲများ
အသံကွဲများ အသံကွဲများ
အသံကွဲများ အသံကွဲများ

ආදාන ප්‍රභවය වී සිටින බව
සාමාන්‍ය මිනිසාට සාමාන්‍ය වශයෙන්
විද්‍යා ගැනීමේ හැකියාව නොමැති බව
සාමාන්‍ය මිනිසාට මනිවිලි කළ
විද්‍යා ප්‍රවේශයක් ලෙසට පිළිගැනීම
සාමාන්‍ය මිනිසාට සාමාන්‍ය
වශයෙන් නොවේ.

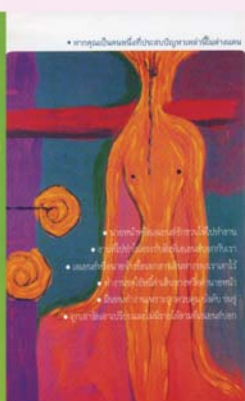


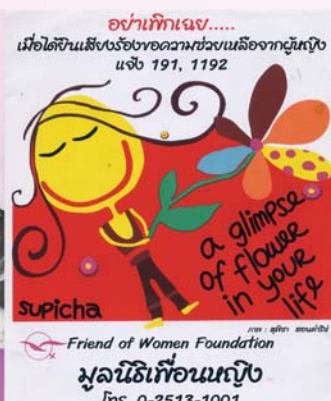
การกระจายอำนาจ : มีทิศทางแพร่

สเน่ห์ จามริก
ตบแต่งเรียบเรียง: นิศา

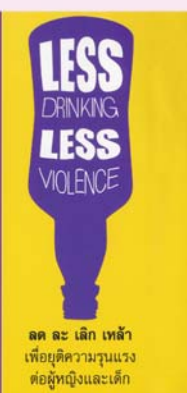


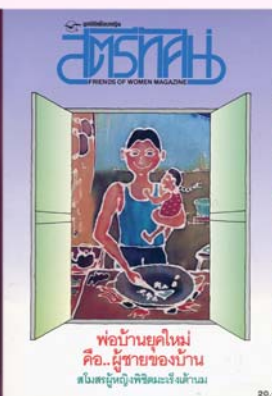












เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

กรวิภา บุญเชื้อ. แนวคิดการพัฒนาศตริ : มุมมองการวิเคราะห์เชิง
หญิงชาย. โครงการสตรี้และเยาวชนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๕๓๘, ๓๒ หน้า.

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

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

ไพโรจน์ กัมพูสิริ. สถานภาพสตรีคือความรุ่งเรืองของสังคม.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. ประมวลกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๔๐
ฉบับอ้างอิง. วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๕, ๒๕๔๐.

วราภรณ์ แซ่มสนิท ผู้แปล, วีระ สมบูรณ์ บรรณาธิการ. ข้อเสนอแนะ
ทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือก
ปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ. สำนักข่าวหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชน

แห่งสหประชาชาติ (General Recommendations adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, United Nations High Commissioner For Human Rights) โครงการจัดตั้งสำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, สถานทูตอังกฤษในประเทศไทย.

วิทยานิพนธ์

ฉัญภา พรหมรักษ์. **ผู้หญิง ความรุนแรงในครอบครัว การหย่าร้าง ในฐานะทางเลือก.** วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสตรีศึกษา วิทยาลัยสหวิทยาการ, ๒๕๕๐.

สุภวรรณ ชื่นไพบูลย์. **ปัญหาสิทธิของสตรีที่สมรสซ้อนโดยสุจริต : มาตรการป้องกันและเยียวยาตามกฎหมายและสิทธิมนุษยชน.** หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๔.

เอกสารวิชาการ

กนิษฐา วิเชียรเจริญ, คุณหญิง และคณะ. “สตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ”. **นโยบายและแผนหลักงานสตรีระยะยาว (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๔๕).** คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักราชบัณฑิตย, ๒๕๓๗.

กิตติ เสรีบุตร. รัฐและการควบคุมการค้าประเวณี, เอกสารวิจัย
ส่วนบุคคล. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
รายงานสถานการณ์สังคมและรายงาน ปี พ.ศ.๒๕๓๖ – ๒๕๓๗.
สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

จันทวิภา อภิสุข. รายงานผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการค้า
ประเวณี. เอกสารประกอบการสัมมนา “การติดตามงานและการ
ประเมินผลเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี. คณะกรรมการส่งเสริมและ
ประสานสตรีแห่งชาติ (กสส.). ๒๗ กันยายน ๒๕๓๖.

นิติ เอียวศรีวงศ์. สถานภาพผู้หญิง : อดีต ปัจจุบัน อนาคต. เอกสาร
ประกอบการสัมมนาเนื่องในโอกาสปีสตรีไทย, กสส., ๒๓ ก.ค. ๒๕๓๖.

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

แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๙). สำนักงานกิจการสตรีและสถาบัน
ครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๔). สำนักงานกิจการสตรีและสถาบัน
ครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

รายงานการศึกษาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและ
ปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙.

รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ
ต่อสตรีในทุกรูปแบบ ฉบับที่ ๔ - ๕ (ฉบับรวม). สำนักงานกิจการ
สตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์.

วิมลศิริ ชำนาญเวช. กฎหมายเกี่ยวกับสตรี. เอกสารประกอบการ
สัมมนาเนื่องในโอกาสปีสตรีไทย. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงาน
สตรีแห่งชาติ, ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖.

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

มาลี พุกษ์พงสาวลี. “สตรีกับกฎหมาย”. นโยบายและแผนหลัก
งานสตรี (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๔๔).

มูลนิธิผู้หญิง. รายงานการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามมติ
คณะรัฐมนตรี เรื่อง “การแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก”. สภาวิจัยแห่งชาติ.

สรุปการดำเนินงาน การประสานการปฏิบัติการแก้ไขปัญหา
โสเภณีและโสเภณีเด็ก. รายการในการสัมมนา เรื่อง การติดตามงาน
และการประเมินผลเพื่อแก้ปัญหาการค้าประเวณี. วันที่ ๒๗ กันยายน
๒๕๓๖.

บทความ

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

บำรุง ตันจิตติวัฒน์. “การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนไทยที่มี
คู่สมรสเป็นคนต่างด้าว”. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓, ๒๕๒๗.

ปราณี วงศ์เทศ ผู้แปล (Emily และ Per Olla D’Aulaire ผู้เขียน).
“พิธีขลิบอวัยวะเพศของสตรี” (Trail). เพศและวัฒนธรรม. ศิลปวัฒนธรรม,
พิมพ์ครั้งที่ ๒, ตุลาคม ๒๕๔๔, หน้า ๒๕๖ – ๒๖๔.

วิมลศิริ ชำนาญเวช. “มาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือเด็กที่มี
พ่อหรือแม่เพียงคนเดียว”. วารสารนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๕๔๐.

ศิริพร สโครบาเน็ค. “การค้าหญิง เพียงความเข้าใจจะพอเพียง”.
วารสารวิถีทรรศน์ ; ชุดโลกาภิวัตน์ ๑๗ ฉบับ เช็กส์ข้ามชาติอินเต
อร์เนต. ๒๕๔๔.

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์. “เส้นทางการศึกษาศาสน์สงฆ์”. หนังสือพิมพ์
เนชั่นรายสัปดาห์. ปีที่ ๒ (๕) ฉบับที่ ๘๑ (๑๐๒), ๒๔ - ๓๐ ธันวาคม
๒๕๓๖.

สุวดี ประสิทธิ์พัฒนา. “สถานภาพทางสังคมของสตรีไทยในสมัยปฏิรูป
ประเทศ”. 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 และพระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้อง.

โกคิน พลกุล. เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย. บริษัทประชาชนจำกัด,
๒๕๒๕.

พระราชกฤษฎีกาการขนานค่านำนามสตรี พ.ศ.๒๔๖๐

พระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.๒๔๗๑

พระราชบัญญัติการปกครองลักษณะท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่ม
เติม 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.๒๔๗๘

พระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี 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

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาออกของข้าราชการ
พ.ศ.๒๕๓๕

ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ. กรมประชาสงเคราะห์
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.
คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔. สำนักพิมพ์
วิญญูชน.

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

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. ๒๕๕๒ ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอีก ๑๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพุทธศักราช ๒๕๕๒

1. ส่งเสริมการเคารพ และการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ
2. ตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม

ต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ยปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

3. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

4. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

5. ส่งเสริมความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

6. จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศ เสนอต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

7. ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เสนอต่อรัฐสภา

8. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาในกรณีในประเทศไทย จะเข้าไปเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

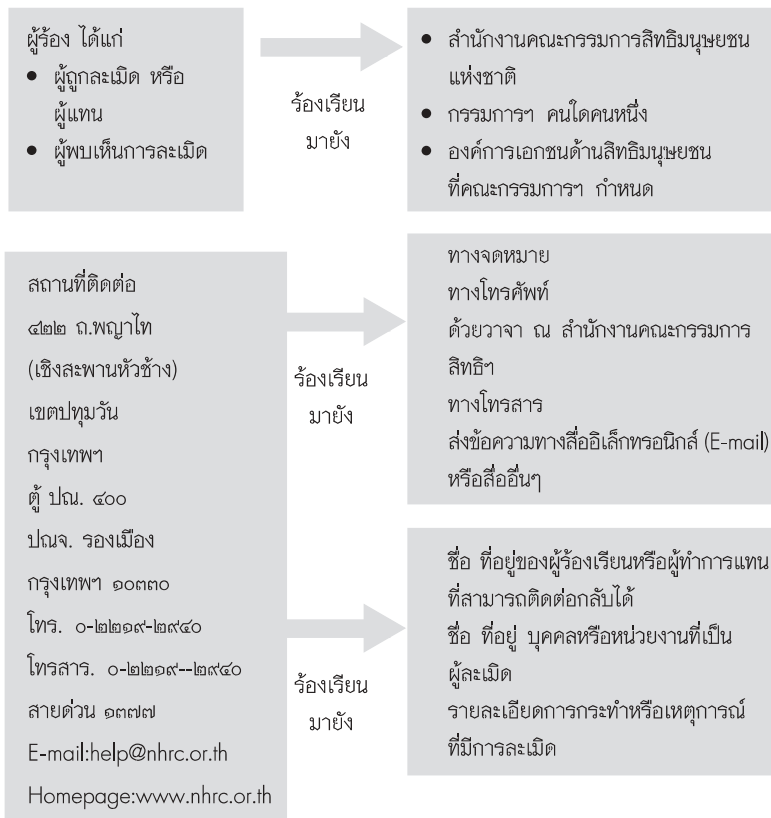
9. แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย

10. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ หรือ กฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

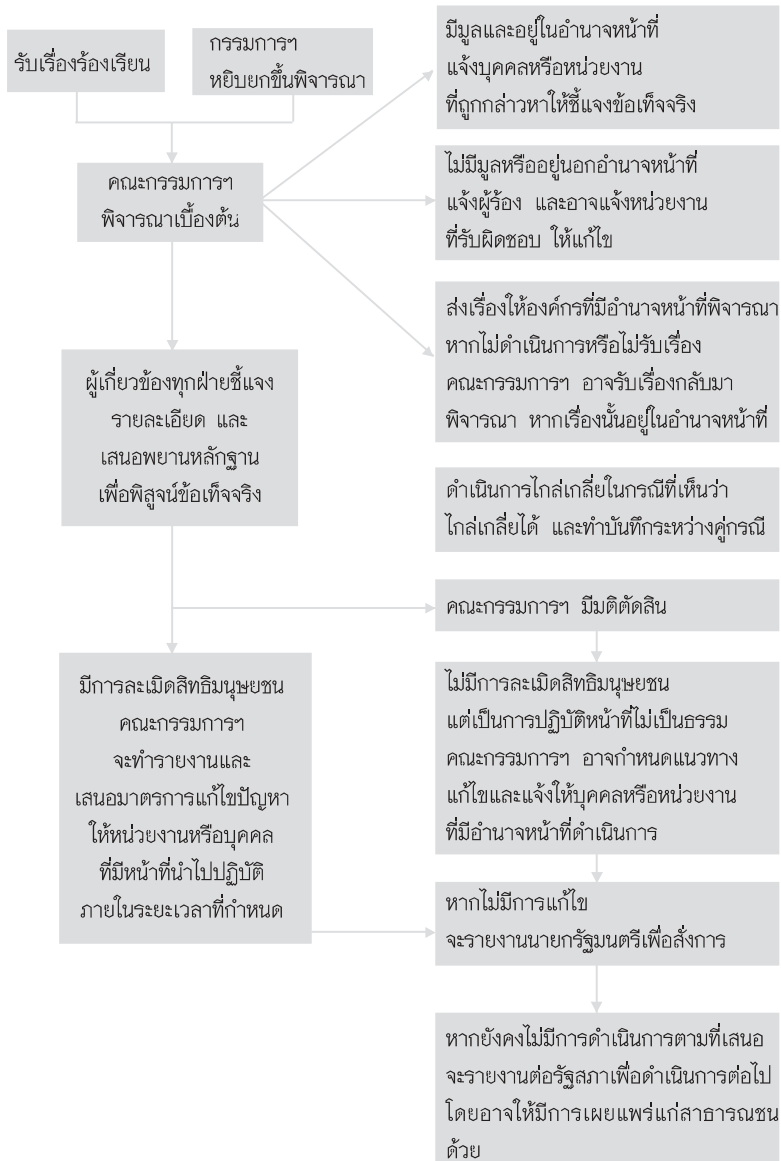
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๐)

1. ศาสตราจารย์เสนอห์ จามริก
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัส ติษฐาอภิชัย
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
3. คุณหญิงจันทน์ สันตบุตร
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
4. นางสาวนัยนา สุภาพิง
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
5. นายประดิษฐ์ เจริญไทยทวี
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
6. นายนันต์ พานิช
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
7. นายสุทิน นพเกตุ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
8. นางสุนี ไชยรส
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
9. นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวัน
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
10. คุณหญิงอัมพร มีสุข
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
11. นางสาวอากร วงษ์ลั้งษ์
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน



การร้องเรียนเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน





คำอธิบายความหมายของเครื่องหมาย

รูปทรงดอกบัว	คือ ความมีคุณธรรม ความเอื้ออาทร ระหว่าง เพื่อนมนุษย์ อันเป็นจริยวัตรอันดีงามของคนไทย
รูปคนล้อมเป็นวงกลม	คือ การสร้างพลังความร่วมมือกับทุกภาคส่วน สังคม เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้ เป็นส่วนสำคัญในกระบวนการพัฒนาประเทศ
รูปมือ	คือ การร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมทั้งใน ระดับประเทศและระหว่างประเทศในการโอบอุ้ม คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรี ภาพ ด้วยหลักแห่งความเสมอภาคและภราดร ภาพ
สีน้ำเงิน	คือ สีของความเชื่อมั่นของประชาชนและทุกภาค ส่วนของสังคม คือ ความมุ่งมั่น อดทน ในการทำงานเพื่อ ประชาชน คือความสามัคคี และการประสานพลังอย่างหนัก แน่นจากทุกภาคส่วนของสังคมเพื่อเสริมสร้าง วัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

