

# การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง: สำรวจอุปสรรคและ การเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น

ประเทศไทย



INTERNATIONAL  
COMMISSION  
OF JURISTS

JPF

JUSTICE FOR PEACE FOUNDATION  
มูลนิธิเพื่อสันติภาพและยุติธรรม  
[www.justiceforpeace.org](http://www.justiceforpeace.org)

## คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists - ICJ)

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานส่งเสริมความเข้าใจและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายทั่วโลก สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และมีสาขาระดับประเทศและหน่วยงานพันธมิตรหลายแห่ง ทางหน่วยงานมีสถานะที่ปรึกษา (general consultative status) กับคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council, UNESCO) สมัชชายุโรป (Council of Europe) และสหภาพแอฟริกา (African Union) คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลมีความร่วมมือกับหน่วยงานหลายแห่งภายใต้องค์กรแห่งรัฐอเมริกา (Organization of American States)

P.O. Box 91

33 Rue des Bains

CH-1211 Geneva 8

Switzerland

อีเมลล์ [info@icj.org](mailto:info@icj.org)

[www.icj.org](http://www.icj.org)



มูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน 2549 เป็นเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชนและสันติภาพเพื่อเสริมสร้างแนวทางสันติวิธีในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรม และยุติการละเมิดโทษ มูลนิธิฯทำงานด้านการเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน และผลักดันนโยบาย ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการทำงานระดับรากหญ้าและสนับสนุนเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการต่อสู้เพื่อความยุติธรรม มูลนิธิฯเชื่อว่าการเคารพสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมนั้นเป็นมาตรฐานการที่จำเป็นในการลดความขัดแย้งที่รุนแรง และสร้างสันติภาพในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง มูลนิธิฯเชื่อว่าสิ่งกระตุ้นที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก็คือตัวชุมชนเอง ดังนั้นจึงเน้นทุ่มเทพลังงานและทรัพยากรที่มีไปกับการเสริมสร้างพลังของชุมชน มูลนิธิฯได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2552

[www.justiceforpeace.org](http://www.justiceforpeace.org)

# การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง: สำรวจอุปสรรคและการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น

ประเทศไทย

โครงการของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล  
(International Commission of Jurists - ICJ)  
และมูลนิธิตุติธรรมเพื่อสันติภาพ (Justice for Peace  
Foundation - JPF)

รายงานฉบับนี้เป็นงานวิจัยที่ดำเนินงานโดย นันทพร มาสุภาพและอังคณา นีละไพจิตร และด้วยความร่วมมือจาก แมรี เจน เรียล (Mary Jane Real) และ ลีอาห์ ฮอคเทอร์ (Leah Hocter) โดยผู้เขียนรายงานได้แก่ ลีอาห์ ฮอคเทอร์ (Leah Hocter) โดยมี เอียน เซเดอร์แมน (Ian Seiderman) เป็นผู้ช่วยอ่านบททวน และมี อันโตนิน่า วีเครสต์ (Antonina Vykhrest) เป็นผู้ช่วยในการทำวิจัย

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลขอขอบคุณต่อความสนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลีย หน่วยงานพัฒนาระหว่างประเทศของออสเตรเลีย (Australian Agency for International Development - AusAID) ซึ่งช่วยให้เกิดโครงการนี้ขึ้นมา รวมทั้งทำให้สามารถจัดพิมพ์ รายงานได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลขอขอบคุณต่อความสนับสนุนจากรัฐบาลแคนาดา สถานเอกอัครราชทูตประเทศแคนาดาประจำประเทศไทยซึ่งมีส่วนสนับสนุนงบประมาณจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการสองครั้งที่กรุงเทพฯ และหาดใหญ่ในเดือนกันยายน 2554

เนื้อหาของรายงานฉบับนี้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลและมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพทั้งหมด และไม่ถือเป็นความรับผิดชอบต่อบุคคลใดที่มีส่วนร่วมในโครงการหรือมีส่วนสนับสนุน

# การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง: สำรวจอุปสรรคและการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น

ประเทศไทย

โครงการของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล  
(International Commission of Jurists - ICJ)  
และมูลนิธิตุติธรรมเพื่อสันติภาพ (Justice for Peace  
Foundation - JPF)

© Copyright International Commission of Jurists

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลอนุญาตให้มีการตีพิมพ์ซ้ำส่วนใดส่วนหนึ่งของรายงาน  
ได้โดยไม่คิดมูลค่า โดยขอให้มีการแจ้งให้ทราบ และให้ส่งสำเนาสิ่งพิมพ์ดังกล่าวไปที่  
สำนักงานใหญ่ของหน่วยงานตามที่อยู่ดังนี้

International Commission of Jurists

P.O. Box 91

33, rue des Bains

Geneva

Switzerland

® Women's Access to Justice: Identifying the Obstacles & Need for Change

Thailand

ISBN:

Geneva, 2012

# สารบัญ

|  |    |
|--|----|
| คำนำ   | 1  |
| ตัวย่อ: หน่วยงานและมาตรฐานระหว่างประเทศ  | 3  |
| <hr/>  |    |
| 1. เกริ่นนำและข้อมูลโครงการ  | 6  |
| <hr/>  |    |
| 2. พันธกรณีระหว่างประเทศของไทยและการเข้าถึงความยุติธรรม  | 13 |
| <hr/>  |    |
| 3. อุปสรรคเชิงบรรทัดฐาน: กฎหมายที่เป็นปัญหาและช่องว่างของกฎหมาย                                  | 19 |
| 3.1 การขาดกฎหมายทั่วไปด้านความเสมอภาคระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติ                             | 19 |
| 3.2 กรอบกฎหมายว่าด้วยความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ - ความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเพิ่มเติม | 24 |
| 3.3 การคุ้มครองแรงงานและลูกจ้างทำงานบ้าน   | 34 |
| <hr/>  |    |
| 4. กฎหมายที่ขัดแย้งกันและระบบยุติธรรมแบบพหุนิยม  | 37 |
| 4.1 แรงงานหญิงข้ามชาติ   | 39 |
| 4.2 พนักงานขายบริการทางเพศ   | 45 |
| 4.3 ผู้หญิงจากพม่าในค่ายที่พักพิงชั่วคราว  | 47 |
| 4.4 ผู้หญิงมุสลิมเชื้อสายมาเลย์ในจังหวัดชายแดนใต้  | 51 |
| <hr/>  |    |
| 5. พฤติกรรมและทัศนคติของเจ้าพนักงานยุติธรรมและหน่วยงานของรัฐ                                     | 59 |
| 5.1 การละเมิดสิทธิมนุษยชนทำให้เกิดความกลัวและความไม่ไว้วางใจ                                     | 60 |
| 5.2 การเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ ความคิดแบบเหมารวม และบรรทัดฐาน                                     | 65 |
| <hr/>  |    |
| 6. อุปสรรคในเชิงปฏิบัติ -ข้อมูล การเงิน และภาษา  | 71 |
| <hr/>  |    |
| 7. ข้อเสนอแนะและแนวการปฏิบัติ  | 78 |
| <hr/>  |    |
| รายนามผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ   | 89 |





## คำนำ

การประกันการเข้าถึงความยุติธรรมเมื่อเกิดการละเมิดและการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน เป็นองค์ประกอบสำคัญเพื่อสถาปนาหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ในหลายบริบทและหลายพื้นที่ทั่วโลก การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงยังเป็นสิ่งที่ไม่เกิดขึ้นจริง

การแก้ปัญหาเหล่านี้มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญของสังคม กรณีที่ระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมเอื้อประโยชน์ให้กับผู้หญิง จะเป็นพื้นฐานช่วยสร้างความเข้มแข็งในแง่มุมต่าง ๆ ของชีวิตผู้หญิง ทำให้เกิดเงื่อนไขที่นำไปสู่การเคารพศักดิ์ศรีและความเสมอภาคกัน ช่วยให้เกิดการพัฒนาของมนุษย์ในทุกมิติที่เป็นความพยายามร่วมกัน

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ที่นายกองเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง มีทั้งการปฏิรูปกฎหมายและการเปลี่ยนแปลงมาตรการเชิงโครงสร้างและในทางปฏิบัติอื่น ๆ แสดงถึงความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมศักยภาพของผู้หญิงที่จะแสวงหาและได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองและความยุติธรรมของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนจะยังมีปัญหาสำคัญสำหรับผู้หญิงจำนวนมากในประเทศไทย เป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเต็มที่

ในปี 2554 เพื่อสนับสนุนในความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเป็นส่วนหนึ่งของความริเริ่มเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลและมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพจึงได้ริเริ่มกระบวนการรับฟังความเห็น การวิจัยและการสนทนาเพื่อสำรวจอุปสรรคต่อความยุติธรรมที่ผู้หญิงในประเทศไทยยังเผชิญอยู่ และเสนอวิธีการเพื่อแก้ปัญหา รายงานฉบับนี้กล่าวถึงข้อค้นพบที่สำคัญจากกระบวนการดังกล่าว เป็นข้อสรุปที่ได้จากข้อมูลของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนที่เป็นผู้หญิง ผู้อำนวยการด้านกฎหมาย ตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงในประเทศไทย และยังมีข้อเสนอในเชิงปฏิบัติอีกหลายข้อ

ในนามของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลและมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ เราขอแสดงความขอบคุณอย่างจริงใจต่อผู้ที่ช่วยแบ่งปันประสบการณ์และเข้าร่วมในการสนทนา และทำให้โครงการนี้ลุล่วงไปได้ เราได้รับแรงบันดาลใจจากผู้หญิงที่พูดคุยกับเรา และผู้ที่ทำงานกับผู้หญิงเพื่อสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั่วประเทศไทย เราขอบคุณอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและศาลซึ่งเข้าร่วมกับกระบวนการนี้อย่างเปิดเผย

อังคณา นีละไพจิตร

ประธานมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ

วิลเดอร์ เทย์เลอร์

เลขาธิการ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล



## ตัวย่อ: หน่วยงานและมาตรฐานระหว่างประเทศ

### หน่วยงานติดตามตรวจสอบตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ

CEDAW คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women)

HRC คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee)

CESCR คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights)

CERD คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Committee on the Elimination of Racial Discrimination)

CAT คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (Committee against Torture)

### *General Comments/Recommendations (ความเห็นทั่วไป/ข้อเสนอแนะของ) หน่วยงานติดตามตรวจสอบตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ*

#### คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW)

ฉบับที่ 19 CEDAW, General Recommendation 19, Violence Against Women (ความรุนแรงต่อผู้หญิง), U.N. Doc. CEDAW/C/1992/L.1/Add.15, (1992)

ฉบับที่ 21 CEDAW, General Recommendation 21, Equality in Marriage and Family Relations (ความเสมอภาคในความสัมพันธ์ของคู่สมรสและในครอบครัว), U.N. Doc. A/49/38 at 1, (1994)

ฉบับที่ 25 CEDAW, General Recommendation 25, On Article 4, Paragraph 1, on Temporary Special Measures (ว่าด้วยย่อหน้า 1 ข้อ 4 มาตรการพิเศษชั่วคราว), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 282 (2004)

ฉบับที่ 26 CEDAW, General Recommendation 26, Women Migrant Workers (แรงงานหญิงข้ามชาติ), U.N. Doc. CEDAW/C/2009/WP.1/R (2008)

ฉบับที่ 28 CEDAW, General Recommendation 28, The Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (พันธกรณีหลักของรัฐภาคีตามข้อ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดกาเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี), U.N. Doc. CEDAW/C/GC/28, (2010)

#### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (HRC)

ฉบับที่ 3 HRC, General Comment 3, Article 2 Implementation at the National Level (ข้อ 2 และการบังคับใช้ระดับชาติ), (Thirteenth session, 1981), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 125 (2003)

ฉบับที่ 15 HRC, General Comment 15, The Position of Aliens under the Covenant (สถานะภาพของคนต่างด้าวตามกติกาฉบับนี้), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 140 (2003)

ฉบับที่ 18 HRC, General Comment ฉบับที่ 18, Non-Discrimination (การไม่เลือกปฏิบัติ), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 146 (2003)

ฉบับที่ 28 HRC, General Comment 28, Equality of Rights between Men and Women (article 3) (ความเสมอภาคด้านสิทธิระหว่างชายและหญิง ข้อ 3), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 (2000)

ฉบับที่ 31 HRC, General Comment ฉบับที่ 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant (ลักษณะของพันธกรณีทางกฎหมายโดยทั่วไปของรัฐภาคีที่มีต่อกติกา), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 (2004).

ฉบับที่ 32 HRC, General Comment ฉบับที่ 32, Right to Equality before Courts and Tribunals and to a Fair Trial (สิทธิความเสมอภาคเบื้องหน้าศาลและคณะอนุญาโตตุลาการและสิทธิที่จะได้รับการไต่สวนคดีอย่างเป็นธรรม), U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007)

#### คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (CESCR)

ฉบับที่ 9 CESCR, General Comment ฉบับที่ 9, The Domestic Application of the Covenant (การบังคับใช้กติกาในระดับประเทศ), U.N. Doc. E/C.12/1998/24, (1998)

ฉบับที่ 14 CESCR, General Comment ฉบับที่ 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health (สิทธิที่จะได้รับมาตรฐานด้านสุขภาพสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้), U.N. Doc. E/C.12/2000/4, (2000)

ฉบับที่ 16 General Comment ฉบับที่ 16, The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of all Economic, Social and Cultural Rights (สิทธิที่เสมอภาคของชายและหญิงในการได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม), U.N. Doc. E/C.12/2005/4, (2005)

ฉบับที่ 18 CESCR, General Comment ฉบับที่ 18, The Right to Work (สิทธิในการทำงาน), E/C.12/GC/18, (2005)

ฉบับที่ 19 CESCR General Comment ฉบับที่ 19, Right to Social Security (สิทธิด้านประกันสังคม) (ข้อ 9), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008)

ฉบับที่ 20 CESCR, General Comment ฉบับที่ 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (การไม่เลือกปฏิบัติในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม), U.N. Doc E/C.12/GC/20, (2010)

**คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดกาเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (CERD)**

ฉบับที่ 25 CERD, General Recommendation 25, Gender Related Dimension of Racial Discrimination (การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและมิติทางเพศสภาพ), U.N. Doc. A/55/18, Annex V. (2000)

ฉบับที่ 30 CERD, General Recommendation ฉบับที่ 30, Discrimination against Non Citizens (การเลือกปฏิบัติต่อผู้ไม่ใช่คนชาติ), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7/Add.1 (2005)

**คณะกรรมการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT)**

ฉบับที่ 2 CAT, General Comment ฉบับที่ 2, Implementation of Article 2 by States Parties (การบังคับใช้ข้อ 2 ของรัฐภาคี), U.N. Doc. CAT/C/GC/2, (2008)

## 1. เกริ่นนำและข้อมูลโครงการ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการอย่างมากเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงและการเข้าถึงความยุติธรรม โดยมีการกำหนดกฎหมายใหม่และแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม มีรายงานว่าความพยายามดังกล่าวยังคงครอบคลุมถึงมาตรการในเชิงปฏิบัติ โครงสร้างและนโยบายนานัปการ<sup>1</sup>

ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปกฎหมายครั้งสำคัญเพื่อปรับปรุงให้กฎหมายเดิมทันสมัยได้เกิดขึ้นในหลายกรณี ทั้งนี้เพื่อช่วยให้กฎหมายที่มีอยู่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย เพื่อประกันความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างเพศในการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ เหล่านั้น

ในปี 2550 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีบทบัญญัติคุ้มครองความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างเพศ ในลักษณะเดียวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทั้งยังมีการเสนอบทบัญญัติใหม่ ๆ ที่มุ่งส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมโดยทั่วไปและโดยเฉพาะสำหรับผู้หญิง หลักประกันสิทธิที่เสมอภาคระหว่างชายและหญิงที่มีอยู่เดิม ความเสมอภาคเบื้องต้นนำกฎหมายและการคุ้มครองที่เสมอภาคภายใต้กฎหมาย และข้อห้ามต่อการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลเนื่องจากถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง ได้มีการนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ด้วย<sup>2</sup> นอกจากนี้ ข้อบัญญัติใหม่เกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการตุลาการกำหนดให้บุคคลสามารถเข้าถึงความยุติธรรม “ได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง”<sup>3</sup> และกำหนดให้ผู้หญิงต้องได้รับการคุ้มครองให้ได้รับการไต่สวนคดีอย่างเหมาะสม ได้รับสิทธิที่จะมีการปฏิบัติอย่างเหมาะสมสำหรับคดีเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ<sup>4</sup> ข้อบัญญัติใหม่ที่ผนวกเข้ามาอีกประการหนึ่งกำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองผู้หญิงจากความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว<sup>5</sup>

1 อย่างเช่น ตามข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมในแง่ความรุนแรงต่อผู้หญิง โปรดดู UN Secretary-General's Online Database on Violence Against Women, Country Page on Thailand (ฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตของเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยความรุนแรงต่อผู้หญิง ข้อมูลของประเทศไทย) สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรการตามที่รายงานโดยรัฐบาลไทยในแง่มาตรการเชิงปฏิบัติที่มีการดำเนินงานแล้ว

2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 5 และ 30

3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40(1)

4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40(6)

5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 52

ในแง่ของประมวลกฎหมายอาญาของไทย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการเอาผิดทางอาญาต่อการช่มชืดกระทำซ้ำเรา มีการยกเลิกข้อยกเว้นการช่มชืดกระทำซ้ำเรากรณีที่เป็นคู่สมรส ซึ่งเดิมไม่กำหนดให้เป็นความผิดกรณีที่สามารถช่มชืดบรรยายตนเอง<sup>6</sup> ในขณะเดียวกัน ยังมีการขยายนิยามของพฤติการณ์ที่ถือได้ว่าเป็นความผิดทางเพศ กฎหมายปัจจุบันกำหนดว่าไม่เพียงผู้หญิงที่อาจเป็นผู้เสียหายจากการช่มชืดกระทำซ้ำเรา แต่รวมถึงผู้ชายด้วย และยังคงครอบคลุมไม่เพียงการสอดใส่ในอวัยวะเพศสตรี แต่รวมถึงการสอดใส่ทางปากและทวารหนักด้วยสิ่งอื่นใด<sup>7</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้รับการแก้ไขเพื่อตอบสนองความต้องการโดยเฉพาะสำหรับผู้หญิงที่เป็นผู้เสียหายจากความรุนแรงทางเพศ ตัวอย่างเช่น มีการกำหนดข้อบัญญัติให้ผู้เสียหายได้รับการสอบปากคำจากพนักงานสอบสวนที่เป็นหญิง และไม่ต้องเผชิญหน้ากับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิด<sup>8</sup> ทั้งยังมีการอุดช่องว่างด้านกฎหมายอีกหลายประการ ตัวอย่างเช่น ในปี 2550 เป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่มีการกำหนดกฎหมายเฉพาะสำหรับความรุนแรงในครอบครัว<sup>9</sup>

การปฏิรูปกฎหมายยังคงครอบคลุมนอกเหนือจากกฎหมายอาญา โดยมีการกำหนดบทบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปี 2550 โดยแก้ไขตัวบทที่เลือกปฏิบัติซึ่งเดิมอนุญาตให้เฉพาะผู้ชายสามารถฟ้องหย่าได้โดยอ้างเหตุการมีชู้ และอนุญาตเฉพาะผู้ชายที่จะสามารถเรียกร้องค่าทดแทนจากผู้ซึ่งได้ร่วมประเวณีกับคู่หมั้นของตน หรือผู้ที่เป็นชู้กับภรรยาตน ในปัจจุบันทั้งหญิงและผู้ชายต่างได้รับสิทธิดังกล่าวอย่างเสมอกัน<sup>10</sup> ในเวลาเดียวกัน ข้อกำหนดที่เลือกปฏิบัติที่กำหนดให้ผู้หญิงที่แต่งงานแล้วต้องใช้นามสกุลสามี ก็ได้ถูกยกเลิกไปเช่นกัน<sup>11</sup> มีการผ่านกฎหมายที่อนุญาตให้ผู้หญิงซึ่งแต่งงานแล้วและผู้หญิงที่ผ่านการหย่า สามารถเลือกใช้ค่านำหน้านามของตนเองได้<sup>12</sup>

ความก้าวหน้าด้านกฎหมายเหล่านี้ สะท้อนถึงพัฒนาการที่สำคัญของประเทศไทยที่จะประกันให้กรอบและกระบวนการวิธีทางกฎหมายในประเทศสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง และส่งเสริมความสามารถในการเข้าถึงความยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากพันธกิจที่แสดงออกอย่างกว้างขวางเพื่อประกัน

6 มาตรา 276 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2550 มาตรา 3

7 มาตรา 276 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2550 มาตรา 3

8 มาตรา 133 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2550 มาตรา 9

9 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

10 มาตรา 1445 และ 1516 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2550 มาตรา 3 และ 5

11 พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 3) มาตรา 6

12 พระราชบัญญัติค่านำหน้านามหญิง พ.ศ. 2551 มาตรา 5 และ 6

ว่ากฎหมายในประเทศจะไม่ใช่เป็นอุปสรรคต่อผู้หญิงในการเข้าถึงหรือได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองด้านกฎหมายและความยุติธรรม

### **ความจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาเพิ่มเติม**

แม้จะมีความก้าวหน้าในช่วงที่ผ่านมาเช่นนี้ แต่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาเพิ่มเติม

ในเดือนมีนาคม 2554 คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพริเริ่มโครงการสำรวจ รั้งฟังความเห็น และวิเคราะห์อุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมที่อาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับผู้หญิงในประเทศไทย มีการจัดพูดคุยอย่างกว้างขวางกับผู้หญิง ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน นักกฎหมาย ตัวแทนภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ กว่า 70 คน ทำให้เราตระหนักว่าแม้จะมีความก้าวหน้าเหล่านี้ ผู้หญิงหลายคนในไทยยังมองว่ามีความเป็นไปได้น้อยหรือแทบเป็นไปไม่ได้ในการเข้าถึงความยุติธรรม รายงานฉบับนี้เป็นการให้ภาพของข้อมูลที่ค้นพบหลัก ๆ จากกระบวนการดังกล่าว

ในข้อ 3 เรอธิบายถึงข้อกฎหมายและช่องว่างในกฎหมายซึ่งขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงในบางกรณี เราพิจารณาถึงการไม่มีกฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติ ในการทบทวนกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ และยังได้วิเคราะห์โดยย่อถึงสิทธิแรงงานโดยผ่านมุมมองเรื่องลูกจ้างทำงานบ้าน

ในข้อ 4 เราได้วิเคราะห์ตามข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่ระบุว่า การนำข้อกฎหมายไปปฏิบัติและการทำงานของระบบยุติธรรมระดับชุมชนหรือจังหวัดที่มีลักษณะเป็นพหุนิยมและไม่เป็นทางการ อาจกระทบต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงบางกลุ่มได้อย่างไร เรายังได้กล่าวถึงปัญหาเฉพาะเจาะจงของแรงงานหญิงข้ามชาติ ผู้หญิงมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ ผู้หญิงจากพม่าที่อาศัยอยู่ในค่ายพักพิงชั่วคราวตามแนวพรมแดน และผู้หญิงที่ทำงานขายบริการทางเพศ

ในข้อ 5 เรอธิบายตามข้อมูลที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทบต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง เรารวบรวมความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบเนื่องจากความหวาดกลัวและความไม่ไว้วางใจของชุมชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ และเรื่องราวการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ และทัศนคติที่มีต่อการละเมิดอันเนื่องมาจากความแตกต่างระหว่างเพศที่เผยให้เห็นในระบบยุติธรรม และกระทบต่อความสามารถของผู้หญิงในการเข้าถึงการคุ้มครองและการเยียวยาตามกฎหมาย



ในข้อ 6 เรากล่าวถึงข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยเชิงปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง โดยเน้นปัญหาด้านค่าใช้จ่าย อุปสรรคด้านภาษา และการขาดข้อมูลด้านกฎหมาย

ในข้อ 7 เราได้เสนอข้อเสนอแนะและขั้นตอนปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหา

### *เป้าประสงค์และขอบเขตการศึกษา*

ประเด็นส่วนใหญ่ในรายงานนี้เป็นความรู้พื้นฐานสำหรับผู้ซึ่งทำงานส่งเสริมสิทธิผู้หญิง การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการเข้าถึงความยุติธรรมในไทย โดยเป็นอุปสรรคที่ต้องเผชิญทุกเมื่อเชื่อวัน ในเวลาเดียวกัน ปัญหาหลายประการที่จำแนกในที่นี้ได้เคยได้รับการวิเคราะห์และพิจารณาในเชิงลึกมาแล้วในรายงานของหน่วยงานต่าง ๆ และผู้อำนวยการทั่วประเทศไทย เราจึงไม่มีเป้าประสงค์ที่จะจำแนกปัญหาใหม่ หรือเสนอบทวิเคราะห์ใหม่ หรือวิเคราะห์ซ้ำกับสิ่งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว

ในรายงานฉบับนี้ เรามุ่งรวบรวมเสียงของผู้หญิงกลุ่มต่าง ๆ ในไทย และเสียงของผู้ที่ทำงานกับพวกเขา โดยพยายามไปให้พ้นจากขอบเขตของชุมชน และพยายามจำแนกประสบการณ์ที่ผู้หญิงกลุ่มต่าง ๆ ต้องเผชิญในแง่ของอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม แม้จะเสนอมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ แต่เราไม่ให้อรรถาธิบายทั้งหมด ทั้งไม่สามารถแสดงข้อมูลเชิงประจักษ์หรือข้อมูลที่ครอบคลุมเพื่อสนับสนุนข้อกฎหมายเหล่านั้น เราเพียงมุ่งบรรยายสภาพปัญหาพื้นฐานที่ผู้สัมภาษณ์จากทั่วประเทศได้กล่าวถึง

นอกจากนั้น เรายังให้ความสำคัญกับประเด็นหลักคือการเข้าถึงความยุติธรรมแทนที่จะพิจารณาประเด็นสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงแบบทั่วไป แต่เราก็ไม่ได้จำกัดขอบเขตพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมไว้เพียงการละเมิดหรือพฤติกรรมเฉพาะอย่าง เราพยายามเน้นให้เห็นว่าอุปสรรคบางประการขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง และมีอิทธิพลต่อรูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ต้องเผชิญในลักษณะที่แตกต่างกัน

ในแต่ละประเด็น เราพยายามจำแนกปัญหาโดยพิจารณาจากกรอบนโยบาย มีการเชื่อมโยงระหว่างอุปสรรคในเชิงบรรทัดฐานกับปัญหาที่เกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติ และพยายามพิจารณาปัญหาเหล่านี้ในบริบทของพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของไทย (โปรดดูข้อ 2)

โปรดตระหนักว่า เราเพียงแต่ต้องการเน้นถึงประเด็นที่ผู้สัมภาษณ์กล่าวถึงซ้ำแล้วซ้ำอีก นอกจากนั้น ในบางกรณีเราไม่ได้วิเคราะห์ประเด็นกฎหมายที่ซับซ้อนที่เป็น

ประเด็นที่มีการวิเคราะห์อย่างกว้างขวางและมีการเขียนอรรถาธิบายด้านกฎหมายไว้แล้ว ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อบัญญัติหลายประการที่สมควรแก่การวิเคราะห์ อาจไม่ได้รับการพิจารณาในที่นี้<sup>13</sup> และรวมถึงกรอบกฎหมายใหญ่ ๆ ในบางกรณี อย่างเช่น ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์<sup>14</sup> สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์และการทำแท้ง<sup>15</sup> ซึ่งจะไม่ได้รับการกล่าวถึงเลย

### แนวคิดหลัก

การเข้าถึงความยุติธรรมมีความหมายแตกต่างกันไปตามบริบทการใช้งานและตามกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำหรับรายงานฉบับนี้ เรานิยามแนวคิดการเข้าถึงความยุติธรรมโดยอ้างอิงหลักการสิทธิมนุษยชน โดยเสนอว่าครอบคลุมหลักการประกันการยอมรับสิทธิและการคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการผนวกรวมไว้ในหลักกฎหมาย และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาตามกฎหมายที่เป็นผล เข้าถึงได้และโดยพลันเมื่อเกิดการละเมิดหรือการปฏิบัติมิชอบต่อสิทธิเหล่านั้น อย่างเช่น การมีทักษะและพลังที่จะอ้างสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายของตน การนำตัวผู้ละเมิดสิทธิเหล่านี้มาลงโทษ และการได้รับประโยชน์จากกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและเยียวยาปัญหาอย่างจริงจัง เราได้เสนอนิยามของคำดังกล่าว โดยอ้างอิงพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยได้กล่าวถึงในข้อ 2 ด้านล่าง

ตั้งข้อสังเกตข้างต้น จุดเน้นหลักของกระบวนการนี้ไม่ใช่ประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงหรือผู้ชาย แต่เป็นการเน้นถึงอุปสรรคของผู้หญิงในการเข้าถึงความยุติธรรม เราจึงใช้การวิเคราะห์สิทธิมนุษยชนอย่างเป็นองค์รวมและมีบูรณาการ หมายถึงว่าประเด็นที่เราพิจารณาไม่ได้จำกัดเฉพาะอุปสรรคที่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ นอกจากนั้น อุปสรรคหลายประการที่กล่าวถึงไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้หญิง แต่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงและเท่าเทียมกันต่อผู้ชายด้วย ไม่ควรตีความว่าการเน้นเรื่องของผู้หญิงเป็นการพยายามเน้นย้ำมิติของเพศสภาพกับปัญหาการเข้าถึงความยุติธรรมในไทยจนเกินความจริง เราเพียงพยายามทำความเข้าใจถึงประสบการณ์ที่มีต่ออุปสรรคร่วมกันของผู้หญิงเท่านั้น

13 ตัวอย่างเช่น เราไม่ได้พิจารณาถึงข้อบัญญัติที่เลือกปฏิบัติในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้หญิงไทยที่แต่งงานกับชายต่างชาติ เราจึงไม่ได้พิจารณาถึงประเด็นที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงอย่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งในบางกรณีเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงไทย ซึ่งแต่งงานกับชายต่างชาติ

14 สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรอบกฎหมายของไทยเพื่อแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ โปรดดู Pollock J., *Thailand, in Collateral Damage*, GAATW, 2550; Human Trafficking Laws, Legal Protection for Victims, UNAP Report (กฎหมายการค้ามนุษย์ การคุ้มครองด้านกฎหมายต่อผู้เสียหาย รายงานของโครงการระหว่างหน่วยงานสหประชาชาติว่าด้วยการค้ามนุษย์)

15 สำหรับการวิเคราะห์เรื่องนี้ โปรดดู Women of the World: Laws and Policies Affecting their Reproductive Rights, Centre for Reproductive Rights & Arrow, 2548 (ผู้หญิงของโลก: กฎหมายและนโยบายที่กระทบต่อสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์: ศูนย์เพื่อสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์และแอรอว์)

นอกจากนั้น เราได้กำหนดขอบเขตของกระบวนการเพื่อให้ผู้หญิงทุกคนในประเทศไทยมีส่วนร่วม โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ ชาติพันธุ์หรือสถานภาพด้านกฎหมายของผู้หญิง อันที่จริงเนื้อหาในหลายส่วนของรายงาน กล่าวถึงอุปสรรคของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่ได้มองว่าตัวเองเป็นชาติพันธุ์เดียวกับคนไทยต้องเผชิญอยู่ นอกจากนี้ การวิเคราะห์ของเรายังครอบคลุมผู้มีอัตลักษณ์ทางเพศสภาพอื่น ๆ แต่จำแนกว่าตัวเองเป็นผู้หญิงด้วย

### วิวิธวิทยา

เราใช้การสัมภาษณ์ การทำโฟกัสกรุป และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเป็นวิธีการหลักในการเก็บข้อมูล ตรวจสอบ และรับฟังความเห็น เรายังได้บททวนและวิเคราะห์ด้วยบทกฎหมายและผลกระทบจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง โดยภาพรวม กระบวนการวิจัยใช้เวลาประมาณ 10 เดือน เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม 2554 เนื้อหาของข้อมูลในการวิจัยส่วนใหญ่ได้มาจากที่ปรึกษางานวิจัยที่เป็นคนไทย ผสมกับข้อมูลการสัมภาษณ์และการทำโฟกัสกรุปกับผู้อำนวยการด้านเพศสภาพในภูมิภาคเมื่อเดือนธันวาคม 2554

เราได้จัดทำรอบการศึกษาและคำถามโดยละเอียดเป็นแนวทางของการสัมภาษณ์ ทั้งนี้เพื่อให้มีการสัมภาษณ์และการทำโฟกัสกรุปที่เป็นเอกภาพสำหรับประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน และคำถามที่นำมาใช้กับผู้เข้าร่วมทุกคน ในเวลาเดียวกัน การอภิปรายระหว่างการสัมมนาเชิงปฏิบัติการก็อยู่ในกรอบของเอกสารเหล่านี้ และเชื่อมโยงกับประเด็นที่มีลำดับความสำคัญที่จำแนกได้จากการสัมภาษณ์และการทำโฟกัสกรุป

แม้จะปฏิบัติตามกรอบพื้นฐานและขอบเขตของงานวิจัย แต่เราก็มีวิธีการทำงานที่ยืดหยุ่น ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อช่วยให้การสนทนาสอดคล้องและตอบสนองต่อมุมมองของผู้เข้าร่วม โดยเฉพาะประเด็นปัญหาและข้อกังวลที่ผู้เข้าร่วมเป็นคนเสนอ ความยืดหยุ่นเป็นสิ่งสำคัญเพื่อประกันว่า การวิเคราะห์และจำแนกอุปสรรคเป็นไปอย่างจริงจังและข้อมูลที่ได้มีความสมบูรณ์และสะท้อนถึงความจริง

ในทำนองเดียวกัน เรายังบททวนและวิเคราะห์ด้วยบทกฎหมายเพื่อจำแนกปัญหาและช่องว่างในกฎหมายไทยที่กระทบต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง โดยเป็นการทบทวนตามกรอบโครงที่กำหนดในงานวิจัย และตามประเด็นปัญหาที่นำเสนอโดยผู้เข้าร่วม โดยมีการอ้างอิงถึงกฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

### การสัมภาษณ์ โฟกัสกรุป การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

โดยภาพรวม เราได้รับฟังความเห็นและสนทนากับบุคคลต่าง ๆ กว่า 75 คนในไทย มีการสัมภาษณ์และการทำโฟกัสกรุปกว่า 45 ครั้ง และยังมีการสัมมนาเชิงปฏิบัติ

การในเชิงลึกเพื่อให้ตัวแทนจากผู้หญิงกลุ่มต่าง ๆ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ได้มาประชุมกันทั้งที่กรุงเทพฯ และหาดใหญ่ในเดือนกันยายน 2554

การสัมภาษณ์และการทำโฟกัสกรุ๊ปมีขึ้นที่กรุงเทพฯ เชียงใหม่ หาดใหญ่ ขอนแก่น อําเภอมออ้าย นราธิวาส บัตตานี สมุทรสาคร อุตรธานี และยะลา

การสัมภาษณ์ การทำโฟกัสกรุ๊ป และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการส่วนใหญ่ดำเนินการเป็นภาษาไทย มีการสัมภาษณ์และการทำโฟกัสกรุ๊ปเพียงไม่กี่ครั้งที่ทำเป็นภาษาอังกฤษ

ผู้เข้าร่วมจะไม่ได้รับค่าตอบแทน แต่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายหากจำเป็นต้องเดินทางมาเพื่อเข้ารับการสัมภาษณ์หรือการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และมีการสนับสนุนค่าที่พักและความเป็นอยู่พื้นฐานอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

### **แหล่งข้อมูลและความเป็นเจ้าของข้อมูล**

เราได้รวบรวมรายชื่อผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ การทำโฟกัสกรุ๊ป และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการไว้ในตอนท้ายของรายงาน โดยประกอบด้วยผู้หญิงที่มาจากกลุ่มชายขอบต่าง ๆ ตัวแทนภาคประชาสังคมและหน่วยงานให้บริการ นักกฎหมาย ผู้ชำนาญการด้านสภาพและนักวิชาการ ทั้งยังมีตัวแทนของฝ่ายตุลาการและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในบางกรณีเราไม่ได้ใส่ชื่อบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ เพราะผู้ให้สัมภาษณ์ประสงค์ให้ทำเช่นนั้น หรืออาจเป็นเพราะเราคำนึงถึงเหตุผลด้านความปลอดภัย

ด้วยเหตุผลคล้ายคลึงกัน เราได้นำคำพูดที่อ้างอิงจากการสัมภาษณ์และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการมาลงไว้ในส่วนต่าง ๆ ของรายงาน โดยไม่มีกระบุชื่อผู้พูด

*การอ่านทบทวนโดยผู้ที่เกี่ยวข้องและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งสุดท้าย* ในเดือนมีนาคม 2555 เราได้นำเสนอรายงานฉบับร่างเพื่อให้บุคคลที่มีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการได้อ่าน เพื่อรับฟังความเห็นและเสียงสะท้อน นอกจากนี้ในเดือนมีนาคม 2555 เรายังจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเป็นครั้งที่สาม โดยนำผู้เข้าร่วมกว่า 30 คนจากชุมชนและพื้นที่ต่าง ๆ ในไทยมาประชุมร่วมกัน ทั้งนี้เพื่ออภิปรายถึงร่างรายงาน และช่วยกันแก้ไขและเสนอแนะข้อมูล ในเวลาเดียวกัน ตามที่กล่าวถึงในข้อ 7 ผู้เข้าร่วมในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการจะได้มีโอกาสเสนอข้อเสนอนแนะและขั้นตอนการปฏิบัติร่วมกันด้วย

ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพเป็นผู้รับผิดชอบต่อเนื้อหาในรายงานและความเที่ยงตรงของข้อมูลทั้งหมด

## 2. พันธกรณีระหว่างประเทศของไทยและการเข้าถึงความยุติธรรม

มาตรฐานและกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้ไทยต้องเคารพ ค้ำจอง และปฏิบัติตามสิทธิทางพลเรือน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองในเขตอำนาจศาลของตน พันธกรณีเหล่านี้ปรากฏตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW)<sup>16</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment-CAT) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child-CRC)<sup>17</sup> และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)<sup>18</sup>

พันธกรณีเหล่านี้กำหนดให้รัฐบาลรวมทั้งหน่วยงานของรัฐและผู้ปฏิบัติงานในนามของรัฐ จัดเว้นการแทรกแซงการเข้าถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งยังกำหนดให้รัฐคุ้มครองไม่ให้บุคคลที่สามรวมทั้งหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐเข้าไปรบกวนหรือเพิกถอนซึ่งสิทธิของบุคคลและให้ดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อช่วยให้เข้าถึงสิทธิเหล่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงต้องประกันให้บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมโดยผ่านการยอมรับต่อสิทธิตามกฎหมาย การกำหนดความคุ้มครองด้านกฎหมายอย่างเป็นผลเพื่อป้องกันกรละเมิด และการประกันการเข้าถึงการเยียวยาและการชดเชยตามกฎหมาย

ในย่อหน้าต่อไปนี่ เราให้ภาพรวมเกี่ยวกับคุณลักษณะของพันธกรณีเหล่านี้ ส่วนหัวข้อย่อยจะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดและนัยที่มีต่อการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง

16 ประเทศไทยยังเป็นภาคีของอนุสัญญาเลือกรับของ CEDAW ด้วย

17 ประเทศไทยยังเป็นภาคีของอนุสัญญาเลือกรับสองฉบับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กด้วย

18 โฉนดของพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ประเทศไทยได้ประกาศข้อสงวนและถ้อยแถลงถึงความหลายประการ ได้แก่ ข้อสงวนตาม CEDAW ข้อ 16 และ ข้อ 29(1); CAT ข้อ 30(1); CERD ข้อ 4 และ 22; CRC ข้อ 22 ถ้อยแถลงตีความตาม ICESCR ข้อ 1(1), ICCPR ข้อ 1(1), ข้อ 6(5), ข้อ 9(3) และ ข้อ 20; CRPD, ข้อ 18 ในปี 2539 ไทยถอนข้อสงวนหลายข้อตาม CEDAW ข้อสงวนที่เหลืออยู่ได้แก่ ข้อ 16 และ 29 คณะกรรมาการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW) ระบุว่าข้อสงวนตามข้อ 16 ของประเทศไทยขัดแย้งกับจุดประสงค์และเป็นประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี และยังกระตุ้นให้รัฐบาลไทย “เพิ่มความพยายามที่จะถอนข้อสงวนตามข้อ 16 ของอนุสัญญา ภายในกรอบเวลาที่กำหนดอย่างเป็นรูปธรรม”

### กรอบกฎหมายที่สนับสนุนการเข้าถึงความยุติธรรม

การประกันให้มีกรอบกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐภาคี เป็นขั้นตอนพื้นฐานเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามสนธิสัญญาได้<sup>19</sup> พันธกรณีดังกล่าวมีนัยที่เกี่ยวกับหลายประการกับกรอบกฎหมายในประเทศ และเป็นองค์ประกอบสำคัญที่นำไปสู่การเข้าถึงความยุติธรรมกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การยอมรับต่อสิทธิตามกฎหมาย กำหนดให้มีกรอบกฎหมายอย่างพอเพียง ทั้งนี้เพื่อให้บรรทัดฐานกฎหมายในประเทศยอมรับซึ่งสิทธิที่ประกาศไว้ในสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้มีการปฏิรูปหรือการปรับปรุงกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติในกฎบัตรสากล<sup>20</sup> สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่ได้กำหนดขั้นตอนอย่างละเอียดในการผนวกและการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศให้เข้ากับกฎหมายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามพันธกรณีจะเป็นผลมากที่สุดเมื่อมีการกำหนดกฎหมายเพื่อบังคับใช้ และหากเป็นไปได้ควรมีการกำหนดสิทธิเหล่านี้ให้เป็นส่วนหนึ่งของข้อบัญญัติตามกฎหมาย<sup>21</sup> อันที่จริง การยอมรับต่อสิทธิตามกฎหมายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นมา กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบดังกล่าวเป็นพื้นฐานให้บุคคลสามารถอ้างสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย และในกรณีที่ไม่มีกรับรองสิทธิในกฎหมาย บุคคลอาจไม่สามารถอ้างสิทธิดังกล่าวได้ หรือไม่สามารถแสวงหาความเป็นธรรมเมื่อเกิดการละเมิดขึ้น

ความคุ้มครองตามกฎหมาย ระบบกฎหมายไทยจะต้องกำหนดความคุ้มครองต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นผล<sup>22</sup> โดยต้องกำหนดให้มีมาตรการด้านกฎหมายด้านการปกครองและอื่น ๆ ที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเข้าถึงความยุติธรรมที่เป็นธรรม เป็นผล และโดยพลัน<sup>23</sup> การยอมรับสิทธิอย่างเต็มไม่เพียงพอ ระบบกฎหมายยัง

19 โปรดดู อย่างเช่น ข้อ 2(2) ICCPR; ข้อ 2(1) ICESCR; ข้อ 2 (a)-(g) CEDAW

20 โปรดดู อย่างเช่น: คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน, *General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant* (ลักษณะของพันธกรณีทางกฎหมายโดยทั่วไปของรัฐภาคีที่มีต่อกติกา) , CCR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 May 2547, ย่อหน้า 13 (นับจากนี้เรียก คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน General Comment No.31); คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม, *General Comment No.9, The Domestic Application of the Covenant* (การบังคับใช้กติกาในระดับประเทศ), E/C.12/1998/24, 3 ธันวาคม 1998, ย่อหน้า 4-8 (นับจากนี้เรียก CESCR General Comment No.9). และโปรดดู ข้อ 2 (a)-(g) CEDAW และคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี, *General Recommendation 28, The Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women* (พันธกรณีหลักของรัฐภาคีตามข้อ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี), U.N. Doc. CEDAW/C/GC/28, 16 ธันวาคม 2553, ย่อหน้า31 (เรียกว่า CEDAW General Recommendation 28)

21 อ้างแล้ว

22 โปรดดู อย่างเช่น คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน *General Comment No.31; CEDAW General Recommendation 28*

23 หลักการ 2(b); *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในการเยียวยาและการชดเชยของผู้เสียหายจากการละเมิดอย่างรุนแรงตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ) รับรองและประกาศโดยมติสมัชชาควมามันด์ที่ 60/147 วันที่ 16 ธันวาคม 2548

ต้องสามารถควบคุมกำกับการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐและเอกชนอย่างเป็นผล ภายใต้พฤติกรรมต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเหล่านี้<sup>24</sup> พันธกรณีดังกล่าวกำหนดข้อห้ามต่อการปฏิบัติบางประการ โดยผ่านกฎหมายอาญา รวมทั้งการกระทำอันมิชอบอย่างร้ายแรง ต้องมีการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติและกลไกเพื่อประกันการบังคับใช้สิทธิและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกำหนดความรับผิดชอบและบทลงโทษอย่างเหมาะสม ในบางกรณี ข้อกำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศมีรายละเอียดที่เข้มงวดและปลักย่อยเกี่ยวกับรูปแบบของขั้นตอนปฏิบัติที่ต้องกระทำ ตัวอย่างเช่น มีการกำหนดให้ประเทศไทยต้องคุ้มครองสิทธิที่จะมีชีวิต ศักดิ์ศรีของบุคคล และเสรีภาพที่จะปลอดพ้นจากการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ทั้งนี้โดยให้กำหนดกฎหมายซึ่งห้ามการกระทำและรูปแบบความรุนแรงบางประการ และกำหนดให้มีขั้นตอนปฏิบัติและกลไกที่เป็นผลเพื่อป้องกัน สอบสวน และเอาผิดตามกฎหมาย<sup>25</sup> ซึ่งหมายถึงการประกันให้มีการบังคับใช้กฎหมาย การสอบสวน การฟ้องคดีและการกำหนดบทลงโทษอย่างเป็นผล ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างอื่นยังรวมถึงระเบียบว่าด้วยการดูแลสุขภาพ<sup>26</sup> และสภาพแวดล้อมและสิทธิในที่ทำงาน<sup>27</sup>

*การเยียวยาและการชดใช้ตามกฎหมาย* ประเทศไทยจะต้องประกันให้บุคคลสามารถเข้าถึงการเยียวยาและการชดใช้ตามกฎหมายอย่างเป็นผลเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น<sup>28</sup> พันธกรณีดังกล่าวไม่ได้ปรากฏเฉพาะในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ แต่ยังเป็นหลักการของกฎบัตรระหว่างประเทศทั่วไปและปรากฏในหลักการและแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติ (UN Principles and Guidelines) ซึ่งมี

24 โปรดดู อย่างเช่น CESCR, *General Comment No. 16, The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of all Economic, Social and Cultural Rights* (สิทธิความเสมอภาคของชายและหญิงในการได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม), U.N. Doc. E/C.12/2548/4, 11 สิงหาคม 2548, ย่อหน้า 20 (นับจากนี้เรียก CESCR General Comment No.16); คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน, *General Comment No.31*, ย่อหน้า ; ข้อ 2(b)-(f) CEDAW and CEDAW *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 17,31,36

25 โปรดดู อย่างเช่น ข้อ 2.4,12 และ 16 CAT and in general Committee Against Torture, *General Comment No.2, Implementation of ข้อ 2 by States Parties*, CAT/C/GC/2, 24 January 2551. และโปรดดู ICCPR ข้อ 2, 6 และ 7 และ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน, *General Comment No.31*, ย่อหน้า 8 และโปรดดู CEDAW, *General Recommendation 19, Violence Against Women* (ความรุนแรงต่อผู้หญิง), U.N. Doc. CEDAW/C/1992/L.1/Add.15, ย่อหน้า 19, 24(b) and 24(t) (นับจากนี้เรียก CEDAW General Recommendation 19); CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 34

26 CESCR, *General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health* (สิทธิที่จะได้รับมาตรฐานด้านสุขภาพสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้), E/C.12/2543/4, 11 สิงหาคม 2543, ย่อหน้า 48 และ 51 (นับจากนี้เรียก CESCR General Comment No. 14)

27 CESCR, *General Comment No. 18, The Right to Work* (สิทธิในการทำงาน), E/C.12/GC/18, 24 พฤศจิกายน 2548, ย่อหน้า 32 และ 35

28 สำหรับความเห็นทั่วไปขององค์ประกอบของการเยียวยาและการชดใช้เป็นผล โปรดดู อย่างเช่น ข้อ 2(3) ICCPR and คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน *General Comment No. 31*, ย่อหน้า 15-20; ข้อ 2 CEDAW และ CEDAW *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 32,34,36; CESCR *General Comment No. 9*, ย่อหน้า 9 และที่เหลือ

การรับรองอย่างเป็นทางการโดยรัฐภาคีสหประชาชาติในที่ประชุมสมัชชาทั่วไป<sup>29</sup> และกำหนดให้ประเทศไทยต้องจัดให้มี “การเยียวยารวมทั้งการชดเชยอย่างเพียงพอ เป็นผลโดยพลัน และเหมาะสม”<sup>30</sup>

หากปราศจากองค์ประกอบเหล่านี้ การเข้าถึงความยุติธรรมก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยายเป็นผลหมายถึงการที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลสามารถร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียงและมีอำนาจและศักยภาพในการสอบสวนและวินิจฉัยว่ามีการละเมิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อสั่งการให้มีการยุติและการชดเชยต่อการละเมิดนั้น เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ การเยียวยาต้องไม่ใช่เรื่องทางทฤษฎีหรือคาดเดา แต่ต้องเป็นการปฏิบัติที่จริงจัง และต้องเป็นสิ่งที่ทำได้และเหมาะสมกับเวลาในบริบทต่าง ๆ ต้องมีการกำหนดการเข้าถึงการเยียวยาด้านตุลาการ แม้ในกรณีที่ไม่กำหนดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลชั้นต้น แต่ผู้ร้องก็ยังมีสิทธิสุดท้ายที่จะอุทธรณ์ต่อหน่วยงานตุลาการ ในเวลาเดียวกัน เพื่อประกันให้เกิดสิทธิที่จะได้รับการชดเชยจะต้องมีมาตรการชดเชยซึ่งรวมถึงการบูรณะ การฟื้นฟู ความพึงพอใจ หลักประกันว่าจะไม่เกิดซ้ำและค่าสินไหมทดแทน ความต้องการและความปรารถนาที่ผู้เสียหายระบุถึงความสำคัญอย่างยิ่งในการจำแนกรูปแบบการชดเชยที่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น ในทางปฏิบัติแล้ว การชดเชยที่เหมาะสมอาจรวมถึงการนำตัวผู้กระทำการละเมิดมารับโทษ การประกาศยอมรับความผิดต่อสาธารณะและการกล่าวขอโทษ มีการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขสาเหตุของการละเมิดและมีการปฏิรูปกฎหมาย นโยบาย หรือการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ<sup>31</sup>

### ช่วยให้เกิดการทำให้ได้รับสิทธิจริงในทางปฏิบัติ

แม้จะเป็นสิ่งสำคัญ การมีกรอบกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิเหล่านี้ การให้ความคุ้มครองด้านกฎหมาย และการกำหนดการเยียวยาและการชดเชยอย่างเป็นทางการเป็นผลก็อาจยังไม่เพียงพอ มาตรฐานและกฎหมายระหว่างประเทศยังกำหนดให้ประเทศไทยต้องประกันให้มีการได้รับสิทธิจริงในทางปฏิบัติ รวมทั้งการนำมาตรการไปบังคับใช้อย่างเป็นผล

29 Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในการเยียวยาและการชดเชยของผู้เสียหายจากการละเมิดอย่างรุนแรงตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ), รับรองและประกาศโดยมติสมัชชาความมั่นคงที่ 60/147 วันที่ 16 ธันวาคม 2548

30 อ่างแล้ว

31 คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน *General Comment No. 31*, ย่อหน้า 15-20; CEDAW *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 32,34,36; CESCR *General Comment No. 9*, ย่อหน้า 9 และที่เหลือ *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในการเยียวยาและการชดเชยของผู้เสียหายจากการละเมิดอย่างรุนแรงตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ), รับรองและประกาศโดยมติสมัชชาความมั่นคงที่ 60/147 วันที่ 16 ธันวาคม 2548



เพื่อประกันว่าบุคคลมีความสามารถที่จะเข้าถึงกรอบเพื่อคุ้มครองและเยียวยาเหล่านั้นได้จริง<sup>32</sup>

เป็นเหตุให้ข้อกำหนดเฉพาะในบริบทต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว เป็นการกำหนดให้ประเทศไทยต้องดำเนินการอย่างเป็นผลเพื่อแก้ไขและจัดอุปสรรคเชิงปฏิบัติที่ขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรม ตัวอย่างเช่น รัฐบาลต้องหาวิธีการทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงกระบวนการตามกฎหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายสำหรับผู้ที่ไม่มีศักยภาพด้านการเงินเพียงพอ<sup>33</sup> นอกจากนี้ รัฐบาลมีความรับผิดชอบแก้ปัญหาอุปสรรคด้านภาษาโดยจัดให้มีล่ามและผู้แปลตามที่จำเป็น<sup>34</sup> ทั้งยังกำหนดให้รัฐบาลจำแนกและดำเนินการตามมาตรการที่จัดทำขึ้น เพื่อช่วยให้บุคคลมีข้อมูลและความรู้ด้านกฎหมายเป็นอย่างดี เพื่อให้ตระหนักถึงสิทธิของตนเองและทราบถึงเนื้อหาของกฎหมายและขั้นตอนปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง<sup>35</sup>

### ผลกระทบต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง

ในบริบทดังกล่าว พันธกรณีระหว่างประเทศของไทยในการที่จะต้องเคารพ คุ้มครอง และปฏิบัติให้เป็นผลซึ่งสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงบนพื้นฐานความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ<sup>36</sup> เป็นเหตุให้ต้องมีข้อกำหนดหลายประการสำหรับสภาพการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งเราจะได้กล่าวในรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องในข้อ 3-7 ด้านล่าง

กล่าวโดยทั่วไปหมายถึงว่าต้องมีการใช้มาตรการเชิงกฎหมายและเชิงปฏิบัติเพื่อประกันการเข้าถึงความยุติธรรม โดยประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญและหาทางตอบสนองความต้องการและสถานการณ์ที่ผู้หญิงต้องเผชิญ ตัวอย่างเช่น การประกันให้มีการยอมรับสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงตามกฎหมาย ไม่เพียงหมายถึงการยอมรับว่าผู้หญิงเป็นผู้ทรงสิทธิที่เสมอภาคกัน แต่ยังหมายถึงการประกันว่าการนิยามสิทธิตามกฎหมายต้องคำนึง

32 คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน, *General Comment 3, Implementation at the National Level*, HRI/GEN/1/Rev.1, 1981 (นับจากนี้เรียก คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน *General Comment 3*); CEDAW, *General Recommendation 28*; CESCR, *General Comment 16*, ย่อหน้า 21; CESCR, *General Comment 9*, ย่อหน้า 2-3

33 CEDAW, *General Recommendation No. 28*, ย่อหน้า 34; คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน *General Comment No. 32, Right to Equality before Courts and Tribunals and to a Fair Trial* (สิทธิความเสมอภาคเบื้องหน้าศาลและคณะอนุญาโตตุลาการและสิทธิที่จะได้รับการไต่สวนคดีอย่างเป็นธรรม), ย่อหน้า 10 (นับแต่นี้เรียก คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน *General Comment No. 32*). และโปรดดู CESCR *General Comment No. 19, Right to Social Security* (สิทธิด้านประกันสังคม), E/C.12/GC/19, 4 กุมภาพันธ์ 2551, ย่อหน้า 77-78

34 โปรดดู อย่างเช่น, คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน *General Comment No. 32*, ย่อหน้า 13, 32 และ 40

35 โปรดดู อย่างเช่น, คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน *General Comment No. 3*; CEDAW *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 12; CEDAW, *General Recommendation 26, Women Migrant Workers* (ว่าด้วยแรงงานหญิงข้ามชาติ), U.N. Doc. CEDAW/C/2552/WP.1/R (2551), ย่อหน้า 26 (นับจากนี้เรียก CEDAW *General Recommendation 26*)

36 สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับพันธกรณีเหล่านี้ โปรดดูข้อ 2, CEDAW; ข้อ 2,3 และ 26 ICOPPR; ข้อ 3 ICESCR; CEDAW, *General Recommendation 28*; CESCR, *General Comment No. 16*; CESCR *General Comment No. 20*; คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน, *General Recommendation 28*

ถึงความต้องการโดยเฉพาะของผู้หญิง โดยรวมถึงความแตกต่างด้านชีวภาพ และความแตกต่างอันเป็นผลมาจากกระบวนการด้านสังคมและวัฒนธรรม<sup>37</sup>

ในขณะเดียวกัน เพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งเพื่อให้ผู้หญิงสามารถอ้างสิทธิของตนตามที่กำหนดในกฎหมาย ประเทศไทยจะต้องแก้ไขปัจจัยในเชิงปฏิบัติที่มักบดบังความสามารถของผู้หญิงในการอ้างสิทธิของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นสถานภาพของผู้หญิง และความคิดเหมารวมเชิงเพศสภาพ ทัศนคติและบรรทัดฐานทั่วไปในสังคม<sup>38</sup> การให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย การรบกวนและการเหยียดหยามเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงขึ้นมา หมายถึงการประกันว่ากฎหมายและขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายสามารถห้ามและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผู้หญิงต้องเผชิญได้อย่างเป็นผล รวมทั้งการละเมิดที่กระทบต่อผู้หญิงเป็นการเฉพาะหรือเป็นสัดส่วนค่อนข้างมาก ทั้งยังกำหนดให้ต้องมีขั้นตอนปฏิบัติตามกฎหมายที่อ่อนไหวต่อเพศสภาพ มีกระบวนการและประกันว่าการชดใช้ที่กำหนดขึ้นตอบสนองความต้องการโดยเฉพาะของผู้หญิง<sup>39</sup>

37 CEDAW, *General Recommendation 25, On article 4, paragraph 1, on temporary special measures* (ว่าด้วยย่อหน้า 1 ข้อ 4 มาตราการพิเศษชั่วคราว), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 282 (2547) (นับจากนี้เรียก CEDAW General Recommendation 25)

38 ข้อ 5 CEDAW, *CEDAW General Recommendation 28*

39 โปรดดูโดยทั่วไป ข้อ 2 CEDAW, ข้อ 3 และ 26 ICPCR, *CEDAW General Recommendation 28*, CEDAW, *VK v. Bulgaria*, Communication No. 20/2551, 25 กรกฎาคม 2554, ย่อหน้า 9.9 และ 9.11-9.16; CEDAW, *Vertido v. Philippines*, Communication No. 18/2551, 16 กรกฎาคม 2553, ย่อหน้า 8.5-8.9; *CAT General Comment No. 2*



แม้ว่ารัฐธรรมนูญไทยกำหนดหลักประกันที่เข้มแข็งด้านความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างเพศ แต่ข้อบัญญัติเหล่านี้ก็มีกรอบค่อนข้างกว้าง และไม่ได้นิยามแนวคิดที่สำคัญ อย่างเช่น นิยามที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ และไม่ได้ระบุว่าหน่วยงานใดต้องปฏิบัติตามหลักประกันและข้อห้ามเหล่านี้ และยังไม่ได้กำหนดมาตรการเยียวยาที่มีผลบังคับใช้ แต่อันที่จริงรัฐธรรมนูญก็ไม่ใช่กฎหมายที่ต้องครอบคลุมรายละเอียดเหล่านี้ และไม่จำเป็นต้องทำให้เกิดปัญหาตราบที่มีการออกเป็นกฎหมายลูกเพื่อบังคับใช้อย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างเพศโดยรวม ส่งผลให้ไม่มีกฎหมายใดในปัจจุบันที่กำหนดรายละเอียดชัดเจนเกี่ยวกับองค์ประกอบการคุ้มครองและสิทธิ และความรับผิดชอบในส่วนของรัฐ แม้ว่าในกฎหมายจะมีข้อบัญญัติเพื่อความเสมอภาคเฉพาะกิจอยู่บ้าง แต่ก็ถือว่าน้อยมาก และสามารถบังคับใช้ในเงื่อนไขที่จำกัดมาก ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่กำหนดเงื่อนไขเพื่อประกันสิทธิที่เสมอภาคของผู้หญิงในที่ทำงาน อย่างเช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและการได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานแบบเดียวกัน รวมทั้งข้อห้ามต่อการเลือกปฏิบัติเนื่องจากการตั้งครรภ์ และหลักประกันการลาคลอดบุตร

เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่บังคับใช้โดยทั่วไป จึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องใช้ดุลพินิจเป็นรายกรณีไป เพื่อพิจารณานิยามของการเลือกปฏิบัติและพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นข้อห้าม การใช้ดุลพินิจมักจำกัดอยู่เพียงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนเป็นรายกรณีไป ซึ่งตามระบบกฎหมายไทยไม่ถือเป็นเงื่อนไขบังคับ นอกจากนี้ ในสังคมที่ไม่มุ่งฟ้องร้องคดี การตัดสินใจฟ้องร้องคดีเช่นนี้จึงมีอยู่น้อย ทำให้เกิดการอย่างมากต่อผู้หญิงแต่ละคนที่ต้องการใช้ช่องทางศาลเพื่อท้าทายต่อพฤติการณ์ละเมิด เนื่องจากไม่มีแนวปฏิบัติด้านกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตและองค์ประกอบของการคุ้มครอง

### กฎหมายส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นไปได้หรือไม่?

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับช่องว่างในการคุ้มครอง และเห็นว่ากฎหมายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศอาจสร้างผลกระทบเชิงบวกที่สำคัญ โดยจะช่วยป้องกันการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ และยังส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง<sup>44</sup> โดยไม่เพียงแต่สร้างความชัดเจนและแน่นอนด้านกฎหมายเท่านั้น แต่กฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานสาธารณะเอกชนประเมินความประพฤติของตนเองตามหลักจรรยาบรรณที่กำหนด และดำเนินการเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามได้ ผู้หญิงยังจะมี

44 เช่น การสัมภาษณ์ของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพกับนัยนา สุภาพงษ์, มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร กรุงเทพฯ 20 กรกฎาคม 2554 และ 16 ธันวาคม 2554; เบญจมาภรณ์ ลอยมี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เชียงใหม่, 1 สิงหาคม 2554; อธิสาศนะดาณะ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี สงขลา, 20 สิงหาคม 2554; สุชาติา เมฆรุ่งเรืองกุล สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา เชียงใหม่, 14 ธันวาคม 2554; อุษษา เลิศศรีสันต์ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 15 ธันวาคม 2554; บัณฑิต เป้าไพเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 12 มกราคม 2555

พื้นฐานด้านกฎหมายที่ชัดเจนที่สามารถนำมาใช้ประเมินการปฏิบัติต่อตน และกรณีที่ต้องการร้องเรียนหากเห็นว่าเป็นพฤติกรรมที่เลือกปฏิบัติ

ตามเสียงเรียกร้องของหน่วยงานในประเทศและระหว่างประเทศ<sup>45</sup> และความตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการบอกกฎหมายดังกล่าว เป็นเหตุให้เริ่มกระบวนการพัฒนาพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศตั้งแต่ปี 2548 อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดทำร่างดูเหมือนจะยืดเยื้อ และยังไม่มีการผ่านออกมาเป็นกฎหมาย แม้เวลาได้ผ่านไปหลายปีและมีการจัดทำร่างหลายฉบับ รวมทั้งฉบับของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<sup>46</sup> เมื่อเร็ว ๆ นี้ สืบเนื่องจากข้อกังวลในเนื้อหาของร่างกฎหมายฉบับล่าสุด เป็นเหตุให้นักบรรณคดีเพื่อสิทธิสตรีและภาคประชาสังคมร่วมมือกันจัดทำร่างฉบับใหม่ขึ้นมา<sup>47</sup> ผู้ให้สัมภาษณ์ต่างระบุว่า ร่างฉบับรัฐบาลอาจต้องมีการปรับปรุงต่อไปอีก และอาจมีการนำเสนอร่างฉบับใหม่ในปี 2555 ซึ่งเป็นโอกาสสำคัญที่รัฐบาลจะพิจารณาถึงข้อกังวลเหล่านี้

**ข้อยกเว้น:** ข้อกังวลที่สำคัญซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เน้นย้ำรวมถึงการกำหนดให้มีข้อยกเว้นสามประการที่มีผลบังคับใช้กว้างขวาง และสามารถบังคับใช้ทั่วไปกรณีที่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างหญิงและชาย ซึ่งจะเป็นเหตุให้การเลือกปฏิบัติสามารถกระทำได้ตามเหตุผลด้านวิชาการ ความจำเป็นด้านศาสนาหรือสาธารณสุข<sup>48</sup> ข้อยกเว้นเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติอย่างเสมอภาคสำหรับผู้หญิงที่อยู่ในหน่วยงานวิชาการ อย่างเช่น โรงเรียนและมหาวิทยาลัย และเปิดโอกาสให้มีการจำกัดสิทธิที่เสมอภาคของผู้หญิงโดยอ้างเหตุผลด้านศาสนา หรืออ้างเหตุอื่น ๆ เป็นรายการกันไป เพื่อตอบสนอง “ความจำเป็นของสาธารณสุข” หากมีการผ่านออกมาเป็นกฎหมาย ข้อยกเว้นเช่นนี้ย่อมนำไปสู่การจำกัดการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นอย่างมาก ทำลายเป้าประสงค์

45 โปรดดู ตัวอย่างเช่น CEDAW, *Concluding Comments* (ความเห็นเชิงสรุปของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี), Thailand, U.N. Doc. A/54/38/REV. 1(SUPP), 29 มกราคม 2532 และโปรดดู *Concluding Comments* (ความเห็นเชิงสรุปของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี), Thailand, U.N. Doc CEDAW/C/THA/CO/5, 3 กุมภาพันธ์ 2549

46 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. 2550 (2550) (ร่างฉบับรัฐบาล)

47 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. (ร่างฉบับภาคประชาสังคม) ข้อกังวลที่เสนอโดย ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์โยนาห์ สุภาพัง, มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร กรุงเทพฯ, 20 กรกฎาคม 2554 และ 16 ธันวาคม 2554; เบญจมาภรณ์ ลอยมี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เชียงใหม่, 1 สิงหาคม 2554; อธิสา ทะสาณะ มหาวิทยาลัยสกลนคร มหาวิทยาลัยเวทิตานี สงขลา, 20 สิงหาคม 2554; สุชาดา เมฆรุ่งเรืองกุล สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา เชียงใหม่, 14 ธันวาคม 2554; อุษา เลิศศรีสันต์ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 15 ธันวาคม 2554; บัณฑิต เป้าไพเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 12 มกราคม 2555

48 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. มาตรา 3 (ร่างฉบับรัฐบาล) มีการแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับบทลงโทษทางวินัยในร่างฉบับนี้ รวมถึงการกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ให้สัมภาษณ์ต่างแสดงความเห็นว่าการปรับสูงสุดถือว่าต่ำเกินไปมาก และในฉบับร่างของภาคประชาสังคมได้เสนออัตราค่าปรับสูงสุดไม่เกิน 180,000 บาท และดูเหมือนว่าร่างฉบับรัฐบาลมีเนื้อหาที่คลุมเครือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติ โดยไม่ได้กำหนดเป็นข้อบัญญัติที่ชัดเจนเพื่อการเยียวยาหรือการชดเชย แต่กลับกล่าวถึงค่าตอบแทนที่อยู่ในรูปของสวัสดิการด้านสังคม

และจำกัดความสามารถของผู้หญิงที่จะแสวงหาคความยุติธรรมเมื่อต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติ คำว่า “ความจำเป็นของสาธารณชน” อาจมีการตีความได้อย่างกว้างขวาง และการนำเหตุดังกล่าวมาสร้างความชอบธรรมให้กับการเลือกปฏิบัติ ย่อมเป็นการบั่นทอนศักยภาพของพระราชบัญญัติในการกำหนดความแน่นอนและชัดเจนด้านกฎหมายที่ดีขึ้นสำหรับผู้หญิงและภาคส่วนอื่น ๆ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาว่าพฤติการณ์ใดเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมายฉบับนี้ ในขณะที่เดียวกันการนำเหตุผลด้านศาสนา มาใช้สร้างความชอบธรรมให้กับพฤติการณ์ที่เลือกปฏิบัติ ย่อมส่งผลกระทบต่อความคุ้มครองตามกฎหมายที่มีให้กับผู้หญิงที่นับถือศาสนาต่าง ๆ ทำให้ผู้หญิงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและยังทำลายความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายของผู้หญิงด้วย

อันที่จริง หากมีการยอมรับข้อยกเว้นเช่นนี้ ย่อมเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อบัญญัติของ CEDAW ซึ่งให้นิยามว่าการเลือกปฏิบัติหมายถึง “การจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเลือก โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสายหรือชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์กำเนิด ซึ่งมีเจตนาหรือมีผลให้เกิดการระงับหรือกีดกันการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และในด้านอื่น ๆ” นิยามดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้มีข้อยกเว้นใด ๆ เลย<sup>49</sup> ข้อสงวนเท่าที่มีอยู่ตาม CEDAW ของประเทศไทยก็ไม่อาจนำมาใช้สนับสนุนข้อยกเว้นเช่นนั้นได้<sup>50</sup> และในหลักประกันความเสมอภาคด้านสิทธิและความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายของผู้หญิงในรัฐธรรมนูญไทย ก็ไม่ได้กำหนดให้มีข้อยกเว้นดังกล่าว<sup>51</sup>

### **แก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน: ความต้องการของกลุ่มชายขอบ**

ผู้หญิงมักเผชิญกับการเลือกปฏิบัติไม่เฉพาะด้วยเหตุผลด้านเพศ แต่รวมถึงด้านอื่น ๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น เหตุผลด้านชาติพันธุ์ สัญชาติ ศาสนา สถานภาพสมรส สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ อายุ ถิ่นกำเนิด ชาติตระกูลรวมทั้งชนชั้นวรรณะ อัตลักษณ์ทางเพศและอัตลักษณ์ของเพศสภาวะ รูปแบบการเลือกปฏิบัติที่ครอบคลุม

49 ข้อ 1 CEDAW; CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 31 และ 33; และโปรดดู อย่างเช่น การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงด้วยเหตุผลทางศาสนา: Concluding Comments of CEDAW (ความเห็นเชิงสรุปของคณะกรรมการว่าด้วยการจัด การเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี), *Indonesia*, U.N. Doc. CEDAW/C/IDN/CO/5, 10 สิงหาคม 2550, ย่อหน้า 12; *Malaysia*, U.N. Doc. CEDAW/C/MYS/CO/2, 31 พฤษภาคม 2549, ย่อหน้า 14; *Philippines*, U.N. Doc. CEDAW/C/PHI/CO/6, 25 สิงหาคม 2549, ย่อหน้า 12

50 ในปี 2539 ไทยได้ยกข้อสงวนตามอนุสัญญา CEDAW หลายข้อ ที่เหลืออยู่เพียงข้อสงวนตามข้อ 16 และ 29 ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้สนับสนุนข้อยกเว้นทั่วไปที่มีต่อหลักประกันความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างเพศได้ ไม้ว่าในกรณีใดก็ตาม คณะกรรมการ CEDAW ได้ระบุว่าข้อสงวนตามข้อ 16 ของประเทศไทยขัดแย้งกับจุดประสงค์และเป้าประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี และยังคงดันให้รัฐบาลไทย “เพิ่มความพยายามที่จะถอนข้อสงวนตามข้อ 16 ของอนุสัญญาฯ ภายในกรอบเวลาที่กำหนดอย่างเป็นทางการ” ความเห็นเชิงสรุปของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี: กรณีประเทศไทย U.N. Doc. CEDAW/C/THA/CO/5, 3 กุมภาพันธ์ 2549, ย่อหน้า 11-12

51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30

ทุกภาคส่วนเช่นนี้ ยิ่งเพิ่มผลกระทบต่อผู้หญิงที่เสียเปรียบเหล่านี้ และย่อมส่งผลกระทบต่อสมาชิกของกลุ่มชนเหล่านี้โดยเฉพาะที่เป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย<sup>52</sup> ถึงอย่างนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่ากฎหมายไทยในปัจจุบัน ไม่สามารถแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติในรูปแบบเช่นนั้นได้อย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้ไม่มีการยอมรับกลุ่มผู้หญิงชายขอบจำนวนมาก

แม้ว่ารัฐธรรมนูญไทยจะกำหนดเหตุผลหลายประการซึ่งเป็นข้อห้ามต่อการเลือกปฏิบัติ แต่การที่ไม่ได้กำหนดนิยามและความชัดเจนของขอบเขตและความรับผิดชอบต่อข้อห้ามการเลือกปฏิบัติทั่วไปเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาที่คล้ายคลึงกันดังที่กล่าวถึงข้างต้นในเรื่องของความเสมอภาคระหว่างเพศ ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้จำแนกกลุ่มที่พึงได้รับการคุ้มครองตามข้อห้ามเหล่านี้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลด้านสถานภาพสมรส อัตลักษณ์ทางเพศ และอัตลักษณ์ด้านเพศสภาพ<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเหตุผลเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน แม้มีความเป็นไปได้ที่ศาลจะตีความตัวบทในรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสถานะของบุคคลโดยครอบคลุมถึงเหตุด้านสถานภาพสมรส อัตลักษณ์ทางเพศและอัตลักษณ์ด้านเพศสภาพ และที่ผ่านมามีเหมือนจะไม่เคยทำเช่นนี้

นอกจากนั้น บทคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญยังไม่คำนึงถึงหรือยอมรับอย่างชัดเจนว่า การเลือกปฏิบัติที่กลุ่มผู้หญิงชายขอบกำลังเผชิญอยู่ มีลักษณะ*ครอบคลุมทุกภาคส่วน* อย่างเช่น กรณีกลุ่มผู้หญิงที่เป็นผู้หญิงเข้าเมืองจากประเทศอื่น ผู้หญิงที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง ผู้หญิงมุสลิม ผู้หญิงยากจน และผู้หญิงในชนบท แต่กฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดให้กฎหมายในประเทศควรยอมรับและมีข้อห้ามตามกฎหมายไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนเช่นนี้ต่อผู้หญิง ครอบคลุมกฎหมายและระบบยุติธรรมควรคำนึงถึงและตอบสนองต่อความเสี่ยงและอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงเป็นการเฉพาะ<sup>54</sup>

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ เป็นโอกาสสำคัญที่รัฐบาลจะแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่มักเกิดขึ้นกับผู้หญิงในประเทศไทย ทั้งนี้โดยการกำหนดให้มีบทบัญญัติซึ่งยอมรับและห้ามการเลือกปฏิบัติเช่นนี้อย่างชัดเจน การกำหนดข้อบัญญัติเช่นนี้ย่อมช่วยให้กฎหมายเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้หญิงในประเทศไทย โดยเฉพาะกลุ่มที่มักจะถูกกีดกันไม่ได้รับการคุ้มครองและ

52 CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 18, 26 และ 31; CESCR, *General Comment No. 20*, ย่อหน้า 17; CERD, *General Recommendation 25*

53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30

54 CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 18, 26 และ 31; CESCR, *General Comment No. 20*, ย่อหน้า 17; CERD, *General Recommendation 25*

ความยุติธรรมตามกฎหมาย ทั้งยังเป็นเหตุผลด้านกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ได้แม้กฎหมายและแนวปฏิบัติอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิงที่กำลังเผชิญการเลือกปฏิบัติที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน ในระยะยาว ผู้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นนี้เน้นย้ำว่า นอกจากกว้างกฎหมายความเสมอภาคระหว่างเพศแล้ว การจัดทำและรับรองกฎหมายที่ห้ามการเลือกปฏิบัติโดยทั่วไป และห้ามการเลือกปฏิบัติต่อผู้ชายและผู้หญิงด้วยเหตุผลประการต่าง ๆ ควรเป็นภารกิจเร่งด่วนของรัฐบาล

### 3.2 กรอบกฎหมายว่าด้วยความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ – ความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเพิ่มเติม

กฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐดำเนินการตรวจสอบเพื่อป้องกัน สบสนน ลงโทษและป้องกันการเข้าถึงการเหยียดการณที่มี ความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศจากบุคคลหรือหน่วยงานสาธารณะและเอกชน<sup>55</sup> แนวคิดนี้ส่งผลกระทบต่อหลายประการต่อระบบกฎหมายในประเทศ กรอบกฎหมาย การจัดการกับความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศในรูปแบบต่าง ๆ และการให้ความสำคัญคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อผู้หญิงทุกคน เพื่อให้เกิดการเคารพในความตึงตังและศักดิ์ศรีของผู้หญิง โดยกรอบกฎหมายเหล่านี้ต้องได้รับการรับรองและปฏิบัติตาม ต้องนำไปสู่การกำหนดโทษทางอาญา การเหยียดทางแพ่ง และข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเหยียดและการคุ้มครอง กรณีที่มีการใช้ความรุนแรงเช่นนั้น รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนอย่างเป็นผลโดยมุ่งไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีทางอาญา ทั้งนี้เพื่อนำตัวผู้กระทำผิดเข้ารับการไต่สวนและได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสม<sup>56</sup> นอกจากนี้ รัฐต้องประกันว่ากระบวนการไต่สวนคดีเกี่ยวกับความรุนแรงเช่นนั้น ต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างเพศ<sup>57</sup> เป็นเหตุ

55 CEDAW, *General Recommendation 19*, ย่อหน้า 9; CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 19; CAT, *General Comment 2*, ย่อหน้า 18; ข้อ 4(c), *UN Declaration on the Elimination of Violence Against Women* (ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยการจัดการความรุนแรงต่อผู้หญิง), 20 ธันวาคม 2536, General Assembly, Resolution A/RES/48/104; CEDAW, *Vertido v. The Philippines*, Communication No. 18/2551, 16 กรกฎาคม 2553, ย่อหน้า 8.4; *Şahide Goekce v. Austria*, Communication No. 5/2548, 6 สิงหาคม 2550, ย่อหน้า 12.1.4; *Fatma Yildirim v. Austria*, Communication No. 6/2548, 6 สิงหาคม 2550, ย่อหน้า 12.1.2 และ 12.1.5. และโปรดดู Report of the UN Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences (รายงานของผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยการจัดการความรุนแรงต่อผู้หญิง สาเหตุและผลลัพธ์ของปัญหา), Yakin Ertürk, *Violence Against Women: The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women* (ความรุนแรงต่อผู้หญิง: มาตรฐานการตรวจสอบเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการความรุนแรงต่อผู้หญิง), U.N. Doc. E/CN.4/2549/6.1, 20 มกราคม 2549, ย่อหน้า 29 และโปรดดู คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน, *General Comment 31*, ย่อหน้า 18 (เกี่ยวกับหน่วยงานเอกชนโดยทั่วไป)

56 CEDAW, *General Recommendation 19*, ย่อหน้า 24(b) และ 24(t); CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 34; CAT, *General Comment 2*, ย่อหน้า 18; คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน, *General Comment No.31*, ย่อหน้า 8. และโปรดดู ความเห็นเชิงสรุปของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี, ตัวอย่างเช่น: พม่า, U.N. Doc. CEDAW/C/MMR/CO/3, 7 พฤศจิกายน 2551, ย่อหน้า 23; เวียดนาม, U.N. Doc. CEDAW/C/VNM/CO/6, 2 กุมภาพันธ์ 2550, ย่อหน้า 17; กัมพูชา, U.N. Doc. CEDAW/C/KHM/CO/3, 25 มกราคม 2549, ย่อหน้า 16

57 CEDAW, *VK v. Bulgaria*, Communication No. 20/2551, 25 กรกฎาคม 2554, ย่อหน้า 9.9 and 9.11-9.16; CEDAW, *Vertido v. Philippines*, Communication No. 18/2551, 16 กรกฎาคม 2553, ย่อหน้า 8.5-8.9



ให้ต้องมีการกำหนดนิยามด้านกฎหมายของความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานที่ไม่คับแคบหรือถูกจำกัดด้วยอคติทางเพศ หรือแนวปฏิบัติที่แยกแยะ แต่มุ่งส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้เสียหาย<sup>58</sup> ทั้งยังกำหนดให้วิธีการปฏิบัติทางกฎหมาย รวมทั้งกระบวนการวินิจฉัยในศาลและกระบวนการสืบสวนสอบสวนต้องตอบสนองต่อความต้องการเป็นพิเศษต่อผู้เสียหาย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยดำเนินการหลายประการเพื่อสถาปนากรอบกฎหมายที่สามารถจัดการกับการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงได้อย่างเหมาะสม ถึงอย่างนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับกรอบกฎหมายของไทยที่ยังเป็นอุปสรรคต่อผู้หญิงที่เป็นผู้ถูกระทำ ความรุนแรงในแง่การเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งได้กล่าวถึงข้อกังวลเหล่านี้ไว้ในที่นี้

### ความรุนแรงในครอบครัว

เราได้แลกเปลี่ยนเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวกับผู้ชำนาญการและตัวแทนองค์กรหลายท่าน ซึ่งทำงานช่วยเหลือผู้หญิงที่ถูกระทำด้วยความรุนแรง<sup>59</sup> พวกเขามีข้อสังเกตว่า พรบ.ดังกล่าวนับเป็นองค์ประกอบในเชิงบวกสำหรับกฎหมายไทย ตัวอย่างเช่น ข้อบัญญัติหลายประการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล ด้านสังคมและจิตใจกับผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวได้<sup>60</sup> รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการกำหนดมาตรการเยียวยาชั่วคราวทั้งนี้เพื่อคุ้มครองบุคคลที่เสี่ยงจะได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว<sup>61</sup> อย่างไรก็ตาม พวกเขาก็แสดงข้อกังวลอย่างหนักแน่นเกี่ยวกับพรบ.ฉบับนี้ โดยเฉพาะการให้นำหนักกับการไกล่เกลี่ย การแก้ไขและยุติความขัดแย้ง และกลไกอื่น ๆ ที่มุ่งแก้ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว

แม้ว่าพรบ.ฉบับนี้กำหนดให้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิด<sup>62</sup> แต่ก็เป็นการตีความความผิดอันยอมความกันได้<sup>63</sup> หมายถึงว่าผู้เสียหายอาจถอนแจ้งความและ/หรือตกลงยอมความกับผู้ถูกกล่าวหาได้ ซึ่งเป็นเหตุให้การดำเนินคดีใด ๆ ของรัฐต้องยุติลง<sup>64</sup> ใน

58 อังแล้ว

59 เช่น การสัมภาษณ์ของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพกับ จะเด็ด เขาวีไล มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 11 พฤษภาคม 2554; นัยนา สุภาพิง, มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร กรุงเทพฯ, 20 กรกฎาคม 2554 และ 16 ธันวาคม 2554; สุธาดา เมฆรุ่งเรืองกุล สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา เชียงใหม่, 14 ธันวาคม 2554; อุษา เลิศศรีสันต์ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 15 ธันวาคม 2554; บัณฑิต เป้าพิเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 12 มกราคม 2555

60 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มาตรา 8

61 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มาตรา 10 และ 11

62 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มาตรา 4

63 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มาตรา 4

64 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39

ขณะเดียวกัน ในการเริ่มต้นกระบวนการกฎหมาย ผู้เสียหายจะต้องตัดสินใจดำเนินคดี และฟ้องร้องคดีภายในสามเดือนหลังเกิดเหตุการณ์นั้น หลังจากทำเช่นนั้น การสืบสวนสอบสวนอย่างเป็นทางการจึงจะเริ่มต้นขึ้น<sup>65</sup> พรบ.ยังกำหนดด้วยว่าในการไต่สวนคดี เช่นนี้ ศาลควรมุ่งให้คู่ความได้ยอมความกัน โดยมุ่งถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกัน ในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่<sup>66</sup> โดยกำหนดให้แนวปฏิบัติของศาลต้องเป็นไปตามหลักการ สิทธิประการ ได้แก่ สิทธิของผู้เสียหาย การสงวนและคุ้มครองสถานภาพของการสมรส เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหย่าร้าง การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว และมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือให้สามี ภริยาและบุคคลในครอบครัวปรองดองกัน<sup>67</sup> ทั้งยังกำหนดเพิ่มเติมว่า เพื่อสนับสนุนให้เกิดการยอมความ เจ้าพนักงานของรัฐและศาลอาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมซึ่งจะช่วยไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ยอมความกัน ผู้ประนีประนอมเช่นนี้อาจรวมถึงบิดามารดา พี่หรือน้องของคู่กรณี<sup>68</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนต่างระบุว่า ในบรรดาคดีส่วนใหญ่ที่ไปถึงชั้นศาล จากประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ คู่กรณีมักจะสามรถยอมความกันได้ตามคำแนะนำของผู้ประนีประนอมที่ศาลเป็นผู้แต่งตั้ง ในเวลาเดียวกัน ผู้อำนวยการองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งให้ความช่วยเหลือผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงชี้ให้เห็นสถิติว่า มีข้อร้องเรียนจำนวนมากระหว่างจำนวนคดีที่มีการแจ้งความต่อตำรวจ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคดีที่ขึ้นไปถึงชั้นศาล<sup>69</sup>

อันที่จริงผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า พรบ.ฉบับนี้ไม่ได้ทำหายนะต่อความเชื่อที่ว่า ความรุนแรงที่กระทำต่อผู้หญิงเป็นเรื่องส่วนตัว ผู้อำนวยการด้านกฎหมายท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะ “รักษาสถาบันครอบครัวโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง”<sup>70</sup> ยังมีการแสดงข้อกังวลต่อแนวโน้มที่สนับสนุนการยอมความแทนที่จะลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวมีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับความรุนแรงและการปฏิบัติมิชอบต่อไป

65 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มาตรา 7 และ 8 และประมวลประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 ซึ่งสามารถปรับใช้กับความผิดอันยอมความกันได้ ซึ่งกำหนดว่าในการสืบสวนสอบสวนอย่างเป็นทางการจะไม่อาจเริ่มต้นได้หากผู้เสียหายไม่แจ้งความร้องทุกข์อย่างเป็นทางการ เป็นที่สังเกตด้วยว่ามาตรา 6 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวระบุว่า กรณีที่ผู้เสียหาย “ไม่อยู่ในวิสัยหรือมีโอกาสที่จะร้องทุกข์ได้ด้วยตนเองให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ร้องทุกข์แทนได้” เป็นเหตุให้ในบางกรณีอาจเป็นไปได้ที่เจ้าพนักงานจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีความเองตามที่ต้องการได้ อย่างไรก็ตาม พรบ.ไม่ได้รับอนุญาตชัดเจนว่า ข้อยกเว้นดังกล่าวมีผลในพฤติการณ์ใดบ้าง และผู้ให้สัมภาษณ์ต่างระบุว่า ข้อบัญญัตินี้น่าจะมุ่งนำมาใช้ในกรณีที่ผู้เสียหายมีความบกพร่องทางกายอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถแจ้งความได้ด้วยตนเอง

66 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มาตรา 15

67 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มาตรา 15

68 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 มาตรา 16

69 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ผู้สนทนา เลิศศรีสันต์ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 15 ธันวาคม 2554

70 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ผู้สนทนา สุภาพิง, มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร กรุงเทพฯ, 20 กรกฎาคม 2554 และ 16 ธันวาคม 2554

ดังที่เน้นในการวิเคราะห์ในข้อ 5 ด้านล่าง ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนให้ความเห็น ว่า อุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงในไทย อาจสืบเนื่องมาจาก เจ้าพนักงานตำรวจ อัยการ และศาลในบางครั้ง ปฏิบัติต่อคดีความรุนแรงในครอบครัว เหมือนเป็นปัญหาส่วนตัว ปัญหาส่วนบุคคล หรือเป็นปัญหาครอบครัว ดูเหมือนว่าการมุ่ง สนับสนุนแนวทางการยอมความตามพรบ.ฉบับนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาแนวทาง ใหม่ ๆ ที่จำเป็นและสร้างสรรค์เพื่อแก้ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว

ตามที่กล่าวถึงข้างต้น หน่วยงานกฎหมายระหว่างประเทศยืนยันว่า ในคดีความ รุนแรงต่อผู้หญิงทั้งปวง รวมทั้งคดีความรุนแรงในครอบครัว รัฐมีหน้าที่ตรวจสอบอย่าง เหมาะสมเพื่อให้มีการสืบสวนสอบสวนอย่างเป็นทางการ ให้มีการดำเนินการทางอาญา ให้นำตัวผู้กระทำความผิดมารับการไต่สวนและให้สิ่งโทษทางอาญาอย่างเหมาะสม พันธกรณี เหล่านี้ส่งผลให้เมื่อทางการได้รับแจ้งกรณีความรุนแรงเช่นนี้ จะต้องดำเนินการโดยทันที อย่างละเอียดรอบคอบและอย่างไม่มีอคติเพื่อสอบสวนกรณีนั้น ในกรณีที่ต้องมีการ สอบสวนอย่างจริงจัง และต้องฟ้องร้องคดีต่อผู้รับผิดชอบโดยเร่งด่วน<sup>71</sup> ระบบกฎหมาย ที่อนุญาตให้ความรุนแรงในครอบครัวทุกประเภทเป็นความผิดอันยอมความกันได้ และ กำหนดให้ผู้หญิงต้องตัดสินใจดำเนินการทางคดีและใช้เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการ สอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างเป็นทางการ แต่ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนการ ยอมความและการไกล่เกลี่ย ย่อมเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีนี้ได้

เพื่อประกันว่า เจ้าพนักงานปฏิบัติต่อความรุนแรงในครอบครัวเหมือนเป็นความ ผิดทางอาญา และเน้นความสำคัญของการรับผิดชอบของผู้กระทำผิด หลายประเทศจึง กำหนดให้มีการบังคับจับกุมและนโยบายฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับกรณีความรุนแรง ในครอบครัว ตามแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด อย่างน้อยตัวระบอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความ รุนแรงในครอบครัวควรเน้นวิธีการจับกุมและฟ้องร้องดำเนินคดี<sup>72</sup> ซึ่งหมายถึงว่ากฎหมาย ในประเทศควรกำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐต้องดำเนินสอบสวนอย่างเป็นทางการและ เป็นผลเมื่อเกิดเหตุความรุนแรงในครอบครัวทุกครั้ง โดยให้ดำเนินการด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้มีการแจ้งความ เพราะเป็นช่องทางเยียวยาตามกฎหมายของผู้หญิง และให้ ความสนับสนุนและความช่วยเหลือที่จำเป็นในการแจ้งความ นอกจากนี้ เจ้าพนักงาน

71 CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 34; CEDAW, *AT v. Hungary*, Communication No. 2/2546, 26 มกราคม 2548, ย่อหน้า 9.2-9.6; CEDAW, *Şahide Goekce v. Austria*, Communication No. 5/2548, 5 สิงหาคม 2550, ย่อหน้า 12.3.b; CEDAW, *Fatma Yildirim v. Austria*, Communication No. 6/2548, 1 ตุลาคม 2550, ย่อหน้า 12.3.b

72 United Nations, *Handbook for Legislation on Violence against Women* (องค์การสหประชาชาติ คู่มือสำหรับกฎหมาย ว่าด้วยความรุนแรงต่อผู้หญิง), New York: Division for the Advancement of Women (นิวยอร์ก กองส่งเสริมความก้าวหน้าของผู้หญิง); 2553, หน้า 37-38; United Nations, *Domestic Violence Legislation and its Implementation: An Analysis for ASEAN Countries based on International Standards and Good Practices* (องค์การสหประชาชาติ กฎหมายความรุนแรงในครอบครัวและการบังคับใช้: บทวิเคราะห์สำหรับประเทศในอาเซียนโดยอ้างอิงมาตรฐานระหว่าง ประเทศและแนวปฏิบัติที่ดี) แก้ไขปรับปรุงฉบับที่ 2 กรุงเทพฯ UN WOMEN; 2554, หน้า 49

ควรรับผิดชอบปริมาณการตามกฎหมาย แม้ในกรณีที่ผู้หญิงไม่ยอมแจ้งความหรือถอนการแจ้งความ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีการขู่จะประทุษร้าย หรือกรณีที่ผู้กระทำผิดเคยก่อเหตุความรุนแรงหรือมีความเสี่ยงว่าจะเกิดเหตุรุนแรงซ้ำ ในขณะเดียวกัน ความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้เสียหายควรเป็นสิ่งสำคัญในเบื้องต้น โดยความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันในครอบครัวไม่ควรเป็นอุปสรรค การยอมความหรือการไกล่เกลี่ยควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่เป็นการขอยกเว้น และควรเกิดจากการริเริ่มของผู้เสียหายเอง และต้องมีการกำกับดูแลจากศาล โดยต้องมีการไต่สวนถึงเหตุผลว่าเหตุใดผู้เสียหายจึงเลือกแนวทางแก้ปัญหาเช่นนั้น และกระบวนการไกล่เกลี่ยก็ควรดำเนินการโดยบุคคลที่สามที่เป็นอิสระ และมีได้เป็นสมาชิกในครอบครัวของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง<sup>73</sup>

### การทำร้ายทางเพศ (Sexual Assault)

ประมวลกฎหมายอาญาของไทยกำหนดความผิดสำหรับความรุนแรงทางเพศในหลายรูปแบบ รวมทั้งในข้อบัญญัติเกี่ยวกับการข่มขืนกระทำชำเรา<sup>74</sup> การทำอนาจาร<sup>75</sup> และข้อบัญญัติอีกหลายประการเกี่ยวกับความผิดทางเพศที่กระทำต่อเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปี<sup>76</sup> ข้อบัญญัติอื่น ๆ ในประมวลกฎหมายและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการสืบสวนสอบสวนและบทลงโทษต่อความผิดเหล่านั้น แต่แม้จะมีการปฏิรูปเหล่านี้ ปัญหายังดำรงอยู่ต่อไป

กฎหมายไทยกำหนดว่า การข่มขืนกระทำชำเราหรือการทำอนาจารซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นในที่สาธารณะ และไม่มีการใช้อาวุธ หรือส่งผลให้เกิดการบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ชีวิต ให้ถือเป็นความผิดอันยอมความกันได้<sup>77</sup> เช่นเดียวกับคดีความรุนแรงในครอบครัว หมายถึงว่ากรณีที่รัฐได้ริเริ่มกระบวนการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีแล้ว กระบวนการเช่นนั้นจะต้องยุติลงกรณีที่ผู้เสียหายถอนแจ้งความ และ/หรือเลือกที่จะยอมความกับผู้ถูกกล่าวหา<sup>78</sup> ทั้งยังหมายถึงว่าการสืบสวนสอบสวนอย่างเป็นทางการจะไม่อาจเริ่มต้นขึ้นได้เว้นแต่ผู้เสียหายแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่แล้วเท่านั้น<sup>79</sup> เช่นเดียว

73 อ้างแล้ว

74 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276-277 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2550

75 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 278-279 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2530

76 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2550; มาตรา 279 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2530; มาตรา 282 (ย่อหน้า 3), 283 (ย่อหน้า 3) และ 283 ทวิ (ย่อหน้า 2) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540

77 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 281 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2514

78 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39

79 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121

กับคดีความรุนแรงในครอบครัว ระบบกฎหมายเช่นนี้บังคับให้ผู้หญิงต้องแสดงความประสงค์หรือความต้องการให้มีการสืบสวนสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างเป็นทางการด้วยตนเอง แทนที่จะกำหนดความรับผิดชอบเช่นนั้นให้เป็นของเจ้าพนักงานของรัฐ เมื่อพิจารณาข้อกำหนดข้างต้น ระบบกฎหมายเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรฐานตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงต่อผู้หญิงที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม

อันที่จริง ผู้ชำนาญการด้านกฎหมายและตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้สัมภาษณ์ในเรื่องนี้ แสดงความเห็นว่ ระบบกฎหมายเช่นนี้สนับสนุนความเชื่อที่ว่า ความรุนแรงทางเพศเป็นเรื่องส่วนบุคคล และสำคัญน้อยกว่าความผิดทางอาญาอื่น ๆ<sup>80</sup> เช่นเดียวกับความรุนแรงในครอบครัวและดังที่กล่าวถึงในข้อ 5 ด้านล่าง ตามข้อมูลที่เราได้รับ ในบางกรณีเจ้าพนักงานยุติธรรมรวมทั้งตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล ไม่ดำเนินการอย่างจริงจังกรณีที่มีการแจ้งความในคดีความรุนแรงทางเพศ นอกจากนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านยังตั้งคำถามว่า กฎหมายเช่นนี้ส่งเสริมแนวทางป้องกันความรุนแรงทางเพศจริงหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนท่านหนึ่งที่ทำให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายและสังคมโดยตรงต่อผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรง กล่าวถึงกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่ต้องการรับโทษจากการกระทำของตนเอง อันเป็นผลมาจากการเจรจายอมความและการให้เงินชดเชย แต่ในเวลาต่อมา พวกเขาถูกลงโทษว่ากระทำความผิดซ้ำ<sup>81</sup>

ช่องว่างด้านกฎหมายอีกประการหนึ่งที่ผู้วิจัยได้รับทราบ ได้แก่การไม่มีข้อบัญญัติไม่มีการเรียบบหรือแนวปฏิบัติสำหรับพนักงานอัยการและศาล ในส่วนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานในคดีความรุนแรงทางเพศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับความยินยอม ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า หากไม่มีแนวปฏิบัติเช่นนี้ บังคับต่าง ๆ อย่างเช่น หลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าได้รับบาดเจ็บจากการต่อสู้ ช่วงเวลาระหว่างตอนเกิดเหตุกับการแจ้งความ ความ เป็นมาของผู้เสียหายและประวัติการมีเพศสัมพันธ์ และลักษณะความสัมพันธ์ของผู้เสียหายที่มีต่อผู้ถูกกล่าวหา มักกลายเป็นปัจจัยสำคัญว่าจะมีการฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่ และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของศาล<sup>82</sup>

80 เช่น การสัมภาษณ์ของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพกับเจเน็ต เซาวิวิไล มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 11 พฤษภาคม 2554; นัยนา สุภาที่ง, มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร กรุงเทพฯ, 20 กรกฎาคม 2554 และ 16 ธันวาคม 2554; อุษา เลิศศรีสันหัต มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 15 ธันวาคม 2554; บัณฑิต เป้นวิเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 12 มกราคม 2555

81 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์บัณฑิต เป้นวิเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 12 มกราคม 2555

82 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์นัยนา สุภาที่ง, มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร กรุงเทพฯ, 20 กรกฎาคม 2554 และ 16 ธันวาคม 2554; อุษา เลิศศรีสันหัต มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 15 ธันวาคม 2554; บัณฑิต เป้นวิเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 12 มกราคม 2555 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ผู้พิพากษาลด บุญนาค ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำสำนักประธานศาลฎีกา กรุงเทพฯ 16 ธันวาคม 2554 โปรดดู ภาพรวมและการวิเคราะห์เชิงลึกใน: Research on Gender Insensitivity in Judicial Decisions of the Supreme Court, Report (รายงานการวิจัยเรื่องเพศวิสัยในคำพิพากษา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2551, [http://cedaw-seasia.org/docs/thailand/T1\\_research\\_gen\\_insensitivity.pdf](http://cedaw-seasia.org/docs/thailand/T1_research_gen_insensitivity.pdf)

หน่วยงานระหว่างประเทศชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การอ้างอิงหลักเกณฑ์เช่นนี้เป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ประกันให้กระบวนการยุติธรรมมีความอ่อนไหวต่อความแตกต่างระหว่างเพศ โดยสะท้อนให้เห็นน้ำหนักของอคติทางเพศและสมมติฐานที่เลือกปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น CEDAW กำหนดให้ศาลไม่ดำเนินการตามความเชื่อว่าผู้หญิงหรือเด็กผู้หญิงเป็นอย่างไร หรือมีประวัติความเป็นมาอย่างไรในคดีการข่มขืนกระทำชำเรา โดยต้องไม่ไปติดขัดกับสมมติฐานเช่นนั้น และไม่ให้นำมาตัดสินผู้ถูกกระทำจากการข่มขืนกระทำชำเรา หรือผู้ถูกกระทำจากความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ<sup>83</sup> โดยควรมีสสมมติฐานทั้งในด้านกฎหมายหรือในทางปฏิบัติว่า ผู้หญิงต้องยินยอม นั้นเป็นเพราะไม่สามารถขัดขืนการกระทำผิดทางเพศเช่นนั้นได้ ไม่ว่าผู้กระทำจะข่มขู่ว่าจะใช้กำลังหรือได้ใช้ความรุนแรงทางกายหรือไม่ก็ตาม<sup>84</sup> ทั้งยังมีกรณีพิพาทจรรยาบรรณที่ให้ความสำคัญต่อข้อเท็จจริงที่ว่าผู้หญิงที่เป็นผู้เสียหายกับผู้ถูกกล่าวหาอาจรู้จักกันมาก่อน เนื่องจากการทำเช่นนั้นสะท้อนให้เห็นมายาคติและความเข้าใจผิดด้านเพศสภาพ<sup>85</sup> นอกจากนี้ กฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ควรห้ามไม่ให้ศาลใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาจากความล่าช้าในการแจ้งความของผู้เสียหาย<sup>86</sup> และควรห้ามใช้ข้อมูลการมีเพศสัมพันธ์ในอดีตของผู้หญิงมาเป็นหลักฐานในการไต่สวน<sup>87</sup>

**ขั้นตอนปฏิบัติของพนักงานสอบสวนและศาล** ดังที่กล่าวถึงข้างต้น รัฐธรรมนูญไทยกำหนดให้ผู้หญิงได้รับความคุ้มครองในการไต่สวนคดีอย่างเหมาะสม และได้รับสิทธิในการปฏิบัติอย่างเหมาะสมสำหรับคดีเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเหตุให้มีข้อกำหนดเพิ่มเติม ให้การสอบปากคำผู้เสียหายจากความรุนแรงทางเพศต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานสอบสวนที่เป็นหญิง และไม่ควรจะต้องเผชิญหน้ากับผู้ถูกกล่าวหาในขั้นตอนใด ๆ ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นซ้ำแล้วซ้ำอีกว่า มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ กล่าวคือต้องมีกรกำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประกันตามรัฐธรรมนูญ และเป็นแนวทางอย่างละเอียดสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับคดีเกี่ยวกับความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ ทั้งยังเน้นด้วยว่าต้องมีกรบังคับให้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงาน พวกเขาได้ยกตัวอย่างสถานที่และขั้นตอนปฏิบัติในศาลอาญาธนบุรีว่าเป็นตัวอย่างที่ดีอย่างหนึ่ง

83 CEDAW, *Karen Tayag Vertido v. Philippines*, Communication No. 18/2551, 1 September 2553, ย่อหน้า 8.5-8.9

84 CEDAW, *Karen Tayag Vertido v. Philippines*, Communication No. 18/2551, 1 September 2553, ย่อหน้า 8.5

85 CEDAW, *Karen Tayag Vertido v. Philippines*, Communication No. 18/2551, 1 September 2553, ย่อหน้า 8.6

86 United Nations, *Handbook for Legislation on Violence against Women* (องค์การสหประชาชาติ คู่มือสำหรับกฎหมายว่าด้วยความรุนแรงต่อผู้หญิง), New York: Division for the Advancement of Women (นิวยอร์ก กองส่งเสริมความก้าวหน้าของผู้หญิง), 2553, หน้า 42-43

87 อ้างแล้ว หน้า 43-44

และมีความเห็นว่า มาตรการที่จำเป็นควรรวมถึงการสอบปากคำในห้องที่เป็นสัดส่วน ประกันให้มีการจัดหาลำดับที่เป็นผู้หญิงหากจำเป็น กำหนดกลไกที่เหมาะสมสำหรับการให้ปากคำของผู้หญิง และกำหนดให้ห้องพิจารณาคดีมีสถานะที่เป็นเหมาะสม อย่างเช่น การมีห้องรับรองแยกกันและมีทางเข้าแยกกันระหว่างฝ่ายโจทก์กับจำเลย หลายท่านยังเน้นย้ำความสำคัญของการตอบสนองความต้องการโดยเฉพาะของผู้หญิงบางกลุ่ม ยกตัวอย่างเช่น เราได้ทราบข้อมูลว่า สำหรับผู้หญิงพิการที่ต้องการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม จะประสบปัญหายุ่งยากบางอย่าง และจำเป็นต้องมีการปรับขั้นตอนปฏิบัติเพื่อให้ตอบสนองความต้องการเหล่านี้

**เจ้าพนักงานสอบสวนที่เป็นผู้หญิง** เกือบทุกคนที่ให้ข้อมูลเน้นย้ำความจำเป็นของผู้หญิงในบางอาชีพที่สำคัญ โดยเฉพาะการเพิ่มจำนวนผู้หญิงที่เป็นเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ผู้หญิงที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงทางเพศควรได้รับการสอบปากคำจากพนักงานสอบสวนที่เป็นผู้หญิง แต่จนถึงเดือนสิงหาคม 2554 จากจำนวนพนักงานสอบสวนทั้งหมด 6,542 คน มีเพียง 144 คนที่เป็นผู้หญิง (ข้อมูลจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2554) การมีตำรวจหญิงจำนวนน้อยเช่นนี้ ทำให้ยากจะประกันการปฏิบัติตามกฎหมายได้

### การคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment)

ช่องว่างด้านกฎหมายสำคัญที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวถึง ได้แก่ การคุกคามทางเพศ<sup>88</sup> แม้ว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่ใช้จัดการกับเหตุการณ์คุกคามทางเพศ ช่วยให้ผู้ใช้เสียหายเข้าถึงการเยียวยาและนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมและบริบทที่เกี่ยวข้อง แต่ความคุ้มครองด้านกฎหมายเช่นนั้นไม่ครอบคลุมการคุกคามทางเพศในทุกบริบท ส่งผลให้ในหลายสถานการณ์ผู้หญิงที่ถูกคุกคามทางเพศอาจไม่ได้รับการคุ้มครองด้านกฎหมายอย่างเพียงพอและไม่ม่หลักการที่ชัดเจนเพื่อช่วยให้เข้าถึงความยุติธรรม

กรณีที่มีการคุกคามทางเพศมีลักษณะเป็นการข่มขืนกระทำชำเราหรือการทำอนาจาร จะมีข้อห้ามทางอาญาที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการคุกคามทางเพศในลักษณะเช่นนั้นแล้ว ไม่มีกฎหมายอาญาใด ๆ ที่มีผลบังคับใช้อย่างจริงจังต่อปัญหาการคุกคามทางเพศในทุกบริบท แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันห้ามการ

88 เช่น การสัมภาษณ์ของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพกับ จะเต็ด เขาวัวโล มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 11 พฤษภาคม 2554; นัยนา สุภาทั้ง, มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร กรุงเทพฯ 20 กรกฎาคม 2554 และ 16 ธันวาคม 2554; สุธาดา เมฆรุ่งเรืองกุล สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา เชียงใหม่, 14 ธันวาคม 2554; ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ผู้พิพากษาดล บุญนาค ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำสำนักประธานศาลฎีกา กรุงเทพฯ 16 ธันวาคม 2554 โปรดดู ภาพรวมและการวิเคราะห์โดยละเอียดใน Sexuality Education and Sexual Harassment: Two Critical Issues on Sexual Reproductive Health and Rights in Thailand (การศึกษาด้านเพศวิถีและการคุกคามทางเพศ: ประเด็นสำคัญสองประการว่าด้วยอนามัยเจริญพันธุ์และสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์), Suchada Thaweessit and Pimpawan Boonmongkon, 2552, Arrow ICPD+15 Publication

ละเมิดทางเพศ การคุกคามทางเพศ และการรบกวนอื่นใดที่ผู้บังคับบัญชากระทำต่อเจ้าหน้าที่ระดับล่าง<sup>89</sup> แต่ก็มีผลบังคับใช้กับการจ้างงานในบางประเภทเท่านั้น<sup>90</sup> ตัวอย่างเช่น ไม่ครอบคลุมกรณีที่เป็นข้าราชการ และบทลงโทษที่มีอยู่ก็มีเพียงการปรับด้วยจำนวนเงินไม่มากนัก<sup>91</sup> แต่ก็ยังมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนห้ามการคุกคามทางเพศต่อข้าราชการที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐ<sup>92</sup> ในทำนองเดียวกัน บทลงโทษของกฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างต่ำ มีตั้งแต่การลดเงินเดือนไปจนถึงการไล่ออก<sup>93</sup> นอกจากนี้ พรบ.ฉบับนี้ยังไม่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ ซึ่งอยู่ใต้การควบคุมกำกับเฉพาะระเบียบด้านวินัยของหน่วยงาน ซึ่งไม่มีข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนกับการคุกคามทางเพศ เพียงแต่ถือว่าเป็น “การประพฤติชั่วไม่เหมาะสม” เท่านั้น โดยมีบทลงโทษภายใน อย่างเช่น การลดเงินเดือน การงดเลื่อนขั้น หรืออาจถึงขั้นไล่ออก

แม้ว่าการคุกคามทางเพศอาจเกิดขึ้นได้ในหลายสภาพการณ์ แต่ดูเหมือนว่ากเว้นในแง่ความประพฤติของข้าราชการแล้ว กฎหมายไทยที่มีอยู่ไม่ได้มุ่งแก้ปัญหาดังกล่าว นอกเหนือไปจากบริบทการจ้างงานเลย<sup>94</sup> กฎหมายอื่น ๆ ก็ไม่ได้กำหนดแนวคิดที่เกี่ยวข้องแม้โอกาสจะนำมาปรับใช้ก็มีจำกัด ส่งผลให้การตัดสินใจว่าเหตุการณ์ใดเป็นการคุกคามทางเพศจึงตกอยู่ที่ดุลพินิจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่หรือศาลเท่านั้น มีการศึกษาซึ่งชี้ให้เห็นว่า ที่ผ่านมามีการพิจารณาพฤติการณ์เพียงไม่กี่อย่างที่ถือว่าเป็นการคุกคามทางเพศ และการคุกคามทางเพศในหลายรูปแบบกลับไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหา หรือไม่ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมาย<sup>95</sup> ตัวอย่างเช่น มักมีความเข้าใจกันว่าการคุกคามทางเพศเกิดขึ้นได้เฉพาะระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงว่าอันที่จริงปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างบุคคลอื่น ๆ ได้ด้วย โดยไม่จำเป็นต้องมีสถานะทางอำนาจไม่เท่ากัน (อย่างเช่น ระหว่างเพื่อนร่วมงานหรือเพื่อนนักศึกษาด้วยกัน)

เหตุที่ไม่มีนิยามและหลักเกณฑ์ด้านกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้หญิงที่เผชิญกับพฤติการณ์อันไม่พึงประสงค์และมีเป้าหมายทางเพศ (กรณีที่ยังไม่ถึงขั้นกับเป็นการข่มขืน

89 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 16 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 8

90 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 4 และ 22

91 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 147 (ปรับไม่เกิน 20,000 บาท)

92 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83(8)

93 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88

94 ในบางบริบท ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษา รัฐบาลกำหนดนโยบายให้โรงเรียนและมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ต้องกำกับดูแลให้ปัญหาการคุกคามทางเพศเป็นข้อห้ามอย่างหนึ่งของระเบียบในหน่วยงาน

95 โปรดดู ภาพรวมและการวิเคราะห์โดยละเอียดใน Sexuality Education and Sexual Harassment: Two Critical Issues on Sexual Reproductive Health and Rights in Thailand (การศึกษาด้านเพศวิถีและการคุกคามทางเพศ: ประเด็นสำคัญสองประการว่าด้วยอนามัยเจริญพันธุ์และสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์), Suchada Thaweest and Pimpawan Boonmongkon, 2552, Arrow ICPD+15 Publication, หน้า 20 - 21; ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9021/2544



กระทำเราหรือการละเมิดทางเพศ) ก็อาจไม่มีความชัดเจนว่าการกระทำเช่นนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้ให้สัมภาษณ์ชี้ว่า อาจเป็นเพราะผู้หญิงเองก็ไม่เห็นว่าพฤติกรรมเช่นนั้นเป็นการคุกคามทางเพศ หรือถึงจะเห็นว่าเป็นเช่นนั้น แต่เมื่อร้องเรียนไปแล้วผู้ที่รับเรื่องอาจไม่เห็นด้วย การขาดความชัดเจนด้านกฎหมายและความเข้าใจผิดเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงความยุติธรรม แม้ในกรณีการคุกคามทางเพศที่มีข้อห้ามรองรับก็ตาม

ดูเหมือนว่ากระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินการเพื่อขยายความและรับรองกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศฉบับใหม่ โดยจะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา และมีการเพิ่มเนื้อหาที่เกี่ยวข้องเข้าไปในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญที่กฎหมายใหม่ต้องกำหนดนิยามการคุกคามทางเพศที่สอดคล้องกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อประกันว่า จะครอบคลุมการคุกคามทางเพศในทุกรูปแบบ และครอบคลุมบริบทต่าง ๆ อย่างชัดเจน และยังกำหนดให้มีการเยียวยาอย่างเป็นผลและมีบทลงโทษอย่างเหมาะสม

ความก้าวหน้าเช่นนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้ หน่วยงานระหว่างประเทศระบุอย่างชัดเจนว่า เช่นเดียวกับการกระทำความรุนแรงต่อผู้หญิงในรูปแบบอื่น ๆ รัฐจะต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อป้องกัน สอบสวน และลงโทษเมื่อเกิดการคุกคามทางเพศขึ้น<sup>96</sup> ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องมีการกำหนดข้อห้ามด้านกฎหมายและการอบการเยียวยาที่ชัดเจน เพื่อช่วยให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงได้โดยตรง และมีพลังบังคับใช้ต่อบริบทที่หลากหลาย (อย่างเช่น ในระหว่างการซื้อและขายของ ในระหว่างการให้บริการ ระหว่างการเล่นกีฬา การทำธุรกรรมด้านทรัพย์สิน) ซึ่งจะเป็นการกำหนดนิยามอย่างชัดเจนว่าพฤติกรรมใดเป็นการคุกคามทางเพศ และกำหนดให้มีกระบวนการวิธีที่เปิดเผยและเข้าถึงได้สำหรับการเยียวยาและความรับผิดชอบ

อันที่จริง แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดชี้ว่า ควรมีการห้ามการคุกคามทางเพศด้วยเหตุผลการไม่เลือกปฏิบัติ และควรเอาผิดทางอาญาต่อการคุกคามทางเพศในบางรูปแบบ<sup>97</sup> นิยามเหล่านั้นควรกำหนดลักษณะของพฤติกรรมอย่างชัดเจน ทั้งความสัมพันธ์ในแนวดิ่งและแนวขวาง และควรครอบคลุมพฤติกรรมที่หลากหลาย (การกระทำทางกาย การขอมิความล้มพันธ์ทางเพศ การพูดหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเพศ และการแสดงวัตถุใด ๆ ที่เป็นเรื่องเพศอย่างชัดเจน เป็นต้น)<sup>98</sup>

96 โปรดดู พันธกรณีเกี่ยวกับความรุนแรงต่อผู้หญิงที่สรุปด้านล่าง และดู CEDAW, General Recommendation 19, ย่อหน้า 9

97 United Nations, *Handbook for Legislation on Violence against Women* (องค์การสหประชาชาติ คู่มือสำหรับกฎหมายว่าด้วยความรุนแรงต่อผู้หญิง), 2553, หน้า 27-28

98 อ้างแล้ว, หน้า 27

### 3.3 การคุ้มครองแรงงานและลูกจ้างทำงานบ้าน

กฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดให้ผู้หญิงในไทยต้องได้รับการคุ้มครองและสิทธิในการทำงานอย่างเสมอภาค ซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะได้ประกันสังคมและการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในระหว่างการทำงาน<sup>99</sup> ซึ่งมีผลกระทบหลายด้านต่อระบบกฎหมายในไทยหลายประการ ตัวอย่างเช่น กฎหมายจะต้องไม่เพียงประกันการปฏิบัติที่เสมอภาคและการไม่แยกแยะโดยอ้างเหตุเรื่องเพศสภาพในระหว่างการทำงาน แต่ยังกำหนดให้มีมาตรการควบคุมรูปแบบการจ้างงานที่มักเป็นงานของผู้หญิง และกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิแรงงานและการเยียวยาที่เป็นผล เพื่อช่วยให้คนงานหญิงทุกคนได้รับความเป็นธรรมและอ้างสิทธิของตนได้<sup>100</sup>

แม้ว่ากฎหมายแรงงานไทย มีข้อบัญญัติหลายประการที่มุ่งปกป้องสิทธิของแรงงาน รวมทั้งการส่งเสริมให้คนงานหญิงได้รับการปฏิบัติและสิทธิที่เสมอภาคกันในการทำงาน ผู้ให้สัมภาษณ์ต่างชี้ว่า ยังคงมีช่องว่างและข้อบกพร่องด้านกฎหมายอยู่ เราไม่สามารถให้การวิเคราะห์อย่างละเอียดในประเด็นสิทธิมนุษยชนหรือความเสมอภาคระหว่างเพศในกรณีนี้ได้ แต่เราสามารถวิเคราะห์โดยย่อเกี่ยวกับปัญหาเหล่านี้ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ได้พูดถึง ถึง รวมทั้งสถานการณ์ด้านกฎหมายของลูกจ้างทำงานบ้าน

แม้ว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอาจไม่กีดกันคนงานในบางชนชั้นหรือรูปแบบการจ้างงานบางอย่าง แต่ก็มีการกำหนดว่าอาจมีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานบางอย่าง<sup>101</sup> ส่งผลให้ การทำงานบ้านไม่เป็นส่วนหนึ่งของกิจการธุรกิจ และไม่ได้รับการคุ้มครองตามพรบ.ฉบับนี้<sup>102</sup> และแม้ว่า จะมีการพัฒนาเนื้อหาของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีผลบังคับใช้เมื่อปี 2553 แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีผลบังคับใช้เฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านที่รับเหมาช่วงจากอุตสาหกรรมไป<sup>103</sup>

ส่งผลให้คนงานหญิงซึ่งเป็นแม่ครัว คนทำความสะอาด และแม่บ้านตามบ้านส่วนใหญ่ในประเทศไทยไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายส่วนใหญ่ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลในที่ทำงาน และแม้จะได้รับการคุ้มครองที่จำกัดอยู่บ้าง พวกเขา ก็ถูกกีดกัน

99 ข้อ 11, CEDAW; ข้อ 2(2) และ 7, ICESCR

100 CEDAW, *General Recommendation 26*, ย่อหน้า 26 และ 34 และโปรตุเกส คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน, *General Comment 28, Equality of Rights between Men and Women (article 3)* (ความเสมอภาคด้านสิทธิระหว่างชายและหญิง ข้อ 3), *U.N. Doc. C/21/Rev.1/Add.10 (2543)* ย่อหน้า 31

101 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22

102 กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยไม่ครอบคลุมงานด้านเกษตรแต่อย่างใด กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โปรดดู ภาพรวมและการวิเคราะห์โดยละเอียดใน *Domestic Workers in Thailand, Their Situation, Challenges and the Way Forward* (ลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย สถานการณ์ ปัญหาท้าทายและทางออก), ILO Situational Review, 2553

103 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 3

จากกฎหมายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำและค่าจ้างล่วงเวลา เพดานการทำงาน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ การลาหยุดของวันทำงานซึ่งอย่างน้อยควรมีหนึ่งวันต่อสัปดาห์ การกำหนดวันหยุดตามนักขัตฤกษ์อย่างน้อย 13 วัน การลาป่วย และการลาคลอด<sup>104</sup> ทั้งคนงานเหล่านี้ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามหลักประกันสังคมที่อยู่ใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติประกันสังคม<sup>105</sup>

การกีดกันเช่นนี้เป็นเหตุให้ลูกจ้างทำงานบ้านไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนในประเทศ ทำให้ไม่สามารถอ้างการคุ้มครองในที่ทำงานที่ควรได้รับตามมาตรฐานระหว่างประเทศได้ และจำกัดความสามารถที่จะเข้าถึงความยุติธรรม แม้ในทางทฤษฎีบทคุ้มครองสิทธิในรัฐธรรมนูญไทยอาจนำมาใช้เป็นพื้นฐานเพื่อการอ้างสิทธิของลูกจ้างทำงานบ้านได้ แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนไม่สามารถระบุได้ว่า มีความพยายามอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว อันที่จริง ตัวแทนหน่วยงานที่ทำงานกับลูกจ้างทำงานบ้านเป็นผู้หญิงที่ให้ข้อมูลกับเรา ได้เน้นย้ำผลกระทบที่ร้ายแรงจากการไม่มีระเบียบควบคุมและการคุ้มครองทางกฎหมายที่มีต่อลูกจ้างทำงานบ้าน เป็นเหตุให้ตกอยู่ในสภาวะเสี่ยงเป็นอย่างมาก ชะตากรรมของพวกเขาก็พึ่งพากับทัศนคติของนายจ้างเป็นส่วนใหญ่ และตกเป็นเหยื่อการละเมิดในสถานที่ทำงานโดยไม่มีช่องทางเข้าถึงการเยียวยา<sup>106</sup> นอกจากนี้ ตามที่กล่าวถึงในข้อ 4 ด้านล่าง เนื่องจากลูกจ้างทำงานบ้านมักเป็นผู้หญิงเข้าเมืองจากประเทศอื่น ทำให้ปัญหาซับซ้อนกลายเป็นอุปสรรคเพิ่มเติมต่อการเข้าถึงความยุติธรรม<sup>107</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์ตั้งข้อสังเกตว่า ในช่วงที่ผ่านมามีการอภิปรายถึงร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน เพื่อประกันให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ระเบียบดังกล่าวจะต้องขยายการคุ้มครองที่เป็นผลและครอบคลุมลูกจ้างทำงานบ้าน อันที่จริง CEDAW ได้กำหนดไว้ว่า เพื่อประกันความเสมอภาคในเชิงสาระบัญญัติ อาชีพที่ผู้หญิงส่วนใหญ่ทำ อย่างเช่น การทำงานบ้าน ก็ต้องได้รับการ

104 กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

105 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 5

106 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ Jackie Pollack, Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์) เชียงใหม่ 13 ธันวาคม 2554; บัณฑิต เบ็นวีเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 12 มกราคม 2555 โปรดดู ภาพรวมและการวิเคราะห์โดยละเอียดเฉพาะกรณีลูกจ้างทำงานบ้านข้ามชาติใน *Stepping Into the Light, Report on Women Migrant Workers* (รายงานว่าด้วยแรงงานหญิงข้ามชาติ), Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์) (ฉบับร่างที่มอบให้กับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ) และโปรดดู *Domestic Workers in Thailand, Their Situation, Challenges and the Way Forward*, ILO Situational Review, 2553

107 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ Jackie Pollack, Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์) เชียงใหม่ 13 ธันวาคม 2554 โปรดดู ภาพรวมและการวิเคราะห์โดยละเอียดโดยเฉพาะกรณีลูกจ้างทำงานบ้านข้ามชาติใน *Stepping Into the Light, Report on Women Migrant Workers* (รายงานว่าด้วยแรงงานหญิงข้ามชาติ), Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์) (ฉบับร่างที่มอบให้กับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ)

คุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน รวมทั้งระเบียบควบคุมค่าจ้างและชั่วโมงทำงาน หลักการด้านสุขภาพและความปลอดภัย และระเบียบว่าด้วยกาขอลาหยุด<sup>108</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ประกาศในทำนองเดียวกันโดยเน้นว่า ผู้หญิงมักเป็นแรงงานในภาคส่วนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และรัฐมีหน้าที่ต้องแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคโดยการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>109</sup> ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (CESCR) ได้ระบุว่า กฎหมายในประเทศต้องมีมาตรการกำกับดูแลงานบ้านและงานด้านเกษตร ทั้งนี้เพื่อให้คนงานในภาคส่วนดังกล่าวได้รับการคุ้มครองเสมอภาคกับคนงานอื่น ๆ<sup>110</sup> และยืนยันว่า ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความต้องการด้านประกันสังคมของแรงงานนอกระบบและลูกจ้างทำงานบ้าน<sup>111</sup>

---

108 CEDAW, *General Recommendation 26*, ย่อหน้า 26(b)

109 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, *General Comment 28*, ย่อหน้า 31

110 CESCR, *General Comment 18: The Right to work* (ข้อ 6), U.N. Doc. E/C.12/GC/18, รับรองเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2548, ย่อหน้า 10

111 CESCR, *General Comment 19: The Right to Social Security* (ข้อ 9), U.N. Doc. E/C.12/GC/19, 4 กุมภาพันธ์ 2551, ย่อหน้า 31

## 4. กฎหมายที่ขัดแย้งกันและระบบยุติธรรมแบบพหุนิยม

แม้จะต้องมีการพัฒนาอีกหลายประการ โดยการผ่านร่างแก้ไขกฎหมายใหม่และจากการยกเลิกหรือเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม และการนำนโยบายและมาตรการเชิงปฏิบัติมาใช้ ถือได้ว่าประเทศไทยได้ก้าวหน้าไปในหลายด้านในแง่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงตามกฎหมาย ในเวลาเดียวกัน การออกกฎหมายและระเบียบในอนุภาคอันใกล้เพื่อหาทางแก้ปัญหาความเสมอภาคระหว่างเพศ การคุกคามทางเพศ อหามั้ยเจริญพันธุ์ และสิทธิของลูกจ้างทำงานบ้านอย่างเป็นทางการเป็นองค์รวม ถือเป็นโอกาสที่จะสนับสนุนศักยภาพของกรอบกฎหมายไทยที่จะแก้ไขปัญหาของผู้หญิง

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งมาจากหลายส่วนในประเทศไทยแสดงความเห็น ว่า สำหรับผู้หญิงหลายกลุ่มในไทย กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและให้ความคุ้มครองด้านกฎหมายและเป็นช่องทางเข้าสู่ความยุติธรรม มักไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพวกเธอ พวกเธอเห็นว่ายังมีปัจจัยมากมายที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมและการอ้างสิทธิของตนเอง ดังที่เราได้อธิบายในข้อ 5 ในบางกรณีเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมหลักยังมีพฤติการณ์และการปฏิบัติไม่เหมาะสมต่อไป และยังคงมีข้อจำกัดด้านการเงิน ข้อจำกัดด้านภาษา และการขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายตามที่เรากล่าวถึงในข้อ 6 นอกเหนือจากนั้น ยังมีการใช้ระบบกฎหมายแบบคู่ขนาน ทำให้เกิดการใช้ทั้งระบบยุติธรรมของรัฐแบบพหุนิยมควบคู่ไปกับระบบยุติธรรมอย่างไม่เป็นทางการในแต่ละชุมชนหรือจังหวัด

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เน้นย้ำหลายครั้งว่าสำหรับผู้หญิงข้ามชาติแล้ว ช่องทางของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยเป็นสิ่งที่ไม่อาจเข้าถึงได้และเป็นเพียงภาพลวงตาในเชิงปฏิบัติ พวกเขาอธิบายว่า การปฏิบัติอย่างเข้มงวดและระบบกฎหมายคนเข้าเมืองที่ไม่ยืดหยุ่น กีดกันไม่ให้แรงงานหญิงข้ามชาติสามารถร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐหรือขอรับความช่วยเหลือเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการละเมิดอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน พวกเขายังให้ข้อมูลว่าพนักงานขายบริการทางเพศจะไม่แจ้งความเมื่อเกิดการละเมิดหรือการปฏิบัติมิชอบต่อตนเอง หรือไม่แสวงหาความยุติธรรมเพราะกลัวจะถูกควบคุมตัว กลัวถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและกลัวถูกปรับ เนื่องจากมีกฎหมายอาญาที่เอาผิดกับการค้าประเวณี

จากภาพรวมทั่วไปที่เราได้จากการพูดคุยกับผู้คนในชุมชนเหล่านี้เกี่ยวกับระบบกฎหมาย มักมีแนวโน้มของความรู้สึกว่าถูกหักหลัง พวกเขามักแสดงความรู้สึกจากการปฏิบัติที่ผ่านมามาว่า ถ้าต้องกาได้จากกฎหมายอย่างหนึ่ง ก็ต้องเสียอีกอย่างหนึ่ง แม้ว่า

กฎหมายจะมุ่งประกันสิทธิของผู้หญิงและเสนอความคุ้มครองและช่องทางเข้าสู่ความยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ในระบบกฎหมายที่มีอุปสรรคสำคัญมากมายเป็นเหตุให้ผู้หญิงจากบางชุมชนไม่สามารถได้รับการคุ้มครองเช่นนั้น ในเวลาเดียวกัน กรอบกฎหมายกลับไม่ยอมรับหรือมีแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว อย่างน้อยก็เป็นความรู้สึกของผู้ที่สัมผัสกับชนชั้นซึ่งมีความไม่เชื่อถือกับระบบกฎหมายเช่นนี้มากขึ้น

เราจึงได้ทราบข้อมูลถึงปัญหาเฉพาะสำหรับผู้หญิงที่ต้องการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในระบบยุติธรรมแบบพหุนิยมในบางพื้นที่ ผู้หญิงจากพม่าซึ่งอาศัยในค่ายที่พักพิงชั่วคราว จะมีระบบยุติธรรมค่ายที่นำมาใช้กับการกระทำความผิดบางรูปแบบ และมีการใช้ระบบยุติธรรมไทยในบางรูปแบบ พวกเขาเล่าให้ฟังถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดความชัดเจนและความแน่นอนทางกฎหมายว่าจะมีการนำหลักเกณฑ์และกระบวนการมาใช้หรือไม่ ประกอบกับระบบสนับสนุนที่ไม่เพียงพอหรือด้อยคุณภาพ รวมทั้งอุปสรรคจากมาตรการและประสานงานในเชิงปฏิบัติ จากการสนทนากับผู้หญิงมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ ยังเผยให้เห็นปัญหาการเข้าสู่ความยุติธรรมบางประการที่เกิดขึ้นเมื่อมีการนำกฎหมายอิสลามมาใช้กับคดีครอบครัวและมรดก

พันธกรณีระหว่างประเทศของไทยหลายประการกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ ตามที่กล่าวถึงในข้อ 2 ข้างต้น การออกกฎหมายเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง ความเสมอภาคระหว่างเพศ และกำหนดช่องทางการเยียวยาที่เป็นผลเมื่อเกิดการปฏิบัติมิชอบและการละเมิดขึ้น เป็นก้าวอย่างสำคัญเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้ อย่างไรก็ตาม เฉพาะการมีกรอบกฎหมายเองไม่เพียงพอ กฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศยังกำหนดให้ประเทศไทยประกันให้ปฏิบัติตามสิทธิเหล่านี้ได้จริง ทั้งนี้โดยต้องกำหนดมาตรการในเชิงปฏิบัติที่เป็นผลเพื่อประกันว่าจะมีการบังคับใช้สิทธิ และช่วยให้บุคคลสามารถเข้าถึงกรอบกฎหมายเพื่อการคุ้มครองและเยียวยาได้จริงในทางปฏิบัติ<sup>112</sup> ในเวลาเดียวกัน ประเทศไทยต้องประกันสิทธิของผู้หญิงทุกคนในประเทศไทย โดยไม่แยกแยะในด้านสัญชาติ สถานภาพด้านกฎหมาย ชาติพันธุ์ ศาสนา หรืออาชีพ<sup>113</sup> ในบริบทดังกล่าว ประเทศไทยจึงต้องประกันความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายและการคุ้มครองด้านกฎหมายที่เสมอภาคกัน ต้องหาทางกำจัดการเลือกปฏิบัติทั้งโดยตรงและทางอ้อมอันเนื่องมาจากเหตุผลด้านเพศ หรือด้านสัญชาติ สถานภาพด้านกฎหมาย

112 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment 3*; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment 31*; CEDAW, *General Recommendation 28*; CEDAW, *General Recommendation 26*; CESCR, *General Comment 16* ย่อหน้า 21; CESCR, *General Comment 9*, ย่อหน้า 2-3

113 โปรดดูโดยทั่วไป ข้อ 2.1, 26 *ICCPR*; ข้อ 2.2, *ICESCR*; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment No. 18 Non-Discrimination, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 146 (2546)*; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment No. 31*; CESCR, *General Comment 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights* (การไม่เลือกปฏิบัติในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม), *U.N. Doc. E/C.12/GC/20, (2553)* ข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับสิทธิด้านการเมืองตามที่ระบุไว้ในข้อ 25, *ICCPR* ซึ่งจำกัดให้เป็นสิทธิเฉพาะพลเมือง

และศาสนา<sup>114</sup> รวมทั้งรูปแบบการเลือกปฏิบัติในหลายภาคส่วน<sup>115</sup> และต้องประกันการเข้าถึงสิทธิอย่างเสมอภาคโดยสาระบัญญัติ<sup>116</sup> พันธกรณีเหล่านี้กำหนดให้ประเทศไทยไม่เพียงต้องประกันว่ากฎหมาย นโยบาย โครงการ และแนวปฏิบัติจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างเปิดเผยด้วยเหตุผลอันเป็นข้อห้าม แต่ยังต้องประกันว่ากฎหมาย นโยบาย โครงการ หรือแนวปฏิบัติที่ดูเหมือนจะเป็นกลาง เมื่อมีการนำมาบังคับใช้จะต้องไม่มีผลในเชิงเลือกปฏิบัติ กล่าวคือจะต้องไม่ส่งผลให้เกิดการขัดขวางการได้รับสิทธิมนุษยชนในทางปฏิบัติ ทั้งไม่ขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมและการคุ้มครองด้านกฎหมาย<sup>117</sup>

ในข้อย่อด้านล่าง เราได้กล่าวโดยย่อถึงประเด็นที่ได้รับฟังระหว่างกระบวนการสำรวจเบื้องต้น ซึ่งรวมถึงความรู้สึกต่อการนำข้อกฎหมายบางอย่างมาใช้และผลกระทบที่มีต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านและพนักงานขายบริการทางเพศ จากนั้นเราได้วิเคราะห์ว่ามีการใช้ระบบกฎหมายคู่ขนานกันไปอย่างไรในบางชุมชนของประเทศไทย ผลกระทบที่มีต่อผู้หญิง และยังได้กล่าวถึงความเห็นของผู้หญิงจากพม่าซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยอยู่ในค่าย และยังได้กล่าวถึงปัญหาที่เป็นเรื่องค่อนข้างเฉพาะสำหรับผู้หญิงมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้

การเน้นปัญหาของกลุ่มผู้หญิงเหล่านี้เป็นผลมาจากการเข้าถึงข้อมูลและการสัมภาษณ์ผู้หญิงจากชุมชนเหล่านี้โดยตรง หรือผู้ที่ทำงานกับพวกเขา อย่างไรก็ตาม ไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อมูลที่ครอบคลุมทุกด้าน ยังคงมีผู้หญิงกลุ่มอื่น ๆ ในประเทศไทยที่อาจเผชิญอุปสรรคการเข้าถึงความยุติธรรมที่คล้ายคลึงกันอยู่

#### 4.1 แรงงานหญิงข้ามชาติ

“ผู้หญิงคนหนึ่งถูกข่มขืน เธอได้แจ้งให้เราทราบและขอคำปรึกษา เรบอกเธอว่าเธอสามารถแจ้งความและเอาตัวคนผิดมาลงโทษได้ แต่เราก็ได้ถามด้วยว่าเธอมีเอกสารเข้าเมืองที่พิสูจน์ได้ว่าทำงานอยู่ในเมืองไทยหรือไม่ ถ้าไม่มีเธอก็อาจถูกส่งกลับประเทศ เราอธิบายว่าถ้าเธอต้องการได้อย่างหนึ่ง ก็อาจต้องเสียอีกอย่างหนึ่ง สุดท้ายเธอก็ตัดสินใจและไม่เคยกลับมาหาเราที่สำนักงานอีก”<sup>118</sup>

114 ข้อ 2.1, 26 ICOPPR; ข้อ 2.2, ICESCR; ข้อ 1 และ 2 CEDAW; CERD, *General Recommendation No.30 Discrimination against Non Citizens* (การเลือกปฏิบัติต่อผู้ไม่ใช่คนชาติ), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7/Add.1 (2548); CEDAW, *General Recommendation No. 28*; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment No. 18*; CESCR, *General Comment No. 20*

115 CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 18 และ 31; CESCR, *General Comment No. 20*, ย่อหน้า 17; CERD, *General Recommendation No. 25*

116 CEDAW, *General Recommendation No. 25*; CEDAW, *General Recommendation No. 28*; CESCR, *General Comment 20*; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment No. 18*

117 อ้างแล้ว

118 บัดฮิต เป้นวิเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในไทยอพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า กัมพูชา และลาว หลายคนทำงานเป็นแรงงานข้ามชาติที่ได้รับค่าแรงต่ำ แต่มีการจดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และเข้ามาทำงานโดยผ่านโครงการต่าง ๆ ของรัฐ<sup>119</sup> แต่ก็มีอีกหลายคนที่ไม่ใช่เอกสารตามกฎหมาย และไม่มีสถานภาพตามกฎหมายที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทย ผู้ที่ให้สัมภาษณ์กับเราระบุว่า ไม่ว่าคนข้ามชาติเหล่านี้จะมีสถานภาพอย่างไร แต่กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับคนข้ามชาติบางส่วนยังปิดกั้นโอกาส ทำให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเหล่านี้ไม่เข้าถึงความยุติธรรมเมื่อต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติมิชอบ

### คนข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย

ตามกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย หากมีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบว่ามีคนข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย พวกเขาถือจะถูกจับกุมและส่งกลับ<sup>120</sup> ยกเว้นในคดีค้ามนุษย์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าคนข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายซึ่งเผชิญกับการละเมิดสิทธิในไทย จะสามารถได้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวต่อไปจนกว่ากระบวนการด้านกฎหมายหรือการสืบสวนสอบสวนจะยุติหรือไม่<sup>121</sup>

เป็นเหตุให้ตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้หญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายในไทย ในกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิและการปฏิบัติมิชอบ พวกเขาอาจไม่เลือกใช้ช่องทางเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหรือความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายจากการละเมิดด้านแรงงานและความเสมอภาค ความรุนแรงทางเพศ การคุกคามทางเพศ และความรุนแรงในครอบครัว ตามประสบการณ์ของพวกเขาก็มีโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมายหรือได้รับการเยียวยาหรือการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษมีความเป็นไปได้น้อยมาก ผู้หญิงคนหนึ่งกล่าวว่า เป็นความจริงของชีวิตที่ “เราไม่มีสิทธิแจ้งความเพราะเราเป็นคนผิดกฎหมาย”<sup>122</sup> แม้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์แจ้งกับเราว่า ผู้หญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายที่เคยถูกละเมิดมักต้องการเรียกร้องความเป็นธรรมและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่ก็ไม่มีผู้จะทำอะไรโดยที่ตัวเองจะไม่ต้องถูกจับกุมและส่งกลับ ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนจากพม่าคนหนึ่งอธิบายว่า “ผู้หญิงอาจต้องการให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากพวกเขาไม่มีเอกสารทางกฎหมายหรือไม่มีสถานภาพที่ถูกกฎหมาย”<sup>123</sup>

119 Thailand Migration Report 2554 (รายงานการเข้าเมืองประเทศไทย พ.ศ. 2554), IOM Thailand

120 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54

121 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 37 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17 กำหนดว่า รัฐบาลอาจวินิจฉัยเป็นข้อยกเว้นในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพื่ออนุญาตให้คนเข้าเมืองหรือกลุ่มคนเข้าเมืองอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้

122 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

123 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554



สำหรับบางกรณีที่ผู้หญิงข้ามชาติขอรับความช่วยเหลือหรือแจ้งความดำเนินคดี ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าตัวเธอเองก็มักจะต้องถูกจับและส่งกลับ หรือไม่ก็ต้องยอมจ่ายสินบน เพื่อให้ได้รับการปล่อยตัว ตัวแทนหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อผู้หญิงที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงอธิบายว่า “พอพวกเขาขอความช่วยเหลือ พวกเขาก็จะถูกจับ”<sup>124</sup> เนื่องจาก “ทางการไทยโดยเฉพาะตำรวจมักจะอ้างกฎหมายคนเข้าเมือง โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองสิทธิน้อยกว่า”<sup>125</sup> นอกจากนี้ยังมีความรู้สึกที่ว่ามักจะไม่มีการติดตามผลหรือสอบสวนตามข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิด จากประสบการณ์ของผู้ที่แลกเปลี่ยนในเรื่องนี้ ตัวอย่างเหล่านี้ยืนยันว่า โอกาสที่ผู้หญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายจะแสวงหาความยุติธรรมในกรณีนี้ แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยหรือไม่คุ้มค่ากับความเสี่ยง

แม้จะมีไม่กี่กรณีที่ผู้หญิงยอมเสี่ยงจะถูกส่งกลับและมีการแจ้งความดำเนินคดีต่อการละเมิดสิทธิ แต่จากความเห็นที่มีการแลกเปลี่ยน คดีต่าง ๆ เหล่านี้มักจบลงด้วยการยอมความสืบเนื่องมาจากกระบวนการไต่สวนที่กินเวลานาน รวมทั้งความยุ่งยากที่จะต้องเดินทางกลับมาประเทศไทยเพื่อให้ปากคำ ในความเห็นของผู้ให้บริการท่านหนึ่งสุดท้ายแล้ว “ผู้หญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายเกือบทุกคนยอมรับเงินชดเชยจากผู้ถูกกล่าวหา และตกลงยอมความในคดีอาญา”<sup>126</sup>

เราได้ทราบว่าเป็นเหตุให้ผู้ที่กระทำความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศหรือผู้ที่ละเมิดสิทธิอันเสมอภาคกันต่อผู้หญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย มักจะไม่ถูกลงโทษ และสามารถลอยนวลพ้นผิด ตามข้อมูลในรายงานของหลายหน่วยงาน บัณฑิตเหล่านี้ทำให้ผู้หญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายอยู่ในสภาพที่เสี่ยงอย่างมาก และมีแนวโน้มจะต้องเผชิญกับความรุนแรงและการละเมิดสิทธิต่อไป<sup>127</sup> หน่วยงานซึ่งทำงานกับชุมชนคนข้ามชาติอย่างกว้างขวาง ให้ความเห็นว่า คนข้ามชาติหลายคนมีชีวิตอยู่ “ด้วยความรู้สึกไม่มั่นคงในชีวิตทุกด้าน ไม่ว่าจะอยู่ในที่ชุมชน ในที่ทำงานหรือที่บ้านของตนเอง”<sup>128</sup> ตามที่เรากล่าวถึงในข้อ 5 ด้าน

124 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

125 อ้างแล้ว

126 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์บัณฑิต เป็นวีเคช มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 12 มกราคม 2555

127 ไปรอดู ภาพรวม คำให้การและการวิเคราะห์โดยละเอียด: *Stepping Into the Light*, Report on Women Migrant Workers (รายงานนำด้วยแรงงานหญิงข้ามชาติ), Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานข้ามชาติพันธุ์) (MAP) (ฉบับร่างที่มอบให้กับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ) และไปรอดู Human Rights Watch, *From the Tiger to the Crocodile: Abuse of Migrant Workers in Thailand* (หนังสือปะระจะเฐี: การละเมิดต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย), 2553

128 *Stepping Into the Light*, Report on Women Migrant Workers (รายงานนำด้วยแรงงานหญิงข้ามชาติ), Migrants Assistance Programme, หน้า 82 (ฉบับร่างที่มอบให้กับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ) และไปรอดู Human Rights Watch, *From the Tiger to the Crocodile: Abuse of Migrant Workers in Thailand* (หนังสือปะระจะเฐี: การละเมิดต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย), 2553

ล่าง รายงานข้อมูลเหล่านี้ระบุว่า มีเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำความรุนแรงทางเพศและการคุกคามทางเพศด้วยตนเอง ทั้งยังมีการขอหลบหนีร่วมกับผู้หญิงข้ามชาติเพื่อแลกกับการไม่จับกุม และบางครั้งก็มีการข่มขืนและละเมิดทางเพศหลังจับกุมตัวผู้หญิงข้ามชาติด้วย<sup>129</sup>

### คนข้ามชาติที่มีเอกสารทางกฎหมาย

เมื่อมองแบบผิวเผิน แร้งงานหญิงข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา ซึ่งมีทำงานอย่างถูกกฎหมายในประเทศไทย อาจมีสถานภาพด้านกฎหมายแตกต่างไปเนื่องจากตรงข้ามกับคนข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย พวกเขาไม่ต้องกังวลการจับกุมและการส่งกลับเมื่อเจอกับเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เราพูดคุยด้วยระบุว่า ในทางปฏิบัติแล้ว ยังมีข้อกําหนดด้านกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพของแรงงานข้ามชาติที่จำกัดโอกาสของพวกเขาในการแสวงหาการคุ้มครองด้านกฎหมาย อย่างเช่น การกําหนดให้สถานภาพด้านกฎหมายของแรงงานข้ามชาติขึ้นอยู่กับนายจ้าง และไม่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนนายจ้าง ยกเว้นเพียงไม่กี่กรณี<sup>130</sup> ในเวลาเดียวกัน ระบบการจําแนกแรงงานข้ามชาติตามประเภทและลักษณะของงานที่ขึ้นทะเบียน และไม่อนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน หรือเปลี่ยนนายจ้างหรือสถานที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต<sup>131</sup> นอกจากนี้ สำหรับแรงงานข้ามชาติในบางประเภทจะไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางออกนอกรจากจังหวัดในพื้นที่<sup>132</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์ต่างระบุว่า การจำกัดสิทธิเช่นนี้กระทบต่อความสามารถที่แรงงานหญิงข้ามชาติจะแสวงหาและได้รับการคุ้มครองด้านกฎหมายและการเยียวยาที่กฎหมายกําหนด ตัวแทนของหน่วยงานซึ่งให้ความช่วยเหลือโดยตรงกับผู้หญิงข้ามชาติอธิบายว่า ผลจากการจำกัดการเดินทางและ/หรือการเปลี่ยนนายจ้าง เป็นเหตุให้ผู้หญิงข้ามชาติจำนวนมากเผชิญกับความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศที่บ้านพัก หรือในที่ทำงาน และไม่สามารถถอนตัวจากสถานการณ์นั้นได้เพราะกลัวว่าจะละเมิดเงื่อนไขของใบอนุญาตทำงาน และอาจทำให้สูญเสียสถานภาพตามกฎหมายและกลายเป็นคน

129 *Stepping Into the Light*, Report on Women Migrant Workers (รายงานว่าด้วยแรงงานหญิงข้ามชาติ), Migrants Assistance Programme, หน้า 83-84 (ฉบับร่างที่มอบให้กับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ) และโปรดดู Human Rights Watch, *From the Tiger to the Crocodile: Abuse of Migrant Workers in Thailand* (หนังสือประจําชื่อ: การละเมิดต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย), 2553

130 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 26; คู่มือนายจ้างว่าด้วยการทะเบียนแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2554 เจ็อนโซอัน ๗ และความรับผิดชอบของนายจ้าง หน้า 30 กระทรวงแรงงาน

131 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 26

132 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2554 ข้อ 4(3) 25 พฤษภาคม 2554

ไม่มีเอกสาร<sup>133</sup> เรายังได้ทราบข้อมูลว่า ผู้หญิงที่ตัดสินใจถอนตัวออกมาและละเมิดต่อข้อกำหนดเหล่านั้น ไม่เชื่อว่าตนเองจะได้รับความช่วยเหลือและการเยียวยาตามกฎหมาย หรือจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้โดยที่ไม่เสี่ยงต่อการถูกจับกุมและส่งกลับ

ข้อยกเว้นต่อข้อห้ามไม่ให้เปลี่ยนนายจ้างมีอยู่เฉพาะกรณีที่เมื่อมีการร้องเรียนปัญหาที่เกิดจากนายจ้าง ลูกจ้างที่เป็นคนข้ามชาติจะต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ภายในเจ็ดวัน เพื่อไม่ให้สูญเสียสถานภาพทางกฎหมายหรือเสี่ยงที่จะถูกจับกุมและส่งกลับ<sup>134</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่าตามประสบการณ์ของพวกเขา ข้อยกเว้นเช่นนี้ไม่ได้สนับสนุนให้แรงงานข้ามชาติตัดสินใจแจ้งความดำเนินคดีเมื่อเผชิญกับการละเมิดในที่ทำงานของนายจ้างเลย เพราะในทางปฏิบัติไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสามารถหานายจ้างใหม่ได้ภายในเวลาที่กำหนด

เรายังได้ทราบว่า เป็นธรรมเนียมปฏิบัติทั่วไปที่นายจ้างจะยึดใบอนุญาตทำงานและหนังสือเดินทางของแรงงานข้ามชาติไว้ ซึ่งยิ่งทำให้สถานการณ์ซับซ้อนขึ้น ในกรณีเช่นนั้น ถ้าแรงงานข้ามชาติเป็นหญิงต้องการออกจากที่ทำงานหรือต้องการเรียกร้องความเป็นธรรม เธอก็จะไม่มีใบอนุญาตทำงานและหนังสือเดินทางอยู่กับตัว ก็ย่อมมีความเสี่ยงที่จะถูกปฏิบัติเหมือนเป็นคนข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร และอาจถูกจับกุมและส่งกลับ หรือแม้กระทั่งโดนริบเงินได้

### พันธกรณีระหว่างประเทศ

แม้ว่าเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน จะไม่กีดกันผู้หญิงข้ามชาติจากการได้รับสิทธิและความคุ้มครองแบบที่ผู้อยู่ในประเทศไทยคนอื่นได้รับ แต่ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านแสดงความเห็นว่า ในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายและกรอบกฎหมายหลายประการดูเหมือนจะมุ่งจำกัดโอกาสที่ผู้หญิงข้ามชาติหลายกลุ่มพึงได้รับ ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามกฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศ และจำเป็นต้องหาทางแก้ปัญหา ดังที่กล่าวถึงข้างต้น บุคคลทุกคนในประเทศไทยไม่ว่าจะมีสัญชาติหรือสถานภาพทางกฎหมายอย่างไร ต้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้โดยการเข้าถึงกรอบคุ้มครองและเยียวยาที่เป็นจริงและเป็นผล

133 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ Jackie Pollack, Migrants Assistance Programme, เชียงใหม่ 13 ธันวาคม 2554 และโปรดดู, *Stepping Into the Light*, Report on Women Migrant Workers (รายงานว่าด้วยแรงงานหญิงข้ามชาติ), Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์) (MAP) (ฉบับร่างที่มอบให้กับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ)

134 คู่มือการคืนใบอนุญาตทำงานของลูกจ้างแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

หน่วยงานระหว่างประเทศหลายแห่งได้วิเคราะห์เนื้อหาของพันธกรณีเหล่านี้ในบริบทการเข้าเมือง โดยระบุว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อผู้ไม่มีสถานะพลเมือง คนข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หญิงไร้รัฐในเขตอำนาจของตนเสมือนเป็นผู้ทรงสิทธิ และต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการแก้ไขช่องว่างทางกฎหมายที่พวกเขาต้องเผชิญ อย่างเช่น CEDAW ได้ระบุว่า แม้รัฐมีสิทธิในการควบคุมแนวพรมแดนของตนและกักขังดูแลการเข้าเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงข้ามชาติทั้งที่มีและไม่มีเอกสารทางกฎหมาย<sup>135</sup> คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้แถลงไว้ว่าในเชิงปฏิบัติแล้ว สิทธิ“เป็นสิ่งที่บุคคลทุกคนพึงได้รับ ไม่ว่าจะสัญชาติหรือเป็นคนไร้รัฐ รวมทั้งผู้ที่เป็นผู้แสวงหาที่พักพิง ผู้ลี้ภัย แรงงานข้ามชาติ และบุคคลอื่น ๆ”<sup>136</sup> ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการ CESCR ได้กำหนดไว้ว่า “บุคคลทุกคนพึงมีสิทธิรวมทั้งผู้ที่ไม่ใช่คนชาติ อย่างเช่น ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่พักพิง คนไร้รัฐ แรงงานข้ามชาติและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะจะมีสถานภาพด้านกฎหมายและมีเอกสารหรือไม่ก็ตาม”<sup>137</sup>

ในบริบทดังกล่าว คณะกรรมการ CEDAW มีข้อสังเกตว่า แรงงานหญิงข้ามชาติทั้งที่มีและไม่มีเอกสารทางกฎหมาย “อาจไม่ได้รับความคุ้มครองด้านกฎหมายในประเทศพื้นที่ ทั้งในเชิงนิตินัยหรือพฤตินัย”<sup>138</sup> และเน้นย้ำว่า “การเข้าถึงความยุติธรรมของพวกเธออาจถูกจำกัด”<sup>139</sup> มีการเน้นย้ำว่าผู้หญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย “เสี่ยงอย่างมากต่อการเอารัดเอาเปรียบและการปฏิบัติมิชอบ เนื่องจากสถานะการเข้าเมืองที่ไม่ถูกกฎหมาย ทำให้ถูกกีดกันและมีความเสี่ยงต่อการเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น...ทั้งนี้อาจเผชิญกับการคุกคามทางเพศจากตำรวจ เมื่อถูกควบคุมตัว ก็มักจะถูกฟ้องร้องคดีว่าจะผิดกฎหมายคนเข้าเมือง”<sup>140</sup> มีการเน้นย้ำว่าตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รัฐต่างๆ จะต้องประกันว่าผู้หญิงข้ามชาติทั้งที่มีและไม่มีเอกสารทางกฎหมายมีโอกาสเข้าถึงการคุ้มครองและเยียวยาทางกฎหมายได้ในเชิงปฏิบัติ และหมายถึงการที่รัฐจะต้องยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายอันเป็นอุปสรรคทำให้ผู้หญิงข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการศาลและระบบการเยียวยาอื่น ๆ<sup>141</sup>

135 CEDAW, *General Recommendation 26*, ย่อหน้า 3-7

136 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment 31*, ย่อหน้า 10 และโปรดดู, คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment 15*, *The position of aliens under the Covenant* (สถานภาพของคนต่างด้าวตามกติกาฉบับนี้) (Twenty-seventh session, 1986), ย่อหน้า 1

137 CESCR, *General Comment 20*, ย่อหน้า 30

138 CEDAW, *General Recommendation 26*, ย่อหน้า 4

139 CEDAW, *General Recommendation 26*, ย่อหน้า 21

140 CEDAW, *General Recommendation 26*, ย่อหน้า 22

141 CEDAW, *General Recommendation 26*, ย่อหน้า 26

## 4.2 พนักงานขายบริการทางเพศ

“พนักงานขายบริการทางเพศในประเทศไทยไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรม พวกเขาออกไปไม่พ้นแค่อำนาจของตำรวจ”<sup>142</sup>

“เนื่องจากพนักงานขายบริการทางเพศมักไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย จึงเสี่ยงที่จะถูกบังคับและข่มขืน...มักมีการเพิกเฉยต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ช่วยคุ้มครองและเยียวยาตนเอง”<sup>143</sup>

การขายบริการทางเพศในประเทศไทยเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ เช่น การชักชวนเพื่อการค้าประเวณี และการได้รับรายได้จากการค้าประเวณี ซึ่งล้วนเป็นความผิดทางอาญาทั้งสิ้น และผู้ต้องสงสัยอาจถูกจับกุม ฟ้องร้องดำเนินคดี ถูกปรับ และอาจถูกคุมขัง<sup>144</sup> ผู้ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมของพนักงานขายบริการทางเพศอธิบายว่า ผู้ขายบริการมักไม่แจ้งความเมื่อถูกละเมิดสิทธิ และไม่ขอความช่วยเหลือด้านกฎหมายหรือเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพราะกลัวที่จะต้องเสียค่าปรับหรือถูกดำเนินคดีตามกฎหมายเหล่านี้

ยิ่งถ้าพวกเขาเป็นคนข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย พวกเขาจะยิ่งมีความกลัวว่าจะถูกส่งกลับตามกฎหมายคนเข้าเมือง ส่งผลให้ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่าพนักงานขายบริการทางเพศส่วนใหญ่ไม่ดำเนินการเพื่อขอความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ไม่ต้องการการเยียวยาหรือนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษเมื่อตนเองถูกละเมิด จากปากคำของพนักงานขายบริการทางเพศที่เราสัมภาษณ์คนหนึ่ง เธอบอกว่า “มันอาจทำให้คุณต้องสูญเสียทุกสิ่งถ้าคุณไปแจ้งความ ฉันมีคนที่ต้องเลี้ยงดูอีกตั้งแปดคน มันไม่คุ้มกันหรอก”<sup>145</sup>

มีเพียงไม่กี่กรณีเท่านั้นที่พนักงานขายบริการทางเพศแจ้งความต่อตำรวจหรือร้องเรียนกับทางการ ตามข้อมูลที่ได้รับทำที่ของตำรวจมักยืนยันสิ่งที่ผู้หญิงเหล่านี้หวาดกลัว “เมื่อพวกเขาไปแจ้งความว่าถูกทำร้าย ถูกลักทรัพย์หรือถูกข่มขืน ตำรวจจะไม่รับแจ้งความ หรือผู้ที่แจ้งข้อหากับพวกเขา”<sup>146</sup> นอกจากนั้น ดังที่จะกล่าวถึงในข้อ 5 ต่อไป ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า ในบางครั้งพนักงานขายบริการทางเพศอาจต้องเผชิญกับความรุนแรงทางเพศและการคุกคามทางเพศของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

142 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ Liz Hilton, มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์ กรุงเทพฯ 11 พฤษภาคม 2554

143 UNFPA, *AIDS, Gender, and Sex Work Fact Sheet* (ข้อมูลว่าด้วยเอชไอวี เอดส์สภาพ พนักงานขายบริการ), UNAIDS Interagency Task Team on Gender and AIDS (คณะทำงานระหว่างองค์กรด้านเพศสภาพและเอชไอวีโครงการโรคเอดส์สหประชาชาติ), 2548, หน้า 3

144 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539, มาตรา 5 - 7; ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 286

145 ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพกับพนักงานขายบริการทางเพศ 6 คน และนักกิจกรรม 2 คน เชียงใหม่ 13-14 ธันวาคม 2554

146 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ Liz Hilton, มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์ กรุงเทพฯ 11 พฤษภาคม 2554

หลายท่านแสดงความคิดเห็นว่า ในท้ายที่สุด พนักงานขายบริการทางเพศจึงเหมือน ตกอยู่ในสภาวะในเชิงพหุคูณ เนื่องจากไม่สามารถขอความคุ้มครองด้านกฎหมาย และการเยียวยาใด ๆ ได้ ตามความเห็นของผู้แทนหน่วยงานที่ทำงานกับพนักงานขายบริการทางเพศทั่วประเทศไทย “ผู้ที่กระทำความรุนแรงต่อพนักงานขายบริการทางเพศ มักจะลอบย่นวลพื้นผิวดเสมอ”<sup>147</sup> ตามประสบการณ์ของพวกเขา สภาการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดบรรยากาศที่ส่งเสริมให้พนักงานขายบริการทางเพศต้องตกเป็นเหยื่อการปฏิบัติมิชอบและการละเมิดสิทธิของนายจ้าง ผู้ใช้บริการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอ ทั้งที่มาในรูปแบบอาชญากรรมร้ายแรง อย่างเช่น การข่มขืนกระทำชำเรา การรุมข่มขืน และการทำร้ายร่างกายโดยไม่มีโอกาสได้รับความคุ้มครองและเยียวยา

อันที่จริง เรารับรู้ได้อย่างมากถึงความรู้สึกถูกโดดเดี่ยวและถูกหักหลังในบรรดาผู้หญิงที่เป็นพนักงานขายบริการทางเพศที่เราได้พูดคุยด้วย ถ้อยคำของผู้หญิงคนหนึ่งสรุปความเห็นเช่นนี้ได้เป็นอย่างดี “กฎหมายไม่คุ้มครองเรา กฎหมายมุ่งลงโทษเรา ปล่อยให้เราถูกเอารัดเอาเปรียบต่อไป”<sup>148</sup>

พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของไทยครอบคลุมหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับผู้หญิงทุกคนในประเทศไทย ซึ่งหมายถึงว่า ต้องมีการหาวิธีแก้ปัญหาช่องว่างระหว่างกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนและห้ามการใช้ความรุนแรงทางเพศ กับโอกาสที่ผู้หญิงกลุ่มต่าง ๆ ที่เผชิญกับการละเมิดและการปฏิบัติมิชอบจะเข้าถึงช่องทางกฎหมายเหล่านั้นได้ หน่วยงานผู้ชำนาญการระดับสากลเน้นย้ำความจําเป็นที่จะช่วยให้พนักงานขายบริการทางเพศได้รับสิทธิมนุษยชนที่เสมอภาคโดยสมบูรณ์ รวมทั้งการเข้าถึงการเยียวยาและการคุ้มครองด้านกฎหมายที่เป็นผล<sup>149</sup>

อันที่จริง พันธกรณีที่กำหนดให้ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงทุกคนรวมทั้งพนักงานขายบริการทางเพศ มีผลบังคับใช้ไม่ว่าในระบอบกฎหมายใด แม้ว่าในกฎหมายอาจจะระบุถึงองค์ประกอบความผิดของการขายบริการทางเพศ แต่รัฐก็ต้องดำเนินการและจัดทำกลไกเพื่อประกันว่ากฎหมายเหล่านั้นจะไม่ขัดขวางพนักงานขายบริการทางเพศจากการได้รับสิทธิมนุษยชนในทางปฏิบัติ กลุ่มที่ปรึกษาด้านเอชไอวี/เอดส์และการ

147 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ Liz Hilton, มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์ กรุงเทพฯ 11 พฤษภาคม 2554

148 ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพกับพนักงานขายบริการทางเพศ 6 คน และนักกิจกรรม 2 คน เชียงใหม่ 13-14 ธันวาคม 2554

149 โปรดดู อย่างเช่น *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health* (รายงานของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิของทุกคนที่จะได้รับมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ด้านสุขภาพกายและใจ), U.N. Doc. A/คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน/14/20, 27 เมษายน 2553; UNAIDS, *The Report of UNAIDS Advisory Group on AIDS and Sex Workers* (รายงานของคณะที่ปรึกษาโครงการโรคเอดส์สหประชาชาติว่าด้วยเอดส์และพนักงานขายบริการ), 15 ธันวาคม 2554; UNFPA, *AIDS, Gender, and Sex Work Fact Sheet* (ข้อมูลว่าด้วยเอดส์ เพศสภาพ พนักงานขายบริการ), UNAIDS Interagency Task Team on Gender and AIDS (คณะทำงานระหว่างองค์การด้านเพศสภาพและเอดส์ของโครงการโรคเอดส์สหประชาชาติ), 2548

ชายบริการทางเพศ สำนักงานโครงการโรคเอดส์แห่งสหประชาชาติ (UNAIDS Advisory Group on AIDS and Sex Work) ได้ระบุไว้ว่า “กรณีที่มีกฎหมายอาญายังคงใช้ รัฐบาล และแหล่งทุนควรสนับสนุนให้พนักงานชายบริการทางเพศเข้าถึงบริการด้านกฎหมาย กลไกเพื่อเอาผิดกับตำรวจที่ประพฤติมิชอบ การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของพนักงาน ชายบริการทางเพศ และการกำจัดอุปสรรคต่อการรวมตัวเป็นกลุ่มพนักงานชายบริการ ทางเพศ”<sup>150</sup> มีการเน้นย้ำว่า กฎหมายเกี่ยวกับการชายบริการทางเพศ “ควรมีผลบังคับใช้ ในลักษณะที่ไม่ละเมิดสิทธิหรือศักดิ์ศรีของพนักงานชายบริการทางเพศ และควรประกัน ให้เกิดกระบวนการอันควรแห่งกฎหมาย”<sup>151</sup>

ผู้ชำนาญการระหว่างประเทศแสดงหลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่าการใช้กฎหมายอาญากับพนักงานชายบริการทางเพศ จำกัดโอกาสที่พวกเขาจะเรียกร้องสิทธิของตนเองและแสวงหาการคุ้มครองและความยุติธรรมตามกฎหมาย ตามแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ควรมีกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย อย่างเช่น ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติท่านหนึ่งระบุว่า “การเอาผิดทางอาญากับการชายบริการทางเพศ มักทำให้พนักงานชายบริการทางเพศ รู้สึกว่าไม่สามารถเข้าถึงสิทธิพื้นฐานของตนเองได้ เนื่องจากมีสถานภาพผิดกฎหมายและงานที่ทำก็ผิดกฎหมาย พวกเขาจึง “ใช้ชีวิตด้วยความหวาดกลัว” ทั้งอันตรายจากตำรวจ และผู้ใช้บริการ และไม่สามารถแจ้งความดำเนินคดีต่อผู้ที่ทำร้ายตนเองได้เนื่องจากกลัวจะถูกจับ”<sup>152</sup> กลุ่มที่ปรึกษาสำนักงานโครงการโรคเอดส์แห่งสหประชาชาติยังระบุด้วยว่า กรณีที่ยังคงใช้กฎหมายอาญา “พนักงานชายบริการทางเพศที่เผชิญความรุนแรงหรือการปฏิบัติมิชอบจากผู้ใช้บริการหรือบุคคลอื่น มักไม่กล้าแจ้งความกับตำรวจ และพวกเขาก็ไม่เชื่อว่าตำรวจจะยื่นมือมาช่วยเหลือ การนำกฎหมายอาญามาใช้กับการชายบริการทางเพศ จึงมักเป็นเหตุนำไปสู่การละเมิดอย่างร้ายแรงต่อสิทธิของพนักงานชายบริการทางเพศ ทำให้เสียอย่างมากที่จะถูกละเมิดทางเพศและทางกาย”<sup>153</sup>

### 4.3 ผู้หญิงจากพม่าในค่ายที่พักพิงชั่วคราว

ตลอดทั้งปีที่ผ่านมา เราได้พูดคุยกับผู้แสวงหาที่ที่พักพิงและผู้พลัดถิ่นจากพม่าที่เป็นผู้หญิงหลายคนและอาศัยอยู่ในประเทศไทย เกี่ยวกับปัญหาการเข้าถึงความยุติธรรมอุปสรรคที่พวกเขากล่าวถึงคล้ายคลึงกับกรณีผู้หญิงข้ามชาติในไทย เป็นอุปสรรคที่ขัด

150 UNAIDS, The Report of UNAIDS Advisory Group on AIDS and Sex Workers (รายงานของคณะที่ปรึกษาโครงการโรคเอดส์สหประชาชาติว่าด้วยเอดส์และพนักงานชายบริการ), 15 ธันวาคม 2554, หน้า 9

151 อ้างแล้ว, หน้า 8

152 *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health* (รายงานของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิของทุกคนที่จะได้รับมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ด้านสุขภาพกายและใจ), U.N. Doc. A/HRC/14/20, 27 เมษายน 2553, ย่อหน้า 42

153 UNAIDS, The Report of UNAIDS Advisory Group on AIDS and Sex Workers (รายงานของคณะที่ปรึกษาโครงการโรคเอดส์สหประชาชาติว่าด้วยเอดส์และพนักงานชายบริการ), 15 ธันวาคม 2554, หน้า 7

ขบวนการได้รับสิทธิและการเข้าถึงความยุติธรรมซึ่งมีลักษณะซับซ้อนทั้งในเชิงกฎหมายและปฏิบัติ

ประเทศไทยไม่ได้ลงนามเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UN Refugee Convention) และไม่มีกฎหมายควบคุมการให้สถานะผู้ลี้ภัย แม้ว่ารัฐบาลไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UN High Commissioner for Refugees - UNHCR) จะได้จัดทำกระบวนการขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นแต่สืบเนื่องจากหลายปัจจัยทำให้การขึ้นทะเบียนยังไม่แล้วเสร็จ และบุคคลเหล่านี้จึงกลายเป็นคนข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย เราได้ทราบข้อมูลว่า กรณีของผู้หญิงซึ่งไม่ได้อยู่ในค่ายที่พักพิงชั่วคราวอย่างเป็นทางการ พวกเธอจะมีสถานะเหมือนกับคนข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย กล่าวคือรู้สึกว่าคุณเองไม่สามารถเข้าถึงความคุ้มครองหรือความยุติธรรมตามกฎหมายเมื่อเกิดการละเมิดหรือการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นระหว่างอยู่ในประเทศไทย และมีความกลัวจะถูกจับกุมและส่งกลับหากติดต่อกับเจ้าหน้าที่ ความกลัวที่จะถูกส่งกลับมักจะเข้มข้นยิ่งขึ้นเมื่อมีความเสี่ยงว่าจะถูกตอบโต้คุกคามหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน ผู้ที่ให้ข้อมูลกับเรายังอธิบายด้วยว่า ผู้หญิงในสถานภาพเช่นนี้ซึ่งมักได้รับผลกระทบอย่างมากจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ประเทศไทย จะไม่สามารถเข้าถึงกลไกช่วยเหลือเพื่อเยียวยาความทุกข์ยากและปัญหาสุขภาพในไทยได้เลย

จากการสนทนากับผู้หญิงซึ่งอาศัยอยู่ในค่ายที่พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้พลัดถิ่นจากพม่าเรายังพบว่า พวกเธอต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายที่แตกต่างกันหากพยายามเข้าถึงความยุติธรรม ค่ายที่พักพิงชั่วคราวหลายแห่งเปิดขึ้นมาตั้งแต่กว่า 25 ปีที่แล้ว และอยู่ใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลไทย ในค่ายจะมีการให้ความช่วยเหลือด้านวัตถุขั้นพื้นฐาน (อาหาร ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค) และความคุ้มครองจากหน่วยงานภาคประชาสังคมระหว่างประเทศและสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัย รวมทั้งคณะกรรมการผู้ลี้ภัยซึ่งมีตัวแทนจากคนที่อยู่ในค่าย และทำหน้าที่ดูแลสารทุกข์สุกดิบในค่าย และช่วยติดต่อประสานงานกับรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศ ในแต่ละค่ายจะมีระบบยุติธรรมของตนเองโดยคณะกรรมการค่ายจะเป็นผู้บริหารความยุติธรรมในหลายกรณี โดยจะรับฟังข้อร้องเรียนและกำหนดมาตรการเยียวยารวมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษ หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้มักไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร และมักจะมีการเลือกใช้ตามดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยอ้างอิงกฎหมายจากหลายแหล่ง รวมทั้งกฎหมายพม่า แนวปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่น กฎหมายไทย และมาตรฐานระหว่างประเทศ ในปัจจุบันมีความพยายาม “ปฏิรูป” หลักเกณฑ์เหล่านี้โดยหน่วยงานภาคประชาสังคมระหว่างประเทศและคณะกรรมการค่าย ทั้งนี้เพื่อปรับปรุง ประมวล และทำให้หลักเกณฑ์เหล่านี้เป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลไทยได้กำหนดว่าความผิดทางอาญาบางประเภทใน



กรณีที่เป็น “ความผิดที่อยู่ใต้เขตอำนาจศาลโดยสมบูรณ์” เป็นข้อยกเว้นสำหรับระบบยุติธรรมในค่าย และคณะกรรมการค่ายจะต้องส่งต่อคดีเหล่านี้เข้าสู่ระบบยุติธรรมของไทย โดยให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับคดีเช่นนั้น ทางสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัย หรือ ‘คณะกรรมการช่วยเหลือด้านกฎหมาย’ ที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ จะเป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของไทย ความผิดเหล่านั้นได้แก่ การข่มขืนกระทำชำเราที่ไม่อาจยอมความได้ การฆ่าผู้อื่น การทำร้ายร่างกายจนได้รับบาดเจ็บสาหัส และความผิดทางเพศต่อผู้เยาว์ และดูเหมือนว่าหากผู้เสียหายมีความประสงค์เช่นนั้น ก็สามารถแจ้งความดำเนินคดีตามระบบยุติธรรมไทยสำหรับคดีอื่น ๆ ก็ได้ ไม่เป็นการบังคับ

การแบ่งแยกเขตอำนาจดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้น และสะท้อนถึงความพยายามที่จะส่งเสริมความช่วยเหลือตามกฎหมายของกฎหมายไทยและการส่งเสริมช่องทางเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับผู้ที่อยู่ในค่าย แต่ผู้หญิงหลายคนที่เราพูดคุยด้วยแสดงความเห็นถึงปัญหาหลายประการที่ยังดำรงอยู่ อันเป็นผลมาจากกระบวนยุติธรรมคู่ขนานในทางปฏิบัติ

เราจะเสนอภาพรวมในเชิงสรุปในที่นี้ และมีความเห็นว่าสถานการณ์ในค่ายมีความซับซ้อนและอ่อนไหว รายงานฉบับนี้ไม่ได้เป็นการศึกษาเชิงลึกของสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ทั้งไม่ได้เป็นการวิเคราะห์หลักนิติธรรมหรือสิทธิมนุษยชนโดยละเอียด นอกจากนี้ เรายังไม่ได้ก้าวล่วงไปพิจารณาปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับระบบยุติธรรมแบบพหุนิยมกับการคุ้มครองสิทธิของผู้หญิง เรายังมีความประสงค์เพียงนำเสนอประเด็นปัญหาด้านความยุติธรรมซึ่งเป็นข้อกังวลของผู้ให้สัมภาษณ์และเป็นปัญหาสำคัญ

จากข้อมูลที่ได้รับปรากฏว่า ผู้หญิงหลายคนมีความไม่แน่ใจเกี่ยวกับการแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างระบบยุติธรรมในค่ายกับระบบยุติธรรมของไทย แม้ว่าอาจมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนในแง่ของความผิดที่อยู่ใต้เขตอำนาจศาลโดยสมบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนมีความสับสนและไม่ชัดเจน ตัวอย่างหนึ่งได้แก่การจัดการกับปัญหาความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ แม้ว่าการข่มขืนกระทำชำเราที่ยอมความไม่ได้จะเป็นส่วนหนึ่งของความผิดที่อยู่ใต้เขตอำนาจศาลโดยสมบูรณ์ แต่กลับไม่ครอบคลุมการละเมิดทางเพศอย่างอื่น รวมทั้งไม่ครอบคลุมความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ เรายังได้ทราบอีกว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้จัดการกับความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศและความรุนแรงทางเพศที่ทางคณะกรรมการค่ายเพิ่งจัดทำขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษร เพียงแต่ระบุคำว่า “ให้ส่งต่อคดีกับทางการไทย” ส่งผลให้ผู้หญิงหลายคนระบุว่าในทางปฏิบัติแล้วทำให้เกิดพื้นที่สีเทาระหว่างระบบยุติธรรมทั้งสองระบบ ทำให้ไม่ทราบว่าจะร้องเรียนกับหน่วยงานไหนดี พวกเขาจึงแจ้งว่ามักได้รับข้อมูลที่ขัดแย้งกันจากบุคคลที่เกี่ยวข้องว่าจะสามารถใช้ช่องทางกฎหมายได้บ้าง

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อหน่วยงานระหว่างประเทศเพื่อให้ส่งต่อคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมไทย ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าวิธีการดำเนินงานที่เป็นอยู่ขาดความชัดเจนในแง่กระบวนการ ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้างและการประสานงานเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือ ยกตัวอย่างเช่น พวกเธอรระบุว่าในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานสากลที่ได้รับมอบหมาย มักมีบทบาทสำคัญในการวินิจฉัยว่าจะมีการส่งต่อคดีได้ให้กับทางการไทยหรือไม่ ในกรณีที่มีการวินิจฉัยไม่ส่งต่อคดี จะทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการนำคดีกลับเข้าสู่การพิจารณาตามเขตอำนาจของคณะกรรมการค่าย และเป็นเหตุให้มักเป็นคดีที่ถูกเพิกเฉย ทำให้เกิดสภาพที่เลวร้าย เนื่องจากสภาพชีวิตของคนที่อยู่ในค่ายเป็นเหตุให้ผู้หญิงเหล่านั้นยังคงต้องอาศัยอยู่ในละแวกเดียวกับผู้ถูกกล่าวหา นอกจากนี้เรายังได้ทราบข้อมูลว่ามีทรัพยากรหรือบริการสนับสนุนน้อยมากสำหรับผู้เสียหายกรณีที่มีการส่งต่อคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมของไทย และอาจต้องการความสนับสนุนในแต่ละขั้นตอนเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความเป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น ผู้หญิงที่ให้สัมภาษณ์กับเราคนหนึ่งระบุว่า เธอไม่ทราบเลยว่าในระบบยุติธรรมไทยมีการกำหนดให้มีทนายความเพื่อให้ความช่วยเหลือกับผู้หญิงระหว่างดำเนินคดี นอกจากนี้ ผู้หญิงหลายคนแสดงความเห็นว่า ผู้ที่เข้าไปเป็นคู่กรณีในระบบยุติธรรมไทยยังต้องการความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ทั้งเรื่องของล่ามแปล ความสนับสนุนด้านการเงิน หรือที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยและเป็นส่วนตัวเมื่ออยู่นอกค่าย ซึ่งมักเป็นสิ่งที่ถูกละเลย พวกเธอยังชี้ให้เห็นว่าขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นอยู่ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์และสวัสดิภาพของผู้เสียหาย กรณีที่เข้าสู่การประสานงานระหว่างหน่วยงานสากลกับระบบยุติธรรมไทย เป็นเหตุให้เกิดความทุกข์อย่างมากในบางกรณี ผู้หญิงบางคนก็ให้สัมภาษณ์ยังระบุว่า กรณีที่การดำเนินคดีเดินทางต่อไป ในบางครั้งผู้เสียหายกลับไม่ได้รับแจ้งความคืบหน้าหรือความก้าวหน้า เป็นเหตุให้หน่วยงานผู้หญิงและคณะกรรมการค่ายไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ตามที่ร้องขอ เนื่องจากขาดข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน

นอกจากปัญหาการกำหนดความผิดที่อยู่ใต้เขตอำนาจศาลโดยสมบูรณ์แล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ยังชี้ให้เห็นการขาดความแน่นอนด้านกฎหมาย กล่าวคือหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในระบบยุติธรรมค่าย พวกเธอบอกว่าในปัจจุบันไม่มีมาตรฐานเพียงพอในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อขึ้นทะเบียนยุติธรรมค่าย แม้ว่ามีความพยายามที่จะพัฒนาชุดของหลักเกณฑ์ที่เป็นเอกภาพ แต่ผู้หญิงที่เราพูดคุยด้วยหลายคนแสดงข้อกังวล โดยระบุว่าไม่เคยมีคนมาขอความเห็นเกี่ยวกับร่างหลักเกณฑ์ที่จัดทำอยู่ และไม่ทราบถึงความคืบหน้าที่ผ่านมา แม้จะเป็นโครงการที่ดำเนินงานมาหลายปีแล้ว หลายคนยังบอกด้วยว่า หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ไม่ได้กำหนดความแน่นอนด้านกฎหมายและไม่ได้ทำให้เกิดความชัดเจนสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในค่าย เป็นเพียงเอกสารสั้น ๆ ที่มีความยาวเพียงสามหน้ากระดาษ และหลักเกณฑ์แต่ละข้อก็มีความยาวไม่เกินหนึ่งประโยค โดยไม่มีกำหนดรายละเอียดทั้งในแง่การปฏิบัติที่เป็นข้อห้ามและบทลงโทษที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการดำเนินงานที่จำเป็น

กรณีที่เกิดการละเมิดขึ้นมา ยกตัวอย่างเช่น หลักเกณฑ์ที่เรากล่าวถึงข้างต้นระบุเพียงว่า การละเมิดด้วยความรุนแรงหรือการละเมิดทางเพศเป็นสิ่งต้องห้าม และกำหนดว่าเพื่อความเหมาะสมให้ส่งต่อคดีเช่นนั้นให้กับทางการไทย นอกจากนี้ เอกสารดังกล่าวครอบคลุมสถานการณ์เพียงไม่กี่อย่าง ข้อกังวลที่สำคัญเกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่เอื้ออำนวยให้สามารถบังคับใช้ตามหลักเกณฑ์อย่างเป็นทางการ ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนระบุว่าในค่ายไม่มีสถานที่ควบคุมตัวที่เหมาะสม และมีข้อสังเกตว่ากรณีที่เกิดความผิดเกี่ยวกับความรุนแรงที่ไม่ได้ส่งต่อให้กับระบบยุติธรรมไทย ในค่ายเองก็มักจะไม่มียุติธรรมที่สามารถควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยหรือผู้กระทำผิดได้อย่างเหมาะสม เราได้ทราบข้อมูลว่าปัจจัยดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้หญิงไม่กล้าที่จะร้องเรียนหรือขอความช่วยเหลือ เพราะกลัวจะถูกตอบโต้และถูกผู้กระทำผิดก่อความรุนแรงซ้ำอีก เพราะอาศัยอยู่ใกล้กัน นอกจากนี้ ไม่เป็นที่ชัดเจนว่ามีกรมการกักขังให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของระบบยุติธรรมค่ายมากนัก เพียงใด และไม่ชัดเจนว่ามีขั้นตอนให้สามารถอุทธรณ์หรือขออำนาจในการทบทวนคดีใหม่

#### 4.4 ผู้หญิงมุสลิมเชื้อสายมาเลย์ในจังหวัดชายแดนใต้

ในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา เราได้สนทนาหลายครั้งกับผู้หญิงและนักกิจกรรมในสี่จังหวัดชายแดนใต้ เกี่ยวกับอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงในจังหวัดเหล่านี้ สถานการณ์ในพื้นที่นี้ค่อนข้างซับซ้อน และอุปสรรคที่เป็นช่องว่างระหว่างผู้หญิงกับกฎหมายมีอยู่หลายประการและร้ายแรง จากข้อมูลที่ได้รับทำให้ทราบว่า อุปสรรคเหล่านี้เป็นผลมาจากและมีลักษณะร้ายยิ่งขึ้นเนื่องจากเหตุปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติของเจ้าพนักงานยุติธรรมและหน่วยงานอื่น ๆ แนวโน้มการลดยุติธรรมไปเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงและการปฏิบัติมิชอบ ความรุนแรงอย่างต่อเนื่องระหว่างฝ่ายรัฐกับผู้ก่อความไม่สงบ การขาดความรู้และข้อมูลด้านกฎหมาย การระงับทางการเงิน และการรับรู้ของชุมชนและความเห็นของสังคมเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะพูด และบุคคลที่ควรพูดด้วย โดยจะมีการอธิบายถึงประเด็นปัญหาเหล่านี้ในข้อ 5 และ 6 ด้านล่าง

นอกจากนี้ ยังเป็นที่ชัดเจนว่า ปัญหาที่ผู้หญิงมุสลิมในจังหวัดเหล่านี้ต้องเผชิญอาจเป็นผลมาจากระบบกฎหมายบางอย่าง และเนื่องจากมีการนำระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมแบบพหุนิยมมาใช้ ดูเหมือนว่าจะขาดความแน่นอนด้านกฎหมายและการกำกับดูแลอย่างจริงจังต่อการบังคับใช้กฎหมายอิสลามในประเด็นครอบครัวและมรดก นอกจากนี้ จากข้อมูลที่ได้รับเกี่ยวกับระบบยุติธรรมชุมชนที่ไม่เป็นทางการในจังหวัดยะลา กล่าวคือระบบที่ผู้นำชุมชนกำกับดูแลการปฏิบัติตามหลักศาสนาและหลักศีลธรรม และกำหนดบทลงโทษนอกเหนือจากกฎหมายซึ่งรวมถึงการลงโทษทางกาย ทำให้เกิดข้อกังวลอย่างมากกับเราเนื่องจากผลกระทบร้ายแรงที่จะมีต่อผู้หญิง

เราได้กล่าวถึงปัญหาสองประการในย่อหน้าด้านล่าง ควรเน้นย้ำในที่นี้ว่า ในระหว่างการสนทนากับผู้หญิงในจังหวัดเหล่านี้ เราต้องเผชิญกับความท้าทายมากมายในการวิเคราะห์ปัญหา ทั้งนี้เพื่อหาสาเหตุที่นำไปสู่การปฏิบัติต่อพวกเธอเช่นนั้น อันที่จริงผู้หญิงที่เราพูดคุยด้วยส่วนใหญ่ระบุว่า ไม่สามารถหรือไม่มีคุณสมบัติที่จะพูดถึงผลกระทบของการตีความกฎหมายอิสลามและ/หรือการบังคับใช้กฎหมายอิสลามสำหรับเรื่องครอบครัวและมรดก เนื่องจากตนเองเป็นผู้หญิง นอกจากนี้ เรายังรู้สึกได้ว่าผู้หญิงหลายคนรู้สึกไม่สบายใจ และบางครั้งก็กลัวที่จะวิจารณ์การนำกฎหมายศาสนามาใช้และตีความ แม้เราจะอนุমানความรู้สึกของพวกเธอได้ว่า การนำกฎหมายเหล่านี้มาบังคับใช้อาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง แต่ผู้หญิงหลายคนก็ไม่กล้าที่แสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา เรายังรู้สึกได้ถึงความไม่สบายใจอย่างมากและความกลัวเมื่อพูดถึงการนำระบบยุติธรรมชุมชนอย่างไม่เป็นทางการมาใช้ในจังหวัดยะลา เป็นที่ชัดเจนว่าทัศนคติและความกลัวเช่นนี้ ส่งผลกระทบต่อความสามารถของผู้หญิงในพื้นที่ที่จะอ้างสิทธิของตนเอง และพยายามเรียกร้องความยุติธรรมและการคุ้มครองด้านกฎหมาย

### *การบังคับใช้กฎหมายอิสลามและการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง*

นับแต่ปี 2489 กฎหมายไทยกำหนดว่าสำหรับจังหวัดชายแดนใต้ได้แก่ ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล ในการพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับครอบครัวและมรดก และในกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นมุสลิม ศาลชั้นต้นสามารถใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>154</sup> มีการจัดทาระบบตะเตียยุติธรรมที่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับศาลชั้นต้นในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเหล่านี้ และเปิดโอกาสให้ศาลสามารถตีความหลักการของกฎหมายอิสลามที่เกี่ยวข้อง และนำมาบังคับใช้กับพฤติการณ์ต่าง ๆ ได้<sup>155</sup> ส่งผลให้แทนที่จะนำหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ จะมีการนำกฎหมายอิสลามมาใช้แทนสำหรับคดีเกี่ยวกับการแต่งงาน การหย่าร้าง การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสถานะบุคคล และมรดก

ดังที่มีข้อสังเกตข้างต้น จากการสนทนากับผู้หญิงในพื้นที่ จะไม่มีการระบุโดยตรงเลยว่า การทำหน้าที่ของระบบยุติธรรมเช่นนี้หรือการตีความกฎหมายอิสลาม เป็นอุปสรรคขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมและการคุ้มครองตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนกับพวกเราว่า ปัญหาเหล่านี้ยังมีอยู่ จากการสังเกตถึงคำอธิบายของผู้หญิงในพื้นที่เกี่ยวกับกลไก “ช่วยเหลือตนเอง” ที่ต้องนำมาใช้ในบางสถานการณ์ ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงหรือไม่จำเป็นต้องอ้างสิทธิตามระบบกฎหมายทั่วไปได้

154 พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานีนราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 มาตรา 3

155 พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานีนราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 มาตรา 4

แม้ว่าผู้ชำนาญการและหน่วยงานสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคระหว่างเพศ มักจะแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับการสถาปนารอบกฎหมายพหุนิยมตามพื้นฐานอัตลักษณ์ของประชาชน แต่นั่นไม่ใช่ประเด็นที่เราจะวิเคราะห์ในที่นี้<sup>156</sup> จากข้อมูลที่ได้รับจากผู้หญิงในพื้นที่เหล่านี้เกี่ยวกับการละเมิดพื้นที่ส่วนบุคคล และโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรม เราเพียงแต่พยายามจำแนกประเด็นที่เชื่อว่าต้องมีการพิจารณาอย่างรอบด้าน และได้เสนอข้อกังวลหลายประการเกี่ยวกับการทำงานของระบบที่เป็นอยู่

*การตีความ/การบังคับใช้กฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ* เราไม่สามารถวิเคราะห์อย่างเต็มที่ถึงประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศหรือสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตีความและการบังคับใช้หลักการตามกฎหมายอิสลามในจังหวัดชายแดนใต้ได้ และผลกระทบที่มีต่อผู้หญิงจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลชั้นต้น รวมทั้งการปฏิบัติตามบทคุ้มครองของกฎหมายระหว่างประเทศและสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทย อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้รับเป็นที่ชัดเจนว่า ในปัจจุบันมีการนำหลักเกณฑ์เรื่องการแต่งงาน การหย่าร้างและมรดกที่แตกต่างกันระหว่างหญิงและชายมาใช้ ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคและการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ อย่างเช่น ผู้หญิงหลายคนให้ข้อมูลว่า หากผู้หญิงมุสลิมในพื้นที่ต้องการหย่า ปรกติแล้วพวกเธอจะไม่สามารถยื่นคำร้องเพื่อขอหย่าได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องขอให้ญาติผู้ชายไปเกลี้ยกล่อมให้สามีของตนยอมหย่า และสัญญาว่าจะจ่ายเงินให้กับสามีหากทำเช่นนั้น หรือไม่ก็ต้องยั่วยู่ให้สามีเป็นฝ่ายบอกเลิกเอง ทั้งนี้เพราะการตีความกฎหมายส่วนใหญ่อนุญาตให้ชายมีสิทธิเป็นเอกเทศในการประกาศหย่าร้าง ในขณะที่ผู้หญิงต้องร้องต่อศาลเพื่อขอหย่า และยังคงต้องนำเสนอเหตุผลซึ่งมีอยู่ค่อนข้างจำกัด แต่ในขณะที่เดียวกันผู้หญิงที่ให้ข้อมูลต่างไม่ทราบเลยว่า มีกลไกที่ช่วยให้ภายหลังการหย่าร้างแล้ว ผู้หญิงสามารถร้องขอหรือบังคับสิทธิการเลี้ยงดูต่อศาลได้

ยกตัวอย่างเช่น ผู้หญิงคนหนึ่งบอกกับเราว่า เธอแต่งงานกับผู้ชายที่ชอบข่มเธอเป็นประจำ และมีบังคับให้มีเพศสัมพันธ์ รวมทั้งขู่ที่จะฆ่า เธอไม่กล้าเล่าความรุนแรงเหล่านี้ให้กับใคร ไม่กล้าไปแจ้งความกับตำรวจ เธอไม่เชื่อว่าผู้้นาศาสนาที่เป็นชายจะเข้าใจถึงชะตากรรมที่เกิดขึ้นกับเธอ ในสายตาของคนอื่น ๆ สามีของเธอเป็นผู้มีชื่อเสียงในฐานะคนที่เคร่งครัดศาสนา เธอเกรงว่าถ้ามีการร้องเรียนอาจทำให้คนอื่นคิดว่าสามีเธอเป็นคนดี ส่วนเธอเป็นคนบาป หลังจากทนทุกข์กับความรุนแรงได้เจ็ดปี เธอเดินทางมาทำงานที่กรุงเทพฯ และทิ้งลูกชายไว้กับแม่ เธอได้กลับมาเยี่ยมลูกชายทุกสามเดือน สุดท้ายเธอขอให้พี่ชายไปขอร้องให้สามีหย่าขาดกับเธอ สามีต่อรองว่าจะยอมหย่าถ้าตนเองได้รับสมบัติทุกอย่างรวมทั้งบ้านที่อยู่อาศัย ที่ผ่านมาสามีไม่เคยให้คำเลี้ยงดูหรือสนับสนุนบุตรชายเลย หลังจากการเจรจาสองปี สามีของเธอก็ยอมหย่ากับเธอต่อหน้าอิหม่าม

156 โปรดดู อย่างเช่น UN Women, In Pursuit of Justice: Progress of the World's Women 2011-2012 (องค์การสหประชาชาติ ผู้หญิง การแสวงหาความยุติธรรม: ความก้าวหน้าของผู้หญิงระดับโลก 2554-2555)

นอกจากนั้น ผู้หญิงหลายคนแจ้งให้เราทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบกฎหมายอนุญาตให้ผู้ชายสามารถแต่งงานซ้ำซ้อนได้ ผู้หญิงบางคนได้เน้นถึงการปฏิเสธไม่ให้ภรรยาและลูกสาวได้รับสิทธิที่เสมอภาคกันด้านมรดกว่าส่งผลกระทบอย่างมากในสังคม เนื่องจากผู้หญิงหลายคนเป็นผู้ดูแลและเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัวเป็นหลัก เนื่องจากปัญหาการบังคับบุคคลให้สูญหาย การสังหาร และการควบคุมตัวญาติผู้ชาย ผู้หญิงหลายคนรู้สึกถูกหักหลังแม้จะพยายามแสวงหาข้อมูล มีการบอกเล่าเรื่องด้วยความสัตย์จริง และต้องรับผิดชอบต่อการเสียชีวิตหรือการสูญหายของญาติที่เป็นผู้ชาย แต่พวกเขาก็ยังถูกปฏิเสธไม่ให้ได้รับสิทธิที่เสมอภาคกันด้านมรดก

*การขาดความชัดเจน ความแน่นอน และข้อมูลด้านกฎหมาย* ดังที่กล่าวถึงข้างต้น ผู้หญิงหลายคนทำให้ข้อมูลแสดงความเห็นว่าตนเองไม่สามารถหรือไม่มีคุณสมบัติที่จะพูดถึงกฎหมายอิสลาม และการตีความและบังคับใช้ในพื้นที่ แม้จะเป็นไปตามเหตุผลที่แตกต่างกัน แต่จากข้อมูลที่ได้รับแสดงให้เห็นว่าสาเหตุสำคัญน่าจะมาจากการขาดข้อมูลที่เป็กลาง โปร่งใสและเข้าถึงได้เกี่ยวกับเนื้อหาของสิทธิและพันธกรณีด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันที่จริง ดูเหมือนจะไม่มีประมวลหลักเกณฑ์อย่างเป็นทางการเกี่ยวกับกฎหมายอิสลาม และไม่มีกำหนดแนวทาง การตีความและบังคับใช้กฎหมายอิสลามในพื้นที่ เป็นเหตุให้การตีความหลักการที่เกี่ยวข้องและการเยียวยาในสถานการณ์ต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจและการตีความของตะเีะยุติธรรมแต่ละคนเป็นหลัก เป็นเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของหลักนิติธรรมพื้นฐานและหลักการกฎหมายทั่วไปที่จะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายและความแน่นอนด้านกฎหมาย ข้อกำหนดดังกล่าวบังคับให้ต้องจัดโครงสร้างพันธกรณีและสิทธิด้านกฎหมายให้มีลักษณะเข้าถึงได้เพียงพอ มีความแม่นยำและคาดการณ์ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้บุคคลคาดการณ์ได้ถึงผลจากการกระทำของตน โดยมีหลักการนำที่ว่า แต่ละคนจะต้องสามารถควบคุมกำกับพฤติกรรมของตนภายในขอบเขตที่แน่นอน เนื่องจากผลทางกฎหมายจากการกระทำไม่ว่าอย่างใดอย่างหนึ่ง

*การขาดการกำกับดูแลอย่างเป็นผล* ในทางปฏิบัติแล้ว ข้อมูลที่เราได้รับสะท้อนถึงการขาดการกำกับดูแลและการวิเคราะห์การวินิจฉัยชี้ขาดด้านกฎหมายอย่างสิ้นเชิง แม้ว่าโดยหลักการแล้ว ภายหลังกการตัดสินคดีของศาลชั้นต้น ก็อาจมีการอุทธรณ์คดีต่อศาลชั้นต่อไปได้ แต่ตามข้อมูลจากผู้ที่เราสัมภาษณ์ไม่มีใครพูดถึงซึ่งขึ้นไปสู่ชั้นศาลอุทธรณ์เลย ดูเหมือนว่าในทางปฏิบัติแล้วจะไม่มีกลไกกำกับดูแลที่สำคัญ รวมทั้งการตรวจสอบจากศาลสูง

*ผลกระทบต่อ การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง* นอกจากเรื่องทางแพ่ง จากข้อมูลที่ได้รับชี้ให้เห็นความสับสนอย่างมากเกี่ยวกับเขตอำนาจตามกฎหมายอิสลามในพื้นที่ ในบางกรณีดูเหมือนจะมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นด้านกฎหมายกับประเด็นที่เป็น

เพียงแนวทางพื้นฐานด้านศาสนาหรือสังคมเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงนอกจากเรื่องทางแพ่ง อย่างเช่น ในเรื่องความรุนแรงในครอบครัวและการข่มขืนระหว่างสามีภรรยา ผู้หญิงหลายคนบอกล่าประสพการณ์ความรุนแรงในครอบครัวที่ได้รับ และบอกว่าไม่ทราบว่ามีกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายอยู่ตามประมวลกฎหมายอาญาไทย หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ผู้นำชุมชนและเจ้าพนักงานด้านยุติธรรมมักจะปฏิบัติต่อปัญหาความรุนแรงทางเพศ และความรุนแรงในครอบครัวระหว่างคู่สามีภรรยาเหมือนเป็นปัญหา “ครอบครัว” นอกจากนั้น แนวทางหลักในการตีความหลักศาสนาในพื้นที่ ดูเหมือนจะยืนยันว่าผู้หญิงไม่สามารถปฏิเสธที่จะมีเพศสัมพันธ์กับสามีตนเองได้ และปัญหาความรุนแรงทางเพศที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สมรสไม่ใช่ปัญหาที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาช่วยแก้ไขได้ ทำให้เกิดความเชื่ออย่างผิด ๆ ว่า สำหรับคดีเช่นนี้จะไม่อยู่ใต้การคุ้มครองของกฎหมายไทย หรือพูดอีกอย่างหนึ่งสำหรับคดีเช่นนี้ต้องมีการนำกฎหมายอิสลามมาใช้เท่านั้น อันที่จริง ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและการข่มขืนระหว่างสามีภรรยาในหลายกรณีเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของไทย และตามทฤษฎีข้างต้นต้องถือว่าเป็นพฤติการณ์ที่นำไปสู่การสืบสวนสอบสวนและการรับผิดชอบตามพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่ผู้หญิงที่ให้ข้อมูลกับเรา ระบุว่าในทางปฏิบัติแล้ว เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงจากความรุนแรง พวกเขาอาจต้องตัดสินใจย้ายออกจากพื้นที่ หรืออาจต้องเกลี้ยกล่อมให้สามียอมบอกเลิก ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ดูเหมือนว่าพวกเขาจะไม่ใส่ใจต่อการเรียกร้องความคุ้มครองด้านกฎหมายหรือความยุติธรรม

ปัญหาเหล่านี้สะท้อนว่าต้องมีการพิจารณาและการปฏิบัติอย่างเร่งด่วนและเป็นผล ทั้งนี้ที่ผ่านมามีการเสนอที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลอย่างมากว่าในบริบทของการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าว ที่ผ่านมายังไม่มีการวิเคราะห์ในเชิงสิทธิมนุษยชน หรือในแง่หลักการความเสมอภาคระหว่างเพศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตีความและบังคับใช้หลักการกฎหมายอิสลามในจังหวัดชายแดนใต้ และความสามารถของผู้หญิงในการเข้าถึงความยุติธรรมตามระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และยังไม่มีการจัดกิจกรรมรับฟังความเห็นจากผู้หญิงในชุมชนที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว แต่การกระทำเช่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญเพื่อประกันว่ากระบวนการปฏิรูปกฎหมายใด ๆ จะไม่ส่งผลให้อุปสรรคของผู้หญิงยืดเยื้อหรือเลวร้ายลง แต่จะเป็นหนทางแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของผู้หญิงและแก้ไขความเสี่ยงที่ได้รับได้อย่างจริงจัง

กฎบัตรระหว่างประเทศกำหนดให้ประเทศไทยต้องคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงทุกคนในประเทศ ไม่ว่าจะสัญชาติพันธุ์ ศาสนา หรือถิ่นพำนักที่ใด<sup>157</sup> ในบริบทเช่นนี้ ประเทศไทยจะต้องประกันความเสมอภาคเบื้องต้นหน้ากฎหมายและการคุ้มครองตามกฎหมายที่เสมอภาคของผู้หญิง ต้องหาทางกำจัดทางเลือกปฏิบัติทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมอันเนื่องมาจากเหตุผลด้านเพศ หรือด้านสัญชาติ สถานภาพด้านกฎหมายและศาสนา<sup>158</sup> รวมทั้งรูปแบบการเลือกปฏิบัติในหลายภาคส่วน<sup>159</sup> การบังคับใช้กฎหมายศาสนาและกฎหมายจารีตประเพณีจะต้องไม่สร้างความชอบธรรมให้การไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเหล่านี้ได้<sup>160</sup>

หน่วยงานระหว่างประเทศหลายแห่งได้หาทางแก้ไขผลกระทบจากพันธกรณีเหล่านี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องระบบกฎหมายศาสนาและบริบทของสิทธิด้านครอบครัวและมรดกของผู้หญิง

อย่างเช่น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเน้นย้ำว่า ไม่สามารถอ้างสิทธิที่จะมีเสรีภาพด้านศาสนาเพื่อสร้างความชอบธรรมให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เสมอภาคของผู้หญิงได้ รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองด้านกฎหมายอย่างเสมอภาค<sup>161</sup> มีการระบุด้วยว่า กรณีที่รัฐกำหนดให้ศาลศาสนาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในบางกรณี ต้องมีการประกันว่า กระบวนการพิจารณาของศาลเหล่านั้นจำกัดอยู่เฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดการได้ส่วนคดีอย่างเป็นทางการของคณะตุลาการที่มีความสามารถ เป็นอิสระ และปราศจากอคติและจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และเป็นไปตามหลักประกันด้านสิทธิที่เกี่ยวข้อง และศาลลำดับสูงขึ้นไปของรัฐต้องทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของคำวินิจฉัยชี้ขาดเช่นนั้น และเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามกลไกที่เหมาะสม<sup>162</sup> คณะกรรมการ CEDAW ยังมีข้อสังเกตด้วยว่า ศาลทุกแห่งรวมทั้งศาลที่ใช้กฎหมายศาสนา ควรจะต้องปฏิบัติตามหลักการด้านความเสมอภาคและให้ตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อกำหนดที่ห้ามการเลือกปฏิบัติและมีความเสมอภาคกัน กรณีที่ศาลไม่สามารถตีความกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ได้ ศาลก็ควรจำแนกช่องว่างระหว่างข้อกำหนดด้านความเสมอภาคและการไม่

157 โปรดดูโดยทั่วไป ข้อ 2.1, 26 ICCPR; ข้อ 2.2, ICESCR; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment No. 18*; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment No. 31*; CESCR, *General Comment 20* ข้อ ยกเว้นเกี่ยวกับสิทธิด้านการเมืองตามที่ระบุไว้ในข้อ 25, ICCPR ซึ่งจำกัดให้เป็นสิทธิเฉพาะพลเมือง

158 ข้อ 2.1, 26 ICCPR; ข้อ 2.2, ICESCR; ข้อ 1 และ 2 CEDAW; CERD, *General Recommendation No.30*; CEDAW, *General Recommendation No. 28*; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment No. 18*; CESCR, *General Comment No. 20*

159 CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 18 และ 31; CESCR, *General Comment No. 20*, ย่อหน้า 17; CERD, *General Recommendation No. 25*

160 CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 33

161 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ *General Comment No. 28*, ย่อหน้า 32

162 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *General Comment 32*, Para 24 โปรดดู ICCPR, ข้อ 14



เลือกปฏิบัติกับข้อกำหนดของกฎหมายศาสนา และนำเสนอต่อหน่วยงานที่เหมาะสม<sup>163</sup>

ในแง่สิทธิของผู้หญิงเกี่ยวกับการแต่งงาน การหย่าร้าง และมรดก คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ระบุว่า เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รัฐต่าง ๆ จะต้องประกันว่า กระบวนการและเหตุผลในการหย่าร้างมีลักษณะเช่นเดียวกันสำหรับหญิงและชาย<sup>164</sup> ทั้งยังอธิบายด้วยว่า เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้ ผู้หญิงควรมีสิทธิได้รับมรดกอย่างเสมอภาคกับชาย กรณีที่ผู้สมรสของตนเสียชีวิต<sup>165</sup> ทั้งยังมีข้อสังเกตว่า การอนุญาตให้แต่งงานซ้ำซ้อนไม่สอดคล้องกับหลักการความเสมอภาคด้วยสิทธิในการแต่งงาน<sup>166</sup> ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการ CEDAW เน้นย้ำว่า กฎหมายที่อนุญาตให้ผู้ชายมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งของสินสมรสมากกว่าฝ่ายหญิงในกรณีที่หย่าร้าง หรือกรณีที่ญาติเสียชีวิต ย่อมนำไปสู่การเลือกปฏิบัติและขัดกับพันธกรณีระหว่างประเทศ<sup>167</sup> ทั้งยังกำหนดด้วยว่า ในกรณีที่มิชอบปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญประกันความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย แต่กฎหมายส่วนบุคคลหรือกฎหมายจารีตประเพณีกลับอนุญาตให้มีการแต่งงานซ้ำซ้อนได้ แสดงว่ากฎหมายเช่นนี้จะเมิดสิทธิของผู้หญิงที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>168</sup>

### ระบบยุติธรรมอย่างไม่เป็นทางการและระเบียบของชุมชน

เรายังได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการสถาปนาระบบยุติธรรมอย่างไม่เป็นทางการในหลายหมู่บ้านของจังหวัดยะลา กล่าวคือกรณีที่ผู้นำหมู่บ้านกำหนดให้*กฎระเบียบหมู่บ้าน (Hukum Pakat)* หรือระเบียบในท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นตามหลักการด้านศาสนาและวัฒนธรรม และมีการบังคับใช้ด้วยบทลงโทษ

จากการแลกเปลี่ยนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้ให้เห็นว่า ฝ่ายรัฐเองก็ให้การยอมรับต่อระบบยุติธรรมเช่นนั้นในทางอ้อม แม้จะไม่ยอมรับอย่างเป็นทางการ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามลดความขัดแย้งโดยการกระจายอำนาจการปกครองและสั่ง

163 CEDAW, General Recommendation 28, ย่อหน้า 33. โปรดดู CEDAW, ข้อ 2

164 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ General Comment No. 28, ย่อหน้า 26. โปรดดู ICCPR, ข้อ 3 และ 23

165 อ้างแล้ว

166 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ General Comment No. 28, ย่อหน้า 24. โปรดดู ICCPR, ข้อ 3 และ 23

167 CEDAW, General Recommendation 21, ย่อหน้า 28 และ 35. โปรดดู CEDAW, ข้อ 15 และ 16

168 CEDAW, General Recommendation 21, ย่อหน้า 14 โปรดดู CEDAW, ข้อ 5 คราวห้าเดือนด้วยว่าในบริบทซึ่งวิเคราะห์ในข้อ 3 แม้ว่าประเทศไทยจะยังคงมีข้อสงวนตามข้อ 16 ของอนุสัญญา CEDAW เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในครอบครัว แต่ก็ไม่เป็นการจำกัดพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดข้างต้น ซึ่งข้อกำหนดที่ว่าไม่ได้เป็นผลมาจากข้อ 16 ของอนุสัญญาเท่านั้น แต่ยังมีจากข้อบัญญัติอื่น ๆ ด้วย รวมทั้งข้อ 2 ของอนุสัญญา และยังเป็นผลมาจากข้อบัญญัติใน ICCPR กรณีที่ไม่มีการประกาศข้อสงวน คณะกรรมการ CEDAW ได้เน้นย้ำว่า การประกาศข้อสงวนของไทยขัดแย้งกับวัตถุประสงค์และเป็นประสงค์ของอนุสัญญา และย่อมขัดแย้งกับพันธกรณีระหว่างประเทศของ CEDAW, *Concluding Comments, Thailand* (ความเห็นเชิงสรุปของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี กรณีประเทศไทย), U.N. Doc CEDAW/C/THA/CO/5, 3 กุมภาพันธ์ 2549, ย่อหน้า 11. ข้อ 19(c), Vienna Convention on the Law of Treaties

เสริมอำนาจในการตัดสินใจและผ่อนคลายความรับผิดชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าพนักงานของรัฐไปยังชุมชน

ระเบียบและระบบการบังคับใช้เช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงที่ให้ข้อมูลกับเราเกิดความหวาดกลัว จากข้อมูลที่ได้รับชี้ให้เห็นว่า ระบบกฎหมายเช่นนี้มุ่งควบคุมบังคับพฤติกรรมของผู้หญิงโดยอ้างอิงความเชื่อทางศาสนาที่เคร่งครัด อย่างเช่น ผู้ให้ข้อมูลกับเราอธิบายว่ามีระเบียบที่กำหนดเครื่องแต่งกายสำหรับผู้หญิงมุสลิม มีการกำหนดว่าผู้หญิงที่ไม่ใส่ผ้าคลุมหรือฮิญาบจะต้องถูกจับกลั่นแอม และผู้หญิงที่สวมเสื้อแขนสั้นจะถูกตัดแขน นอกจากนี้ยังระบุว่าผู้หญิงมุสลิมและเด็กผู้หญิงที่ยังเป็นโสดและไปอยู่ในที่โรฮานากับผู้ชายซึ่งไม่ใช่ญาติของตน ก็จะต้องแต่งงานกับผู้ชายคนนั้น นอกจากนี้ ระเบียบยังกำหนดรางวัลให้กับสมาชิกในชุมชนที่ให้เบาะแสกับผู้นำชุมชนว่าผู้หญิงคนใดละเมิดหลักเกณฑ์เหล่านี้

เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้เกิดข้อกังวลอย่างมากต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในศักดิ์ศรีของร่างกายและเสรีภาพที่จะปลอดจากการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ของกฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศที่ห้ามการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายในทุกกรณี<sup>169</sup> หน่วยงานระหว่างประเทศได้อธิบายไว้ว่า การลงโทษทางกายที่มีการใช้ความรุนแรงและเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีของบุคคล โดยมุ่งกระทำต่อบุคคลในฐานะบทลงโทษ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเจ็บปวดและ/หรือความอับอายและการดูหมิ่นศักดิ์ศรี ย่อมเป็นสิ่งที่ละเมิดต่อข้อห้ามเหล่านี้ ทั้งยังระบุอย่างชัดเจนว่า ตามข้อห้ามเหล่านี้ หน่วยงานของรัฐไม่เพียงจะต้องไม่เข้าร่วมในพฤติกรรมเช่นนั้น แต่ยังต้องทำหน้าที่กำกับดูแลอย่างเหมาะสมเพื่อป้องกัน สอบสวน และลงโทษผู้กระทำการเช่นนั้นที่เป็นเอกชน<sup>170</sup> ที่สำคัญ คณะกรรมการ CAT เน้นย้ำว่าต้องมีการปฏิเสธ “การสร้างวัฒนธรรมให้กับการละเมิดข้อห้ามอย่างเบ็ดเสร็จเหล่านี้โดยยังเหตุผลด้านศาสนาหรือจารีตประเพณี”<sup>171</sup>

169 อย่างเช่น ข้อ 2, 16 CAT; ข้อ 7 ICCPR

170 CAT, General Comment 2, ย่อหน้า 18; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, General Comment No. 20, ย่อหน้า 2; คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, General Comment 31, ย่อหน้า 8; CEDAW, General Recommendation 28, ย่อหน้า 34; และโปรดดู, Report of the Special Rapporteur on Torture (รายงานของผู้อำนวยการพิเศษด้านการทรมาน), 15 มกราคม 2551, A/คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ/7/3, ย่อหน้า 31, 32, 44

171 CAT, General Comment 2, ย่อหน้า 5

## 5. พฤติกรรมและทัศนคติของเจ้าพนักงาน ยุติธรรมและหน่วยงานของรัฐ

ตลอดทั้งปีที่ผ่านมา เราได้สนทนาหลายครั้งกับผู้หญิงและผู้ที่ทำงานกับผู้หญิง ซึ่งมีพื้นที่หลากหลายทั่วประเทศไทย อย่างเช่น เจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานกับคนงานหญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายในเชียงใหม่และสมุทรสาคร ไปจนถึงผู้หญิงไฮโซที่กรุงเทพฯ ผู้ที่ทำงานจัดตั้งชาวละหู่ที่อำเภอแม่เมาะไปจนถึงผู้หญิงที่ท่าประมง และผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในอุดรธานี พนักงานขายบริการทางเพศไปจนถึงผู้ที่อาศัยในค่ายพักพิงชั่วคราว ผู้หญิงที่เป็นนักกิจกรรมในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสไปจนถึงอดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

ผู้หญิงเหล่านี้เป็นตัวแทนกลุ่มซึ่งมีประสบการณ์ชีวิตอันหลากหลาย อันที่จริงผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนอาจมองว่าอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของพวกเขามีความแตกต่างจากกลุ่มอื่น แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ก็ได้จำแนกประเด็นปัญหาที่มองว่าส่งผลกระทบต่อความสามารถของผู้หญิงในการเข้าถึงการคุ้มครองและการเยียวยาทางกฎหมายในเชิงปฏิบัติ ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนแสดงความเห็นที่ต่างกันไป แต่สิ่งที่มีเห็นร่วมกันคือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและโดยเฉพาะตำรวจ ซึ่งมักถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง

ปัญหาพื้นฐานที่ผู้เข้าร่วมเกือบทุกคนกล่าวถึงในระหว่างการสนทนา เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในหลายส่วน ซึ่งมีลักษณะเป็นความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศในรูปแบบแตกต่างกัน พวกเขายกตัวอย่าง เช่น การไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่ใส่ใจต่อความแตกต่างระหว่างเพศ การปฏิบัติต่อผู้เสียหายอย่างเฉยเมยและดูถูก หรือการไม่ยอมสอบสวนตามข้อกล่าวหาและไม่ยอมฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างเป็นผล นอกจากนี้ปัญหา “ร่วมกัน” เหล่านี้แล้ว ตัวแทนจากชุมชนต่าง ๆ ยังกล่าวถึงอุปสรรคเพิ่มเติมในระหว่างการสนทนา ตัวอย่างเช่น ผู้หญิงบางกลุ่มมองว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีแนวโน้มจะเป็นผู้ละเมิดสิทธิ (ทั้งการเลือกปฏิบัติและการใช้ความรุนแรง) แทนที่จะมองว่าเจ้าหน้าที่จะให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือ ส่วนคนอื่น ๆ มีความเห็นต่ออัตราการทุจริตที่สูง และการที่เจ้าหน้าที่มีกริยาใด ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงความยุติธรรม

ในบทย่อด้านล่าง เราพยายามสังเคราะห์และสรุปความคิดเห็นที่ได้รับฟังในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา เราเริ่มจากการอธิบายถึงความเห็นที่สะท้อนความหวาดกลัวและความไม่ไว้วางใจของชุมชนทั่วไปที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจกระทบต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง จากนั้นเป็นการอธิบายถึงข้อมูลที่ได้รับฟังมาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศและทัศนคติต่อการละเมิดเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศที่เกิดขึ้นในระบบยุติธรรม และอาจกระทบต่อความสามารถของผู้หญิงในการเข้าถึงการคุ้มครองและ

เหยี่ยวทางกฎหมาย เราได้แบ่งเนื้อหารายงานเป็นบทต่าง ๆ โดยจำแนกตามปัญหาาร่วมกัน แทนที่จะจำแนกตามกลุ่มหรือชุมชน แม้ว่าผู้หญิงกลุ่มต่าง ๆ จะได้รับผลกระทบในลักษณะที่แตกต่างกัน และในระดับต่างกัน แต่เราก็พยายามชี้ให้เห็นถึงความคล้ายคลึงที่นำประหลาดใจของความรู้สึกและประสบการณ์เหล่านี้

### 5.1 การละเมิดสิทธิมนุษยชนทำให้เกิดความกลัวและความไม่ไว้วางใจ

“โดยทั่วไปเราก็กลัวเจ้าหน้าที่ เรามักคิดว่าอยู่กับปัญหาที่ยังดีกว่าต้องเจอกับเจ้าหน้าที่”<sup>172</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนระบุถึงความไม่ไว้วางใจและความกลัวในระดับสูงในบรรดาผู้หญิงบางกลุ่มที่มีต่อเจ้าพนักงานยุติธรรม โดยเฉพาะผู้บังคับใช้กฎหมาย ความรู้สึกเหล่านี้เกิดขึ้นจากประสบการณ์ที่มักเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสมาชิกในชุมชนเดียวกัน หรือเจ้าหน้าที่ที่ทำความผิดเหล่านี้แล้วสามารถลอยนวลพ้นผิดได้ พวกเขาแสดงความเห็นว่า พฤติการณ์เช่นนี้และการขาดความรับผิดชอบทำให้ผู้หญิงจากชุมชนเหล่านี้เสื่อมศรัทธาต่อระบบยุติธรรมของไทย โดยไม่เห็นว่าจะเป็นกลไกที่ช่วยให้ความสนับสนุน ความคุ้มครอง และการเยียวยาได้เลย พวกเขายังมีความเห็นว่า การละเมิดเช่นนี้เป็นสาเหตุของบรรยากาความหวาดกลัวที่จริงจัง เป็นเหตุให้ผู้หญิงหลีกเลี่ยงที่จะเผชิญหน้ากับหน่วยงานของรัฐ อย่างเช่น เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย แทนที่จะไปขอความช่วยเหลือจากพวกเขา

#### ความรุนแรงและการลอยนวลพ้นผิด

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนได้บอกเล่ากรณีที่เจ้าพนักงานยุติธรรมกระทำความรุนแรงต่อสมาชิกในชุมชนเดียวกัน และไม่มีการสอบสวนความผิด ไม่มีการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และไม่มีการเยียวยาแต่อย่างใด

ตัวอย่างเช่น ผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนใต้ชี้ให้เห็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง และกล่าวหาว่าเป็นผลงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารที่กระทำต่อชาวบ้านในชุมชนมุสลิม พวกเขากล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการบังคับบุคคลให้สูญหาย การสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย การทรมาน และการปฏิบัติที่โหดร้าย และการควบคุมตัวโดยพลการ โดยเป็นการกระทำต่อชาวบ้านที่เป็นผู้ชายในหมู่บ้านเหล่านี้ ในช่วงที่รัฐบาลอ้างว่าต้องตอบโต้กับการก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งที่ผ่านมามีการจัดทำรายงานและนำเสนอข้อมูลเรื่องเหล่านี้หลายครั้งแล้ว แม้ในหลายกรณี สมาชิกในครอบครัวที่เป็นผู้หญิงได้พยายามเรียกร้องความยุติธรรมและ

172 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

ความรับผิดชอบ แต่คดีเหล่านี้ก็มักจะถูกยกฟ้อง<sup>173</sup> นอกจากนั้น ยังมีการพูดถึงปัญหาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับกองทุนชดเชยของรัฐ และผู้หญิงบางคนถูกข่มขู่คุกคามเพราะพยายามเรียกร้องความยุติธรรม ในเวลาเดียวกัน มีการกล่าวหาว่าการละเมิดเช่นนี้ยังดำเนินต่อไป นอกจากนั้น เรายังได้ทราบข้อมูลว่าแม้จะมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจในจังหวัดชายแดนใต้เป็นผู้กระทำการข่มขืนกระทำชำเรา แต่ก็ไม่มีการสืบสวนสอบสวนอย่างเป็นทางการ ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นหญิงคนหนึ่งกล่าวว่า “กรณีที่เกิดการข่มขืนกระทำชำเรา ถ้าผู้กระทำให้เป็นเจ้าหน้าที่ ก็จะมีความพยายามปิดเรื่องให้เงียบเอาไว้”<sup>174</sup> นอกจากนั้น หลายคนแสดงความเห็นว่าในจังหวัดของตน การคุกคามทางเพศต่อผู้หญิงและเด็กผู้หญิงมุสลิมโดยเจ้าหน้าที่ตามจุดตรวจ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งมาก

ในขณะเดียวกัน ผู้ที่มาจากชุมชนชนข้ามชาติชี้ให้เห็นการใช้ความรุนแรงในระดับสูงของตำรวจซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อชาวบ้านในชุมชน มีรายงานการเก็บข้อมูลของตำรวจที่ทำร้ายร่างกายคนข้ามชาติในชุมชนเหล่านี้มากมาย ในบางกรณีก็ถึงขั้นเสียชีวิต<sup>175</sup> ทั้งยังมีการระบุถึงการข่มขืนข้ามชาติด้วยความรุนแรงระหว่างที่ถูกควบคุมตัวโดยตำรวจ<sup>176</sup> ในทำนองเดียวกัน ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนแสดงความเห็นว่า การใช้ความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศของตำรวจต่อผู้หญิงข้ามชาติเป็นสิ่งที่มักเกิดขึ้นทั่วไป “ถ้ามีแรงงานหญิงข้ามชาติอยู่ในรั้ว ตำรวจก็มักจะโบกรถให้หยุดและจับกุมพวกเขา โดยเฉพาะผู้หญิงสาว และบางทีก็เอาตัวพวกเขาไปขังที่อื่นซึ่งไม่ใช่โรงพัก บางครั้งผู้หญิงเหล่านี้ก็ต้อง “หายตัวไป” เป็นสัปดาห์...และถูกข่มขืน แต่พวกเขาก็ไม่กล้าร้องเรียนเพราะความกลัว”<sup>177</sup> ตัวแทนจากหน่วยงานที่ทำงานกับผู้หญิงข้ามชาติอีกคนหนึ่งกล่าวกับเราว่า “แรงงานจากพม่าจำนวนมากทำงานในโรงงาน ตำรวจมักเอารถมาจอดหน้าโรงงาน และเอาตัวแรงงานหญิงพม่าที่หน้าตาดีไปด้วย จากนั้นก็นำตัวมาส่งในวันรุ่งขึ้น ผู้หญิงเหล่านี้ไม่กล้าที่จะไปเรียกร้องความเป็นธรรม”<sup>178</sup> มีการจัดทำข้อมูลและรายงานเกี่ยวกับพฤติการณ์เช่นนี้หลายครั้ง รวมทั้งรายงานเกี่ยวกับผู้หญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย ซึ่งตกเป็นเหยื่อความรุนแรงทางเพศในระหว่างถูกควบคุมตัวภายใน

173 “It Was Like Suddenly My Son No Longer Existed,” Enforced Disappearances in Thailand’s Southern Border Provinces (การบังคับบุคคลให้สูญหายในจังหวัดชายแดนใต้), Human Rights Watch, 2550; Thailand: Torture in the Southern Counter-Insurgency (ประเทศไทย: การทรมานในระหว่างการปราบปรามการก่อความไม่สงบในภาคใต้), Amnesty International, 2552; Enforced disappearances in Thailand (การบังคับบุคคลให้สูญหายในประเทศไทย), มูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ พฤษภาคม 2555 (อยู่ระหว่างการตีพิมพ์)

174 ผู้เข้าร่วมในการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

175 โปรดดู Human Rights Watch, From the Tiger to the Crocodile: Abuse of Migrant Workers in Thailand (หนังสือละเมิด: การละเมิดต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย), 2553, Chapter III

176 อ้างแล้ว

177 ผู้เข้าร่วมและผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

178 ผู้เข้าร่วมและผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

หลังการจับกุม ตำรวจบังคับให้พวกเธอมีเพศสัมพันธ์เพื่อแลกกับการปล่อยตัว<sup>179</sup> ผู้ให้สัมภาษณ์ยังมีความเห็นว่า ไม่เคยได้ยินว่ามีการสอบสวนอย่างจริงจังต่อความผิดเหล่านี้<sup>180</sup>

ในทำนองเดียวกันดังข้อสังเกตในข้อ 4 ข้างต้น พนักงานขายบริการทางเพศที่ให้สัมภาษณ์ยังให้ความเห็นด้วยว่า การข่มขืนกระทำชำเราและการทำร้ายทางเพศต่อพนักงานขายบริการทางเพศโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดขึ้นได้เสมอ ตัวแทนจากหน่วยงานที่ทำงานกับพนักงานขายบริการทางเพศแสดงความเห็นว่า มี “มีความเป็นไปได้เสมอที่จะมีการละเมิดสิทธิพนักงานบริการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่สุจริต” และการคุกคามทางเพศ การทำร้ายทางเพศ และการข่มขืนกระทำชำเรามักเกิดขึ้นเป็นประจำ

### การปฏิเสธกระบวนการอันควรตามกฎหมาย อคติและการเลือกปฏิบัติ

นอกจากนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นหลายครั้งว่าเจ้าหน้าที่ได้แสดงอคติและการเลือกปฏิบัติค่อนข้างสูงต่อชุมชนบางแห่ง ในระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและในกระบวนการยุติธรรม และทำลายกระบวนการอันควรตามกฎหมายและหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย จากข้อมูลที่ได้รับทำให้ทราบถึงความรู้สึกของชนชาติพันธุ์กลุ่มน้อย รวมทั้งชุมชนมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้เป็นอย่างดี

ตัวอย่างเช่น ตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงที่ให้สัมภาษณ์บอกว่า ชาวบ้านมักเจอกับการจับกุมและควบคุมตัวโดยพลการ ซึ่งพวกเขาเชื่อว่าเป็นผลมาจากชาติพันธุ์ของตนเอง ชาวบ้านคนหนึ่งบอกว่า “ตอนที่ตำรวจมาเจอเรา พวกเขาก็จับเราโดยไม่สอบสวนว่าเรามีความผิดหรือไม่...ก่อนที่จะดำเนินการตามกระบวนการกฎหมายด้วยซ้ำ”<sup>181</sup> ชาวบ้านอีกรายหนึ่งบอกว่า ที่ดินซึ่งเคยทำกินมาเป็นเวลาหลายปีได้ถูกจัดประเภทเป็นเขตพัฒนาและเขตอุตสาหกรรม ส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงจำนวนมากที่เข้ามาทำกินในที่ดินดังกล่าวถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในข้อหาบุกรุก และถูกตัดสินลงโทษจำคุกเป็นเวลาหลายปี มีทั้งโทษจำคุกตลอดชีวิตด้วย เขายังบอกด้วยว่าระหว่างถูกควบคุมตัว พวกเขาหลายคนได้ถูกบังคับให้เซ็นชื่อใน “คำสารภาพ” เป็นภาษาไทย ซึ่งพวกเขาอ่านไม่ออก

179 *Stepping Into the Light, Report on Women Migrant Workers* (รายงานด้วยหน่วยงานหญิงข้ามชาติ), Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์)(MAP) (ฉบับร่างที่มอบให้กับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ) และโปรดดู, Human Rights Watch, *From the Tiger to the Crocodile: Abuse of Migrant Workers in Thailand* (หนังสือจะระเซ่: การละเมิดต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย), 2553

180 รายงานเชิงลึกหลายฉบับในประเด็นนี้ประกอบด้วย *Stepping Into the Light, Report on Women Migrant Workers* (รายงานด้วยหน่วยงานหญิงข้ามชาติ), Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์)(MAP) (ฉบับร่างที่มอบให้กับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ) และโปรดดู, Human Rights Watch, *From the Tiger to the Crocodile: Abuse of Migrant Workers in Thailand* (หนังสือจะระเซ่: การละเมิดต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย), 2553

181 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์ปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

ในเวลาเดียวกัน ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า คนในจังหวัดชายแดนใต้มีความรู้สึกว่าการระบบยุติธรรมไม่เป็นกลาง “เริ่มจากทหารและตำรวจได้รับรายงานว่าชาวบ้านที่พวกเขาจับกุมเป็นผู้ก่อการร้าย จากนั้นตำรวจก็จะนำตัวคนที่ถูกจับไปขึ้นศาลโดยไม่มีการสอบสวนเพิ่มเติม พวกเขาไม่รู้จักชื่อของคนที่ถูกจับด้วยซ้ำ และต้องไปถามชื่อจากเจ้าพนักงานศาล ทำให้เรารู้ว่ากระบวนการกฎหมายไม่เป็นธรรม ในบางคดี ภรรยาและลูกของผู้ต้องสงสัยมาที่ศาล และเมื่อลูกเผลอเข้าไปกอดพ่อ ผู้พิพากษาก็จะบอกว่าเขาคงคิดก่อนที่จะลงมือกระทำความผิดนั้น เป็นสัญญาณบ่งบอกอย่างชัดเจนว่า ศาลไม่ได้มีทัศนคติที่เป็นกลาง ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีการตัดสินคดีด้วยซ้ำ”<sup>182</sup>

### การไม่ยอมสอบสวนและหาทางแก้ไข

“บ้านเรามีเบอร์โทรศัพท์ฉุกเฉินที่เอาไว้ช่วยเหลือคนที่ประสบความเดือดร้อน อย่างเช่นการกด 191 แต่ในความเป็นจริงมันไม่ได้ผล”<sup>183</sup>

“สำหรับตำรวจและพนักงานอัยการ ถ้าพวกเขามีทัศนคติไม่ดี การปฏิบัติหน้าที่ก็จะไม่ดีตามไปด้วย”<sup>184</sup>

หลายคนแสดงความเห็นว่าอคติที่มีต่อชาวบ้านเผยให้เห็นจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมปฏิบัติงานและแสดงความเพิกเฉยเวลาที่ชาวบ้านเรียกร้องความช่วยเหลือและมาแจ้งความ ตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงรายหนึ่งให้สัมภาษณ์เห็นว่า ตำรวจและเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ไม่ยอมรับแจ้งความหรือรับข้อร้องเรียนจากชาวบ้านที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง และมักไม่ดำเนินการสอบสวนหรือติดตามคดี เพราะพวกเขาไม่คิดว่าคดีเหล่านี้เป็น “คดีสำคัญ”<sup>185</sup>

ผู้หญิงข้ามชาติและเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานด้วยก็กล่าวถึงปัญหาที่คล้ายคลึงกัน โดยระบุว่าจากประสบการณ์ส่วนตัว เจ้าพนักงานยุติธรรมไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของคนข้ามชาติ และไม่ยอมดำเนินการใด ๆ รวมทั้งไม่ยอมสอบสวนหากมีการแจ้งความหรือร้องเรียนเข้ามา พวกเขาบอกว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติกับคนข้ามชาติเหมือนกับเป็น “พลเมืองชั้นสอง” หรือเป็น “คนซึ่งมาจากที่อื่น” และย้ำว่า “เจ้าหน้าที่จะไม่ใส่ใจเลยถ้าแรงงานข้าม

182 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

183 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

184 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

185 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

ชาติมาขอความช่วยเหลือ”<sup>186</sup> ในขณะเดียวกัน ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งอธิบายอย่างชัดเจน ถึงการที่ตำรวจไม่ยอมสอบสวนกรณีที่เป็นการข่มขืนกระทำชำเราผู้หญิงข้ามชาติ<sup>187</sup> ดังข้อสังเกตในข้อ 6.2 ด้านล่าง เจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานกับพนักงานขายบริการทางเพศก็เล่าถึงประสบการณ์ที่เกิดขึ้นคล้าย ๆ กัน

ในขณะเดียวกัน ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดชายแดนใต้เล่าให้ฟังว่าจากประสบการณ์ของพวกเขา เจ้าหน้าที่ไทยจะไม่ตอบสนองอย่างเต็มที่เมื่อรายงานที่เป็นมุสลิมมาขอความช่วยเหลือหรือมาแจ้งความเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนและปัญหาส่วนบุคคล ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งบอกว่า “ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลทำให้เรารู้สึกไม่ดีเลย พวกเขาไม่ใส่ใจ ภาษาท่าทางของพวกเขาบ่งบอกถึงความไม่ใส่ใจต่อปัญหาของเรา”<sup>188</sup> ผู้หญิงอีกคนหนึ่งบอกกับเราว่า “ดิฉันเจอผู้หญิงที่ถูกข่มขืนและอยากจะช่วย ดิฉันไปหาเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารซึ่งอยู่ใกล้ ๆ และขอให้ไปช่วยผู้หญิงที่เป็นผู้เสียหาย แต่พวกเขาไม่ทำอะไรเลย พวกเขาอ้างว่าต้องรอให้หน่วยลาดตระเวนมาก่อน หรือไม่ก็ต้องขอปรึกษากับผู้บังคับบัญชาก่อน”<sup>189</sup>

### การทุจริตและการรีดไถ

ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวหลายครั้งถึงการทุจริตและการรีดไถของเจ้าพนักงานยุติธรรม จากปากคำของผู้ที่มาจากจังหวัดชายแดนใต้คนหนึ่ง “คุณต้องยอมจ่ายไม่อย่างนั้นเรื่องก็ไม่มีเดิน”<sup>190</sup> หลายคนบอกว่า บางชุมชนได้รับผลกระทบอย่างหนัก อย่างเช่น คนข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายและพนักงานขายบริการทางเพศ พวกเขาต้องจ่ายเงินค่าสินบนจำนวนมากเพื่อที่จะไม่ถูกจับ หรือแลกกับการปล่อยตัว อันที่จริงพนักงานขายบริการทางเพศที่ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มันเป็นเรื่องปกติมาก “และมีอัตรามาตรฐานสำหรับเงินใต้โต๊ะเหล่านี้”<sup>191</sup>

186 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กงเทพร กันยายน 2554

187 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ Jackie Pollack, Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์), เชียงใหม่ 13 ธันวาคม 2554 และโปรดดู, *Stepping Into the Light, Report on Women Migrant Workers* (รายงานว่าด้วยแรงงานหญิงข้ามชาติ), Migrants Assistance Programme (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์)(MAP) (ฉบับร่างที่มอบให้กับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ); Human Rights Watch, *From the Tiger to the Crocodile: Abuse of Migrant Workers in Thailand* (หนังสือประจักษ์: การละเมิดต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย), 2553

188 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

189 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

190 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

191 ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มกับ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ ได้แก่ พนักงานขายบริการทางเพศ 6 คน และนักกิจกรรม 2 คน เชียงใหม่ 13-14 ธันวาคม 2554



### ผลกระทบต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง

เป็นที่ชัดเจนว่าพฤติการณ์ของเจ้าพนักงานยุติธรรมตามตัวอย่างที่เล่าถึงข้างต้น มักส่งผลกระทบต่อความสามารถของบุคคลจากบางชุมชนในการแสวงหาและเข้าถึงการคุ้มครองและเยียวยาทางกฎหมาย อันที่จริง ในทุกกรณีที่ไม่มีการสอบสวนพฤติการณ์เช่นนี้ และไม่มีควมร้บผิดอย่างเหมาะสม รวมทั้งไม่มีการเยียวยา ก็จะไม่ส่งผลให้การเข้าถึงความยุติธรรมไม่เกิดขึ้นจริง แต่ผลกระทบไม่ได้มีแค่การละเมิดส่วนบุคคล หรือผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายเท่านั้น ตัวอย่างเช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกมองว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนสมาชิกในบางชุมชน ชาวบ้านก็จะมองว่าเจ้าหน้าที่สามารถทำการละเมิดได้โดยไม่ต้องรับผิด อันเป็นเหตุให้เกิดความไม่ไว้วางใจอย่างรุนแรง และทำให้เกิดความกลัวต่อเจ้าพนักงานยุติธรรมในชุมชนเหล่านั้น เป็นเหตุให้สมาชิกในชุมชนเหล่านั้นพยายามหลีกเลี่ยงที่จะพบกับเจ้าหน้าที่ แทนที่จะไปขอความช่วยเหลือ ในขณะที่เดียวกัน ก็มองได้ว่าเป็นความล้มเหลวของระบบยุติธรรมที่จะสอบสวนอย่างไม่ลำเอียงหรืออย่างเป็นผลกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติมิชอบขึ้นมา ซึ่งจะทำให้บุคคลเสื่อมความศรัทธาต่อระบบดังกล่าว และทำให้มีทางเลือกในการได้รับความช่วยเหลือและเยียวยาน้อยลง

ประสบการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นกับทั้งสมาชิกชุมชนที่เป็นหญิงและชาย อย่างไรก็ตาม ผลกระทบบางอย่างอาจมีอิทธิพลต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงเป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ความกลัวหรือการขาดความมั่นใจ จะทำให้ผู้หญิงไม่แสวงหาการคุ้มครองหรือเยียวยาทางกฎหมายจากระบบยุติธรรม เวลาที่เผชิญกับการเลือกปฏิบัติส่วนบุคคลหรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในครอบครัวหรือในชุมชนของตน

ในขณะที่เดียวกัน ในกรณีที่สมาชิกชุมชนบางคนรู้สึกว่าการได้ถูกละเมิดโดยพนักงานจากหน่วยงานของรัฐ อาจเกิดปัญหาที่ผู้หญิงรู้สึกไม่ต้องการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าว เพื่อแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นกับตนในชุมชนหรือในครอบครัว เพราะกลัวจะถูกมองว่าทรยศต่อชุมชนตนเอง นอกจากนั้น ความไม่ไว้วางใจต่อหน่วยงานของรัฐ การรับรู้ต่ออคติของระบบยุติธรรมที่มีต่อบางชุมชน หรือการไม่ตอบสนองความต้องการอย่างเป็นทางการ อาจทำให้ชุมชนจัดตั้งระบบยุติธรรมอย่างไม่เป็นทางการขึ้นมาและหาวิธีการจัดตั้งตัวเอง สภาพการณ์เช่นนี้อาจส่งผลอย่างมกต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงและเสรีภาพที่จะปลอดพ้นจากการเลือกปฏิบัติ

### 5.2 การเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ ความคิดแบบเหมารวม และบรรทัดฐาน

ผู้หญิงหลายคนที่เราพึ่งพาความเห็นและให้สัมภาษณ์ย้ำว่า เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง จะต้องมีการปรับแก้ไขรูปแบบการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ

และความคิดแบบเหมารวมที่เกิดขึ้นในทางอ้อมและอาจมองได้เห็นยาก แต่จะเห็นได้จากพฤติกรรมของเจ้าพนักงานยุติธรรมที่สำคัญ เวลาที่ผู้หญิงมาขอการคุ้มครองและเยียวยาทางกฎหมายตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ พฤติกรรมเช่นนี้มักเกิดขึ้นกรณีที่เป็นความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ จากข้อมูลเหล่านี้ดูเหมือนว่าในบางครั้งการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมา มาก แต่บ่อยครั้งก็มักเกิดขึ้นในลักษณะที่ไม่ใส่ใจต่อความแตกต่างระหว่างเพศหรือไม่ตระหนักถึงถึงความแตกต่างเหล่านั้น หรือไม่มีสมมติฐานและสมรรถฐานทางเพศสภาพบางอย่าง จากประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ ที่คนคดีเช่นนี้ทำให้ความพยายามที่จะป้องกัน สอบสวนและฟ้องร้องคดีต่อความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศไม่เป็นผล ทั้งยังอาจเป็นเหตุให้ผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงถูกกระทำซ้ำอีกด้วยความรุนแรง ทำให้ผู้หญิงหมดศรัทธาและความมั่นใจในระบบยุติธรรม และเป็นเหตุให้ผู้หญิงจำนวนมากที่เจอกับความรุนแรงไม่ยอมหันไปขอความช่วยเหลือจากระบบ

### ความรุนแรงในครอบครัว

*“เวลาที่ผู้หญิงถูกสามีทุบตี พวกเขาปฏิบัติราวกับมันเป็นปัญหาครอบครัว”<sup>192</sup>*

ในระหว่างการศึกษา ผู้ให้สัมภาษณ์ทั่วประเทศต่างแสดงความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ในระบบยุติธรรมยังคงปฏิบัติกับความรุนแรงในครอบครัวเหมือนกับเป็นเรื่องส่วนตัว และควรมีการแก้ไขกันภายในครอบครัวเท่านั้น อันที่จริง ประสบการณ์เช่นนี้ก็เกิดขึ้นกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีชาติพันธุ์ สัญชาติและความเป็นมาแตกต่างกัน เราได้รับฟังปัญหาที่คล้ายคลึงกันแบบนี้ ทั้งจากผู้หญิงที่ร่ำรวยและยากจน จากผู้ที่ทำงานกับผู้หญิงในเขตเมืองและเขตชนบท จากผู้หญิงมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ จากผู้หญิงข้ามชาติ และจากผู้แสวงหาที่พักพิง

จากประสบการณ์ของพวกเขา แม้ว่าหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถของผู้หญิงในการเข้าถึงความยุติธรรมกรณีที่เกิดจากความรุนแรงในครอบครัว ดูเหมือนว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จะมีบทบาทสำคัญมาก

ตัวอย่างเช่น หลายคนบอกกับเราว่า เวลาที่ผู้หญิงไปแจ้งความกับตำรวจ ตำรวจก็มักจะบอกให้กลับไปบ้าน และหาทางพูดคุยกับสามีตนเองเพื่อแก้ปัญหา ผู้หญิงคนหนึ่งในจังหวัดชายแดนใต้เล่าให้ฟังว่า “ถ้าเราไปที่โรงพัก ตำรวจก็จะบอกว่ามันเป็นปัญหาของครอบครัว และบอกให้เรากลับไปแก้ปัญหาที่บ้าน”<sup>193</sup> ผู้หญิงอีกคนหนึ่งบอกว่า สภาพการณ์เช่นนี้มัก

192 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

193 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

เกิดขึ้นแม้กรณีที่มีการละเมิดซ้ำซาก “แม้ว่าผู้หญิงจะถูกทำร้ายซ้ำแล้วซ้ำอีก แต่ตำรวจก็ยังยืนยันกันว่าผู้หญิงจะต้องหาทางพูดคุยกับสามีให้รู้เรื่อง หมายถึงว่าตำรวจต้องการให้พวกเขาไปเจรจากันเอง เป็นเรื่องที่ยากจะรับได้ มันควรจะต้องการแทรกแซงบางอย่าง”<sup>194</sup> ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนระบุว่า ในสถานการณ์เช่นนั้น แพบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ผู้หญิงยังจะตามตื้อขอให้ตำรวจเข้ามาแทรกแซงหรือเข้ามาช่วย

ในขณะเดียวกัน แม้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้ามาแทรกแซง ผู้ให้สัมภาษณ์บอกว่า จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้น ตำรวจก็ไม่ได้เข้ามาสอบสวนอย่างเต็มที่ หรือให้ความช่วยเหลือให้ผู้หญิงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย หรือช่วยให้ผู้หญิงแจ้งความดำเนินคดี แต่มักจะเกลี้ยกล่อมให้ผู้หญิงยอมความ ตัวอย่างเช่น ผู้หญิงคนหนึ่งระบุว่า “เจ้าพนักงานสอบสวนมักจะเลือกวิธีการประนีประนอม อย่างเช่น ถ้าสามีข่มขู่ภรรยา ตำรวจก็จะเรียกมาคุยทั้งสองฝ่าย และหาทางปรับความสัมพันธกันให้ได้ ตำรวจจะไม่เตือนฝ่ายชายหรือไม่ดำเนินคดีกับเขา หรือแม้แต่จะปรับเขาเป็นเงิน... ตำรวจอาจเรียกตัวสามีที่ทำร้ายภรรยาไปโรงพัก และเตือนว่าอย่าตีภรรยาตัวเอง ไม่อย่างนั้นอาจถูกดำเนินคดี จากนั้นก็ปล่อยตัวผู้ชายไป ทำให้ผู้หญิงรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมาย”<sup>195</sup>

ผู้อำนวยการหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจากผู้เสียหายจากความรุนแรงมีข้อสังเกตถึงแนวโน้มที่มักจะปฏิบัติต่อคดีความรุนแรงในครอบครัวภายในกรอบการแก้ไขความขัดแย้ง ส่งผลให้แทนที่จะดำเนินคดีทางอาญา ศาล พนักงานอัยการ และตำรวจมักจะหาทางให้ออมความกันให้ได้ ตัวอย่างเช่น เธอบอกว่าในหลายกรณีมีแนวโน้มที่ศาลจะแต่งตั้งผู้ประนีประนอม ซึ่งอาจจะเป็นผู้ชายคนใด เพื่อช่วยให้มีการยอมความกันให้ได้<sup>196</sup> ในเวลาเดียวกัน ตัวแทนอีกหน่วยงานหนึ่งบอกว่า เจ้าหน้าที่มักไม่ดำเนินการตามมาตรการที่มีอยู่ในกฎหมายเพื่อหาทางปกป้องคุ้มครองผู้เสียหาย แม้ในระหว่างที่กระบวนการเจรจาอมความหรือการดำเนินคดีเดินทางต่อไป ตัวอย่างเช่น การปฏิบัติตามมาตรการเยียวยาชั่วคราวที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว<sup>197</sup>

ส่วนคนอื่นบอกกับเราว่า ถ้าผู้หญิงยืนยันที่จะเรียกร้องการเยียวยาทางกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็อาจจะทำการสอบสวนแบบไม่เต็มที่ และทางการก็อาจไม่ปฏิบัติตามความ

194 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

195 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

196 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์สุภา เลิศศรีสันท์ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 15 ธันวาคม 2554 โปรดดูการวิเคราะห์ระบบกฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวในข้อ 4.2 ข้างต้น

197 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์บัณฑิต แป้นวิเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง กรุงเทพฯ, 12 มกราคม 2555 โปรดดูพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 10 สำหรับมาตรการชั่วคราวที่มีอยู่

ต้องการของผู้หญิง ตัวอย่างเช่น ผู้หญิงคนหนึ่งบอกว่าจากประสบการณ์ของเธอเอง เธอต้องเป็นฝ่ายพยายานหลักฐานมาให้ตำรวจเพื่อพิสูจน์ว่ามีความรุนแรงเกิดขึ้น แทนที่ตำรวจจะทำหน้าที่สอบสวนความผิดด้วยตัวของพวกเขาเอง เธอบอกว่าเธอต้องเล่าเรื่องที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก เหมือนกับว่าภาวะพิสูจน์ความรุนแรงในครอบครัวมันหนักหนา กว่าความผิดที่เกิดขึ้นเสียอีก<sup>198</sup> นอกจากนี้ เรายังได้รับฟังถึงกรณีที่ทางการกดดันให้ผู้หญิงต้องยอมความ

อันที่จริงก็อาจไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจ ดังข้อสังเกตในข้อ 3 ผู้ที่เราพูดคุยด้วยเกี่ยวกับกรอบกฎหมายที่นำมาใช้กับความรุนแรงในครอบครัวต่างระบุว่า กรอบกฎหมายเหล่านี้เน้นการยอมความ การไกล่เกลี่ย และการคืนดีกันของครอบครัว แทนที่จะมุ่งให้เกิดการเยียวยาและความรับผิดชอบ ซึ่งยอมส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ใช้วิธีการเช่นนี้ แทนที่จะเลือกการต่อสู้ดำเนินคดีเพื่อมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

### ความรุนแรงทางเพศ

*“มันเริ่มจากตำรวจตะโกนเสียงดังลั่นใส่ผู้ที่มาแจ้งความ ‘ทำไมคุณถึงต้องมาโรงพักด้วย?’”<sup>199</sup>*

ผู้ให้สัมภาษณ์ยังแสดงความเห็นว่า ผู้เสียหายจากความรุนแรงทางเพศมักเผชิญกับอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรมที่คล้ายคลึงกัน อันเป็นผลมาจากแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานยุติธรรม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล พวกเขาบอกว่าจากประสบการณ์ตนเอง บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญกำหนดว่าผู้หญิงควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมในคดีความรุนแรงทางเพศ<sup>200</sup> แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่กลับไม่นำมาตรการเหล่านี้มาใช้ จากข้อมูลที่ได้รับ ดูเหมือนว่าอุปสรรคต่าง ๆ มักเกิดขึ้นจากการขาดความอ่อนไหวด้านเพศสภาพ หรือการยึดติดกับสมมติฐานและบรรทัดฐานแบบเหมารวม

ตัวอย่างเช่น ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนระบุถึงอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นเพราะการขาดความเข้าใจต่อลักษณะเฉพาะของความรุนแรงทางเพศ และความต้องการที่เฉพาะเจาะจงของผู้เสียหาย ทำให้ปฏิบัติเหมือนคดีอื่น ๆ และไม่พยายามหาทางปกป้องข้อมูลให้เป็นความลับกรณีที่มีการแจ้งความ ตัวแทนของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือโดยตรงกับผู้หญิงที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงบอกกับเราว่า จากประสบการณ์ของเธอ ผู้หญิงมักต้องเผชิญกับการขาดความรู้สึกอ่อนไหวต่อเพศสภาพตั้งแต่จังหวะที่ไปถึงโรงพัก มีการตะโกนถาม

198 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์อ่าววิวรรณ จตุทอง กรุงเทพฯ 21 ธันวาคม 2554

199 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ผู้เข้าร่วม กรุงเทพฯ, 15 ธันวาคม 2554

200 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40(6)

เสียงดังต่อหน้าอาหารกำหนัดว่าทำไมถึงมาแจ้งความ และไม่มีการสอบปากคำในห้องที่เป็น สัตว์สวน

ส่วนคนอื่นระบุว่า ในหลายครั้งปัญหาเกิดขึ้นจากการปฏิบัติแบบดูถูกต่อผู้หญิงที่ เลือกแจ้งความเมื่อเกิดความรุนแรงทางเพศ พวกเขาตั้งข้อสังเกตว่า บางครั้งเจ้าหน้าที่ ตำรวจพูดเหมือนกับว่าผู้หญิงเป็นฝ่ายผิดจึงโดนถูกทำร้าย บางทีก็พูดถึงการแต่งตัว ของผู้หญิงหรือการปฏิบัติตัวของผู้หญิง และไม่ได้ใส่ใจสอบสวนอย่างจริงจัง พวกเขาเห็นว่าผู้หญิงที่ไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางเพศสภาพหรือหลักศีลธรรมของสังคม ก็มักจะ เจอกับการปฏิบัติเช่นนี้ ตัวอย่างเช่น ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งระบุว่า ผู้หญิงเลสเบี้ยนที่ไป แจ้งความว่าถูกข่มขืน “เพื่อให้สำนึก” มักจะต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติ “เมื่อเธอไปแจ้ง ความกับตำรวจ ตำรวจก็มักจะหัวเราะและไม่ยอมทำอะไร”<sup>201</sup> ในขณะเดียวกัน แม้ว่าผู้ ให้สัมภาษณ์ระบุว่าพนักงานชายบริการทางเพศที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงทางเพศมัก จะไม่ไปร้องทุกข์ แต่ก็ยังมีข้อสังเกตว่า ในบางกรณีที่พวกเขาเสี่ยงไปแจ้งความ พวกเขา ก็มักจะเจอกับท่าทีแบบลบจากตำรวจ และตำรวจก็ไม่ใส่ใจสอบสวนความผิด

นอกจากนั้น เรายังได้ทราบข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์อีกหลายคนว่า ในบางครั้งเจ้า หน้าที่มักไม่ใส่ใจอย่างจริงจังกับคดีการทำร้ายทางเพศ และอาจกดดันให้ผู้หญิงยอมความ เพื่อให้เรื่องจบโดยเร็วแทนที่จะต้องมาเสียเวลาสอบสวนหรือดำเนินคดี

แม้ในคดีที่มีการสอบสวนและ/หรือมีการสั่งฟ้อง ตามที่กล่าวถึงในข้อ 3 ผู้ให้ สัมภาษณ์หลายคนระบุว่า มักจะมีอุปสรรคเกิดขึ้นจากสมมติฐานแบบเหมารวมของเจ้า หน้าที่และศาล เกี่ยวกับบริบทที่นำไปสู่การข่มขืนกระทำชำเราและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของผู้เสียหายและผู้กระทำผิด ตัวอย่างเช่น พวกเขาตั้งข้อสังเกตว่า เว้นแต่มี ร่องรอยของการบาดเจ็บหรือการต่อสู้ไม่เช่นนั้นแล้ว เจ้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงาน อัยการก็อาจไม่ดำเนินกรใด ๆ เมื่อมีการแจ้งความว่ามีการทำร้ายทางเพศ หรือไม่ศาล ก็จะไม่สั่งฟ้อง นอกจากนั้น พวกเขาอธิบายว่า ในระหว่างการดำเนินคดี เจ้าหน้าที่ก็มักจะ ให้ความสำคัญกับความเปิ่นมาและประวัติการมีเพศสัมพันธ์ของผู้หญิง รวมทั้งความ สัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับผู้ถูกกล่าวหา

### **พันธกรณีระหว่างประเทศ**

ตามที่กล่าวถึงข้างต้น การปฏิบัติตามกฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศเป็น เหตุให้ประเทศไทยต้องดำเนินการเพื่อดูแลให้เจ้าพนักงานยุติธรรมมีพฤติกรรม ทัศนคติ และวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสม เมื่อผู้หญิงมาร้องขอความเป็นธรรม ข้อกำหนดเหล่านี้

201 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

นี้มีรากฐานมาจากพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยที่จะประกันไม่ให้หน่วยงานของรัฐเกี่ยวข้องกับหรือกระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง<sup>202</sup> ประกันความคุ้มครองตามกฎหมายที่เสมอภาคกัน<sup>203</sup> และหาทางขจัดอคติที่เกิดจากทัศนคติแบบเหมารวม<sup>204</sup> ในแง่การกระทำความรุนแรงต่อผู้หญิง การตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีเพื่อป้องกันสอบสวน และลงโทษต่อการก่อความรุนแรงเช่นนั้น<sup>205</sup> กำหนดให้กระบวนการศาลใส่ใจต่อความแตกต่างระหว่างเพศสำหรับคดีที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงเช่นนั้น<sup>206</sup> อันที่จริง ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการสอบสวนความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศอย่างเป็นทางการ ผล ทั้ง ๆ ที่ได้รับแจ้งความ และไม่ได้พยายามนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ย่อมเป็นผลให้เกิดการละเมิดพันธกรณีตาม ICCPR CAT และ CEDAW<sup>207</sup> การสอบสวนอย่างเป็นผลมีองค์ประกอบหลายประการ แต่มักเป็นข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องสอบสวนตามข้อกล่าวหาความรุนแรงเช่นนั้น “โดยพลัน อย่างละเอียด อย่างไม่ลำเอียงและจริงจัง”<sup>208</sup> ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ขั้นตอนที่จำเป็นอื่น ๆ ได้แก่การจัดอบรมและจัดกิจกรรมเพื่อสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ในทุกกระดับ การกำหนดให้มีกลไกกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบอย่างเป็นทางการ คำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักจรรยาบรรณ แนวปฏิบัติ และคำสั่งทางราชการ และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ยอมปฏิบัติตามแนวทางคำสั่งเหล่านั้น

202 ข้อ 2(d), CEDAW

203 ข้อ 26, ICCPR; ข้อ 2(c), CEDAW

204 ข้อ 5, CEDAW

205 CEDAW, *General Recommendation 19*, ย่อหน้า 9; CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 19; CAT, *General Comment 2*, ย่อหน้า 18; ข้อ 4(c), *UN Declaration on the Elimination of Violence Against Women* (ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อผู้หญิง), 20 ธันวาคม 1993, *General Assembly, Resolution A/RES/48/104*; CEDAW, *Vertido v. The Philippines*, Communication No. 18/2551, 16 กรกฎาคม 2553, ย่อหน้า 8.4; *Şahide Goekce v. Austria*, Communication No. 5/2548, 6 สิงหาคม 2550, ย่อหน้า 12.1.4; *Fatma Yildirim v. Austria*, Communication No. 6/2548, 6 สิงหาคม 2550, ย่อหน้า 12.1.2. และ 12.1.5. และโปรดดู Report of the UN Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences (รายงานของผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อผู้หญิง สาเหตุและผลลัพธ์ของปัญหา), Yakin Ertürk, *Violence Against Women: The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women* (ความรุนแรงต่อผู้หญิง: มาตรฐานการตรวจสอบเพื่อเป็นเครื่องมือในการขจัดความรุนแรงต่อผู้หญิง), UN Doc. E/CN.4/2549/6/1, 20 มกราคม 2549, ย่อหน้า 29 และโปรดดู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, *General Comment 31*, ย่อหน้า 8 (เกี่ยวกับหน่วยงานเอกชนโดยทั่วไป)

206 CEDAW, *VK v. Bulgaria*, Communication No. 20/2551, 25 กรกฎาคม 2554, ย่อหน้า 9.9 และ 9.11-9.16; CEDAW, *Vertido v. Philippines*, Communication No. 18/2551, 16 กรกฎาคม 2553, ย่อหน้า 8.5-8.9

207 ข้อ 2(3) & 7 ICCPR; ข้อ 2 CEDAW; ข้อ 12, 13 & 16 CAT. และโปรดดู: CEDAW, *General Recommendation 19*, ย่อหน้า 9; CEDAW, *General Recommendation 28*, ย่อหน้า 19; CAT, *General Comment 2*, ย่อหน้า 18; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, *General Comment 31*, ย่อหน้า 8

208 CEDAW, *AT v. Hungary*, Communication No. 2/2546, 26 มกราคม 2548, ย่อหน้า 9.6 และโปรดดู, CEDAW, *Şahide Goekce v. Austria*, Communication No. 5/2548, 5 สิงหาคม 2550; CEDAW, *Fatma Yildirim v. Austria*, Communication No. 6/2548, 1 ตุลาคม 2550

## 6. อุปสรรคในเชิงปฏิบัติ – ข้อมูล การเงิน และ ภาษา

จากการสนทนากับตัวแทนหลายส่วนของประเทศ เราได้พบข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ที่ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงความยุติธรรม ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนต่างระบุว่า การขาดข้อมูลรวมทั้งการขาดความเข้าใจด้านภาษาและปัจจัยด้านการเงิน เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงความยุติธรรมในทุกชุมชนและจังหวัดทั้งในภาคเมืองและชนบท เป็นที่ชัดเจนจากข้อมูลที่ได้รับว่า แม้ว่าปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับผู้หญิง และย่อมส่งผลกระทบต่อชายด้วย แต่ในบางครั้งก็ส่งผลกระทบเฉพาะกับผู้หญิง หรือปรากฏในหลายรูปแบบ

### ข้อมูลและภาษา

“ถ้าผู้หญิงไม่มีความรู้ พวกเขาจะใช้กฎหมายเข้าสู่ได้อย่างไร?”<sup>209</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทุกคนแสดงความเห็นว่า การขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและสิทธิของตนเอง เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง จากข้อมูลที่ได้รับ การขาดข้อมูลสำคัญเช่นนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วไปและครอบคลุมหลายกลุ่ม

ในบางกรณี การขาดข้อมูลทำให้ผู้หญิงไม่ตระหนักถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย หรือไม่ทราบถึงช่องทางด้านกฎหมายที่จะได้รับการคุ้มครองและการเยียวยากรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนบางประเภทขึ้นมา ตัวอย่างเช่น ตัวแทนหน่วยงานที่ทำงานโดยตรงกับผู้หญิงที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงที่กรุงเทพฯ บอกว่า ผู้หญิงหลายคนไม่ทราบกฎหมายและไม่ทราบว่ามียุทธศาสตร์คุ้มครองตามกฎหมายที่ช่วยป้องกันพวกเธอจากความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ ดังนั้นแม้ผู้หญิงที่ไม่มีปัญหาด้านการเงินก็ไม่พยายามจะแสวงหาความคุ้มครองหรือความยุติธรรมตามกฎหมาย และจากประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ แม้ว่าเป็นกรณีที่ผู้หญิงทราบถึงสิทธิของตนเองหรือกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองหรือช่องทางในการเยียวยา แต่ข้อมูลที่ทราบก็มักเป็นข้อมูลทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจง เป็นเหตุให้ในระหว่างกระบวนการตามกฎหมาย พวกเธออาจไม่มีข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ได้ ตัวอย่างเช่น ตัวแทนจากหน่วยงานที่ทำงานกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อธิบายว่า ผู้หญิงมักไม่ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินในระหว่างการดำเนินคดีตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการเบิกค่าเดินทางและค่าที่พัก ส่วนคนอื่นอธิบายว่า ผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงทางเพศมักไม่ทราบว่าตามกระบวนการพิจารณา พวกเธอไม่จำเป็นต้องยื่นเผชิญหน้ากับจำเลยในศาล รวมทั้งยังมีสิทธิที่จะ

209 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

ได้รับการสอบปากคำจากพนักงานสอบสวนที่เป็นหญิง พวกเขาบอกว่า การขาดข้อมูลเหล่านี้มักทำให้ผู้หญิงลังเลที่จะแจ้งความหรือฟ้องคดี เพราะกลัวว่าต้องไปเผชิญหน้ากับผู้กระทำผิดในศาล หรือเพราะไม่สะดวกใจที่จะต้องเล่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ชายฟัง

ผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวหลายคนทำให้สัมภาษณ์ซึ่งมาจากจังหวัดชายแดนใต้ บอกกับเราด้วยว่า พวกเขาทั้งหมดไม่ทราบว่ามีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว และยังคงคิดว่าไม่น่าจะนำมาใช้กับตนเองได้ เพราะในพื้นที่ที่มีการนำกฎหมายอิสลามมาใช้กับคดีครอบครัว จากการพูดคุยทั่วไปกับผู้หญิงจากจังหวัดชายแดนใต้สะท้อนให้เห็นว่า พวกเขาไม่คิดว่าตนเองมีข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายมากเพียงพอ แม้แต่ผู้หญิงซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน ดังคำพูดของผู้หญิงคนหนึ่ง ที่บอกว่า “พูดกันตามตรงแม้ว่าพวกเราจะเรียนจบมหาวิทยาลัย แต่เราก็มิได้รู้กฎหมายมากนัก ไม่ต้องพูดถึงผู้หญิงชาวบ้านเลย พวกเขาจะเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างไร?”<sup>210</sup> ผู้หญิงบางคนอธิบายว่า ในอดีตหน่วยงานและผู้นำศาสนาบางส่วนได้จัดอบรมให้กับผู้หญิง แต่พวกเขาบอกว่า การอบรมเช่นนี้ยุติลงไปแล้วเพราะขาดงบประมาณสนับสนุนในเวลาเดียวกัน ผู้ให้สัมภาษณ์คนอื่นบอกว่า ในบางครั้งผู้หญิงอาจลังเลที่จะเข้าร่วมการพูดคุยเกี่ยวกับกฎหมายอิสลาม โดยเฉพาะ “ตอนที่เรাজัดอบรมและประกาศว่าจะพูดคุยเรื่องกฎหมายอิสลาม ผู้เข้าร่วมบางคนก็รู้สึกลังเลที่จะพูด และไม่ได้พูดอะไรมากในที่ประชุม”<sup>211</sup> บางคนกล่าวว่า “การอบรมอาจทำให้คนคิดไปว่าเราส่งเสริมให้ผู้หญิงแข็งข้อ”<sup>212</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนรวมทั้งผู้ที่ทำงานกับองค์กรศาสนาหรือองค์กรชุมชนในจังหวัดต่าง ๆ เน้นถึงความสำคัญของการดูแลให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง “ผู้หญิงควรมีความรู้ที่จำเป็น...การอบรมอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายที่มีประโยชน์ต่อผู้หญิง อย่างเช่นกฎหมายครอบครัว หลังจากอบรมให้ผู้หญิงแล้ว ก็ควรอบรมให้สามีของพวกเขาด้วย เพื่อให้พวกเขาทราบว่าถ้าไปละเมิดสิทธิ พวกเขา ก็อาจจะต้องรับผิดชอบต่อผลการกระทำนั้น”<sup>213</sup> ส่วนคนอื่นเสนอว่าการสื่อสารข้อมูลให้กับผู้หญิงควรทำผ่านกลไกที่ผู้หญิงคุ้นเคย “ผู้หญิงชอบฟังวิทยุ เราจึงควรจัดรายการวิทยุเกี่ยวกับผู้หญิง เกี่ยวกับกฎหมายและเรื่องต่าง ๆ”<sup>214</sup>

210 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

211 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

212 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

213 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

214 ผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554



ตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงยังอธิบายด้วยว่า ผู้หญิง “มักไม่มีความรู้ด้านกฎหมายและไม่ทราบสิทธิของตนเอง ทำให้ไม่สามารถหาทางออกให้กับปัญหาของตนเองได้”<sup>215</sup> ในเวลาเดียวกัน หลายคนทำงานกับชุมชนคนข้ามชาติอธิบายว่า แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ขาดข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของตนเองตามกฎหมาย พวกเขาไม่มีความเชื่ออย่างผิด ๆ ว่ากฎหมายไทยไม่ได้คุ้มครองพวกเขา ทั้งนี้เพราะพวกเขาไม่ใช่พลเมืองไทยหรือไม่มีสถานภาพที่ถูกกฎหมาย ในทำนองเดียวกัน แม้ว่าแรงงานข้ามชาติบางส่วนจะมีข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทั่วไป แต่พวกเขาก็ไม่ทราบถึงสิทธิและความคุ้มครองที่เฉพาะเจาะจง หน่วยงานที่ให้คำปรึกษาและความสนับสนุนด้านกฎหมายกับแรงงานข้ามชาติในหลายพื้นที่ทั่วประเทศไทยอธิบายว่า เวลาที่จัดประชุมเพื่อชี้แจงสิทธิตามกฎหมายให้กับแรงงานข้ามชาติ คนที่มาเข้าร่วมประชุมก็มักจะเป็นผู้ชาย ในบางจังหวัด ผู้เข้าร่วมกว่า 80% เป็นผู้ชาย และจากประสบการณ์ของพวกเขา ผู้หญิงที่มาเข้าร่วมประชุมก็มักจะไม่พูดแสดงความคิดเห็น ดังนั้น เพื่อหาทางช่วยให้ผู้หญิงทราบถึงสิทธิของตนเองและการคุ้มครองตามกฎหมาย พวกเขาจึงได้เริ่มจัดประชุมให้กับผู้หญิงเกี่ยวกับประเด็นด้านสุขภาพของผู้หญิง ซึ่งมักกระตุ้นให้ผู้หญิงมาเข้าร่วมประชุม หลังจากจัดอบรมแบบนี้ไม่กี่ครั้ง ผู้หญิงก็เริ่มรู้สึกสบายใจที่จะเข้ามาอบรมด้านข้อมูลกฎหมายต่อไป<sup>216</sup>

จากข้อมูลที่เราได้รับ ดูเหมือนว่าการขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและสิทธิตามกฎหมายบางประการในส่วนของนายความและเจ้าหน้าที่ อาจทำให้ปัญหาซับซ้อนยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนระบุว่า แม้ในกรณีที่ผู้หญิงต้องการดำเนินคดี แต่พวกเขาก็มักไม่สามารถได้รับคำปรึกษาด้านกฎหมายที่มีคุณภาพได้ เนื่องจากนายความในไทยไม่ค่อยมีความรู้ที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือไม่รู้ข้อกำหนดเกี่ยวกับปัญหาที่ผู้หญิงต้องเผชิญเป็นการเฉพาะ รวมทั้งเรื่องความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งบอกว่า “แม้แต่คนที่ใช้กฎหมายเองก็ไม่มีความรู้มากเพียงพอ”<sup>217</sup> และ “แม้แต่ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาหรือความช่วยเหลืออื่น ๆ ก็มักขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่รู้จักช่องทางการแสวงหาความยุติธรรมที่ถูกต้อง”<sup>218</sup> นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนอธิบายว่า จากประสบการณ์ของตนเอง นายความมักจะปฏิบัติกับผู้หญิงบางกลุ่มในลักษณะที่เลือก

215 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพมหานคร 2554

216 ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สัมภาษณ์ปริยาภรณ์ ชันเก่าเหน็ดและ Sukanta Sukpaia มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสท.) สหุทธสงคราม 22 กรกฎาคม 2554

217 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพมหานคร 2554

218 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพมหานคร 2554

ปฏิบัติหรือดูถูก ตัวอย่างเช่น พวกเขาบอกว่า ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายมักจะปฏิบัติไม่ค่อยดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทางเพศ เพราะไม่เข้าใจสาเหตุที่แท้จริงของกรค้ามนุษย์ หรือเพราะมีทัศนคติและมีปัญหาเกี่ยวกับตราบาปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเพศในเวลาเดียวกัน พนักงานขายบริการทางเพศเอง ก็มักจะไม่สามารถหาความที่พร้อมจะมาว่าความให้ ปัญหาเหล่านี้อาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับผู้หญิงซึ่งไม่มีปัจจัยด้านการเงินมากพอที่จะเลือกทนายความของตนเอง และเป็นเหตุให้ต้องพึ่งพาทนายขอแรงซึ่งไม่ค่อยเชี่ยวชาญในประเด็นสิทธิมนุษยชนและเพศสภาพ

ในทำนองเดียวกัน หลายคนแสดงความเห็นว่า เจ้าพนักงานก็มักขาดความรู้ด้านกฎหมายที่แม่นยำ และไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมายไทย ยกตัวอย่างเช่น ผู้ที่ทำงานกับชุมชนคนข้ามชาติบอกว่า เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมักไม่มีข้อมูลที่ทันสมัยเกี่ยวกับกฎหมายคนเข้าเมืองหรือระเบียบต่าง ๆ นอกจากนั้น พวกเขาอาจไม่ตระหนักถึงหลักประกันด้านสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทยและกฎหมายคุ้มครองสิทธิอื่น ๆ ที่มีผลต่อคนข้ามชาติในไทยทั้งที่มีและไม่มีเอกสารทางกฎหมาย ตัวแทนของบางหน่วยงานที่ทำให้คำปรึกษาและความสนับสนุนด้านกฎหมายกับคนข้ามชาติทั่วประเทศไทยอธิบายว่าเวลาที่ดำเนินการเพื่อช่วยเหลือให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิของคนข้ามชาติตามกฎหมายไทย ก็มักจะทำให้เกิดผลในเชิงบวก ในเวลาเดียวกัน ผู้ที่ทำงานกับผู้ที่ถูกระทำด้วยความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศอธิบายว่า บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พนักงานอัยการ และศาล ไม่ตระหนักถึงหลักประกันในกระบวนการพิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายระหว่างการดำเนินคดี ตัวอย่างเช่น ศาลและพนักงานอัยการมักจะไม่ตระหนักถึงข้อบัญญัติที่ไม่ให้ผู้ถูกระทำจากความรุนแรงทางเพศต้องเผชิญหน้ากับผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างให้การต่อศาล ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ทำให้ต้องมีการจัดห้องพิจารณาคดีและการเตรียมการบางอย่างเพิ่มเติม ในทำนองเดียวกัน พวกเขาบอกว่า พนักงานสอบสวนมักไม่ทราบถึงข้อบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของผู้หญิงที่จะต้องเข้ารับการสอบปากคำจากพนักงานสอบสวนที่เป็นหญิง และให้มีบุคคลอื่นคอยอยู่ให้กำลังใจได้ เป็นเหตุให้มักไม่มีการปฏิบัติตามหลักคุ้มครองเหล่านี้

### ค่าใช้จ่ายและปัจจัยด้านการเงิน

*“ยากมากที่คนทั่วไปจะฟ้องร้องดำเนินคดีได้ คนที่ทำได้มักจะเป็นคนที่มีเงินมาก ๆ เท่านั้น”<sup>219</sup>*

ผู้ที่มาจากชุมชนต่าง ๆ มักจะบอกว่าปัจจัยด้านค่าใช้จ่ายและการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่มักจะกระทบต่อความสามารถของผู้หญิงในการเข้าถึงความยุติธรรมและการ

219 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

คุ้มครองตามกฎหมาย พวกเขาบอกว่า เป็นเรื่องยากมากที่ผู้หญิงจากนครหรือคนที่ไม่สามารถหาเลี้ยงตัวเองได้จะขอรับคำปรึกษาด้านกฎหมายและทนายความว่าความให้ แม้ว่าในกฎหมายอาญาและแพ่งจะกำหนดให้ต้องมีการจัดหาทนายขอแรงโดยไม่คิดมูลค่าสำหรับผู้ที่ไม่สามารถจัดหาทนายให้กับตนเองได้<sup>220</sup> ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า ในทางปฏิบัติแล้ว เป็นไปได้ยากมากที่ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจะสามารถได้รับสิทธิทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนด

การขาดข้อมูลเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะสำหรับผู้เสียหายทางอาญาหรือผู้ใช้ช่องทางแพ่ง ศาลรัฐธรรมนูญ หรือช่องทางอื่นที่ไม่ใช่ระบบยุติธรรมทางอาญาเพื่อแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน อาจหมายถึงการไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของตนที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมายและสิทธิการมีทนายความ และแม้พวกเขาจะทราบถึงสิทธิเหล่านี้ในหลักการ แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ก็อธิบายว่า ในทางปฏิบัติแล้ว หากไม่มีความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นเรื่องที่ยากที่พวกเขาจะเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ เรายังได้ทราบข้อมูลว่า แม้จะสามารถมีตัวแทนด้านกฎหมายได้ แต่จำนวนทนายขอแรงที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอ เป็นเหตุให้ต้องมีการแย่งใช้บริการ และทนายความเองก็ไม่สามารถให้เวลามากพอกับแต่ละคดีได้ หรืออาจไม่มีความรู้ความชำนาญในประเด็นคดีบางประเด็น อย่างเช่น เรื่องความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศหรือรูปแบบอื่น ๆ ของการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ในขณะที่เดียวกัน ชุมชนบางแห่งก็แทบจะไม่สามารถเข้าถึงบริการช่วยเหลือด้านกฎหมายได้เลย ยกตัวอย่างเช่น จากข้อมูลที่ได้รับจากตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงและชุมชนในชนบทอื่น ๆ มักชี้ให้เห็นว่า ในพื้นที่ซึ่งเข้าถึงได้ยากหรือห่างไกล มักจะไม่สามารถช่วยเหลือด้านกฎหมายในเวลาเดียวกัน ผู้หญิงจากจังหวัดชายแดนใต้ระบุว่า ในหมู่บ้านของพวกเธอ ชาวบ้านไม่มีความไว้วางใจหน่วยงานของรัฐเลย เป็นเหตุให้มีความลังเลที่จะขอคำปรึกษาหรือความช่วยเหลือด้านกฎหมายจากทนายความของรัฐ

นอกจากปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายด้านกฎหมายแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ยังได้กล่าวถึงค่าใช้จ่ายทางอ้อมหรือบิตเตลิตอื่น ๆ ที่กระทบต่อการเข้าถึงการคุ้มครองและเยียวยาทางกฎหมายของผู้หญิง ซึ่งไม่ได้สามารถหาเลี้ยงตนเองได้ ตัวอย่างเช่น ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนระบุว่า หากต้องการฟ้องร้องดำเนินคดี แรงงานหญิงก็อาจจะต้องขอลาหยุดงาน ในกรณีที่พวกเขาเป็นแรงงานรายวันหรือรายชั่วโมง ก็อาจไม่สามารถขอลาหยุดได้ นอกจากนี้ พวกเขาอธิบายว่า สำหรับผู้หญิงที่อยู่นอกเขตเมืองและ/หรือผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ใกล้กับหน่วยงาน สำนักงานของราชการและศาล พวกเขาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าที่พักมาก จากประสบการณ์ของพวกเขา สืบเนื่องจากการดำเนินคดีที่ใช้ระยะเวลา

220 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40(5) และ 242 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134(1) และ 173 ประกาศกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม (กระทรวงยุติธรรม) พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ. พ.ศ. 2547 ฉบับที่ 3 (มาตรา 11)

นานในประเทศไทย อาจเป็นเหตุให้ค่าใช้จ่ายด้านกฎหมายกลายเป็นภาระที่หนักหน่วง และไม่อาจแบกรับได้ แม้ว่าจะมีตัวบทกฎหมายกำหนดให้บุคคลสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้บางส่วน ผู้ให้สัมภาษณ์บอกว่า เงินช่วยเหลือที่รัฐจัดสรรให้ก็มีอยู่น้อยมาก พวกเขายังระบุถึงปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้หญิงในฐานะผู้ดูแลครอบครัว ดังที่ผู้หญิงที่ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งบอกว่า “ผู้หญิงมีหน้าที่ดูแลเด็ก พวกเขาไม่สามารถออกจากบ้านเป็นเวลาหลายวันติดต่อกันได้”<sup>221</sup> ในกรณีที่ผู้หญิงเป็นแม่เลี้ยงเดี่ยวหรือเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงหาเงินให้ครอบครัว อุปสรรคในเชิงปฏิบัติก็จะยิ่งเพิ่มขึ้น และผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า เป็นสาเหตุทำให้ผู้หญิงรู้สึกว่าไม่สามารถทุ่มเทเวลา เงินทองและความพยายามเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมได้

### อุปสรรคด้านภาษา

อุปสรรคที่เกี่ยวข้องกันและเร้ากันได้ขึ้นจากประสบการณ์ของผู้หญิงข้ามชาติ

จากประเทศเพื่อนบ้าน ผู้หญิงชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง และผู้หญิงมุสลิมเชื้อสายมาเลย์ในจังหวัดชายแดนใต้ มักเกี่ยวกับการให้ข้อมูลด้านกฎหมายในภาษาที่พวกเขาไม่เข้าใจ สมาชิกในชุมชนเหล่านี้หลายคนไม่ได้พูดภาษาไทยเป็นภาษาแรก ทำให้เวลาที่ต้องสื่อสารพูดคุยเป็นภาษาไทยจะมีข้อจำกัดมาก เราได้ทราบข้อมูลว่า หน่วยงานของรัฐมักไม่มีข้อกำหนดที่ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและกฎหมายในภาษาที่ชาวบ้านพูด

ในขณะเดียวกัน หากมีชาวบ้านที่มีเงินทุนจำกัดแต่ต้องการที่จะแจ้งความหรือฟ้องคดี แม้กฎหมายไทยกำหนดให้ต้องจัดให้มีล่ามในการสอบปากคำ หรือในการไต่สวนคดี เราได้รับข้อมูลว่าในทางปฏิบัติแล้ว อาจเป็นเรื่องยุ่งยากที่จะหาคนมาเป็นล่ามหรือหาช่องทางที่จะแปลเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนบอกว่า ปัญหาเหล่านี้อาจเพิ่มขึ้นเพราะความไม่พร้อมในส่วนของเจ้าหน้าที่ และปัญหาในการหาตัวหรือในการจำแนกผู้ที่จะมาเป็นล่ามแม้จะมีความต้องการเกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ ตัวอย่างเช่น นายความคนหนึ่งซึ่งทำงานกับผู้หญิงข้ามชาติซึ่งมาจากพม่า ก็มึนงงและลาวอธิบายว่า เวลาที่ติดตามผู้หญิงเหล่านี้ไปยังโรงพักเพื่อแจ้งความ “มักจะมีความโกลาหลที่จะต้องหาล่ามทุกครั้งไป”<sup>222</sup> ในเวลาเดียวกัน ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนจากจังหวัดชายแดนใต้บอกว่า เจ้าหน้าที่ที่มักปฏิเสธที่จะจัดหาล่ามให้ หรือไม่ก็เรียกเก็บเงินหากจะมีการแปลเอกสารทางราชการ

221 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ สงขลา กันยายน 2554

222 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงของ ICJ และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ กรุงเทพฯ กันยายน 2554

ผู้หญิงคนหนึ่งจากชุมชนชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงเล่าให้ฟังถึงน้องสาวอายุ 15 ปีของเธอที่ถูกฆ่าตายในปี 2554 เธอบอกว่าตอนที่เธอและครอบครัวแจ้งให้ตำรวจมาช่วยค้นหาศพน้องสาว ตอนแรกตำรวจไม่ยอมมา เธอจึงขอร้องเพื่อนบ้านให้มาช่วยค้นหาศพ และสุดท้ายพ่อเธอก็พบศพน้องสาวอยู่ที่ที่ทิ้งขยะของอำเภอ เธอไม่มีความสามารถที่จะหาหนายความที่เก่งพอที่จะมาช่วยครอบครัวในการฟ้องคดี แม้ว่าจะมีทนายคนหนึ่งรับปากจะช่วยเหลือว่าความให้ แต่เธอก็กลัวว่าผู้ถูกกล่าวหาจะแก้แค้นเอาคืน เพราะเขาเป็นคนที่มึนซื่อเสียงในชุมชน อย่างไรก็ตาม เธอไม่ทราบถึงโครงการคุ้มครองพยาน และครอบครัวของเธอก็ประสบปัญหาในการอ่านเอกสารของราชการซึ่งเขียนเป็นภาษาไทย ทั้งยังจะต้องเดินทางไปศาลและไปสำนักงานทนายความบ่อยครั้ง ทำให้เป็นหนี้มากถึงประมาณ 100,000 บาท และไม่รู้ว่าชำระคืนอย่างไร เธอไม่มีข้อมูลเลยว่าจะสามารถขอรับความช่วยเหลือจากรัฐสำหรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ด้านกฎหมาย

## 7. ข้อเสนอแนะและแนวการปฏิบัติ

ในหัวข้อก่อนหน้านี เราได้ระบุถึงข้อมูลเกี่ยวกับอุปสรรคต่อความยุติธรรมในทุกภาคส่วน ซึ่งยังเป็นปัญหาสำหรับผู้หญิงในประเทศไทย ในย่อหน้าต่อไปนี้ เราพยายามนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาหลายประการ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะเหล่านี้เกิดขึ้นจากความเห็นของผู้เข้าร่วมกว่า 30 คนทั้งที่เป็นผู้หญิงทนายความ และนักเคลื่อนไหวที่เข้าร่วมในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในเดือนมีนาคม 2555 เพื่อพิจารณารายงานวิจัยของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลและมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ และเสนอขั้นตอนแก้ไข้ปัญหา

เราเสนอข้อเสนอแนะเหล่านี้โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายหน่วยงาน กระทรวงและทบวงกรม รวมทั้งเสนอขั้นตอนปฏิบัติซึ่งเป็นสิ่งที่หลายกระทรวงทบวงกรมจะต้องปฏิบัติร่วมกัน หรือต้องมีการประสานงานและร่วมมือ ทั้งนี้เพื่อหาทางแก้ไข้ปัญหา เราจึงได้มีข้อเสนอแนะเหล่านี้ต่อสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

### I. ความเสมอภาคระหว่างเพศและกฎหมายที่ไม่เลือกปฏิบัติ

เพื่อประกันให้มีการจัดทำและเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศฉบับปรับปรุงใหม่ ซึ่งตอบสนองต่อข้อกังวลของภาคประชาสังคมได้ในเวลาอันเหมาะสม เนื้อหาของร่างพรบ.ควรจะต้องประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

- ไม่ควรกำหนดข้อยกเว้นต่อข้อห้ามการเลือกปฏิบัติ
- ในข้อห้ามต่อการเลือกปฏิบัติควรครอบคลุมอย่างชัดเจนถึงการเลือกปฏิบัติที่กระทบต่อผู้หญิงหลายกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายสามารถแก้ไข้รูปแบบต่าง ๆ ของการเลือกปฏิบัติที่ครอบคลุมหลายภาคส่วนสำหรับผู้หญิงบางกลุ่ม ต้องมีการจัดช่องทางการเยียวยาทางศาล รวมทั้งการกำหนดให้มีสิทธิในการอุทธรณ์คดีต่อศาลสูงสำหรับผู้ที่ต้องการใช้สิทธิของตนเองตามกฎหมาย
- ร่างพรบ.ควรครอบคลุมสิทธิของผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติที่จะได้รับการชดเชยในด้านต่าง ๆ ไม่เพียงเฉพาะค่าสินไหมทดแทน

- ร่างพรบ.ควรเสนอและกำหนดเงื่อนไขด้านงบประมาณที่ช่วยให้สามารถนำกฎหมายไปบังคับใช้ได้อย่างเป็นผล

ให้จัดรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจังจากภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับร่างพรบ.ฉบับปรับปรุงใหม่ และให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศตามความเห็นที่ได้รับเหล่านั้น

ดำเนินการและประสานงานเพื่อสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคลากรในภาคสาธารณะมีความพร้อมต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความเสมอภาคระหว่างเพศ ทั้งนี้โดยรวมถึง

- ประกันว่าข้าราชการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ มีความตระหนักรู้อย่างเต็มที่ถึงร่างพรบ. และเนื้อหาที่สำคัญ และเตรียมพร้อมเมื่อพรบ.มีผลบังคับใช้
- เตรียมการให้คำปรึกษาอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอเกี่ยวกับประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติ และหากเป็นไปได้ให้จัดอบรมให้กับผู้พิพากษา และเจ้าพนักงานตุลาการในหลายภาคส่วน พนักงานอัยการ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ทหาร และบุคลากรที่สำคัญของรัฐในทุกระดับ โดยควรเป็นความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาคประชาสังคมและผู้ชำนาญการอิสระ รวมทั้งผู้ที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้หญิงกลุ่มชายขอบในไทย และเป็นกิจกรรมที่พัฒนาขึ้นมาจากแม่แบบการปฏิบัติที่ดีที่สุดและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากประเทศอื่น ๆ
- ให้จัดการรณรงค์อย่างไม่เป็นทางการที่เป็นผลและมีเป้าหมายชัดเจน เพื่อสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับกฎหมายใหม่ฉบับนี้และแนวคิดหลักในบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานสาธารณะ หน่วยงานผู้ให้บริการ หน่วยงานเอกชนและสาธารณชนทั่วไป

## II. ความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ

### ความรุนแรงในครอบครัว

ริเริ่มกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่สำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว กระบวนการดังกล่าวควรอยู่บนพื้นฐานการรับฟังความเห็นจากหน่วยงานภาคประชาสังคม ผู้ชำนาญการอิสระ และตัวแทนจากกลุ่มชายขอบ โดยควรพัฒนาขึ้นมาจากแม่แบบการปฏิบัติที่ดีที่สุด ใช้ประโยชน์จากตัวอย่างการ

ทำงานในประเทศอื่น รวมทั้งใช้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้ชำนาญการที่มาจากประเทศที่เกี่ยวข้อง

ในระยะสั้น ควรจัดทำและประกาศคำสั่ง ระเบียบและแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการและศาล โดยคำสั่งเหล่านี้ควร

- อธิบายอย่างชัดเจนถึงประเภทของความรุนแรงในครอบครัวที่ถือเป็นความผิดทางอาญาร้ายแรง และเน้นย้ำอย่างชัดเจนว่าเจ้าพนักงานจะต้องไม่ปฏิบัติต่อความรุนแรงในครอบครัวเหมือนกับเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขหรือควรแก้ไขกันเฉพาะในครอบครัว และจะต้องไม่แนะนำให้ผู้เสียหายจากความรุนแรงเช่นนั้นถอนฟ้องหรือยอมความ
- สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถสอบสวนการกระทำความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างเป็นผลตามอำนาจหน้าที่ของตน และช่วยเหลือให้ผู้หญิงซึ่งได้รับผลกระทบเข้าถึงความยุติธรรม โดยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับช่องทางด้านกฎหมายที่มีอยู่และให้คำปรึกษาที่จําเป็นเพื่อการฟ้องร้องดำเนินคดี
- เน้นย้ำความสำคัญในการปฏิบัติต่อผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวด้วยความเคารพและด้วยความอ่อนไหวอย่างเหมาะสม จัดทำแนวขั้นตอนปฏิบัติอย่างละเอียดเพื่อช่วยให้เจ้าพนักงานสามารถดำเนินการกับรูปแบบต่าง ๆ ของความรุนแรงในครอบครัวได้
- เน้นย้ำให้เจ้าพนักงานหาทางใช้ประโยชน์จากมาตรการคุ้มครองและมาตรการเยียวยาชั่วคราวประการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว
- อธิบายอย่างชัดเจนว่า ในระหว่างที่รอการปฏิรูปกฎหมาย ให้คํานึงถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้หญิงที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงเป็นหลักเสมอ โดยให้ความสำคัญมากกว่าหลักการนำตามที่ปรากฏในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว
- อธิบายอย่างชัดเจนว่า ในระหว่างที่รอการปฏิรูปกฎหมาย หากศาลและเจ้าพนักงานเสนอให้มีการแต่งตั้งผู้ประนีประนอม บุคคลดังกล่าวก็ควรเป็นผู้มีความสามารถ เป็นอิสระ และไม่ลำเอียง และไม่ควรถูกแต่งตั้งจากสมาชิกในครอบครัวของคู่กรณี



ควรจัดให้มีการให้คำปรึกษาและการให้ความรู้อย่างต่อเนื่องกับผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในทุกระดับและในหลายภาคส่วน เพื่อให้ทราบถึงความรับผิดชอบในส่วนของคดีความรุนแรงในครอบครัว กิจกรรมดังกล่าวควรจัดขึ้นด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับผู้ชำนาญการจากภาคประชาสังคม รวมทั้งผู้ที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวในไทย โดยควรเป็นกิจกรรมที่พัฒนาขึ้นมาจากแม่แบบการปฏิบัติที่ดีที่สุด

### การทำร้ายทางเพศ

ริเริ่มกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นกลางสำหรับข้อบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อหาทางแก้ปัญหการทำร้ายทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ กระบวนการดังกล่าวควรอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือกับหน่วยงานภาคประชาสังคม ผู้ชำนาญการอิสระ และตัวแทนจากกลุ่มชายขอบ โดยควรพัฒนาขึ้นมาจากแม่แบบการปฏิบัติที่ดีที่สุด ใช้ประโยชน์จากตัวอย่างการทำงานในประเทศอื่น รวมทั้งใช้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้ชำนาญการที่มาจากประเทศที่เกี่ยวข้อง

ควรจัดทำและประกาศคำสั่ง ระเบียบและแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พนักงานอัยการและศาล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนและการฟ้องร้องคดีความรุนแรงทางเพศโดยมีเป้าประสงค์เพื่อ

- เน้นย้ำว่าความรุนแรงในครอบครัวถือเป็นความผิดทางอาญาร้ายแรง และเจ้าพนักงานจะต้องปฏิบัติต่อความรุนแรงในครอบครัวอย่างจริงจัง และจะต้องไม่แนะนำให้ผู้เสียหายจากความรุนแรงเช่นนั้นถอนฟ้องหรือยอมความ
- อธิบายและเน้นย้ำความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องในการสอบสวนเหตุการณ์การทำร้ายทางเพศที่ได้รับแจ้งอย่างเป็นผล โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีความรับผิดชอบเกิดขึ้น โดยอาจผ่านการฟ้องร้องดำเนินคดีก็ได้ เน้นย้ำความสำคัญที่จะประกันว่าสำหรับเหตุการณ์ความรุนแรงทางเพศที่กระทำต่อผู้หญิงเลสเบี้ยน ผู้หญิงข้ามเพศ และพนักงานขายบริการทางเพศ จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคทั้งในแง่การสืบสวนสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างเป็นผล
- เน้นย้ำว่า ผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงทางเพศต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพและความอ่อนไหวอย่างเหมาะสม โดยประกันว่าขั้นตอนปฏิบัติระหว่างการสืบสวนสอบสวนและการไต่สวนคดี จะไม่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายเพิ่มเติมกับผู้เสียหาย

- กำหนดแนวขั้นตอนปฏิบัติอย่างละเอียดด้วยความช่วยเหลือและคำปรึกษาจากผู้ชำนาญการความรุนแรงต่อผู้หญิงที่มีความสามารถ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้เจ้าพนักงานสามารถดำเนินการกับรูปแบบต่าง ๆ ของความรุนแรงทางเพศได้
- ขยายความเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ด้านพยานหลักฐานในคดีความรุนแรงทางเพศ และข้อกำหนดที่จะต้องได้รับ “ความยินยอม” เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนสำหรับพนักงานอัยการและศาล

ควรจัดให้มีการให้คำปรึกษาและการให้ความรู้อย่างต่อเนื่องกับผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในทุกระดับและในหลายภาคส่วน เพื่อให้ทราบถึงความรับผิดชอบในส่วนของคดีความรุนแรงในครอบครัว กิจกรรมดังกล่าวควรจัดขึ้นด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับผู้ชำนาญการจากภาคประชาสังคม รวมทั้งผู้ที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้เสียหายจากความรุนแรงในครอบครัวในไทย โดยควรเป็นกิจกรรมที่พัฒนาขึ้นมาจากแม่แบบการปฏิบัติที่ดีที่สุด

#### การคุกคามทางเพศ

ประกันให้มีการจัดทำและเผยแพร่ร่างข้อบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศในเวลาอันเหมาะสม

ริเริ่มการรับฟังความเห็นอย่างจริงจังเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติร่วมกับหน่วยงานภาคประชาสังคม ผู้ชำนาญการอิสระ และตัวแทนจากกลุ่มชายขอบ

ดำเนินการและประสานงานเพื่อเตรียมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคลากรส่วนอื่น ๆ ในสังคมไทยมีความพร้อมต่อการบังคับใช้ของข้อบัญญัติใหม่ในกฎหมาย ทั้งนี้โดยจัดให้มีการรณรงค์อย่างเป็นผลและมีเป้าหมายเพื่อสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับกฎหมายใหม่และข้อห้ามต่อการคุกคามทางเพศในบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ ทั้งที่เป็นสถาบัน หน่วยงานผู้ให้บริการ หน่วยงานเอกชนและประชาชนทั่วไป

### III. กฎหมายและระเบียบการเข้าเมืองกับการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงข้ามชาติ

ริเริ่มกระบวนการเพื่อจําแนกและบังคับใช้มาตรการด้านกฎหมายที่เป็นผล เพื่อประกันว่าสถานภาพการเข้าเมืองของคนข้ามชาติในไทยไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการคุ้มครองและเยียวยาทางกฎหมายอีกต่อไป ในกรณีที่ต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในไทย กระบวนการดังกล่าวควรพัฒนาขึ้นจากการรับฟังความเห็นอย่างจริงจังกับหน่วยงานภาคประชาสังคมและตัวแทนจากชุมชนคนข้ามชาติ รวมทั้งพัฒนาขึ้นมาจากแม่แบบการปฏิบัติที่ดีที่สุดและจากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้ชำนาญการ

จากประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองและเยียวยาทางกฎหมายที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและกฎหมายใหม่ที่ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศซึ่งจะมีการรับรองนำมาใช้ต่อไป

มาตรการที่เป็นผลควรประกอบด้วย

- ในระยะสั้นควรมีการจัดทำ “ไฟร์วอลล์” ทางกฎหมายเพื่อเป็นกำแพงกันระหว่างการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองกับกลไกคุ้มครองสิทธิ ทั้งนี้โดยประกันให้มีข้อบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิโดยผ่านการปฏิรูปกฎหมายก็ดี การกำหนดเป็นกฎกระทรวง และคำสั่งและนโยบายของรัฐบาลอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อประกันว่าผู้หญิงที่แจ้งความหรือขอรับความช่วยเหลือในกรณีที่ถูกกระทำจากความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศอันเป็นผลมาจากสถานภาพการเข้าเมืองของตน จะไม่ถูกตรวจสอบจากเจ้าพนักงานและหน่วยงาน และจะไม่ถูกจับกุมหรือส่งกลับ ทั้งนี้มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองได้กำหนดข้อยกเว้นของการจับกุมหรือส่งกลับไว้แล้ว
- ในชั้นกลาง ควรจัดทำกรอบกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศและการเข้าเมือง ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ผู้หญิงข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายได้รับการคุ้มครองและเยียวยาทางกฎหมาย ในกรณีที่ถูกระทำด้วยความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศ และให้มีสิทธิที่จะอยู่อาศัยและสามารถทำงาน รวมทั้งมีโอกาที่จะขอรับสิทธิการเป็นพลเมืองในระยะยาวด้วย
- แก่ไขเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนคนเข้าเมืองที่กำหนดให้สถานภาพด้านกฎหมายของคนข้ามชาติ ขึ้นอยู่กับการทำงานให้กับนายจ้างเฉพาะรายไป
- ให้ขยายระยะเวลาในการหานายจ้างใหม่สำหรับแรงงานข้ามชาติ จากที่กำหนดไว้เพียงแค่เจ็ดวัน เพื่อให้มีเวลาเพียงพอ หากต้องการร้องเรียนการละเมิดของนายจ้างเดิม
- ให้ยกเลิกคำสั่งของจังหวัดที่ควบคุมการเดินทางของแรงงานข้ามชาติในบางจังหวัด

#### IV. แก้ไขปัญหาจากระบบกฎหมายแบบพหุนิยมที่กระทบผู้แสวงหาที่พักพิงที่เป็นหญิงและมาจากพม่า

ให้จัดทำกระบวนการเพื่อประกันว่ามีการปรึกษาหารือกับผู้หญิงและตัวแทนของหน่วยงานที่ทำงานด้านการเข้าถึงความยุติธรรมในค่ายอย่างเป็นผล

ให้กำหนดหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลโดยมีตัวแทนที่สำคัญและเกี่ยวข้องจากองค์กรผู้หญิงและหน่วยงานสากลเพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบคดีที่ส่งต่อเข้าสู่ระบบยุติธรรมไทย

ให้เร่งรัดการจัดทำชุดของหลักเกณฑ์ที่เป็นเอกภาพในการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติของระบบยุติธรรมค่าย และประกันให้มีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังกับตัวแทนของผู้หญิงในระหว่างการจัดทำหลักเกณฑ์เหล่านี้ ให้จัดทำแนวปฏิบัติและหลักเกณฑ์ชั่วคราวเพื่อใช้ในปัจจุบัน ประกันให้มีความโปร่งใสและมีความพยายามสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์ใหม่ดังกล่าว

จัดอบรมและให้ความรู้อย่างต่อเนื่องกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องในค่าย รวมทั้งคณะกรรมการค่าย เจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัยและผู้นำแต่ละหย่อมบ้าน เพื่อให้เข้าใจสิทธิของผู้หญิงและเงื่อนไขด้านความยุติธรรม

สนับสนุนทรัพยากรด้านการเงินและมนุษย์เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายกรณีที่ดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมไทย ให้ปรับปรุงสถานที่ในค่ายเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและควบคุมตัวผู้กระทำผิดได้

#### V. แก้ไขปัญหาจากระบบกฎหมายแบบพหุนิยมที่กระทบต่อผู้หญิงมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้

ชะลอการรับรองกฎหมายใหม่เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล จนกว่า

- จะมีการวิเคราะห์ด้านสิทธิมนุษยชนอย่างครอบคลุม โดยคำนึงถึงความเคารพต่อหลักการความเสมอภาคระหว่างเพศ และสอดคล้องกับการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย และการปฏิบัติงานของระบบ
- ให้จัดรับฟังความเห็นอย่างจริงจังกับผู้หญิงมุสลิมกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมาจากจังหวัดที่เกี่ยวข้อง
- แก้ไขร่างกฎหมายเพื่อให้สามารถรับมือกับอุปสรรคในการปฏิบัติตามหลักการด้านสิทธิมนุษยชน

- ประกันว่าเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เสนอซึ่งครอบคลุมกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและกลไกกำกับดูแลควร
- สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพันธกรณีด้านกฎหมายระหว่างประเทศของไทย และมีการนำมาปฏิบัติและตีความในลักษณะที่สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติ
- มีการขยายความว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายก็ต่อเมื่อผู้กรณีเห็นชอบ และการกำหนดให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้หากผู้กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการ
- ขยายความรายละเอียดกระบวนการทบทวนและการอุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้น
- ขยายความรายละเอียดเขตอำนาจศาลตามกฎหมาย และรายละเอียดของคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล
- กำหนดให้ก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ จะต้องมีการประมวลกฎหมายอย่างเป็นทางการโดยคำนึงถึงหลักคำสอนและหลักเกณฑ์ของกฎหมายศาสนาอิสลามที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการตีความข้อบัญญัติต่าง ๆ
- กำหนดทิศทางอย่างชัดเจนในข้อบัญญัติต่าง ๆ ว่าการประมวลกฎหมายเช่นนั้นต้องสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคระหว่างเพศ ตามกฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไทย และจะต้องผ่านการพิจารณาของศาลฎีกา

ทำงานร่วมกับผู้ชำนาญการด้านสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคระหว่างเพศ และคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีการยอมรับอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับข้อกำหนดตามกฎหมายในประเด็นสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติ โดยเป็นการจัดอบรมให้กับคณะไต่เบญญัติธรรม ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและเจ้าพนักงานศาลอื่น ๆ ในจังหวัดชายแดนใต้

แสวงหาความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัด ข้าราชการปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกลางอิสลามประจำจังหวัด เพื่อแก้ไขและจัดการปฏิบัตินอกกฎหมายในจังหวัดยะลาที่เป็นเหตุให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง รวมทั้งการป้องกันผู้หญิงจากการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในบริบทดังกล่าว ทางของไทยจะต้อง

- ย้ำเตือนอย่างชัดเจนและไม่คลุมเครือว่าหน่วยงานของไทยมีหน้าที่ป้องกัน สอบสวน และฟ้องร้องดำเนินคดีต่อพฤติกรรมที่ถือเป็นความผิดทางอาญาร้ายแรง
- แสดงให้เห็นว่า การยอมรับในทางอ้อมต่อความรุนแรงเช่นนั้นของผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานในท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ เป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ และให้เจ้าพนักงานเหล่านี้แจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ได้ทราบต่อไป

## VI. แก้ปัญหาความกลัวและความไม่ไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่

ในแง่การสนับสนุนให้มีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิด รวมทั้งการทำร้ายทางเพศและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ รวมทั้งการรีดไถที่กระทำต่อผู้ที่มาจากกลุ่มชายขอบ ไม่ว่าจะเป็นคนข้ามชาติ ชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง และพนักงานขายบริการทางเพศ ต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- ให้ประกาศอย่างเปิดเผยและชัดเจนว่า จะไม่ยอมรับความผิดใด ๆ ที่กระทำต่อสมาชิกกลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นการกระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ทหาร และข้าราชการอื่น ๆ
- จัดทำและประกาศคำสั่ง ระเบียบและแนวปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ทหาร และข้าราชการส่วนต่าง ๆ โดยเน้นย้ำอย่างชัดเจนถึงจุดประสงค์ที่จะให้เกิดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาเหล่านี้
- กำหนดมาตรการที่เข้มงวดเพื่อป้องกัน สอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีต่อข้อกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดทางอาญา โดยเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ทหาร และข้าราชการอื่น ๆ
- ประกันว่าผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะได้รับสิทธิอย่างเต็มที่ ทั้งด้านการเยียวยาและการชดเชยจากความเสียหายที่ได้รับ
- กำหนดให้สภกโสบสวนที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียง ทั้งนี้เพื่อเสนอข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะต่อประชาชนทั่วไป ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสมาชิกในบางชุมชนอย่างเป็นระบบ

ในการทำงานเดียวกัน ให้มีการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิที่จะได้รับอิสรภาพ การไต่สวนคดีอย่างเป็นธรรมโดยคณะตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจ มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีความเสมอภาคและความเสมอภาคจากการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่สมาชิกชุมชนกลุ่มชายขอบเผชิญ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติการณ์และทัศนคติของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนดังกล่าวควรประกอบด้วย

- จัดทำและประกาศคำสั่ง ระเบียบและแนวปฏิบัติสำหรับศาล เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ทหาร และข้าราชการส่วนต่าง ๆ
- การกำหนดให้มีและการเข้าถึงกลไกเพื่อกำกับดูแลที่เป็นอิสระ กลไกการสอบสวนและความรับผิดชอบอย่างเป็นผลในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิด
- จัดให้มีการอบรมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอสำหรับเจ้าพนักงานในทุกระดับ เพื่อให้เข้าใจถึงหลักการและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและการไม่เลือกปฏิบัติ

ประกันว่าความผิดทางอาญาที่กระทำโดยบุคคล รวมทั้งการทำร้ายทางเพศและความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศในรูปแบบต่าง ๆ และเป็นความผิดต่อสมาชิกชุมชนกลุ่มชายขอบ จะต้องได้รับการสอบสวนอย่างเป็นผลและภายในเวลาอันเหมาะสม ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการฟ้องร้องดำเนินคดี

## VII. พนักงานชายบริการทางเพศ

ริเริ่มการรับฟังความเห็นและการแลกเปลี่ยนอย่างจริงจังกับพนักงานชายบริการทางเพศและผู้ชำนาญการจากภาคประชาสังคม เพื่อจำแนกมาตรการด้านกฎหมายที่เป็นผลเพื่อประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพนักงานชายบริการทางเพศในไทย มาตรการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งประมวลกฎหมายอาญา

กระบวนการดังกล่าวควรยอมรับอย่างชัดเจนว่าพนักงานชายบริการทางเพศเป็นผู้ทรงสิทธิและพึงได้รับสิทธิมนุษยชนทั้งปวงอย่างเต็มที่ในฐานะมนุษย์ และมาตรการด้านกฎหมายที่เป็นผลจะสนับสนุนให้พวกเขาสามารถได้รับและอ้างสิทธิเหล่านั้นได้ดียิ่งขึ้น

มาตรการที่กำหนดขึ้นมาควรตอบสนองความจำเป็นที่ช่วยให้พนักงานชายบริการทางเพศสามารถเข้าถึงและขอรับการคุ้มครองและเยียวยาทางกฎหมาย ตามที่กำหนดในกฎหมายไทย ไม่ว่าจะเป็นในประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายใหม่ที่ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศซึ่งจะมีการรับรองนำมาใช้ต่อไป

ในระยะสั้น มาตรการที่เป็นผลอาจรวมถึงการจัดทำ “ไฟร์วอลล์” ทางกฎหมายเพื่อเป็นกําแพงกั้นระหว่างกฎหมายอาญาที่ห้ามการค้าประเวณีกับกลไกคุ้มครองสิทธิ ทั้งนี้ โดยประกันให้มีข้อบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิโดยผ่านการกําหนดเป็นกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่งและนโยบายของรัฐบาลอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อประกันว่า พนักงานขายบริการทางเพศที่เข้ามาแจ้งความหรือขอความคุ้มครองเมื่อเผชิญกับความรุนแรงเนื่องจากความแตกต่างระหว่างเพศหรือการละเมิดสิทธิแรงงาน จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาหรือถูกปรับตามความผิดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีหรือประมวลกฎหมายอาญา

#### VIII. กฎหมายแรงงานและลูกจ้างทำงานบ้าน

ประกันว่ากฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านที่รอการประกาศใช้ครอบคลุมสิทธิคุ้มครองประการต่าง ๆ สำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน

ดำเนินการและประสานงานเพื่อสนับสนุนให้มีการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับใหม่ที่รอการประกาศใช้อย่างเป็นผล ทั้งนี้โดยผ่านการ

- ประกันว่าเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงาน ผู้พิพากษาศาลแรงงาน และหน่วยงานอื่น ๆ ได้รับแจ้งเมื่อกฎกระทรวงฉบับใหม่มีผลบังคับใช้
- จัดการรณรงค์อย่างเป็นผลและมีเป้าหมายเพื่อสร้างความตระหนักรู้ต่อกฎกระทรวงฉบับใหม่ สำหรับนายจ้างและประชาชนทั่วไป

ดำเนินการทบทวนกฎหมายแรงงานและบทคุ้มครองด้านแรงงานในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคระหว่างเพศและสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย กระบวนการดังกล่าวควรรวมถึงการรับฟังความเห็นอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานภาคประชาสังคม ตัวแทนของกลุ่มแรงงานหญิงชายขอบ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติ และแรงงานหญิงนอกระบบ



## รายนามผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

กรุงเทพมหานครและภาคกลางของประเทศไทย

จันทวิภา อภิสข มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์  
 บุปผา ดุลยเสนี กลุ่มสตรีมุสลิมอาสา  
 นารี เจริญผลพิริยะ กลุ่มสันติอาสาสมัครกึ่งอาชีพ  
 อารีวรรณ จตุทอง นักกฎหมาย  
 ปรียาภรณ์ ชันกำแพงดี มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา  
 ลภัสรดา คุณาไท คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
 มยุรี คุณาไท คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
 จิตรา คชเดช สหภาพแรงงานทนาย อาร์ม  
 อุษา เลิศศรีสันทัด มูลนิธิผู้หญิง  
 ไพศาล ลิขิตปรีชากุล มูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ  
 สุธาดา เมฆรุ่งเรืองกุล สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชาย  
 จีราวัฒน์ มูลศิริ มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์  
 รชเชม มูลตั้งถาวร สหภาพแรงงานทนาย อาร์ม  
 วัลลภา นีละไพจิตร กลุ่มสตรีมุสลิมอาสา  
 บัณฑิต แป้นวิเศษ มูลนิธิเพื่อนหญิง  
 วีระพจน์ ผลจันทร์ มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน  
 ศศิธร พงษ์แสงสุริยะ กลุ่มสตรีมุสลิมอาสา  
 เพชรินทร์ พรมารตรี สหภาพแรงงานทนาย อาร์ม  
 ดาราราย รักษาศิริพงษ์ มูลนิธิผู้หญิง  
 ปาณิสรา สกุลพิชัยรัตน์ เครือข่ายเพื่อนกะเทยไทย  
 สมพงษ์ สระแก้ว มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน  
 อัญชฎาพรข สืบชมภู มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน  
 ศุภาญจน์ตา สุขไผ่ตา มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา  
 นัยนา สุภาพิ่ง มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร  
 อีรดา ศุภะพงษ์ นักวิจัย  
 พัชนี เต็มเปี่ยม สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทย  
 ประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์ สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทย  
 สุรีพร ยูพา องค์การคนพิการสากล ประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก  
 นัสเซอร์ อาจวาริน อนุกรรมการ สภานายความแห่งประเทศไทย  
 ยูฮานี เจ๊ะกา มูลนิธิสถานวัฒนธรรม  
 จะเด็ด เขาวิไล มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล

## ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย

กลุ่มผู้หญิง 16 คนจากประเทศพม่าและตัวแทนจากองค์กร BWU, KW, KWO, PWO, SWAN, WRWAB, WLB

กลุ่มพนักงานบริการทางเพศ 6 คน

กลุ่มตัวแทนจากชุมชนชาติพันธุ์ 5 คน

มณี บุญรอด กลุ่มอนุรักษสิ่งแวดล้อมอุดรธานี

ลิซ ฮิลตัน มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์

ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง มหาวิทยาลัยพะเยา

เบญจมาภรณ์ ลอยมี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เอ็ม ขวัญใหม่ มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์

ซซลวรินทร์ เมืองจันทร์ มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์

คุ่มพงษ์ ภูมิภูเขียว

แจ็กกี้ พอลล็อก มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์

สุนทรี แซ่กิ่ง เครือข่ายผู้หญิงอีสาน

อิตติชัย ศรภักดี หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย

วิชรวลี โทนสูงเนิน อินเตอร์เนชั่นแนล เรสคิว คอมมิติดี

สุรัชย์ วจนะสัตย์ อินเตอร์เนชั่นแนล เรสคิว คอมมิติดี

สมปอง เวียงจันทร์ เครือข่ายสมัชชาคนจน

## ภาคใต้ของประเทศไทย

กลุ่มผู้หญิง 10 คนที่เคยเผชิญกับความรุนแรงในครอบครัว จังหวัดยะลา

กลุ่มผู้หญิง 13 คนจากจังหวัดนราธิวาส

กัลยา เอี้ยวสกุล องค์กรสมัชชาสุขภาพ

ยอดรัก บุญรอดสิทธิ

สุไพบดา เต็ง กลุ่มด้วยใจ

รัชนี เต็นกาญจนศักดิ์

คอลีเยาะ ทะหลี คณะกรรมการเฉพาะกิจกรณีสามจังหวัดชายแดนใต้

อลิสตา หะสาเมาะ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

อัญชณา หีมมิหน๊ะ กลุ่มด้วยใจ

ไหวริยะ เจริญระ

มัสตะ เจ๊ะอูมา

นาซื่อเราะะ เจ๊ะฮะ

เอกจิตรา จันทร์จิตจริงใจ

อิสรา แก้วขาว

จินตนา แก้วขาว

พิชยา แก้วขาว เครือข่ายชุมชนศรีทธา

เมตตา กุณิง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

สารินี มะ กลุ่มด้วยใจ

เตือนใจ มาฮะ เครือข่ายชุมชนศรีทธา

นุรีย์๊ะ มะแตหะ

ทักษิณีย์ โมง

ศุวณดาเนียา มีอริจิง ศูนย์ข่าวอามาน

พัชรี ไหมสุข มูลนิธิเพื่อนหญิง

เสาวคนธ์ ภัคดี เครือข่ายจังหวัดปัตตานี

ณรงค์ พิมสอ

ปาตีเมาะ เปาะอีแตดาโอะ กลุ่มผู้หญิงกับสันติภาพ

แยหน๊ะ สาแลแม

มานิดา สาเล็ง องค์กรภาคประชาชนเพื่อสันติและเศรษฐกิจพอเพียง

เจียมจิตต์ ศิริสุวรรณ องค์กรสมัชชาสุขภาพ

ทาวีชะ ท่วมงาม กลุ่มผู้หญิงกับสันติภาพ

ซารีญาร์ ยูโซ๊ะ กลุ่มผู้หญิงกับสันติภาพ

แวรอหมลี แวบูละ เครือข่ายชุมชนศรีทธา

อับดุลเลาะ หวังนิ

## ส่วนราชการ

พัฒนาวุธ อังคะนาวิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ศิริอร อารมย์ดี กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

กฤษฎา บุญราช ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา

ดล บุญนาค ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำสำนักประธานศาลฎีกา

อภาพพรธน ชลศึกษ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โกสินทร์ หินธาว์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นันทิมา เจริญสุข สำนักงานสวัสดิการสังคม จังหวัดปัตตานี

พิชยา จินาวัดณ์ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

ลัมพันธ์ จินาวัดณ์ นิตกรชำนาญการ สำนักงานจังหวัดยะลา

จันทร์ชม จินตยานนท์ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

ทวี แก้วกสิบ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน

จกมลณี เมฆรัตน์วรกุล ศาลอาญาธนบุรี  
สุรัตน์ พุ่มคง กองอํานวยการรักษาคความมั่นคงภายใน  
เอมอร เสียงใหญ่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม  
อมร ศิลปวิวัฒน์ สํานักงานอธิบดีผู้พิพากษภาค๑  
กวินวดี ศุภพงศ์เทवासกุล สํานักงานกิจการยุติธรรม  
วรพงษ์ ทองไพบูลย์ สํานักงานตำรวจแห่งชาติ  
สมบุญ วัฒนพรมงคล อธิบดีผู้พิพากษา ภาค๑  
วันทนา ท้าวลา กองอํานวยการรักษาคความมั่นคงภายใน

#### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อมรา พงศาพิชญ์  
ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์  
อํัตถิยา เดวีเลาะห์

## ประธาน

ศาสตราจารย์ เบโรน นิคเคน เวนซูเอล่า

## รองประธาน

ผู้พิพากษา จอห์น โควด์ ออสเตรเลีย

ผู้พิพากษา มิเชล ริเวท แคนาดา

## คณะกรรมการบริหาร

ศาสตราจารย์ ไวอิน ดิมทริเชวิก เซอร์เบีย

ศาสตราจารย์ โรเบิร์ต โกลด์แมน สหรัฐอเมริกา

ผู้พิพากษา ยูนิต์ ไคว บอตสวานา

ศาสตราจารย์ เจนนี่ โกลด์ซมิทช์ เนเธอร์แลนด์

## สมาชิกท่านอื่น ๆ

คาร์ลอส อายาลา เวเนซุเอล่า

ศาสตราจารย์ ซานติอาโก คอร์คูอ่า เม็กซิโก

มูฮันด์ อัล-ฮัซซันี ซีเรีย

ศาสตราจารย์ คาทารีนา เดอ อัลบูเคอควี โปรตุเกส

กานิม อัลนัจจารี คูเวต

ดร. ราจีฟ ตาวาน อินเดีย

ศาสตราจารย์ อับดุลลาฮี อัน-นาอิม ซูดาน

เบลิซารีโอ ดอส ซานโตส จูเนียร์ บราซิล

ผู้พิพากษา โซโลมี บาลูนยี บอสซา ยูกันดา

ศาสตราจารย์ หลุยส์ คอสตาลด์ เบค สวิตเซอร์แลนด์

ผู้พิพากษา ฮาซาม บาสทาวีชี อียิปต์

ผู้พิพากษา อลิซาเบธ อีแวก ออสเตรเลีย

อับเดลลาซิช เบนซากรู โมร็อกโก

ศาสตราจารย์ โจเซเน เอ โฟเรนเน่ เยอรมนี

ผู้พิพากษา เอียน บินัน แคนาดา

ดร. กัสทาว กัลโลน จีร์ดัล โคลอมเบีย

ศาสตราจารย์ อเล็กซานเดอร์ บรอสท์ สโลวาเกีย

สเตลแลน การ์ด สวีเดน

ผู้พิพากษา อัซฮาร์ คาซาเลีย แอฟริกาใต้

โรเบอर्टโต จาร์เรตัน ชิลี

ผู้พิพากษา ไมเนส ซิงเฮงโก ซิมบับเว

ศาสตราจารย์ มิเชล ซานชันญูล แซมเบีย

## สมาชิกกิตติมศักดิ์

ศาสตราจารย์ จอร์จ อาบี-ซาบ อียิปต์

ผู้พิพากษา ชาร์ลส มากานดารี มาลาวี

ดร. อเลจานโดร อาร์ตูอิ อูรุกวัย

ผู้พิพากษา ซานจิ โมนาแกงจี บอตสวานา

ผู้พิพากษา พี.เอ็็น. บากวาดิ อินเดีย

ศาสตราจารย์ ลูอิอาห์ โมทอค โรมานี

ดร. บูโทรส บูโทรส กาลี อียิปต์

ศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์ ไทย

วิลเลียม เจ บัทเลอร์ สหรัฐอเมริกา

ดร. จอร์จ เอ็ดเวิร์ด เพน ครูซ อูรุกวัย

ผู้พิพากษา อาร์เธอร์ ซาสคาลสัน แอฟริกาใต้

ศาสตราจารย์ ไมนีก้า ฟินโท อาร์เจนตินา

ผู้พิพากษา มารี โจเซ่ เครสทิน เซนกาล

ศาสตราจารย์ อังเดรีย จี. ริชเทอร์ สหพันธรัฐรัสเซีย

ดาโต๊ะห์ พาวาม คูมาราเวย์มี มาเลเซีย

ศาสตราจารย์ ไนเจล ร็อดลีย์ สหราชอาณาจักร

ศาสตราจารย์ ดาลโม เอ เดอ อาโบร ดัลลารี บราซิล

ศาสตราจารย์ คลาเอช แซนแกวน สวีเดน

ศาสตราจารย์ อัลเฟรดโต เออาเซเบอร์รี ชิลี

ผู้พิพากษา ฟิลลิป เท็กซิเยร์ ฝรั่งเศส

ลอร์ด วิลเลียม กู๊ดฮาร์ท สหราชอาณาจักร

ศาสตราจารย์ โอจิ อุโมซุริคิชิ ไนจีเรีย

ผู้พิพากษา เลนนาท์ โกรล์ สวีเดน

ผู้พิพากษา วิลเลนาส วาดาพาลาส ลิทัวเนีย

ศาสตราจารย์ หลุยส์ โจอีเนฟ ฝรั่งเศส

ผู้พิพากษา อี. โรล ซาฟฟาโรนี อาร์เจนตินา

ผู้พิพากษา พี. เจ. ซี. แคฟทิน เนเธอร์แลนด์

ผู้พิพากษา แคลร์ เลอเคอ ดูบ็อง แคนาดา

ผู้พิพากษา ไมเคิล ดี. เคอร์บี ออสเตรเลีย

ดร. ซอง ฟลาเวียง ลาลีฟ สวิตเซอร์แลนด์

ศาสตราจารย์ โคฟี คูมาโด กานา

ดร. รูตอล์ฟ มาคาเชค ออสเตรีย

อิมรานา จาลาล ฟิจิ

ศาสตราจารย์ ดาเนียล เฮช. มาร์ชานด์ ฝรั่งเศส

ดร. คารินนา มอสคาลเลนโก สหพันธรัฐรัสเซีย

เจ. อาร์. ดับบลิว. เอส. มาวาลลา แทนซาเนีย

ราชิ ซูรานี ปาลเลโตร์โน

ฟรองซัวส์ ซาเวียร์ มบูโยม แคมเอรูน

ศาสตราจารย์ เลย์ลา เซอร์รูจิ แอลจีเรีย

ฟาลี เอส. นารีมาน อินเดีย

ซาวา ฮุสเซน บังกลาเทศ

ศาสตราจารย์ แมนเฟรด โนวัค ออสเตรีย

กัลโนรา อีสันคาโนวา อุซเบกิสถาน

ศาสตราจารย์ เบอร์ตารนด์ จี. รามซาน ภายอานา

อัสมา จาฮานจีร์ ปากีสถาน

เซอร์ ชรีดาธ เอส. รามพาล ภายอานา

ผู้พิพากษา คาลูมู เคนไนอู ตูนิเซีย

ศาสตราจารย์ ดาเนียล อิวเรอริ สวิตเซอร์แลนด์

ศาสตราจารย์ เควิต เครทซ์เมอร์ อิสราเอล

ศาสตราจารย์ คริสเตียน โทมัสทาล เยอรมนี

ศาสตราจารย์ คาซิมียอร์ช เอ็ม. แลนคอสซ์ โปแลนด์

ผู้พิพากษา ไมเคิล เอ. เทรียนทาลิสส์ ไฮปรัส

ผู้พิพากษา เคทิล ลุนด์ นอร์เวย์

ศาสตราจารย์ ฮีโอ ซี. วาน โบเวน เนเธอร์แลนด์

คาฐูร์มา มีโนติ เคนยา

ผู้พิพากษา ลูเซียง วิลด์คาห์เบอร์ สวิตเซอร์แลนด์

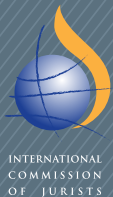
ผู้พิพากษา โจเซ่ อันโทนิโอ มาร์ติน พาลลิน สเปน

ดร. โจเซ่ ซาลาแกท ชิลี

Ensuring access to justice in respect of human rights violations and abuses is at once both a fundamental component of the rule of law and an indispensable element of human rights protection. Yet, in a wide range of contexts and places across the world, women's access to justice often remains illusive. Identifying and addressing the range of structural, legal, and practical obstacles which continue to impede women's access to justice is a vital step in enabling women to claim rights as legal entitlements, seek the accountability of those who transgress them and turn to the law for viable protection and meaningful redress.

---

In 2011 the International Commission of Jurists and the Justice for Peace Foundation initiated a process of consultation, research and discussion to explore the obstacles to justice that women in Thailand continue to face and identify ways in which to address them. This report outlines the main findings that emerged from that process, encapsulating what we heard from women human rights defenders, legal experts, representatives of non- governmental organizations and other stakeholders about women's access to justice in Thailand and presenting a series of recommended action steps.



International Commission of Jurists  
10/1 Soi Ari 2, Phahonyothin Road,  
Samsennai, Phayathai,  
Bangkok 10400, Thailand  
Tel: 662 619 8477, 662 619 8478  
Fax: 662 619 8479

