

# การเข้าถึงความยุติธรรม กรณีความรุนแรงด้วย เหตุแห่งเพศและเพศภาวะในประเทศไทย: การศึกษาข้อมูลเบื้องต้น

พฤศจิกายน 2568



Composed of up to 60 eminent judges and lawyers from all regions of the world, the International Commission of Jurists (ICJ) promotes and protects human rights through the Rule of Law, by using its unique legal expertise to develop and strengthen national and international justice systems. Established in 1952 and active on the five continents, the ICJ aims to ensure the progressive development and effective implementation of international human rights and international humanitarian law; secure the realization of civil, cultural, economic, political and social rights; safeguard the separation of powers; and guarantee the independence of the judiciary and legal profession.

**Access to Justice for Sexual and Gender-Based Violence in Thailand: a Baseline Study**

© Copyright International Commission of Jurists

Published in November 2025

The International Commission of Jurists (ICJ) permits free reproduction of extracts from any of its publications provided that due acknowledgment is given and a copy of the publication carrying the extract is sent to its headquarters at the following address:

International Commission of Jurists  
Rue des Buis 3 P.O. Box 1740  
1211 Geneva 1  
Switzerland  
t: +41 22 979 38 00  
[www.icj.org](http://www.icj.org)

**การเข้าถึงความยุติธรรม กรณีความรุนแรงด้วย  
เหตุแห่งเพศและเพศภาวะในประเทศไทย:  
การศึกษาข้อมูลเบื้องต้น**

พฤศจิกายน 2568

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับนี้ศึกษาและจัดทำโดยสันหวรรณ ศรีสด ที่ปรึกษากฎหมายอาวโส คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists หรือ ICJ) โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์เสาวณีย์ แก้วจุลกาญจน์ รองที่ปรึกษากฎหมาย ให้การสนับสนุนด้านการวิจัย ทำหน้าที่เป็นผู้นำกระบวนการสัมภาษณ์

การทบทวนด้านกฎหมายและนโยบายของรายงานฉบับนี้ดำเนินการโดย Ian Seiderman ผู้อำนวยการอาวโส ฝ่ายกฎหมายและนโยบาย และ Livio Zilli รองผู้อำนวยการโครงการ

ICJ ขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ผ่านการให้สัมภาษณ์และการร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์และข้อค้นพบที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้ เอกสารฉบับนี้นำเสนอผลการศึกษาและข้อวิเคราะห์ของ ICJ อันมิได้จำเป็นต้องสอดคล้องกับมุมมองของผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน

ICJ ใคร่ขอแสดงความขอบคุณต่อผู้ให้การสนับสนุนซึ่งทำให้การจัดพิมพ์รายงานฉบับนี้สามารถเกิดขึ้นได้ ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูตเนเธอร์แลนด์ประจำประเทศไทย

คำแปลอย่างไม่เป็นทางการของรายงานฉบับนี้เป็นภาษาไทยจากต้นฉบับภาษาอังกฤษจัดทำโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์เสาวณีย์ แก้วจุลกาญจน์ ตรวจสอบโดยสันหวรรณ ศรีสด

## คำย่อ

|                  |                                                                                                  |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CAT              | อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี |
| CEDAW            | อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ                                           |
| คณะกรรมการ CEDAW | คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบแห่งสหประชาชาติ                          |
| CERD             | อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ                                      |
| CRC              | อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก                                                                         |
| CRPD             | อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ                                                                   |
| คณะกรรมการ CRPD  | คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติ                                                     |
| ICC              | ศาลอาญาระหว่างประเทศ                                                                             |
| ICCPR            | กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง                                         |
| ICESCR           | กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม                                      |
| ICPPED           | อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ                     |
| สภานายความ       | สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์                                                                     |
| กระทรวงดิจิทัลฯ  | กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม                                                              |
| กระทรวง พม.      | กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์                                                       |
| สปสช.            | สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ                                                                 |
| NSM              | กลไกการคัดกรองระดับชาติ                                                                          |
| OHCHR            | สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ                                                   |
| OSCC             | ศูนย์ฟังใจ                                                                                       |
| SGBV             | ความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะ                                                              |
| SOGIE            | เพศวิถี อัตลักษณ์ทางเพศ และการแสดงออกทางเพศ                                                      |
| TFGBV            | ความรุนแรงทางเพศที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยี                                                        |
| UCS              | ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า                                                                     |
| UNAIDS           | โครงการโรคเอดส์แห่งสหประชาชาติ                                                                   |
| UNCAT            | อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี |
| UNHCR            | สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ                                                      |
| UNODC            | สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ                                               |

|               |                                                                              |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------|
| กระบวนการ UPR | กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ |
| WGDAWG        | คณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิงแห่งสหประชาชาติ              |

## สารบัญ

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. ภูมิหลัง .....                                                                                                      | 8  |
| 1.1 ความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะในประเทศไทย .....                                                               | 8  |
| 1.2 คำอธิบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ.....                                                                             | 10 |
| 1.3 ระเบียบวิธีการค้นคว้าข้อมูล .....                                                                                  | 11 |
| 2. กรอบกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ .....                                                                   | 12 |
| 2.1 กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและมาตรฐานที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ SGBV ..... | 12 |
| 2.2 กฎหมายภายในประเทศว่าด้วยการต่อต้าน SGBV และข้อบกพร่องของกฎหมายดังกล่าว .....                                       | 16 |
| ก. การข่มขืนกระทำชำเรา.....                                                                                            | 18 |
| ข. การคุกคามทางเพศและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยี (TFGBV) .....                                     | 26 |
| ค. การฆ่าที่เกี่ยวข้องกับเพศภาวะ (gender-related killings) หรืออิตถีฆาต (femicide) .....                               | 32 |
| ง. ความรุนแรงในครอบครัว.....                                                                                           | 38 |
| จ. กฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติ .....                                                     | 51 |
| ฉ. กฎหมายว่าด้วยการยุติการตั้งครรภ์.....                                                                               | 56 |
| 3. อุปสรรคที่บุคคลซึ่งอยู่ในสถานการณ์เปราะบางประสบ เนื่องจากกฎหมายที่ขัดแย้ง และระบบยุติธรรมแบบพหุนิยม.....            | 62 |
| 3.1 การกำหนดให้การค้าประเวณีเป็นความผิดทางอาญา.....                                                                    | 63 |
| ก. ผลกระทบของการทำให้เป็นความผิดอาญาต่อการร้องทุกข์คดี GBV .....                                                       | 63 |
| ข. การเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นอย่างจำกัด.....                                                                   | 65 |
| 3.2 การกำหนดให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานเป็นความผิดทางอาญา.....                                              | 68 |
| ก. แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน.....                                                                            | 69 |
| ข. แรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน.....                                                                               | 70 |
| 3.3 สถานะผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่เข้าประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย.....                                   | 71 |
| ก. ความท้าทายที่ผู้ลี้ภัยชาวเมียนมากำลังเผชิญ .....                                                                    | 72 |
| ข. ข้อจำกัดของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในกระบวนการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย (RSD) .....         | 73 |
| 3.4 การพึ่งพาระบบยุติธรรมแบบดั้งเดิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....                                                         | 74 |
| ก. การพึ่งพากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยกลไกทางศาสนาหรือชุมชน .....                                               | 75 |

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ข. การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาเสริมพลังสตรี .....                                          | 77        |
| ค. ความท้าทายในการขอหย่าสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV .....                                   | 77        |
| <b>4. อุปสรรคทางปฏิบัติและด้านทรัพยากรในการเข้าถึงความยุติธรรม .....</b>                  | <b>80</b> |
| 4.1 อคติทางเพศในหมู่ผู้มีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม .....                                   | 80        |
| 4.2 ระบบยุติธรรมที่ไม่คำนึงถึงประเด็นความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะ .....                      | 81        |
| ก. แนวปฏิบัติที่เป็นอันตราย .....                                                         | 81        |
| ข. มาตรการคุ้มครองเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่คำนึงถึงความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะ .....         | 82        |
| ค. การขาดแคลนผู้ให้บริการในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นหญิงที่ผ่านการอบรมอย่างเชี่ยวชาญ ..... | 82        |
| 4.3 การเข้าถึงที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวและรูปแบบการสนับสนุนอื่น ๆ มีจำกัด .....              | 84        |
| 4.4 ขาดการสนับสนุนที่เพียงพอสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV ที่เป็นผู้พิการ .....               | 85        |
| ก. การพึ่งพาผู้ดูแลและการขาดข้อมูลที่เข้าถึงได้ .....                                     | 87        |
| ข. ข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม .....                                            | 87        |
| ค. กฎหมายที่เลือกปฏิบัติและการคงอยู่ของแนวคิดแบบเหมารวมที่เป็นอันตราย .....               | 88        |
| <b>ภาคผนวก 1 .....</b>                                                                    | <b>92</b> |
| <b>ภาคผนวก 2 .....</b>                                                                    | <b>96</b> |
| <b>ภาคผนวก 3 .....</b>                                                                    | <b>97</b> |

## บทสรุปผู้บริหาร

**ความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะ (Sexual and Gender-Based Violence: SGBV)** เป็นรูปแบบหนึ่งของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและแพร่หลายในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่ส่งผลกระทบต่อสตรี เด็กหญิง และบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ แม้ปัญหาดังกล่าวจะมีความร้ายแรง แต่ประเทศไทยยังขาดระบบบันทึกข้อมูลระดับชาติที่มีความเป็นเอกภาพและเป็นระบบเกี่ยวกับ SGBV อีกทั้งยังขาดฐานข้อมูลที่ครอบคลุม ถูกต้อง และเข้าถึงได้

ข้อมูลสถิติทางการที่มีอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะกระจัดกระจาย และส่วนใหญ่จำกัดอยู่เพียงประเด็น “ความรุนแรงในครอบครัว” ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในหลายรูปแบบของ SGBV เท่านั้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่มีอยู่ แม้เพียงบางส่วนก็สะท้อนถึงสถานการณ์ที่น่าวิตกอย่างยิ่ง เนื่องจากมีรายงานเหตุการณ์หลายพันกรณีต่อปีถูกรวบรวมโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตลอดจนกรณีอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่ถูกรายงานผ่านหน่วยงานรัฐและกลไกต่าง ๆ แต่อัตราการดำเนินคดียังคงอยู่ในระดับต่ำมาก ในขณะที่ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาและผลของคดีมีอย่างจำกัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างเชิงโครงสร้างด้านความรับผิดชอบ การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้รอดชีวิตจาก SGBV อย่างมีนัยสำคัญ

การศึกษาข้อมูลเบื้องต้น (Baseline Study) ฉบับนี้จัดทำโดยคณะกรรมการนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists: ICJ) โดยได้รับการสนับสนุนจากสถานเอกอัครราชทูตเนเธอร์แลนด์ประจำประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กรอบกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะ (SGBV) ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายดังกล่าวในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การศึกษาฉบับนี้อาศัยข้อมูลจากงานวิจัยและการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลากหลายภาคส่วน รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม ทนายความ ผู้พิพากษา นักวิชาการ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

### ข้อค้นพบสำคัญ

#### 1. ข้อบกพร่องในกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับ SGBV

**การข่มขืนกระทำชำเรา** นิยามความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราในประมวลกฎหมายอาญาของไทยยังมิได้ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญเรื่อง “การขาดความยินยอมโดยเสรีและสมัครใจ” และยังไม่ครอบคลุมการล่วงล้ำทางเพศทุกรูปแบบที่เกิดขึ้นโดยปราศจากความยินยอมของผู้ถูกระทำ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจและอัยการยังคงให้ความสำคัญกับการแสดง “การขัดขืนทางร่างกาย” มากกว่าการพิจารณาถึง “การขาดความ

ยินยอม” รวมถึงกรณีที่ความยินยอมไม่อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากสถานการณ์บีบบังคับหรือการครอบงำเชิงอำนาจ นอกจากนี้ แนวปฏิบัติในการสอบสวนผู้เสียหายยังสะท้อนทัศนคติและอคติทางเพศที่อันตราย

**การคุกคามทางเพศ** กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศในประเทศไทยยังคงกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กฎหมายแรงงาน และบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับ “การกระทำอนาจาร” โดยนิยามทางกฎหมายมีลักษณะค่อนข้างแคบ ไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายแต่ละฉบับ บทลงโทษที่ต่ำไม่สอดคล้องกับความรุนแรง และไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

**ความรุนแรงบนฐานเพศภาวะที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยี (TFGBV)** ประเทศไทยยังขาดกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมและเฉพาะเจาะจงในการรับมือกับ TFGBV ส่งผลให้การละเมิดในโลกออนไลน์ เช่น การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยมิชอบ (doxxing) การขู่กรรโชกทางเพศ (sextortion) และการเผยแพร่ภาพหรือข้อมูลส่วนตัวเชิงลับโดยไม่ได้รับความยินยอม ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือการเยียวยาอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ขณะเดียวกัน บทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ เช่น ความผิดเกี่ยวกับ “ลามกอนาจาร” และความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์นั้นบทบัญญัติมีถ้อยคำที่กว้างและคลุมเครือ อาจถูกนำมาใช้ในลักษณะที่จำกัดการแสดงออกทางเพศโดยสมัครใจ ส่งผลเป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงออก

**อัตถิฆาตหรือพฤติกรรมเจตนาฆ่าเพียงเพราะเหยื่อเป็นเพศหญิง (Femicide)** ประเทศไทยยังไม่มี การรับรองความผิดฐานเฟมิไซด์ หรือการฆ่าโดยมีแรงจูงใจจากเพศภาวะ ให้เป็นความผิดเฉพาะหรือเหตุเพิ่มโทษ ในกฎหมายอาญา กลับกันกลับปรากฏหลักฐานว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับ “บันดาลโทษ” มักถูกนำมาใช้เพื่อลดโทษ ให้แก่ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้ชายในคดีที่มีลักษณะเข้าข่ายเฟมิไซด์ต่อคนรักปัจจุบันหรืออดีตคนรัก แต่ในทางกลับกัน ผู้หญิงที่ใช้กำลังเพื่อตอบโต้หรือป้องกันตนเองจากความรุนแรงที่ตนตกเป็นเหยื่อมายาวนานกลับมัก ไม่ได้รับการพิจารณาเหตุบรรเทาโทษในลักษณะเดียวกัน

**ความรุนแรงในครอบครัว** พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีลักษณะที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ และในบางส่วนมีแนวโน้มถดถอยจากหลักการคุ้มครองผู้รอดชีวิต นิยามคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” และ “บุคคลในครอบครัว” นั้นแคบ มักไม่ครอบคลุมคู่รักที่ไม่ได้อาศัยอยู่ร่วมกันหรือคู่ชีวิตโดยพฤตินัย ความผิดมีอายุความที่สั้น ระบบโดยรวมยังคงให้ความสำคัญกับการประนีประนอมและ “ความปรองดองของครอบครัว” มากกว่าการคุ้มครองความปลอดภัย และสิทธิของผู้รอดชีวิต นอกจากนี้ บทลงโทษสำหรับความรุนแรงในครอบครัวยังมีความรุนแรงต่ำกว่าความผิดในลักษณะเดียวกันตามกฎหมายอาญาทั่วไป อีกทั้ง มาตรการคุ้มครอง เช่น คำสั่งคุ้มครองหรือคำสั่งห้ามกระทำการ กลับไม่ค่อยถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ความเสมอภาคทางเพศ** พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศได้จัดตั้งกลไกการร้องเรียนเมื่อเกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศไว้แล้ว แต่ยังคงมีข้อยกเว้นที่มีขอบเขตกว้าง ได้แก่ เหตุด้านศาสนาหรือความมั่นคง อีกทั้งไม่ครอบคลุมการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเพศวิถี อัตลักษณ์ทางเพศ และการแสดงออกทางเพศ (SOGIE) ให้ชัดเจน การบังคับใช้ในทางปฏิบัติยังได้รับผลกระทบจากระดับการรับรู้ของสาธารณะต่อกลไกดังกล่าวที่ยังอยู่ในระดับต่ำ ตลอดจนความล่าช้าในกระบวนการอุทธรณ์ ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติที่ครอบคลุมบุคคลทุกกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**การยุติการตั้งครรภ์** การยุติการตั้งครรภ์หลังอายุครรภ์ 12 สัปดาห์ยังคงถูกกำหนดให้เป็นความผิดอาญาในบางกรณี โดยมีข้อยกเว้นที่จำกัด การเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ยังมีอยู่เฉพาะในสถานพยาบาลบางแห่ง ขณะที่นโยบายภายในของโรงพยาบาลและการ “ปฏิเสธด้วยเหตุแห่งมโนธรรม” ของผู้ให้บริการทางการแพทย์ยิ่งสร้างอุปสรรคเพิ่มเติมต่อการเข้าถึงบริการดังกล่าว ความอับอายทางสังคมและการขาดข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนยังส่งผลให้ผู้หญิงจำนวนหนึ่งต้องเผชิญกับการยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่ปลอดภัย อันนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อสุขภาพและชีวิต

## 2. กฎหมายที่ขัดแย้ง การทำให้เป็นความผิดทางอาญา และระบบยุติธรรมแบบพหุนิยม

กฎหมายและแนวปฏิบัติบางประการสร้างอุปสรรคเพิ่มเติมให้แก่ผู้รอดชีวิตที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง ได้แก่

**พนักงานบริการ** การคงสถานะความผิดทางอาญาของการค้าประเวณี ความผิดฐาน “ลามกอนาจาร” และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ส่งผลให้ผู้ประกอบอาชีพพนักงานบริการต้องอยู่ในภาวะเสี่ยงสูง และไม่กล้ารายงานเหตุ SGBV รวมถึงตกเป็นเหยื่อของการละเมิดจากเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลอื่น ๆ นอกจากนี้ ข้อจำกัดที่ถูกกำหนดขึ้นในปี พ.ศ. 2566 ได้ส่งผลเป็นการลดทอนการเข้าถึงบริการเพื่อป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี เช่น ยาต้านไวรัส PrEP และ PEP ผ่านช่องทางบริการสุขภาพที่จำเป็นและปราศจากการตีตราของกลุ่มพนักงานบริการอย่างมีนัยสำคัญ

**แรงงานข้ามชาติ** แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารอนุญาตทำงานมักไม่กล้ารายงานเหตุ SGBV เนื่องจากความหวาดกลัวต่อการถูกจับกุม ควบคุมตัว หรือส่งกลับประเทศ แม้ว่าตนเองจะเป็นผู้เสียหายก็ตาม ส่วนแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารอนุญาตทำงานก็ยังคงเผชิญข้อจำกัดจากกฎระเบียบเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายและการเปลี่ยนนายจ้าง ซึ่งอาจทำให้แรงงานต้องติดอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดหรือเอารัดเอาเปรียบ

**ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย** ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีสัญญาวาด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารปี ค.ศ. 1967 อีกทั้งกระบวนการตามกลไกการคัดกรองระดับชาติ (National Screening Mechanism:

NSM) กลับมีความล่าช้า ผู้ลี้ภัยที่พำนักอยู่นอกพื้นที่พักพิงจึงมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกจับกุม ควบคุมตัว หรือส่งกลับประเทศต้นทาง เช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร ซึ่งส่งผลให้ผู้ลี้ภัยจำนวนมากไม่กล้ารายงานเหตุ SGBV นอกจากนี้ ความกังวลเกี่ยวกับการละเมิดหลักการห้ามผลักดันกลับไปสู่ภาวะอันตราย (non-refoulement) ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้รอดชีวิตจาก SGBV ไม่กล้าเปิดเผยหรือรายงานเหตุการณ์ความรุนแรง

**จังหวัดชายแดนภาคใต้** กลไกระงับข้อพิพาททางศาสนาและชุมชนยังคงถูกนำมาใช้ในกรณี SGBV อย่างแพร่หลาย ทว่ากลไกดังกล่าวขาดหลักประกันด้านความปลอดภัยและความรับผิดชอบ มักให้ความสำคัญกับการประนีประนอม อยู่ภายใต้บทบาทนำของผู้นำชายในชุมชนเป็นหลัก และไม่มีความเชื่อมโยงกับกลไกยุติธรรม กระแสหลักของรัฐ ผู้หญิงมุสลิมที่ประสงค์จะขอหย่าด้วยเหตุความรุนแรงในครอบครัวก็ต้องเผชิญกระบวนการตามกฎหมายอิสลามที่ใช้ระยะเวลานาน ประสบข้อจำกัดด้านการเข้าถึงบ้านพักฉุกเฉิน การช่วยเหลือทางกฎหมาย และการสนับสนุนทางการเงิน

### 3. อุปสรรคในทางปฏิบัติและด้านทรัพยากร

ผู้รอดชีวิตจาก SGBV ต้องเผชิญอุปสรรคหลายประการในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงอคติทางเพศของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษา ซึ่งส่งผลให้เกิดการตำหนิผู้รอดชีวิต การทำให้เกิดความอับอาย และการกระทำซ้ำที่สร้างบาดแผลทางจิตใจ กระบวนการที่คำนึงถึงความอ่อนไหวและความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะของผู้รอดชีวิต เช่น ห้องรอแยก การให้ปากคำผ่านวิดีโอ และการจำกัดการสอบปากคำซ้ำ ยังถูกนำมาใช้ไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดเจ้าหน้าที่ตำรวจหญิง ล่าม และทนายความหญิงที่ได้รับการอบรมด้าน SGBV เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะนอกเขตกรุงเทพมหานคร

การให้บริการสนับสนุนผู้รอดชีวิตยังมีข้อจำกัด ประเทศไทยยังไม่มีที่พักพิงของรัฐสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV รวมถึงความรุนแรงในครอบครัวโดยเฉพาะ ศูนย์พึ่งได้ (One-Stop Crisis Center: OSCC) มีมาตรฐานการดำเนินงานที่ไม่สม่ำเสมอ ขณะที่การบริการให้คำปรึกษาและการดูแลด้านสุขภาพจิตระยะยาวมีอยู่อย่างจำกัด

ผู้พิการมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกกระทำความรุนแรง แต่มีอุปสรรคมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ในการเข้าถึงความยุติธรรม ทั้งจากการขาดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงสถานีตำรวจและศาล ขาดข้อมูลและการสื่อสารในรูปแบบที่เหมาะสม ตลอดจนขาดล่ามหรือบริการช่วยเหลืออื่น ๆ การที่ต้องพึ่งพาผู้ดูแล ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้พิการยิ่งเปราะบางมากขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องเผชิญกับกฎเกณฑ์ด้านพยานหลักฐานที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ อุปสรรคเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการรายงานเหตุการณ์ที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ภาวะลอยนวลพันผิด และการที่ปัญหาถูกมองข้ามไป

## ข้อเสนอแนะสำคัญ

เพื่อให้กรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศไทยสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และเพื่อให้ผู้รอดชีวิตจาก SGBV สามารถเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ งานศึกษานี้เสนอให้ประเทศไทยดำเนินการดังต่อไปนี้

- ปฏิรูปกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราและความผิดเกี่ยวกับเพศอื่น ๆ โดยให้บัญญัตินิยามความผิดบนพื้นฐานของ “ความยินยอม” (consent-based) ครอบคลุมการล่วงล้ำทางเพศทุกรูปแบบที่ปราศจากความยินยอม ชี้แจงประเด็นว่าด้วยความยินยอมและสถานการณ์ที่มีลักษณะการบีบบังคับ ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดข้อยกเว้นหรือเหตุบรรเทาโทษในกรณีผู้กระทำผิดและผู้รอดชีวิตเป็นคู่สมรสหรือคู่รัก และยกเลิกโทษประหารชีวิตในทุกกรณี
- ออกกฎหมายที่ครอบคลุมการคุกคามทางเพศและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะที่เกิดขึ้นโดยใช้เทคโนโลยี (TFGBV) โดยกำหนดนิยามที่ชัดเจน บทลงโทษที่เหมาะสม และให้อำนาจศาลในการกำหนดและออกมาตรการคุ้มครอง รวมทั้งปรับปรุงถ้อยคำเกี่ยวกับความผิดฐาน “ลามกอนาจาร” ให้มีขอบเขตแคบลง
- แก้ไขปัญหาอัตถิฆาต (Femicide) และการลงโทษที่เลือกปฏิบัติ โดยการรับรองให้แรงจูงใจที่เกี่ยวข้องกับอคติทางเพศเป็นเหตุเพิ่มโทษหรือกำหนดเป็นความผิดเฉพาะ ป้องกันการใช้ข้ออ้าง “บันดาลโทสะ” ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติทางเพศ และให้ความสำคัญกับการพิจารณาประวัติผู้รอดชีวิตที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงอย่างยาวนานและตัดสินใจใช้กำลังตอบโต้
- ปฏิรูปกรอบกฎหมายว่าด้วยความรุนแรงในครอบครัวให้มีบทนิยามที่ครอบคลุม กำหนดให้ความผิดฐานความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดที่ไม่อาจยอมความได้ ขยายอายุความหรือกำหนดไม่ให้มีอายุความ และเปิดทางให้พนักงานมีอำนาจริเริ่มดำเนินคดีได้เอง (*ex officio*) จำกัดการใช้กระบวนการประนีประนอมเฉพาะกรณีที่ผู้รอดชีวิตริเริ่มเองโดยเสรี พร้อมมีหลักประกันคุ้มครองที่เหมาะสม จัดให้มีบทลงโทษที่เหมาะสม ตลอดจนจัดให้มีที่พักพิงเฉพาะ มีมาตรการคุ้มครอง แก้ไข และปรับพฤติกรรมผู้กระทำความรุนแรง และการจัดสรรงบประมาณเฉพาะเพื่อรองรับการคุ้มครองและการเยียวยาผู้รอดชีวิต
- ปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยบัญญัติให้การคุ้มครองครอบคลุมเหตุแห่งวิถีเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และการแสดงออกทางเพศ (SOGIE) อย่างชัดเจน ยกเลิกข้อยกเว้นที่มีขอบเขตกว้างซึ่งอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ และเร่งรัดการตรากฎหมายว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติที่มีความครอบคลุม

- ยกเลิกการทำให้การยุติการตั้งครรภ์และพนักงานบริการเป็นความผิดทางอาญา และรับรองการเข้าถึงการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยและถูกกฎหมาย การดูแลหลังยุติการตั้งครรภ์ การป้องกันเอชไอวี รวมถึงรับประกันว่าบริการด้านอนามัยการเจริญพันธุ์และสุขภาพทางเพศอื่น ๆ มีความพร้อมเข้าถึงได้ เหมาะสม และมีคุณภาพสำหรับทุกคน
- ขจัดอุปสรรคด้านกฎหมายคนเข้าเมืองและระบบคุ้มครองผู้ลี้ภัย โดยอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติ ผู้ขอแสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยสามารถรายงานเหตุ SGBV ได้โดยปราศจากความเสี่ยงต่อการถูกจับกุม ควบคุมตัว หรือส่งกลับประเทศต้นทาง พร้อมทั้งปฏิรูปกลไกการคัดกรองระดับชาติ (National Screening Mechanism: NSM) และตรากฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสถานะของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย
- รับรองว่าคดีความรุนแรงทางเพศจะไม่ถูกส่งต่อไปยังกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยอัตโนมัติ ไม่ว่าจะเป็นกลไกไม่เป็นทางการ กลไกทางศาสนา หรือชุมชน รวมถึงในจังหวัดชายแดนใต้ รับประกันว่าผู้รอดชีวิตได้รับแจ้งถึงสิทธิของตนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย และอนุญาตให้ใช้กลไกการระงับข้อพิพาททางเลือกได้เฉพาะเมื่อมีความยินยอมโดยเสรีและด้วยความเข้าใจ พร้อมด้วยมาตรการคุ้มครองที่เข้มแข็ง
- เสริมสร้างหลักประกันด้านพยานหลักฐานและกระบวนการพิจารณา โดยปรับปรุงแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และศาลให้สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ขจัดอคติและแนวคิดแบบเหมารวมทางเพศ รับรองกระบวนการที่ยึดผู้รอดชีวิตเป็นศูนย์กลางและคำนึงถึงบาดแผลทางใจ (trauma-informed) รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านความรุนแรงทางเพศ และเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่และล่ามสตรีที่ผ่านการอบรมเฉพาะทางอย่างเหมาะสม
- ขยายและจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอให้กับที่พักพิงฉุกเฉินของรัฐ บ้านพักระยะยาวที่ปลอดภัย และบริการทางการแพทย์ จิตสังคม และการให้คำปรึกษาที่คำนึงถึงบาดแผลทางใจ รวมทั้งจัดงบประมาณเฉพาะสำหรับการช่วยเหลือผู้รอดชีวิต
- รับรองการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV ที่เป็นผู้พิกار โดยรับประกันการเข้าถึงด้านกายภาพ ข้อมูล และการสื่อสาร จัดให้มีการฝึกอบรมอย่างครอบคลุมแก่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับสิทธิของผู้พิกار และรับรองสิทธิของผู้พิกارในการให้การเป็นพยานได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น

(คำแปลเป็นภาษาไทยจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

- เก็บรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข้อร้องเรียนกรณี SGBV ที่ถูกแยกตามกลุ่มต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและพัฒนาการเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

## 1. ภูมิหลัง

### 1.1 ความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะในประเทศไทย

ความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะในประเทศไทย(SGBV)<sup>1</sup> ยังคงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและแพร่หลายทั่วประเทศไทย โดยส่งผลกระทบต่อสตรี เด็กหญิง และบุคคลที่มีการแสดงออกทางเพศไม่สอดคล้องกับเพศกำเนิด แม้ปัญหาจะมีความร้ายแรง แต่ประเทศไทยยังขาดระบบบันทึกข้อมูลที่มีความสม่ำเสมอ และแทบไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับ SGBV ที่สามารถเข้าถึงได้อย่างแท้จริง

ข้อมูลทางการที่เปิดเผยต่อสาธารณะมีเฉพาะกรณี “ความรุนแรงในครอบครัว” ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในรูปแบบของ SGBV และมักถูกดึงมาจากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่บันทึกไว้ในหมวด “ความรุนแรง”<sup>2</sup> โดยไม่จำแนกประเภทอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กระทรวง พม.) รายงานว่า ในปี 2567 พบผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัวจำนวน 4,833 ราย โดยร้อยละ 71 เป็นเหตุความรุนแรงที่เกิดจากบุคคลภายในครอบครัว และอีกร้อยละ 29 เกิดขึ้นนอกบริบทครอบครัว จากจำนวนดังกล่าว ร้อยละ 73 เป็นการทำร้ายร่างกาย ร้อยละ 16.8 เป็นการล่วงละเมิดทางเพศ และอีกร้อยละ 10 เป็นการทอดทิ้งหรือรูปแบบอื่นของการคุกคามทางเพศ<sup>3</sup> ในจำนวนผู้รอดชีวิตทั้งหมดนี้ ร้อยละ 72 เป็นผู้หญิง และร้อยละ 29 ระบุว่าเป็นผู้ชาย กระทรวง พม.ยังระบุว่า เมื่อรวมจำนวนเหตุความรุนแรงที่ถูกรายงานทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้หญิง เด็ก และความรุนแรงในครอบครัว พบว่าโดยเฉลี่ยมีผู้ประสบความรุนแรงมากถึง 42 คนต่อวัน อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจสรุปได้ว่าจำนวนผู้ประสบเหตุซึ่งเป็นสตรีและเด็กในรายงานดังกล่าวเข้าข่ายเป็น SGBV<sup>4</sup>

ข้อมูลเชิงลึกที่จัดเก็บโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเดิมมักมีการจัดทำรายงานประจำปีอย่างครอบคลุม กลับยังไม่มีการอัปเดตหลังปีพ.ศ. 2565 ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวรวบรวมข้อมูลจาก 15 หน่วยงานหลัก ทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรภาคประชาสังคม ตลอดจนข้อมูลจากกระทรวงพม. เองโดยพบข้อเท็จจริงที่น่ากังวลว่าในปีพ.ศ. 2565 มีการบันทึกเหตุ “ความรุนแรง” รวมทั้งสิ้น 24,288 เหตุการณ์ ซึ่งจำนวน 15,707 เหตุการณ์ (ร้อยละ 64.83) จัดอยู่ในประเภทความรุนแรงในครอบครัว<sup>5</sup> แม้อาจมีความซ้ำซ้อนของข้อมูลที่ถูกรายงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แต่ถ้าพิจารณาจากแคสติดิจิทัลของกระทรวงพม.

<sup>1</sup> คำจำกัดความของถ้อยคำต่าง ๆ ที่ใช้ในบริบทของ SGBV ได้จัดทำไว้ในภาคผนวกของรายงาน (ดูภาคผนวก 1)

<sup>2</sup> ข้อจำกัดดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญมาจากบทบัญญัติในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งกำหนดเพียงหน้าที่จัดทำรายงานแสดงจำนวนคดีการกระทำความรุนแรงในครอบครัวเท่านั้น ขณะที่กรณี SGBV ในรูปแบบอื่นยังไม่มีข้อกำหนดหรือกลไกการรายงานที่เทียบเคียงกัน

<sup>3</sup> จากรายงานข่าวไม่ปรากฏชัดเจนว่าความแตกต่างระหว่าง “การล่วงละเมิดทางเพศ” กับ “การกระทำอนาจาร” คืออะไร

<sup>4</sup> สำนักข่าว the Reporters, ‘วราวุธ ชี้ปัญหาความรุนแรงในสังคมไทยเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่เป็นความรุนแรงในครอบครัว,’ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 โปรดดู <https://today.line.me/th/v3/article/RBMQE6Y>

<sup>5</sup> กระทรวง พม., ‘รายงานข้อมูลสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว,’ พ.ศ.2565, หน้า 72 อย่างไรก็ตาม ลักษณะของเหตุ ‘ความรุนแรง’ ที่เหลือยังไม่ชัดเจนว่าเข้าข่ายเป็นกรณีของ SGBV หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างของวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

พบว่า จำนวนกรณีความรุนแรงในครอบครัวที่ได้รับรายงานในปีพ.ศ. 2567 เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2565 โดยในปีพ.ศ. 2565 กระทรวงพม. ได้รับแจ้งเหตุจำนวน 2,146 กรณีผ่านสายด่วนของกระทรวง และ มีอีก 731 กรณีที่ถูกรายงานโดยบ้านพักเด็กและครอบครัวของกระทรวง พม.

ตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มสะท้อนเพียงส่วนหนึ่งของ SGBV ที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น อันเป็นผลจากการรายงาน เหตุที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ความอับอายและการตีตราทางสังคม อคติในโครงสร้างสังคม ตลอดจนข้อเท็จจริงที่ว่า ข้อมูลดังกล่าวจำกัดเฉพาะเหตุการณ์ที่ถูกบันทึกว่าเป็นความรุนแรงในครอบครัว จึงมิได้ครอบคลุมรูปแบบอื่น ๆ ของ SGBV

แม้จำนวนเหตุความรุนแรงที่มีการรายงานจะอยู่ในระดับสูงมาก แต่อัตราการดำเนินคดีในคดี ความรุนแรงในครอบครัวกลับอยู่ในระดับที่ต่ำจนไม่อาจยอมรับได้ ข้อมูลของกระทรวง พม. ระบุว่าในปีพ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นปี เดียวกับที่มีการบันทึกเหตุความรุนแรงในครอบครัวจำนวน 15,707 เหตุการณ์นั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้ดำเนินคดี ที่จัดอยู่ในประเภทความรุนแรงในครอบครัวเพียง 8 คดี และมี เพียง 207 คดีเท่านั้น ที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลโดยตรง<sup>6</sup> แม้การแจ้งเหตุทุกกรณีอาจไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การดำเนินคดี แต่ช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างจำนวนข้อกล่าวหาที่มีการ รายงานกับจำนวนคดีที่ดำเนินคดี สะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องอย่างมีนัยสำคัญในด้านกลไกความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ จากคำบอกกล่าวของผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้กรณีความรุนแรงบางส่วนจะเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาคดี แต่การดำเนินคดีทางกฎหมายก็มักไม่ได้คำนึงถึงมิติความอ่อนไหวทางเพศภาวะ (gender-sensitive) อย่างเพียงพอ ส่งผลให้ผู้รอดชีวิตต้องเผชิญกับการเป็นเหยื่อซ้ำซ้อนทางความรุนแรง (re-victimization) ซึ่งยิ่งส่งผลให้มีอัตราการถอนตัวออกจากกระบวนการยุติธรรมอยู่ในระดับสูง นอกจากนี้ ยังไม่มีข้อมูลหรือสถิติ ทางการที่เปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับโทษที่ศาลได้กำหนดแก่ผู้กระทำความผิดที่ถูกพิพากษาลงโทษ หรือผลการดำเนินคดี โดยรวมในแต่ละกรณี

ข้อบกพร่องที่ปรากฏในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เกิดขึ้นและดำรงอยู่จากปัจจัยหลายประการ รวมถึงการขาด กฎหมายที่จำเป็น การมีบทบัญญัติที่ไม่เพียงพอ หรือการบังคับใช้กฎหมายที่ล้มเหลว ซึ่งล้วนเป็นการดำเนินการที่ขัด ต่อพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทยภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและ มาตรฐานที่เกี่ยวข้อง ประเด็นสำคัญที่พบ ได้แก่ นิยามทางกฎหมายที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ครอบคลุม ช่องว่างในการ ค้ำครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบ การไม่บัญญัติองค์ประกอบความผิดหรือประเภทอาชญากรรมที่จำเป็น การกำหนด หลักเกณฑ์ว่าด้วยเหตุเพิ่มโทษและเหตุบรรเทาโทษรวมถึงการกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสม และบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วย อายุความที่ก่อให้เกิดปัญหา นอกจากนี้กระบวนการยุติธรรมทางอาญายังมีแนวโน้มที่จะตอกย้ำรูปแบบการเลือก ปฏิบัติ ความเชื่อที่เป็นอันตราย และแนวคิดแบบเหมารวมทางเพศภาวะที่ปรากฏในสังคมในวงกว้าง การเข้าถึงความ ยุติธรรมและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะสำหรับบุคคลที่มีอัตลักษณ์ซ้อนทับ รายงานฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์ปัญหาความขัดกันของกฎหมายและนโยบาย รวมถึงระบบยุติธรรม

<sup>6</sup> กระทรวง พม., ‘รายงานข้อมูลสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว,’ พ.ศ. 2565, หน้า 67 และ 71

แบบพหุนิยมของประเทศไทย โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มชายขอบ เช่น ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย แรงงานข้ามชาติ พนักงานบริการ และชุมชนมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

## 1.2 คำอธิบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ

เพื่อตอบสนองต่อข้อกังวลดังกล่าว และด้วยการสนับสนุนจากสถานเอกอัครราชทูตเนเธอร์แลนด์ประจำประเทศไทย คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) ได้ดำเนินการศึกษาฐานข้อมูลเบื้องต้น เพื่อวิเคราะห์กฎหมาย มาตรการ และยุทธศาสตร์ที่ประเทศไทยมีอยู่ในการจัดการกับปัญหา SGBV การศึกษานี้ได้ระบุช่องว่างที่สำคัญทั้งในเชิงโครงสร้างของกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงข้อบกพร่องด้านการไกล่เกลี่ยวาทะที่มีอยู่สำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเชิงรูปธรรมและเฉพาะเจาะจงต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างและปรับปรุงกรอบกฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

รายงานการศึกษาเบื้องต้นฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการระยะเวลา 2 ปี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสถานเอกอัครราชทูตเนเธอร์แลนด์ประจำประเทศไทย ภายใต้โครงการ ‘การเสริมสร้างการเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้ประสบปัญหาความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ’ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบและส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV โดยใช้แนวทางสิทธิมนุษยชนและหลักการยึดถือผู้รอดชีวิตเป็นศูนย์กลาง (rights-based and survivor-centric approach)

นอกจากนี้ รายงานการศึกษาข้อมูลพื้นฐานฉบับนี้ยังได้ปรับปรุงข้อมูลจากรายงานปี พ.ศ. 2555 เรื่อง การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง: สำนวนอุปสรรคและการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น ซึ่งจัดทำร่วมกันระหว่างคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) และมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ (“รายงาน ICJ และ JPF ปีพ.ศ. 2555”) <sup>7</sup> รายงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการปฏิรูปทั้งในด้านกฎหมายและมาตรการเชิงปฏิบัติเพื่อแก้ไขอุปสรรคด้านกระบวนการยุติธรรมที่สตรีทั่วประเทศไทยต้องเผชิญ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเชิงปฏิรูปส่วนใหญ่ยังคงไม่ได้รับการดำเนินการจนถึงปัจจุบัน

การศึกษานี้ยังได้พิจารณาและต่อยอดจากข้อเสนอต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ (คณะกรรมการ CAT) ซึ่งจัดทำร่วมกันโดย ICJ และ SHero Thailand เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2567 ก่อนการพิจารณารายงานประเทศฉบับที่สองของประเทศไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี

<sup>7</sup> ICJ และ JPF, ‘การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง: สำนวนอุปสรรคและการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น,’ สิงหาคม พ.ศ. 2555, โปรดดู <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/08/ICJ-JPF-Report-Thailand-Womens-Access-to-Justice.pdf> (รายงาน ICJ และ JPF พ.ศ. 2555)

(UNCAT) (“ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero”)<sup>8</sup> ตลอดจนรายงานร่วมที่ ICJ และ SHero Thailand จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีแห่งสหประชาชาติ (คณะกรรมการ CEDAW) เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2568 ก่อนการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (CEDAW) ของประเทศไทย ฉบับที่ 8<sup>9</sup>

### 1.3 ระเบียบวิธีการค้นคว้าข้อมูล

รายงานการศึกษาข้อมูลพื้นฐานฉบับนี้อาศัยข้อมูลจากการวิจัยทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 26 ราย (ดูภาคผนวก 2) ได้แก่ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านการขจัด SGBV ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ตลอดจนทนายความและผู้พิพากษาซึ่งมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับ SGBV ตัวแทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ

การวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และยึดถือหลักการและแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ใน *คู่มือสำหรับนักปฏิบัติ ฉบับที่ 12 ของ ICJ ว่าด้วยการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้หญิงในความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ*<sup>10</sup> เป็นกรอบสำคัญในการพิจารณา รายงานฉบับนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน ได้แก่ (1) กรอบกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง (2) อุปสรรคที่บุคคลในสถานการณ์เปราะบางต้องเผชิญ อันเนื่องมาจากกฎหมายที่ขัดแย้งกันและระบบยุติธรรมแบบพหุนิยม และ (3) อุปสรรคในทางปฏิบัติและข้อจำกัดด้านทรัพยากรในการเข้าถึงความยุติธรรม โดยในแต่ละส่วนได้กำหนดข้อเสนอแนะเฉพาะประเด็นอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและตอบสนองต่อข้อกังวลที่ปรากฏจากการศึกษา

---

<sup>8</sup> ICJ และ SHero Thailand, ‘ข้อเสนอแนะร่วมของ International Commission of Jurists และ SHero Thailand ต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ เนื่องในโอกาสการพิจารณารายงานทบทวนเป็นครั้งที่สองของประเทศไทย ภายใต้มาตรา 19 แห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีมนุษย์,’ 30 กันยายน พ.ศ. 2567, โปรดดู: [https://www.icj.org/wp-content/uploads/2024/10/CAT-Thailand-GBV\\_ICJ-X-Shero\\_30-Sep-2024-1.pdf](https://www.icj.org/wp-content/uploads/2024/10/CAT-Thailand-GBV_ICJ-X-Shero_30-Sep-2024-1.pdf) (‘ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero’)

<sup>9</sup> ICJ และ SHero Thailand, ‘ข้อเสนอแนะร่วมของ International Commission of Jurists และ SHero Thailand ต่อคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีแห่งสหประชาชาติ เนื่องในโอกาสการพิจารณารายงานตามวาระปกติฉบับที่แปดของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ,’ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2568, โปรดดู: <https://www.icj.org/thailand-laws-and-practices-do-not-meet-international-obligations-to-address-gender-based-violence-icj-tells-un-committee/> (‘ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero’)

<sup>10</sup> ICJ, ‘คู่มือสำหรับนักปฏิบัติ ฉบับที่ 12 ของ ICJ ว่าด้วยการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้หญิงในความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ,’ พ.ศ. 2559,โปรดดู: <https://www.icj.org/resource/womens-access-to-justice-for-gender-based-violence-icj-practitioners-guide-n-12-launched/> (‘คู่มือสำหรับนักปฏิบัติ ฉบับที่ 12 ของ ICJ’)

## 2. กรอบกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ

### 2.1 กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและมาตรฐานที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ SGBV

ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี ดังต่อไปนี้

ก) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (*International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR*)

ข) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR*)

ค) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW*) และพิธีสารเลือกรับว่าด้วยกระบวนการร้องเรียน

ง) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (*Convention on the Rights of the Child – CRC*) และพิธีสารเลือกรับทั้งสามฉบับ ได้แก่

- พิธีสารเลือกรับว่าด้วยความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งด้วยอาวุธ
- พิธีสารเลือกรับว่าด้วยการขายเด็ก โสเภณีเด็ก และสื่อลามกเด็ก และ
- พิธีสารเลือกรับว่าด้วยกระบวนการร้องเรียน

จ) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – CERD*)

ฉ) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – UNCAT*)

ช) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD*) และ

ซ) อนุสัญญาคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – ICPPED*)

ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องประกันการเคารพ การคุ้มครอง และการปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองไว้ในสนธิสัญญาแต่ละฉบับ ซึ่งรวมถึงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเคารพสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรอง และหน้าที่ของรัฐภาคีในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการถูกละเมิดสิทธิโดยผู้ที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงบุคคลภาคเอกชน เพื่อมิให้มีการกระทบกระเทือนหรือบ่อนทำลายสิทธิของผู้อื่น

พันธกรณีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวผูกพันเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับและทุกหน่วยงาน ได้แก่ อำนาจอธิปไตย รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อำนาจนิตินัย และอำนาจตุลาการ<sup>11</sup>

บทบัญญัติของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแต่ละฉบับมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็น SGBV ในรูปแบบที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) รับรองสิทธิไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (ข้อ 2 วรรคหนึ่ง) สิทธิในการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ (ข้อ 2) ความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี (ข้อ 3) สิทธิในชีวิต (ข้อ 6) เสรีภาพจากการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (ข้อ 7) สิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงแห่งบุคคล (ข้อ 9) และความเสมอภาคและความคุ้มครองของกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ (ข้อ 26) ส่วนกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) รับรองความคุ้มครองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักไม่เลือกปฏิบัติ (ข้อ 2 วรรคสอง) ความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี (ข้อ 3) และสิทธิในสุขภาพ (ข้อ 12) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) รับรองสิทธิที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักไม่เลือกปฏิบัติ (ข้อ 2 วรรคหนึ่ง) หลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก (ข้อ 3) สิทธิในชีวิต (ข้อ 6) เสรีภาพจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศและการล่วงละเมิดทางเพศทุกรูปแบบ (ข้อ 34) และสิทธิการฟื้นฟูเยียวยาทั้งทางกายและจิตใจและการกลับคืนสู่สังคมของเด็กผู้เสียหาย (ข้อ 39) ในขณะที่ย้อนสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (UNCAT) รับประกันสิทธิที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เสรีภาพจากการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายทุกรูปแบบ ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (CEDAW) รับรองสิทธิที่เกี่ยวข้อง คือ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (ข้อ 2) พันธกรณีให้รัฐภาคีจัดแน่วคิดแบบเหมารวมทางเพศภาวะและบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมที่เป็นอันตราย (ข้อ 5) และความเสมอภาคภายในครอบครัว (ข้อ 16)

ขอบเขตและเนื้อหาของบทบัญญัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวได้รับการอธิบายและตีความอย่างชัดเจนโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรกำกับดูแลของแต่ละสนธิสัญญา การตีความดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นในรูปของความเห็นทั่วไป (General Comments) และข้อเสนอแนะทั่วไป (General Recommendations) เกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิแต่ละประการ อีกทั้งยังสะท้อนอยู่ในบรรทัดฐานคำวินิจฉัยและข้อคิดเห็นของคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ทบทวนรายงานตามวาระของรัฐภาคีและในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนรายบุคคลด้วย

<sup>11</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปลำดับที่ 31 ว่าด้วยลักษณะของพันธกรณีทางกฎหมายทั่วไปของรัฐภาคีตามกติการะหว่างประเทศ,’ เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, ค.ศ. 2004, ย่อหน้า 74 และ 127

คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (คณะกรรมการ CEDAW) ซึ่งเป็นองค์กรผู้มีความอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามอนุสัญญา CEDAW ได้จัดทำข้อคิดเห็นครอบคลุมกรณี SGBV ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ซึ่งเป็นการอธิบายกรณี SGBV ไว้โดยละเอียด โดยคณะกรรมการเห็นว่าการห้ามการกระทำ SGBV ได้พัฒนากลายเป็นบรรทัดฐานกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ<sup>12</sup> ซึ่งมีผลผูกพันรัฐทั้งปวง ไม่ว่ารัฐจะได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในหรือได้เข้าเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญาใดที่รับรองข้อห้ามดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม คณะกรรมการยืนยันว่า SGBV ครอบคลุมการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่มีเจตนาหรืออาจก่อให้เกิดหรือมีแนวโน้มทำให้เกิดความตาย หรือความเสียหายหรือความทุกข์ทรมานทางร่างกาย ทางเพศ ทางจิตใจ หรือทางเศรษฐกิจ รวมถึงการข่มขู่ที่จะกระทำการดังกล่าว การคุกคาม การบังคับ หรือการจำกัดเสรีภาพโดยพลการด้วย<sup>13</sup>

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่า SGBV ครอบคลุมถึงการละเมิดหรือการจำกัดสิทธิด้านสุขภาพทางเพศ และอนามัยการเจริญพันธุ์ของสตรี เช่น การบัญญัติให้การยุติการตั้งครรภ์เป็นความผิดทางอาญา การปฏิเสธหรือความล่าช้าในการเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยและการดูแลหลังการยุติการตั้งครรภ์ การบังคับให้สตรีต้องตั้งครรภ์ต่อไปโดยปราศจากความสมัครใจ และการปฏิบัติที่มีขบถต่อสตรีที่ร้องขอรับบริการด้านอนามัยการเจริญพันธุ์<sup>14</sup> ทั้งนี้ ภายใต้สถานการณ์บางประการ คณะกรรมการฯ เน้นย้ำว่า การกระทำความผิดอาจเข้าข่ายการทรมาน หรือการปฏิบัติหรือลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการข่มขืนและความรุนแรงทางเพศรูปแบบอื่น ความรุนแรงในครอบครัว หรือการปฏิบัติที่เป็นอันตราย<sup>15</sup>

ทำนองเดียวกัน คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก (คณะกรรมการ CRC) ซึ่งเป็นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญผู้มีความอำนาจหน้าที่ในการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ได้ระบุไว้ในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 13 ว่าด้วยสิทธิของเด็กในการปลอดพ้นจากความรุนแรงทุกรูปแบบว่าความรุนแรงต่อเด็กมีมิติด้านเพศสภาพ (gender dimensions) ที่แตกต่างกัน และได้เรียกร้องให้รัฐภาคีดำเนินนโยบายและมาตรการที่คำนึงถึงความเสี่ยงที่แตกต่างกันซึ่งเด็กหญิงและเด็กชายเผชิญต่อรูปแบบความรุนแรงต่าง ๆ ในบริบทและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันด้วย รัฐควรจัดการกับการเลือกปฏิบัติทางเพศในทุกรูปแบบ รวมถึงการเหมารวมบนฐานเพศภาวะ ความไม่สมดุลของอำนาจ ความไม่เสมอภาค และการเลือกปฏิบัติที่เอื้อหรือคงไว้ซึ่งการใช้ความรุนแรงและการ

<sup>12</sup> คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ความรุนแรงบนฐานเพศภาวะต่อผู้หญิง โดยเป็นการปรับปรุงข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 19 (ค.ศ. 1992)’, เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/GC/35, 2017, วรรค 2 (‘ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW’)

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 14

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 18

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 16 และ 18

บังคับข่มเหง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในครอบครัว ในโรงเรียนและสถานศึกษา ในชุมชน ในสถานที่ทำงาน ในสถาบันต่าง ๆ หรือในสังคมโดยรวม<sup>16</sup>

นอกจากนี้ SGBV บางรูปแบบ เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา ทาสกามอากรรมณ์ การบังคับให้ค้าประเวณี การบังคับให้ตั้งครรภ์ การทำหมันโดยปราศจากความยินยอม หรือการใช้ความรุนแรงทางเพศในรูปแบบอื่นที่มีความร้ายแรงเท่าเทียมกัน อาจเข้าข่ายเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ รวมถึงอาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 7 วรรคหนึ่ง (ก) ข้อ 8 วรรคสอง (ข) (xxii) และข้อ 8 วรรคสอง (จ) (ห) แห่งธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ<sup>17</sup>

คณะกรรมการ CEDAW รวมถึงกลไกผู้เชี่ยวชาญอื่นของสหประชาชาติ<sup>18</sup> ได้อธิบายขอบเขตของพันธกรณีของรัฐบาลในการใช้ความระมัดระวังตามสมควร (due diligence obligation) ในการคุ้มครองสตรีและเด็กหญิงจาก SGBV โดยได้ย้ำอย่างชัดเจนว่ารัฐบาลอาจมีความรับผิดชอบตามกฎหมายหากไม่ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทุกประการเพื่อป้องกัน สืบสวนสอบสวน ดำเนินคดี ลงโทษ และให้การเยียวยาในกรณีการกระทำหรือการละเว้นของผู้กระทำที่มีใช้รัฐ ซึ่งส่งผลให้เกิด SGBV ต่อสตรี<sup>19</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมการ CEDAW ยังได้แนะนำให้รัฐบาลดำเนินมาตรการที่ครอบคลุมในหลายมิติ ได้แก่ การป้องกัน การคุ้มครอง การดำเนินคดีและการลงโทษ การเยียวยา การจัดเก็บข้อมูลและการติดตามประเมินผล รวมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อเร่งรัดการจัด SGBV ให้หมดสิ้น<sup>20</sup> ทั้งนี้ รัฐบาลยังมีพันธกรณีต้องยกเลิกกฎหมายที่เลือกปฏิบัติหรือกฎหมายใด ๆ ที่ “รับรอง ส่งเสริม เอื้อให้เกิด หรือใช้เป็นเหตุผลในการยอมรับความรุนแรงบนฐานเพศภาวะไม่ว่ารูปแบบใด” <sup>21</sup>

แม้ว่าคณะกรรมการ CEDAW จะให้ความสำคัญเป็นหลักต่อ SGBV ต่อผู้หญิง แต่คณะกรรมการก็รับรองว่าความรุนแรงที่กระทำต่อผู้ชายและเด็กชาย<sup>22</sup> รวมถึงบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQI+) อาจถือเป็น “รูปแบบหนึ่งของความรุนแรงบนฐานเพศภาวะเช่นกัน โดยมีแรงจูงใจจากความต้องการลงโทษผู้ที่

<sup>16</sup> คณะกรรมการ CRC, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 13 (2011): สิทธิของเด็กในการปลอดพ้นจากความรุนแรงในทุกรูปแบบ’, เอกสารสหประชาชาติ CRC/C/GC/13, 18 เมษายน พ.ศ. 2554, ย่อหน้า 72(บี)

<sup>17</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 18; ดูเพิ่มเติม ศาลอาญาระหว่างประเทศ, ‘เอกสารนโยบายเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเพศและอาชญากรรมที่มีสาเหตุจากเพศสภาพ’, 2557, โปรดดู [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/Policy\\_Paper\\_on\\_Sexual\\_and\\_Gender-Based\\_Crimes-20\\_June\\_2014-ENG.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/Policy_Paper_on_Sexual_and_Gender-Based_Crimes-20_June_2014-ENG.pdf)

<sup>18</sup> ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (CAT), ‘ความคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 (ค.ศ. 2007) ว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ 2 โดยรัฐบาล’, เอกสารสหประชาชาติ CAT/C/GC/2, 24 มกราคม พ.ศ. 2551, ย่อหน้า 18 (‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของ CAT’); และ CAT, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ 14 โดยรัฐบาล’, เอกสารสหประชาชาติ CAT/C/GC/3, ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2555, ย่อหน้า 23 (‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CAT’)

<sup>19</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 24(บี)

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 28

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 29(ซี)

<sup>22</sup> คู่มือสำหรับนักปฏิบัติ ฉบับที่ 12 ของ ICJ, หน้า 203-204

ถูกมองว่าเป็นผู้ทำหายหรือฝ่าฝืนบรรทัดฐานทางเพศในสังคม”<sup>23</sup> ภายใต้กรอบความเข้าใจที่ครอบคลุมมากขึ้นนี้ รายงานฉบับปัจจุบันจึงได้เลือกใช้ถ้อยคำที่เป็นกลางทางเพศภาวะ (gender-neutral terminology) ตลอดทั้งฉบับ<sup>24</sup>

ประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองในหลายโอกาสในการป้องกันและขจัด SGBV รวมถึงภายใต้กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Periodic Review – UPR) ซึ่งเป็นกระบวนการที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ทำการประเมินผลการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของรัฐสมาชิกทุกประเทศ พร้อมทั้งรับข้อเสนอแนะและถ้อยแถลงคำมั่นจากรัฐภาคีในการยกระดับมาตรการด้านสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการทบทวนรอบล่าสุดเมื่อปีพ.ศ. 2564 ประเทศไทยได้แสดงการสนับสนุนข้อเสนอแนะทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหา SGBV ไม่ว่าจะเป็นการเสริมสร้างมาตรการเพื่อจัดการกับความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก ความรุนแรงที่เกิดจากเพศวิถี และอัตลักษณ์ทางเพศ ตลอดจนความรุนแรงในครอบครัว ประเทศไทยยังได้ให้คำมั่นว่าจะประกันให้มีการสืบสวนสอบสวนคดีดังกล่าวอย่างครบถ้วน ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามกระบวนการที่เหมาะสม และจัดให้มีบริการและการช่วยเหลือ ที่จำเป็นแก่ผู้รอดชีวิตโดยไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ให้คำมั่นว่าจะอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการด้านอนามัยการเจริญพันธุ์และสุขภาพทางเพศแก่ทุกคน รวมถึงแรงงานข้ามชาติ<sup>25</sup> ตลอดจนเดินหน้านำเนินมาตรการเชิงกฎหมายและนโยบายเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ และขจัดการเลือกปฏิบัติบนฐานเพศภาวะให้บรรลุผล<sup>26</sup>

## 2.2 กฎหมายภายในประเทศว่าด้วยการต่อต้าน SGBV และข้อบกพร่องของกฎหมายดังกล่าว

ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ต้องตราและบังคับใช้กฎหมายเพื่อรับมือกับ SGBV ซึ่งรวมถึงการประกันว่าการกระทำความรุนแรงทุกรูปแบบที่ละเมิดต่อร่างกาย เพศสภาพ หรือสภาพจิตใจของผู้รอดชีวิต ต้องถูกกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและมีบทลงโทษตามกฎหมาย ผู้รอดชีวิตต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ กฎหมายใดก็ตามที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติและ “รับรอง ส่งเสริม เอื้ออำนวย ให้เหตุผล หรือยอมให้เกิดความรุนแรงบนฐานเพศภาวะในทุกรูปแบบ” ต้องถูกยกเลิกหรือแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐในการคุ้มครองบุคคลจาก SGBV ซึ่งรวมถึงกฎเกณฑ์และกระบวนการรับฟังพยานหลักฐานที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติ ตลอดจนกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการรายงานเหตุ SGBV<sup>27</sup>

<sup>23</sup> OHCHR, ‘เกิดมาอย่างเสรีและเท่าเทียม: รสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และลักษณะทางเพศในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง)’, ค.ศ. 2019, หน้า 13, โปรดดู: <https://cambodia.ohchr.org/en/content/born-free-and-equal-0>

<sup>24</sup> คณะทำงาน UPR, ‘รายงานคณะทำงาน UPR’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/49/17, 21 ธันวาคม พ.ศ. 2564, ย่อหน้า 51.45, 51.139-150.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 51.124

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 51.136

<sup>27</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 29(เอ)-(ซี).

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ออกกฎหมายใหม่หลายฉบับและแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดยอย่างน้อยส่วนหนึ่งก็เป็นเพื่อตอบสนองต่อข้อกังวลที่ถูกหยิบยกขึ้นโดยภาคประชาสังคม องค์การตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และกลไกผู้เชี่ยวชาญพิเศษของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว<sup>28</sup> ในจำนวนนี้รวมถึงการปฏิรูปกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดให้ความรุนแรงทางเพศบางรูปแบบเป็นความผิดอาญา การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว การประกาศใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ ตลอดจนการยกย่องพระราชบัญญัติจัดการเลือกปฏิบัติซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณาทางนิติบัญญัติและการอภิปรายทางการเมือง

แม้ประเทศไทยจะดำเนินมาตรการเหล่านี้แล้วก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ยังคงไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้อย่างครบถ้วนในหลายประการ ซึ่งรวมถึง<sup>29</sup>

- ก) กฎหมายว่าด้วยการข่มขืนและการล่วงละเมิดทางเพศที่ยังไม่เหมาะสม รวมถึงข้อบกพร่องของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศ และความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศภาวะที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยี (TFGBV)
- ข) การขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการและป้องกันการการฆ่าโดยมีแรงจูงใจจากเพศภาวะ (gender-related killings หรือ อิตีฆาต femicide)
- ค) กฎหมายว่าด้วยความรุนแรงในครอบครัวที่ยังไม่เพียงพอ แม้ว่าจะมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการปรับปรุงกรอบกฎหมายดังกล่าวก็ตาม
- ง) ความไม่เหมาะสมของพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ รวมถึงความจำเป็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติให้มีผลบังคับใช้โดยสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และ

<sup>28</sup> เช่น คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับรายงานตามวาระปกติฉบับที่หกและเจ็ดรวมของประเทศไทย,’ เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/THA/CO/6-7, 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 (‘ข้อสังเกตเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2560 ต่อประเทศไทย’); คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับรายงานตามวาระปกติฉบับที่แปดของประเทศไทย,’ เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/THA/CO/8, 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2568 (‘ข้อสังเกตเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย’); และคณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง, ‘การเยือนประเทศไทย – รายงานของคณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง,’ เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/59/45/Add.2, 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2568 (‘รายงาน WGDWG ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย’).

<sup>29</sup> ข้อบกพร่องหลายประการดังกล่าวเป็นประเด็นที่ได้ถูกระบุไว้แล้วในรายงาน ICJ และ JPF ปีพ.ศ. 2555 และยังคงไม่ได้รับการแก้ไขจนถึงปัจจุบัน

จ) การดำเนินการที่ไม่เพียงพอในการยกเลิกการความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์และการจัดการกับอุปสรรคที่ขัดขวางการเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย

### ก. การข่มขืนกระทำชำเรา

ภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การข่มขืนกระทำชำเราถือเป็นอาชญากรรมและเป็นการละเมิดหรือการลิดรอนสิทธิมนุษยชน อีกทั้งเป็นรูปแบบหนึ่งของ SGBV<sup>30</sup> ที่อาจเข้าข่ายการทรมานได้<sup>31</sup> การข่มขืนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประการ ได้แก่ สิทธิในความเคารพต่อร่างกาย อำนาจตัดสินใจเหนือร่างกาย และสิทธิในความเป็นอิสระทางเพศ สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการมีมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต สิทธิของสตรีในความเสมอภาคทางกฎหมาย ตลอดจนสิทธิที่จะไม่ถูกระงับด้วยความรุนแรง การเลือกปฏิบัติ การทรมาน หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี<sup>32</sup>

ความผิดฐานข่มขืนถูกบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาตามมาตรา 276 ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปีพ.ศ. 2562 โดยกำหนดองค์ประกอบความผิดครอบคลุมถึง “การขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยผู้นั้นอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือโดยทำให้ผู้นั้นเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น”<sup>33</sup> ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องอ่านประกอบกับมาตรา 278 และ 279 ว่าด้วยความผิดฐานกระทำอนาจาร ซึ่งได้ครอบคลุมการกระทำบางประเภทที่ถือเป็นการข่มขืนตามมาตรฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทั้งนี้ แม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าว แต่กรอบกฎหมายของประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ และหลักการตีความด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างครบถ้วน โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นข้อกังวลสำคัญ ได้แก่ ช่องว่างในนิยามการข่มขืน ข้อกำหนดด้านพยานหลักฐาน การกำหนดโทษ การกำหนดบางสถานการณ์เป็นเหตุบรรเทาโทษ และการกำหนดให้ความผิดฐานข่มขืนเป็นความผิดอันยอมความได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออายุความของคดี ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวจะได้รับการวิเคราะห์เชิงลึกในส่วนต่อไปของรายงาน

### (1) นิยามของการข่มขืนกระทำชำเรา

กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราจะต้องกำหนดให้ ‘การขาดซึ่งความยินยอมโดยสมัครใจ’ เป็นองค์ประกอบในนิยามความผิด และต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่มีการบังคับขู่เข็ญหรือกดดัน

<sup>30</sup> ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยความรุนแรงต่อสตรี สาเหตุและผลกระทบ Dubravka Simonović, ‘การข่มขืนในฐานะการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง เป็นระบบ และแพร่หลาย เป็นอาชญากรรม และเป็นการแสดงออกของความรุนแรงทางเพศฐานสตรีต่อสตรีและเด็กหญิง และการป้องกันการกระทำดังกล่าว’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/47/26, 19 เมษายน พ.ศ. 2564, ย่อหน้า 9

<sup>31</sup> ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของ CAT, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 28: ข้อ 3 (ความเสมอภาคของสิทธิระหว่างชายและหญิง)’, เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 มีนาคม พ.ศ. 2543

<sup>32</sup> Simonović, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/47/26, พ.ศ. 2564, ย่อหน้า 20

<sup>33</sup> โปรดดู [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T\\_0127.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/069/T_0127.PDF)

ประกอบด้วย<sup>34</sup> กฎหมายควรบัญญัติอย่างชัดเจนให้ครอบคลุมการสอดใส่ทุกประเภทที่มีลักษณะทางเพศโดยปราศจากความยินยอม ไม่ว่าจะใช่วัยวะส่วนใดของร่างกายหรือวัตถุใดก็ตาม<sup>35</sup>

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยยังไม่เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าว การแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2562 ในมาตรา 1(18) ยังคงนิยามการกระทำชำเราในลักษณะที่แคบ โดยกำหนดว่าเป็น การร่วมประเวณีเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยใช่วัยวะเพศของผู้กระทำกระทำต่ออวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือปากของผู้อื่น แต่ไม่ได้ครอบคลุมการสอดใส่โดยปราศจากความยินยอมที่กระทำโดยใช่วัยวะส่วนอื่นของร่างกายที่มีใช่วัยวะเพศหรือสิ่งของใด ๆ<sup>36</sup> โดยการกระทำดังกล่าวอาจถูกจัดประเภทเป็น “ความผิดฐานกระทำความผิด”<sup>37</sup> แทนที่จะสะท้อนถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิด และอาจมีโทษที่เบากว่าความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราอย่างมีนัยสำคัญ<sup>38</sup>

นิยามความผิดฐานข่มขืนตามมาตรา 276 ในปัจจุบันยังคงไม่ครบถ้วน เนื่องจากไม่ได้บัญญัติองค์ประกอบสำคัญของความผิดอย่างชัดเจน คือ การขาดความยินยอมโดยเสรีของผู้รอดชีวิต<sup>39</sup> ถ้อยคำตามบทบัญญัติดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นิยามการข่มขืนมิได้ถูกกำหนดให้ครอบคลุมทุกกรณีที่ปราศจากความยินยอม

<sup>34</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 29(อี)

<sup>35</sup> Simonović, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/47/26, พ.ศ. 2564, ย่อหน้า 27; คู่มือสำหรับนักปฏิบัติ ฉบับที่ 12 ของ ICJ, หน้า 199-202. ดูเพิ่มเติม กรอบกฎหมายว่าด้วยความผิดฐานข่มขืนที่อิงตามกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติคนก่อนว่าด้วยความรุนแรงต่อสตรีและเด็กหญิง สาเหตุและผลกระทบ Dubravka Simonovic ได้นำเสนอไว้ใน ‘กรอบกฎหมายว่าด้วยความผิดฐานข่มขืน (กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการข่มขืน): รายงานของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยความรุนแรงต่อสตรี สาเหตุและผลกระทบ,’ เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/47/26/Add.1, 15 มิถุนายน พ.ศ. 2564

<sup>36</sup> คู่มือสำหรับนักปฏิบัติ ฉบับที่ 12 ของ ICJ, หน้า 203-204

<sup>37</sup> ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแปลถ้อยคำในประมวลกฎหมายอาญาเป็นภาษาอังกฤษว่า “indecent” แต่ในความเป็นจริงถ้อยคำดังกล่าวหมายถึงความผิดอาญาเกี่ยวกับเพศประเภทหนึ่งที่มีลักษณะร้ายแรง แต่ยังไม่ถึงขั้นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ดังนั้น การแปลว่า “indecent” จึงไม่เหมาะสม เนื่องจากความผิดเหล่านี้มิใช่อาชญากรรมต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หากแต่เป็นความผิดร้ายแรงที่กระทำต่อเนื้อตัวร่างกายและเสรีภาพทางเพศของบุคคล อย่างไรก็ตาม การที่ควรสังเกตว่าถ้อยคำภาษาไทย “อนาจาร” มิได้มีนัยเช่นเดียวกับคำว่า “indecent” แต่เทียบเคียงได้กับคำว่า “sexual misconduct” มากกว่า ทั้งนี้ โปรดดูคำแปลอย่างเป็นทางการได้ที่ <https://bit.ly/3fdEEN3>

<sup>38</sup> ตามมาตรา 276 ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และมีอัตราค่าปรับหนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท การกระทำความผิดฐานอนาจารมาตรา 278 วรรค 1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท อย่างไรก็ตาม วรรคสองของมาตราดังกล่าวได้กำหนดโทษเหมือนความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราในกรณีที่การกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการสอดใส่วัตถุหรืออวัยวะอื่นซึ่งมิใช่อวัยวะเพศล่ออวัยวะเพศหรือทวารหนักของบุคคล

<sup>39</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 29(e); คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อสื่อสารของคณะกรรมการลำดับที่ 34/2011, คดี R.P.B. และ ฟิลิปปีนส์,’ เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/57/D/34/2011, ย่อหน้า 8.10; คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อสื่อสารของคณะกรรมการลำดับที่ 18/2008, คดี Vertido และ ฟิลิปปีนส์,’ เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/46/D/18/2008, ย่อหน้า 8.7

แต่กลับกำหนดความผิดไว้เฉพาะในสถานการณ์ที่มีการใช้กำลัง การขู่เข็ญ หรือการหลอกลวงเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น การอ้างถึง “กรณีและผู้เสียหายไม่สามารถขัดขึ้นได้” ก็ไม่อาจสะท้อนแนวคิดเรื่อง การขาดความยินยอม ได้อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ กฎหมายก็ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่ถือว่าไม่มีความยินยอม รวมถึงไม่ได้กำหนดความเชื่อมโยงระหว่างความยินยอมกับสถานการณ์ที่มีการบังคับ ข่มขู่ หรือความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ที่อาจทำให้ไม่สามารถให้ความยินยอมได้อย่างเสรี<sup>40</sup>

### ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา... พ.ศ.2568

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2568 วุฒิสภาอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา หลังจากที่ร่างดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

จากร่าง ณ วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2568 (“ร่างแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2568”) นั้น มีร่างบทบัญญัติเพื่อขยายความหมายของคำว่ากระทำชำเราตามมาตรา 1 (18) ให้ครอบคลุมถึงใช้วิธียะโสหรือสิ่งอื่นใดของผู้กระทำล่วงล้ำอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือของผู้กระทำ แม้ว่าการแก้ไขที่เสนอมจะขยายขอบเขตให้ครอบคลุมการกระทำที่ก่อนหน้านี้ถูกจัดเป็นความผิดฐานกระทำความอนาจาร และช่วยอุดช่องว่างบางประการตามที่ได้ระบุไว้ข้างต้น แต่ร่างกฎหมายยังมิได้ให้ความชัดเจนว่า ถ้อยคำที่มีลักษณะคลุมเครือว่า “สิ่งอื่นใดของผู้กระทำ” นั้นครอบคลุมถึงส่วนของร่างกายอื่นที่มีใช่อวัยวะเพศหรือไม่<sup>41</sup>

## (2) ข้อกำหนดด้านพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา

ในประเทศไทย พนักงานสอบสวนมักให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานที่แสดงถึงการขัดขืนทางร่างกาย มากกว่าการประเมินว่ามีสถานการณ์บังคับขู่เข็ญหรือไม่ ส่งผลให้พนักงานสอบสวนมักตั้งคำถามต่อผู้รอดชีวิตว่า ได้ขัดขืนทางร่างกายหรือไม่ ซึ่งถือเสมือนว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของความผิด<sup>42</sup> ในการปฏิบัติเช่นนี้ พนักงาน

<sup>40</sup> คู่มือสำหรับนักปฏิบัติ ฉบับที่ 12 ของ ICJ, หน้า 199-202. ตัวอย่างเช่น ข้อ 70 แห่งระเบียบวิธีพิจารณาความและพยานหลักฐานของศาลอาญาระหว่างประเทศกำหนดว่า ประเด็นสำคัญที่ศาลต้องพิจารณาในการพิจารณาคดีข่มขืนไม่ใช่เพียงว่าผู้กระทำได้ใช้ “กำลัง การขู่เข็ญ [หรือ] การบังคับขืนใจ” หรือไม่ เท่านั้น แต่ยังรวมถึงว่าผู้กระทำได้ “ฉวยโอกาสจากสภาวะแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นการบังคับขู่เข็ญ” หรือไม่ด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการใช้กำลัง การขู่เข็ญ การบังคับขืนใจ หรือการฉวยโอกาสจากสภาวะแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นการบังคับขู่เข็ญ จะไม่อาจสันนิษฐานได้ว่ามีความยินยอมจากถ้อยคำหรือพฤติกรรมใด ๆ ของผู้เสียหาย รวมทั้ง ไม่อาจสันนิษฐานว่ามีความยินยอมจากการนิ่งเฉยหรือไม่ขัดขืนของผู้เสียหาย ได้เช่นกัน

<sup>41</sup> มาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา... พ.ศ.2568 โปรดดู Simonović, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/47/26/Add.1, 2021, หน้า 7.

<sup>42</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 10; ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 8.

สอบสวนมักมองข้ามกรณีที่ผู้รอดชีวิตไม่ได้ให้ความยินยอม แม้ว่าจะไม่มีการขัดขึ้นทางร่างกายก็ตาม ซึ่งเป็นการขัดต่อพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย<sup>43</sup> แม้ในบางกรณี การขัดขึ้นทางร่างกายของผู้รอดชีวิตจากความผิดทางเพศอาจมีความสำคัญ แต่พยานหลักฐานดังกล่าวไม่ใช่วิธีการเพียงพออย่างเดียวในการพิสูจน์การขาดความยินยอม ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น พยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์บังคับขู่脅อาจมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน<sup>44</sup>

คู่มือปฏิบัติงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับพนักงานสอบสวนในการตั้งคำถามเพื่อดำเนินคดีฐานข่มขืนกระทำชำเรา สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางที่มีข้อบกพร่องนี้ แม้ว่าคู่มือดังกล่าวจะระบุว่าควรคำนึงถึง “ความยินยอม” ในกระบวนการสอบสวน แต่คำถามหลายคำถามกลับมุ่งเน้นไปที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขัดขึ้นทางร่างกาย เช่น “มีการใช้กำลังบังคับขู่脅หรือทำร้ายอย่างใดหรือไม่ ได้ต่อสู้ไปหรือไม่อย่างไรบ้าง” และผู้รอดชีวิต “ร้องให้คนช่วยเหลือหรือไม่อย่างไร มีใครเข้ามาช่วยเหลือบ้าง” แต่ในคู่มือกลับไม่ได้แนะนำให้สอบถามถึงการมีอยู่ของ “สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะบังคับขู่脅หรือกดดัน” ซึ่งอาจทำให้ผู้รอดชีวิตไม่สามารถให้ความยินยอมโดยเสรีได้อย่างแท้จริง<sup>45</sup>

คู่มือดังกล่าวยังให้คำแนะนำเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับสถานการณ์อื่น ๆ ที่อาจถือว่าไม่มีความยินยอม แม้ว่าสถานการณ์นั้นจะไม่ได้มีลักษณะบังคับขู่脅หรือไม่มีการใช้กำลังทางร่างกายก็ตาม แม้ว่าคู่มือจะระบุว่าพนักงานสอบสวนควรพิจารณาประเด็น “การขาดความยินยอม” ด้วย แต่ตัวอย่างเพียงกรณีเดียวที่ปรากฏในชุดคำถาม คือการทำให้ผู้อื่นนั้นเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่นด้วย เช่นทำให้เข้าใจว่าเป็นสามีของตนจึงยอมให้มีเพศสัมพันธ์ด้วย<sup>46</sup>

<sup>43</sup> ในปี พ.ศ. 2557 คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติได้แสดงความกังวลไว้ใน *ข้อสังเกตเชิงสรุปต่อประเทศไทย* ข้อ 16(ค) เกี่ยวกับ “กฎเกณฑ์ด้านพยานหลักฐานที่เลือกปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีข่มขืน ซึ่งส่งผลให้...ขาดการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด”

<sup>44</sup> ดูเพิ่มเติม ICJ และองค์กรอื่น ๆ, ‘แนวคิดเรื่องความยินยอมในข้อคิดเห็นทั่วไปและบรรทัดฐานของคณะกรรมการตามสนธิสัญญาสหประชาชาติ’, หน้า 27-28, โปรดดู <https://www.icj.org/the-notion-of-consent-in-the-un-treaty-bodies-general-comments-and-jurisprudence/>

<sup>45</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ‘คู่มือปฏิบัติงานสอบสวน’, พ.ศ. 2564, หน้า 108-109 โปรดดู <https://thungsonghong.metro.police.go.th/images/PDF/o8.4.1.pdf>

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน

การตีความคำว่า “การสอดใส่” อย่างจำกัดเกินไปก็มีผลต่อวิธีที่พนักงานสอบสวนซักถามผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงทางเพศ พนักงานสอบสวนมักให้ความสำคัญกับการตรวจสอบว่าอวัยวะเพศของผู้กระทำความผิด “ล่องล่ำ” เข้าไปในช่องคลอด ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้รอดชีวิตสักเพียงใด จากคำบอกเล่าที่ ICJ ได้รับจากการสัมภาษณ์หลายกรณี<sup>47</sup> พบว่าผู้รอดชีวิตถูกถามคำถามที่ละเมิดความเป็นส่วนตัวอย่างรุนแรง เช่น “สอดเข้าไปลึกแค่ไหน?” หรือถูกขอให้ประเมินระดับความลึกของการสอดใส่<sup>48</sup> แนวปฏิบัติเช่นนี้ไม่

“เมื่อผู้คนคิดถึงเรื่อง [การข่มขืน] พวกเขามักจะมุ่งไปที่คำถามว่าต้องถามอะไรบ้างเพื่อให้รู้ว่ากรณีดังกล่าวเข้าข่ายการข่มขืนหรือไม่ ตัวอย่างเช่น อวัยวะเพศชายสอดใส่ อวัยวะเพศหญิงหรือไม่? ถ้าไม่ ก็ถือเป็นเพียงการกระทำอนาจาร คำถามอื่น ๆ ที่มักถูกถาม ได้แก่ คุณยอมไหม? คุณต่อต้านอย่างไร? คุณขัดขึ้นด้วยการหนีบขาไว้หรือไม่? คุณรู้จักกันมาก่อนหรือเปล่า”

สุภัทรา นาคะผิว กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กล่าวเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2568

สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งยอมรับว่าการสอดใส่ทางเพศในทุกรูปแบบ เพียงเล็กน้อย ก็ถือว่าเป็นพหุต่อการเข้าข่ายความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราแล้ว<sup>49</sup> การตีความที่จำกัดเช่นนี้ยังสร้างความเสี่ยงให้การกระทำบางลักษณะไม่ถูกพิจารณาดำเนินคดีเป็นความผิดฐานข่มขืนตามที่ควรจะเป็น<sup>50</sup>

คำถามอื่น ๆ ที่ปรากฏใน *คู่มือปฏิบัติงานสอบสวน* ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2564 อาจก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น คำถามทำนองว่า “ผู้กระทำความผิดมารับผู้เสียหายไป หรือผู้เสียหายตามไปพบผู้กระทำความผิด” “หลังเกิดเหตุนานเท่าใด” จึงมาแจ้งความ หรือผู้เสียหาย “แจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่ายปกครองคนใด เมื่อใด เวลาใด”<sup>51</sup> แม้ว่าคำถามเหล่านี้จะไม่ถือว่าเป็นคำถามที่ไม่เหมาะสมหากใช้เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงโดยปราศจากการชี้นำ แต่หากถูกใช้โดยไม่คำนึงถึงบริบทที่กว้างขึ้น และมุ่งเน้นเฉพาะประเด็น เช่น ระยะเวลาที่ผู้รอดชีวิตล่าช้าในการแจ้งความ หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้รอดชีวิตกับผู้ถูกกล่าวหา ก็อาจส่งผลกระทบต่อผลการสอบสวนอย่างไม่เหมาะสม และอาจมีผลต่อการพิจารณาว่าคดีจะถูกดำเนินต่อไปหรือไม่ โดยแนวโน้มในการอ้างอิงชุดคำถามลักษณะนี้ยังสอดคล้องกับข้อค้นพบของผู้เชี่ยวชาญที่ ICJ ได้

<sup>47</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณนัยนา สุภาพิ่ง, ผู้อำนวยการมูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร, วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2568, และคุณสุภัทรา นาคะผิว, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, วันที่ 7 มีนาคม 2568

<sup>48</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณนัยนา สุภาพิ่ง, ผู้อำนวยการมูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร, วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>49</sup> ดู เช่น ศาลอาญาระหว่างประเทศ (ICC), ‘คำนิยามความผิดอาญาว่าด้วยความรุนแรงทางเพศในศาลอาญาระหว่างประเทศ (ตามที่ปรากฏในภาคผนวกองค์ประกอบความผิดและธรรมนูญกรุงโรม)’, โปรดดู

<http://iccwomen.org/resources/crimesdefinition.html> ซึ่งให้คำนิยามความผิดฐานข่มขืนว่าเกิดขึ้นเมื่อ “ผู้กระทำได้ล่องล่ำร่างกายของบุคคลหนึ่งโดยการกระทำที่ทำให้เกิดการสอดใส่ไม่ว่าเพียงเล็กน้อยเพียงใด ของอวัยวะใดของร่างกายของผู้เสียหายหรือของผู้กระทำเองด้วยอวัยวะเพศ หรือการสอดใส่บริเวณทวารหนักหรืออวัยวะเพศของผู้เสียหายด้วยวัตถุใด ๆ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย”

<sup>50</sup> Simonović, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/47/26/Add.1, พ.ศ. 2564, หน้า 6

<sup>51</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ‘คู่มือปฏิบัติงานสอบสวน’, พ.ศ.2564, หน้า 108-109

สัมพันธภาพระหว่างการศึกษาประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การใช้เกณฑ์เช่นนี้ถือเป็นปัจจัยที่บ่อนทำลายกระบวนการยุติธรรมที่ต้องคำนึงถึงมิติทางเพศ เนื่องจากสะท้อนทัศนคติแบบเหมารวมทางเพศภาวะที่เป็นอันตรายและถือเป็นการตั้งสมมติฐานในลักษณะที่เลือกปฏิบัติ<sup>52</sup>

### (3) การกำหนดโทษในคดีข่มขืนกระทำชำเรา

การแก้ไขกฎหมายในปีพ.ศ. 2562 ได้เพิ่มโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับเพศหลายประเภท และยังได้บัญญัติโทษประหารชีวิตสำหรับกรณีที่มีการข่มขืนเป็นเหตุให้ผู้รอดชีวิตถึงแก่ความตาย<sup>53</sup> ซึ่งเป็นแนวทางที่ขัดต่อกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ<sup>54</sup> โดยรวมถึง ICCPR ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ที่กำหนดว่าการกำหนดเงื่อนไขใหม่ที่เปิดทางให้มีการใช้โทษประหารชีวิตเพิ่มเติม ถือเป็นมาตรการถดถอยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเมิดข้อ 6 ของ ICCPR<sup>55</sup> อนึ่ง ICJ คัดค้านโทษประหารชีวิตโดยไม่มีข้อยกเว้นในทุกกรณี โดยถือว่าโทษดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขั้นร้ายแรง ICJ ย้ำว่าที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้มีมติด้วยเสียงข้างมากอย่างต่อเนื่อง เรียกร้องให้รัฐที่ยังคงใช้โทษประหารชีวิตประกาศพักการบังคับใช้โทษดังกล่าวเป็นการชั่วคราว เพื่อมุ่งไปสู่การยกเลิกโทษประหารชีวิตโดยสมบูรณ์ในที่สุด<sup>56</sup>

### (4) “เหตุบรรเทาโทษ” ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคู่สมรสของผู้รอดชีวิต

ข้อเท็จจริงที่ว่าผู้รอดชีวิตเป็นคู่สมรสหรือคู่รักของผู้กระทำความผิดไม่อาจถือเป็นเหตุบรรเทาโทษสำหรับความผิดฐานข่มขืนตามมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>57</sup> ในทางกลับกัน ในบางกรณี การข่มขืนที่กระทำโดยคู่สมรสหรือคู่รัก ไม่ว่าจะเป็นปัจจุบันหรืออดีต อาจถูกมองว่าเป็น เหตุเพิ่มโทษในขั้นตอนการพิจารณาโทษ เนื่องจากความไม่สมดุลของอำนาจภายในความสัมพันธ์ซึ่งทำให้ผู้รอดชีวิตอยู่ในสถานะที่เปราะบางมากเป็นพิเศษ<sup>58</sup> อย่างไรก็ดี โดยขัดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศดังกล่าวประมวลกฎหมายอาญา

<sup>52</sup> ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CAT, ย่อหน้า 33; และ คณะกรรมการ CEDAW, ‘คดี Karen Tayag Vertido และ ฟิลิปปินส์, ข้อเสนอสารลำดับที่ 18/2008,’ 1 กันยายน พ.ศ. 2553, ย่อหน้า 8.5–8.9

<sup>53</sup> มาตรา 277 ทวิ ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>54</sup> ดูเพิ่มเติม: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปลำดับที่ 36 ว่าด้วยมาตรา 6: สิทธิในชีวิต’, เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/GC/36, 3 กันยายน พ.ศ. 2562, ย่อหน้า 5, 10, 35

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 34

<sup>56</sup> For example, most recently in the resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2024, UN Doc. A/RES/79/179.

<sup>57</sup> Simonović, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/47/26, พ.ศ. 2564, ย่อหน้า 88

<sup>58</sup> Simonović, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/47/26/Add.1, พ.ศ. 2564, มาตรา 8, ย่อหน้า 23(เอ)(ไอ)

มาตรา 276 กลับบัญญัติให้มี เหตุบรรเทาโทษในกรณีข่มขืนในชีวิตสมรส สำหรับคู่สมรสที่ประสงค์จะคงชีวิตคู่ร่วมกันต่อไป<sup>59</sup>

### (5) ความผิดอันยอมความได้และอายุความ

การแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2562 ได้ปรับให้ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราและความผิดฐานกระทำอนาจารบางกรณีเป็น “ความผิดอันยอมความไม่ได้” ผลคือ แม้ว่าผู้รอดชีวิตจะประสงค์ถอนคำร้องทุกข์หรือทำข้อตกลงยอมความกับผู้ถูกกล่าวหาหลังจากได้ยื่นคำร้องทุกข์ไปแล้ว ก็ไม่อาจทำให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยุติการดำเนินคดีได้หากพิจารณาแล้วเห็นว่าควรดำเนินกระบวนการทางกฎหมายต่อไป<sup>60</sup>

อย่างไรก็ดี ยังมีข้อยกเว้นสำหรับกรณีความผิดฐานข่มขืนหรือกระทำอนาจาร (โดยล่วงล้ำอวัยวะเพศหรือทวารหนักของบุคคลอายุกว่าสิบห้าปี) ที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สมรส ถ้ามิได้เกิดต่อหน้าธารกำนัล หรือไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำรับ “อันตรายสาหัส” หรือถึงแก่ความตาย<sup>61</sup> ในกรณีลักษณะนี้ ความผิดยังคงถือเป็นความผิดอันยอมความได้ ซึ่งเปิดช่องให้ผู้กระทำความผิดอาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทางอาญาได้ อีกทั้งบั่นทอนพันธกรณีของรัฐในการปฏิบัติด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง (due diligence) เพื่อป้องกัน สืบสวนสอบสวน ดำเนินคดี ลงโทษ และเยียวยาการกระทำ SGBV<sup>62</sup>

อีกหนึ่งผลกระทบที่ร้ายแรงจากการจัดให้การกระทำลักษณะนี้เป็นความผิดอันยอมความได้คือผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ภายในสามเดือนนับจากวันที่รู้เรื่องความผิดและทราบตัวผู้กระทำความผิด<sup>63</sup> หลังจากพ้นระยะเวลาดังกล่าว ผู้รอดชีวิตจะเสียสิทธิในการดำเนินคดีตามกฎหมาย ระยะเวลาเช่นนี้ถือว่าไม่เพียงพออย่างชัดเจนสำหรับผู้รอดชีวิตบางราย<sup>64</sup> โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในความสัมพันธ์ฉันทันคู่สมรสหรือคู่รักกับผู้กระทำความผิด เนื่องจากยังคงเผชิญกับความกลัว ความบอบช้ำทางจิตใจ หรือการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจและสังคมต่อผู้กระทำซึ่งมักจะทำ

<sup>59</sup> มาตรา 276 วรรคท้าย กำหนดว่า “ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำความผิดระหว่างคู่สมรส และคู่สมรสนั้นยังประสงค์จะอยู่กันด้วยกันฉันสามีภรรยา ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติแทนการลงโทษก็ได้ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกและคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะอยู่กันด้วยกันฉันสามีภรรยาต่อไป และประสงค์จะหย่า ให้คู่สมรสฝ่ายนั้นแจ้งให้ศาลทราบ และให้ศาลแจ้งพนักงานอัยการให้ดำเนินการฟ้องหย่าให้”

<sup>60</sup> มาตรา 126 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดว่า ในกรณีความผิดต่อส่วนตัวที่ไม่อาจยอมความได้ การถอนคำร้องทุกข์จะไม่กระทบต่ออำนาจของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวน หรืออำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีต่อไป

<sup>61</sup> มาตรา 281 ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>62</sup> ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของ CAT, ย่อหน้า 18; ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CAT, ย่อหน้า 23; ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 24 และ 29

<sup>63</sup> มาตรา 96 ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>64</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 23 และ 24; ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 10.

ให้ผู้รอดชีวิตไม่อาจตัดสินใจเปิดเผยเหตุการณ์ได้ทันทีและในหลายกรณีสถานการณ์ดังกล่าวยิ่งเลวร้ายลงเมื่อเวลาผ่านไป<sup>65</sup>

พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่พิจารณาคดีข้ามขึ้นต้องคำนึงถึงสถานการณ์เฉพาะของผู้รอดชีวิต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแจ้งเหตุความรุนแรงที่ตนได้เผชิญ<sup>66</sup> และกระบวนการต้องดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ได้โดยทันที (*ex officio*) หมายความว่า รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินคดีต่อความผิดไม่ว่าผู้รอดชีวิตจะเป็นผู้แจ้งความหรือกล่าวโทษผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม และกระบวนการสามารถดำเนินต่อไปได้แม้ผู้รอดชีวิตจะถอนคำให้การในภายหลัง<sup>67</sup>

#### ข้อเสนอแนะ

- รัฐสภาควรแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 276 ว่าด้วยความผิดฐานข้ามขึ้นกระทำซ้ำเรา เพื่อประกันว่า
  - ให้รวมการสอดใส่ทุกรูปแบบที่มีลักษณะทางเพศ โดยปราศจากความยินยอม ไม่ว่าการสอดใส่นั้นจะเล็กน้อยเพียงใด และไม่ว่าจะใช่วัยวะส่วนใดของร่างกายหรือวัตถุใด รวมถึงกรณีที่ถูกกระทำทำให้บุคคลอื่นใช่วัยวะหรือวัตถุสอดใส่เข้าสู่ร่างกายของผู้กระทำด้วย
  - ให้กำหนดนิยามและหลักเกณฑ์ของความยินยอมโดยต้องเป็นความยินยอมที่สมัครใจ แท้จริง และเกิดจากเจตนาเสรี พร้อมทั้งบัญญัติอย่างชัดแจ้งว่าความยินยอมไม่อาจสันนิษฐานได้จากการนิ่งเฉย การไม่ขัดขึ้น (ทั้งทางวาจาหรือทางกาย) พฤติกรรมทางเพศในอดีต สถานะหน้าที่การงาน หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้รอดชีวิตกับผู้ถูกกล่าวหา นอกจากนี้ ในการพิจารณาว่าความยินยอมนั้นเป็นจริงหรือไม่ จะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่มีลักษณะบีบบังคับด้วย
  - ไม่ให้มีข้อยกเว้นที่ทำให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดอันยอมความได้ และไม่กำหนดเหตุบรรเทาโทษในกรณีข้ามขึ้นในชีวิตสมรส ไม่ว่าผู้กระทำและผู้รอดชีวิตจะประสงค์จะอยู่ร่วมกันต่อไปหรือไม่ก็ตาม และ
  - ยกเลิกโทษประหารชีวิตในทุกกรณี รวมถึงกรณีที่มีการข้ามขึ้นเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย

<sup>65</sup> ตามข้อคิดเห็นทั่วไปลำดับที่ 3 ของคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (CAT/C/GC/3) ย่อหน้า 40 คณะกรรมการระบุว่าสำหรับผู้เสียหายจำนวนมาก การล่วงเลยของเวลาไม่ได้ลดทอนความเสียหายลงแต่อย่างใด; ในบางกรณี ความเสียหายอาจทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากภาวะเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (post-traumatic stress) ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการดูแลทางการแพทย์ จิตวิทยา และสังคม แต่การสนับสนุนดังกล่าวมักไม่สามารถเข้าถึงได้สำหรับผู้ที่ยังไม่ได้รับการเยียวยา

<sup>66</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 29(อี)

<sup>67</sup> Šimonović, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/47/26/Add.1, พ.ศ. 2564, ย่อหน้า 14 (เอ)

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรแก้ไขคู่มือปฏิบัติงานสอบสวนโดยให้มีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากองค์กรภาคประชาสังคม ในขณะที่สำนักงานอัยการสูงสุดและศาลยุติธรรมควรกำหนดแนวทางปรับใช้บทบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติสำหรับพนักงานอัยการและผู้พิพากษาที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานในคดีความรุนแรงทางเพศ และข้อกำหนดเรื่อง “ความยินยอม” ให้สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ

## ข. การคุกคามทางเพศและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยี (TFGBV)

### (1) การคุกคามทางเพศตามกฎหมายภายในประเทศ

กรอบกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศมุ่งเน้นไปที่บริบทภายในสถานที่ทำงานเป็นหลัก ตามมาตรา 83(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ห้ามมิให้ข้าราชการกระทำการใด ๆ ที่เข้าข่ายการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในระเบียบคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และหากฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษทางวินัยได้<sup>68</sup> ในปีพ.ศ. 2553 ก.พ. ได้ออกระเบียบที่ให้นิยามการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศให้ครอบคลุมถึง<sup>69</sup>

ก. กระทำการด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ

ข. กระทำการด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ

ค. กระทำการด้วยอากัปกิริยาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตาลวนลาม การทำสัญญาณหรือสัญลักษณ์ใด ๆ เป็นต้น

ง. การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใด ๆ ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น แสดงรูปลามกอนาจารส่งจดหมายข้อความ หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น เป็นต้น

จ. การแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศ ซึ่งผู้กระทำ ไม่พึงประสงค์หรือเดือดร้อนรำคาญ

อนึ่ง ควรสังเกตว่า แม้ว่าการกระทำเหล่านี้จะเป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัย แต่บางกรณีอาจเข้าข่ายมีโทษทางอาญาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกระทำซ้ำ

<sup>68</sup> สามารถเข้าถึงคำแปลได้ที่ <https://law.prd.go.th/th/content/category/detail/id/1/cid/2475/iid/234582> มาตรา 88 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้การลงโทษทางวินัยมี 5 สถานดังต่อไปนี้: 1.ภาคทัณฑ์ 2.ตัดเงินเดือน 3.ลดเงินเดือน 4.ปลดออก 5.ไล่ออก

<sup>69</sup> ระเบียบดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้ที่: <https://www.ocsc.go.th/wp-content/uploads/2024/01/%E0%B8%A7392553.pdf>

สำหรับบุคคลที่มีได้เป็นลูกจ้างภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541<sup>70</sup> (แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2551) กำหนดห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน “ล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก” ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตามมาตรา 147 ไม่เกิน 20,000 บาท อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ มิได้ให้นิยามว่า “การล่วงเกินทางเพศ” ตามบทบัญญัตินี้ครอบคลุมการกระทำใดบ้าง ส่งผลให้ขอบเขตของความคุ้มครองตามกฎหมายยังคงมีลักษณะคลุมเครือ

โดยภาพรวม การคุกคามทางเพศในหลายรูปแบบอาจถูกดำเนินคดีในข้อหา ‘กระทำอนาจาร’ ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำนี้ไว้อย่างชัดเจน จากแนวคำพิพากษาของศาล คำว่า ‘กระทำอนาจาร’ โดยทั่วไปหมายถึงการกระทำที่มีลักษณะไม่เหมาะสมทางเพศหรือการกระทำให้อับอาย ซึ่งมักถูกตีความในขอบเขตแค่ว่าต้องเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นโดยตรงกับเนื้อตัวร่างกายโดยตรง เช่น การฉุดแขนหญิง การกอด จูบ ลูบ คลำหรือสัมผัสสลับต้องเนื้อตัวร่างกาย รวมถึงการกระทำอันควรรายหน้าต่อหน้าธารกำนัล หรือมีเจตนาทำให้เกิดความอับอายขายหน้าทางเพศด้วย<sup>71</sup>

“ในคดีหนึ่ง ผู้เสียหายถูกสะกดรอยตามทั้งทางออนไลน์และออฟไลน์เป็นเวลานาน เธอถูกคุกคามและถูกเผยแพร่รูปถ่ายส่วนตัวโดยไม่ได้รับความยินยอม แต่เจ้าหน้าที่ในตอนแรกปฏิเสธไม่รับแจ้งความ โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวไม่เข้าข่ายการล่วงละเมิดทางเพศตามมาตรา 397 ของประมวลกฎหมายอาญา สุดท้าย คดีนี้ดำเนินต่อไปได้ก็หลังจากที่ทนายความเข้ามาให้ความช่วยเหลือ”

บุษยาภา ศรีสมพงษ์ ทนายความด้านสิทธิของผู้รอดชีวิต และผู้ก่อตั้ง SHero Thailand

การคุกคามทางเพศยังอาจเข้าข่ายความผิดตามมาตรา 397 ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งห้ามการกระทำในลักษณะ “รังแก ข่มเหง คุกคาม ดูหมิ่น หรือกระทำให้ได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญ” ที่เป็นการกระทำอันมีลักษณะส่อไปในทางที่จะล่วงเกินทางเพศ โดยไม่ได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่ใช่การสัมผัสร่างกาย เช่น การล่วงละเมิดทางวาจาหรือทางออนไลน์ ส่งผลให้ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิเสธไม่รับแจ้งความของผู้เสียหาย<sup>72</sup> แม้ในกรณีที่มีความร้ายแรงเมื่อพิจารณาจากลักษณะของการกระทำหรือเป็นการกระทำที่เกิดซ้ำหรือเป็นการกระทำหลายครั้งประกอบกัน ในทางกลับกัน เจ้าหน้าที่บางรายกลับใช้บทบัญญัตินี้อย่างไม่ถูกต้องกับกรณีที่ร้ายแรงกว่า เพื่อ

<sup>70</sup> สามารถเข้าถึงได้ที่ <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2541/A/008/1.PDF>

<sup>71</sup> อริยพร โพธิ์ใส, ‘ความผิดเกี่ยวกับการอนาจารเด็กตามประมวลกฎหมายอาญา,’ วารสารรัฐสภา, มี.ค.-เม.ย. 2561, หน้า 155, โปรดดู [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub\\_Jun\\_11all/all68.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub_Jun_11all/all68.pdf); ดูเพิ่มเติมคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4836/2547 และ 12983/2558

<sup>72</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 11; ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 12-13; และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาคประชาสังคมด้านผู้ใช้งาน

หลีกเลี่ยงการใช้โทษที่หนักกว่า<sup>73</sup> สุดท้ายนี้ เนื่องจากมาตรา 397 ถูกจัดให้เป็นความผิดหลัโทษในประมวลกฎหมายอาญา ผู้กระทำความผิดจึงมักได้รับเพียงโทษปรับเท่านั้น ส่งผลให้มีรายงานว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นในหลายกรณี<sup>74</sup>

#### ร่างแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2568

ภายใต้ร่างแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2568 ที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร มีความพยายามที่จะกำหนดนิยามของคำว่า “การคุกคามทางเพศ” เพิ่มเติมในประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดว่าเป็น:

“กระทำไม่ว่าโดยทางกาย วาจา การส่งเสียง การแสดงอาการกิริยาหรือท่าทาง การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใดไม่ว่าจะกระทำต่อหน้าหรือกระทำโดยการสื่อสารที่ส่งไปในทางเพศ เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อน รำคาญ อับอาย หรือถูกเหยียดหยาม รวมถึงการติดตามรังควาน หรือการกระทำใดที่อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยทางเพศต่อผู้อื่น”<sup>75</sup>

ตามข้อเสนอร่างมาตรา 284/1 ผู้กระทำการคุกคามทางเพศต่อผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ น่าสังเกตว่าเคยมีข้อเสนอให้เพิ่มข้อความ “อย่างต่อเนื่องหรือกระทำซ้ำมากกว่าหนึ่งครั้ง” ในมาตรานี้ ไม่ใช่ในฐานะองค์ประกอบความผิด แต่ในฐานะปัจจัยเพิ่มโทษ หรืออีกข้อเสนอคือให้ลดโทษจำคุกสูงสุดเหลือไม่เกินหกเดือน อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

## (2) ความรุนแรงบนฐานเพศภาวะที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยี (TFGBV) ภายใต้กฎหมายภายในประเทศ

ภายใต้กฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การกระทำที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีซึ่งมีลักษณะเป็นความรุนแรงหรือการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลบนฐานเพศภาวะ และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ควรถูกห้ามโดยเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการกระทำนั้นละเมิดความปลอดภัยทางกาย ทางเพศ หรือทางจิตใจของบุคคล อันมีลักษณะเป็นความรุนแรงบนฐานเพศภาวะที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยี (TFGBV) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะที่มุ่งจัดการ TFGBV

<sup>73</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ คุณกิตตินันท์ ธรรมธัช นายกสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ, วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>74</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 12-13.

<sup>75</sup> ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.... หมวด 3/1

โดยตรง<sup>76</sup> ดังนั้น จึงต้องบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับการคุกคาม/ล่วงละเมิดทางเพศตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยปริยาย

ภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน บทบัญญัติที่อาจนำมาใช้กับกรณี TFGBV ได้แก่ บทบัญญัติที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ เช่น ความผิดฐานกระทำอนาจาร และมาตรา 397 วรรคสองประมวลกฎหมายอาญา แต่เนื่องจากขาดคำจำกัดความที่ชัดเจนและแนวปฏิบัติในการบังคับใช้ กฎหมายเหล่านี้จึงไม่ค่อยถูกนำมาใช้ในกรณี TFGBV<sup>77</sup> นอกจากนี้ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังขาดความเฉพาะเจาะจงเพียงพอที่จะทำให้ชัดเจนว่าครอบคลุมการกระทำรูปแบบต่าง ๆ ของ TFGBV เช่น การเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวโดยไม่ได้รับความยินยอม (doxxing) ซึ่งหมายถึงการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงข้อมูลการติดต่อ ด้วยเจตนาไม่สุจริตเพื่อให้ผู้เสียหายถูกคุกคาม การแบล็กเมลเพื่อให้ส่งภาพล่อแหลมหรือยินยอมทำกิจกรรมทางเพศ (sextortion) การสะกดรอยตามทางออนไลน์ และการข่มขู่ว่าจะเผยแพร่ข้อมูลส่วนตัวหรือภาพลับเกี่ยวกับเพศ<sup>78</sup>

นอกจากนี้ การผลิต มีไว้ การนำเข้า การส่งออก หรือการเผยแพร่สื่อสำหรับผู้ใหญ่ที่ถูกมองว่า “ลามก” ถูกกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา 287 ประมวลกฎหมายอาญา อีกทั้งมาตรา 14(4) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 (‘พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์’) ยังห้ามการนำข้อมูล “ที่มีลักษณะอันลามก” ความผิดตามบทบัญญัติทั้งสองมีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อย่างไรก็ตาม ดังที่จะอธิบายเพิ่มเติมในส่วนต่อไป แม้ว่ากฎหมายเหล่านี้จะเป็นฐานทางกฎหมายสำหรับการกำหนดความผิดทางอาญา แต่การบังคับใช้ที่กว้างเกินไปมักมุ่งเป้าไปที่บุคคลซึ่งให้หรืออำนวยความสะดวกในการให้บริการทางเพศโดยความยินยอม แทนที่จะมุ่งจัดการกับปัญหา TFGBV

บทบัญญัติเหล่านี้ยังถือเป็นการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและความคิด ไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอผ่านการพิมพ์ ข้อความ หรือภาพ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบนวนิยาย บทความ หรือภาพประกอบ ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้อีกต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่เคร่งครัดและตีความอย่างแคบตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 19(3) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งใช้บังคับกับการแสดงความคิดเห็นทางออนไลน์เช่นเดียวกัน เงื่อนไขดังกล่าวรวมถึงข้อกำหนดด้านหลักกฎหมายว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย (legality) วัตถุประสงค์อันชอบด้วยเหตุผล (legitimate purpose) ความจำเป็น (necessity) ความได้สัดส่วน (proportionality) และการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) อย่างไรก็ตาม คำว่า “ลามก” มิได้มีการนิยามไว้ทั้งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์และใน

<sup>76</sup> ICJ, ‘รายการตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยความรุนแรงทางเพศออนไลน์ (OGBV Law Checklist)’, พฤษภาคม พ.ศ. 2566, โปรดดูที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2023/05/ICJ-OGBV-Law-Checklist.pdf>

<sup>77</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 11; ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 13

<sup>78</sup> ICJ, ‘รายการตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยความรุนแรงทางเพศออนไลน์ (OGBV Law Checklist)’, พฤษภาคม พ.ศ. 2566, โปรดดูที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2023/05/ICJ-OGBV-Law-Checklist.pdf>

มาตรา 287 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ด้วยความหมายที่กว้างและคลุมเครือเกินไปของถ้อยคำดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality) ซึ่งกำหนดว่ากฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจนเพียงพอเพื่อให้บุคคลสามารถกำกับพฤติกรรมของตนเองได้ และเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บังคับใช้กฎหมายมีดุลพินิจอย่างไร้ขอบเขต การกำหนดโทษทางอาญาต่อการกระทำดังกล่าวยังขัดต่อหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน (necessity and proportionality) ซึ่งกำหนดว่าการจำกัดสิทธิต้องกำหนดอย่างแคบ ไม่กว้างเกินสมควร และต้องเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิในน้อยที่สุดในการบรรลุวัตถุประสงค์อันชอบธรรมในการคุ้มครอง<sup>79</sup>

### คำสั่งลบเนื้อหา (Take-Down Orders)

นอกจากนี้ การประเมินกรอบกฎหมายอาญาควบคู่กับกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ต่อแพลตฟอร์มออนไลน์ เครื่องมือค้นหา และบริษัทสื่อสังคมออนไลน์ก็มีความสำคัญ ในปีพ.ศ. 2565 ประเทศไทยได้ออกประกาศฉบับหนึ่ง<sup>80</sup> ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถยื่นคำร้องขอให้ผู้ให้บริการหรือสื่อสังคมออนไลน์ลบเนื้อหาที่ถูกมองว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ได้ด้วยตนเอง ไม่เช่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดีอีเอส) แต่งตั้ง ก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ให้บริการหรือสื่อสังคมออนไลน์ลบเนื้อหาออกภายในเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของศาล

ภายใต้ประกาศกระทรวงนี้ เมื่อได้รับคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการต้องลบเนื้อหาภายใน 24 ชั่วโมง หากเห็นว่าเป็น “ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ” หรือโดยประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อ “ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ... หรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน” ที่มีกฎกติกาอย่างกว้างขวางตามมาตรา 14(2) ของพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ สำหรับเนื้อหาที่ถือเป็น “ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของราชอาณาจักรหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย” ตามมาตรา 14 (3) ก็ต้องถูกลบภายใน 24 ชั่วโมงเช่นกัน แต่ในกรณีของเนื้อหาที่ถือเป็นข้อมูล “ลามกและ... ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้” ต้องลบภายในสามวัน หรือภายใน 24 ชั่วโมงหากเกี่ยวข้องกับสื่อลามกอนาจารเด็ก การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งลบเนื้อหาอาจนำไปสู่โทษจำคุกไม่เกินห้าปีและ/หรือโทษปรับ<sup>81</sup>

<sup>79</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปลำดับที่ 34 ว่าด้วยมาตรา 19: เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก,’ เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/GC/34, 12 กันยายน พ.ศ. 2554, ย่อหน้า 25 และ 26

<sup>80</sup> สามารถเข้าถึงได้ที่ [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/254/T\\_0057.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/254/T_0057.PDF)

<sup>81</sup> คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล, ‘ประเทศไทย: ประกาศการลบเนื้อหาภายใน 24 ชั่วโมงจะบ่อนทำลายหลักนิติธรรมและสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกบนโลกออนไลน์,’ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2565, โปรดดู <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/12/TH-Trans-Leetter-24-Hr.pdf>

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) และองค์กรเครือข่ายมีความกังวลเป็นพิเศษเกี่ยวกับอำนาจที่กว้างขวางซึ่งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐได้รับในการสั่งลบเนื้อหาโดยไม่มีการกลั่นกรองจากองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการจำกัดที่ชอบด้วยเหตุผลต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ อำนาจเช่นนี้ก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างร้ายแรงต่อการถูกนำไปใช้ในทางที่มีชอบ และอาจนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นบนโลกออนไลน์โดยไม่เหมาะสม<sup>82</sup>

อย่างไรก็ตาม ในด้านการบังคับใช้จริง ตามที่ทาง ICJ ทราบ ยังไม่มีข้อมูลสาธารณะที่เผยแพร่ว่าระเบียบดังกล่าวถูกนำมาใช้หรือบังคับใช้อย่างไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง TFGBV และผู้เสียหายที่ ICJ สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่ามีข้อมูลจำกัดว่าประกาศกระทรวงนี้ถูกนำมาใช้ในกรณีลักษณะดังกล่าวหรือไม่ และยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่าถูกใช้เพื่อถอดถอนเนื้อหาที่เป็น TFGBV อย่างมีประสิทธิภาพ

### ข้อเสนอแนะ (Recommendations)

- รัฐสภาควรตราบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศและ TFGBV รวมทั้งรับรองให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวนั้น
  - กำหนดคำนิยามที่ชัดเจน ห้ามการกระทำ และกำหนดบทลงโทษ (รวมถึงโทษอาญา) ที่สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิด ครอบคลุมการคุกคามทางเพศและ TFGBV ในทุกรูปแบบที่ละเมิดทางกาย เพศ หรือจิตใจของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัว (doxing) การแบล็กเมลทางเพศ (sextortion) การสะกดรอยตามออนไลน์ การเผยแพร่สื่อหรือภาพลับโดยไม่ได้รับความยินยอม, หรือการข่มขู่ว่าจะเผยแพร่สื่อหรือภาพลับดังกล่าว
  - ให้อำนาจศาลออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราวในกรณีการคุกคามทางเพศ รวมถึงการป้องกันการเผยแพร่หรือการกระจายเนื้อหาที่เป็นอันตราย เนื่องจากอำนาจในปัจจุบันจำกัดอยู่เพียงคดีความรุนแรงในครอบครัว
  - อนุญาตให้ผู้รอดชีวิต สมาชิกครอบครัว ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง และผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม สามารถร้องขอคำสั่งชั่วคราวเพื่อระงับการเผยแพร่เนื้อหาที่มีลักษณะเป็น TFGBV ได้ทันที และกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการออนไลน์และแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ต้องลบเนื้อหาดังกล่าวโดยเร็ว รวมถึงเนื้อหาที่ถูกขยายผลโดยผู้กระทำซ้ำ (secondary perpetrators) ตามคำสั่งขององค์กรตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน

- แก้ไขปัญหาความคลุมเครือของบทกฎหมายที่กระจัดกระจายซึ่งกำหนดความผิดอาญาเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ รวมถึงการแก้ไขมาตรา 397 และการกำหนดคำนิยามของความผิดฐานกระทำอนาจารให้ชัดเจน
- รัฐสภาควรแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการผลิต มีไว้ และเผยแพร่ “สื่อลามก” โดยจำกัดให้ครอบคลุมเฉพาะกรณีการผลิต มีไว้ และเผยแพร่ที่ไม่ได้เกิดจากความยินยอมเท่านั้น ยกเว้นกรณีของสื่อลามกอนาจารเด็ก และกำหนดคำนิยามของ “สื่อลามก” ให้ชัดเจน
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดทำโครงการรณรงค์สร้างความตระหนักรู้ พัฒนาและส่งเสริมแนวปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศทุกรูปแบบ ทั้งออนไลน์และออฟไลน์

### ค. การฆ่าที่เกี่ยวข้องกับเพศภาวะ (gender-related killings) หรืออิตีฆาต (femicide)

การฆาตกรรมสตรีและเด็กหญิงโดยมีสาเหตุจากเพศภาวะของเหยื่อ การกระทำความผิดเป็นรูปแบบรุนแรงที่สุดของ SGBV<sup>83</sup> และเป็นการละเมิดสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามข้อ 6 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

งานวิจัยจำนวนมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นอย่างต่อเนื่องว่า ผู้หญิงเป็นเหยื่อส่วนใหญ่ของการถูกสังหารโดยคู่รัก (intimate-partner killings) เป็นจำนวนมาก โดยการฆ่าผู้หญิงโดยคู่รัก (intimate-partner femicide) ถือเป็นรูปแบบสำคัญที่สุดของอิตีฆาตในความสัมพันธ์ต่างเพศ และมักเกิดขึ้นหลังจากมีประวัติความรุนแรงที่สามารถบันทึกได้ก่อนหน้านี้<sup>84</sup> แนวโน้มดังกล่าวได้รับการยืนยันอีกครั้งในรายงานล่าสุดของ UNODC และ UN Women ที่เผยแพร่ในปีพ.ศ. 2567 ซึ่งนำเสนอการประเมินสถานการณ์ทั่วโลกเกี่ยวกับการฆาตกรรมที่เกี่ยวข้องกับเพศภาวะต่อผู้หญิงและเด็กหญิงโดยคู่รักหรือสมาชิกในครอบครัว โดยรายงานนี้ อ้างอิงข้อมูลใหม่จากปี พ.ศ. 2566 ระบุว่าในปีดังกล่าวมีผู้หญิงและเด็กหญิงประมาณ 51,100 คน ถูกฆ่าโดยคู่รักหรือสมาชิกครอบครัวทั่วโลก คิดเป็นเกือบร้อยละ 60 ของจำนวนผู้หญิงที่ถูกฆ่าโดยเจตนาทั้งหมดในปีนั้น<sup>85</sup>

<sup>83</sup> UN Women, ‘ข้อเท็จจริงสำคัญห้าประการที่ควรรู้เกี่ยวกับเฟมมิไซด์,’ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567, โปรดดูที่: <https://www.unwomen.org/en/articles/explainer/five-essential-facts-to-know-about-femicide>

<sup>84</sup> ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยความรุนแรงต่อสตรี สาเหตุและผลกระทบ, ‘การทบทวนความคืบหน้าของโครงการ Femicide Watch,’ เอกสารสหประชาชาติ A/76/132, 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2564, ย่อหน้า 58

<sup>85</sup> UNODC และ UN Women, ‘เฟมมิไซด์ในปี 2023: ประเมินการระดับโลกเกี่ยวกับการสังหารสตรีโดยคู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด/สมาชิกในครอบครัว,’ พฤศจิกายน พ.ศ. 2567, โปรดดูที่: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2024/11/femicides-in-2023-global-estimates-of-intimate-partner-family-member-femicides>

รัฐมีภาระหน้าที่ตามหลักความระมัดระวังอย่างเพียงพอ (due diligence) ในการป้องกัน สอบสวน และดำเนินคดีต่อการสังหารโดยมิชอบ ไม่ว่าจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน รวมถึงกรณีอัตถิภาณุด้วย<sup>86</sup> รายงานปีพ.ศ. 2566 ของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการสังหารโดยมิชอบ ตามอำเภอใจ หรือโดยพลการ ได้วิเคราะห์แนวทางทางกฎหมายต่าง ๆ ในการจัดการอัตถิภาณุ ทั้งรูปแบบที่บัญญัติให้เป็น ความผิดอาญาเฉพาะ และรูปแบบที่กำหนดให้แรงจูงใจทางเพศภาวะเป็นสถานการณ์เพิ่มโทษในคดีอาญา ผู้รายงานพิเศษฯ ได้เสนอแนะให้มีการรับรอง “อัตถิภาณุ” ไว้ในกฎหมายอย่างเป็นทางการเพื่อสร้างความ ตระหนักแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการสังหารบนฐานเพศภาวะ และเพื่อยกระดับคุณภาพของการสืบสวนสอบสวน และการดำเนินคดีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>87</sup>

### (1) อัตถิภาณุตามกฎหมายภายใน

ประเทศไทยไม่ได้บัญญัติความผิดเฉพาะในกฎหมายอาญาสำหรับการฆ่าที่เกี่ยวข้องกับเพศภาวะ หรือ “อัตถิ ภาณุ” และไม่รับรองให้แรงจูงใจบนฐานเพศภาวะ (gender-based motivation) เป็นเหตุเพิ่มโทษในคดีอาญา กฎหมายไทยระบุเหตุเพิ่มโทษบางประการ เช่น การฆ่าบุพการี การฆ่าเจ้าพนักงานขณะปฏิบัติหน้าที่ หรือการ ฆ่าคนตายโดยไตร่ตรองไว้ก่อน<sup>88</sup> ในปัจจุบัน การสังหารที่มีแรงจูงใจจากเพศภาวะยังคงถูกพิจารณาเป็นเพียง “การฆ่าผู้อื่น” ตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>89</sup> ซึ่งยังคงเป็นกรอบกฎหมายหลักที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

### (2) การกำหนดโทษ

ตามกฎหมายอาญาของไทยความผิดฐานฆ่าคนตายอาจะมีโทษถึงประหารชีวิต<sup>90</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติได้สรุปว่า บางประเด็นในกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับโทษประหารชีวิตไม่สอดคล้องกับพันธกรณี ของไทยภายใต้ ICCPR และได้แนะนำให้ประเทศไทยยกเลิกโทษประหารชีวิตสำหรับความผิดทุกประเภท<sup>91</sup> สอดคล้องกับจุดยืนของ ICJ ที่คัดค้านโทษประหารชีวิตโดยไม่มีเงื่อนไขและในทุกกรณี และเห็นว่าโทษประหาร ชีวิตเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิต และถือเป็นการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

<sup>86</sup> ดูเพิ่มเติม ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการสังหารโดยพลการ รวบรวม หรือไม่เป็นไปตามกระบวนการ, ‘เพมมิ ไซด์,’ เอกสารสหประชาชาติ A/78/254, 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2566, ย่อหน้า 14.

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 35

<sup>88</sup> มาตรา 289 ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>89</sup> สันตนิ ดิษยบุตร, ‘ความพยายามของประเทศไทยในการยุติความรุนแรงต่อสตรีซึ่งเป็นอาชญากรรมรูปแบบหนึ่งที่มีแรงจูงใจ จากการเลือกปฏิบัติทางเพศ,’ พ.ศ. 2562, โปรดดูที่:

[https://www.unafei.or.jp/activities/pdf/Public\\_Lecture/Public\\_Lecture2019\\_Ms.Ditsayabut\\_Paper.pdf](https://www.unafei.or.jp/activities/pdf/Public_Lecture/Public_Lecture2019_Ms.Ditsayabut_Paper.pdf)

<sup>90</sup> มาตรา 288 และ 289 ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>91</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับรายงานตามวาระปกติฉบับที่สองของประเทศไทย,’ เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/THA/CO/2, 25 เมษายน พ.ศ. 2560, ย่อหน้า 17 และ 18

ในบางกรณี การกำหนดโทษประหารชีวิตเองอาจเข้าข่ายอติฆาต และเป็นการลิดรอนสิทธิในชีวิตโดยพลการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อศาลมิได้พิจารณาปัจจัยสำคัญในการลงโทษ เช่น ประวัติความรุนแรงในครอบครัวที่มีมาอย่างยาวนาน

ผู้เชี่ยวชาญหลายท่านที่ ICJ สัมภาษณ์ได้ตั้งข้อสังเกตถึงกรณีที่ถูกผู้ต้องหาลงโทษสถานหนักที่สุด เช่น โทษประหารชีวิต หรือโทษจำคุกเป็นเวลานาน จากการฆ่าคู่รักหรือบุคคลอื่น<sup>92</sup> ขณะป้องกันตัวหรือเพื่อตอบโต้ความรุนแรงในครอบครัวที่ประสบมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน แม้จะมีหลักฐานชัดเจนสนับสนุนคำให้การของพวกเขา แต่กลับไม่ได้มีการนำปัจจัยบรรเทาโทษใด ๆ มาพิจารณา<sup>93</sup> การกระทำของผู้หญิงเหล่านี้มักถูกตีความว่าเป็นการใช้กำลังที่ “เกินกว่าเหตุ” หรือ “ไม่สมส่วน” โดยที่สถานะของพวกเขาในฐานะเหยื่อของความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ กลับถูกมองข้าม<sup>94</sup> ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมในคดีเหล่านี้จึงจะเลยที่จะพิจารณาว่ามีปัจจัยบรรเทาโทษหรือไม่ สถานการณ์ดังกล่าวตรงกันข้ามกับการที่ศาลมักนำปัจจัยเชิงอารมณ์ฉับพลันภายใต้สภาวะอารมณ์รุนแรง (บันดาลโทสะ) มาใช้เป็นเหตุบรรเทาหรือปรับโทษในคดีความรุนแรงระหว่างคู่รักที่เกิดจากฝ่ายผู้กระทำความผิดมีอารมณ์รุนแรงฉับพลัน ซึ่งจะกล่าวถึงถัดไป

มาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเปิดช่องให้ศาลสามารถกำหนดโทษที่เบากว่าที่กฎหมายกำหนดหากความผิดได้เกิดขึ้นจาก “การถูกข่มขู่” หรือในอยู่สภาวะ “บันดาลโทสะ” บทบัญญัตินี้มักถูกนำมาใช้เป็นเหตุบรรเทาโทษในคดีความรุนแรงระหว่างคู่รัก โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับการการล่วงประเวณี หรือคดีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายและคู่ที่อยู่กินกันโดยพฤตินัย อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัวที่ยึดเยื้อมาอย่างต่อเนื่องจากงานวิจัยที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เผยแพร่พบว่าศาลมักตีความ “บันดาลโทสะ” ว่าเป็นอารมณ์ที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์เพียงครั้งเดียวซึ่งกระตุ้นให้เกิดการกระทำความผิดในทันที มากกว่าจะพิจารณาผลกระทบจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ในอดีต ซึ่งอาจมีอิทธิพลต่อการกระทำของผู้รอดชีวิต<sup>95</sup>

<sup>92</sup> ตัวอย่าง โปรดดู คม ชัด ลึก, ‘จากงานวิจัยพบว่าผู้หญิงที่ถูกสามีทำร้ายมาอย่างต่อเนื่องยาวนานจะมีอาการทางจิตและตอบโต้ด้วยความรุนแรงได้และอาจตกเป็น “ฆาตกร” ในที่สุด, 26 ธันวาคม พ.ศ. 2559, โปรดดูได้ที่

<https://www.komchadluek.net/scoop/253699>

<sup>93</sup> ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการสังหารโดยพลการ รวบรวม หรือไม่เป็นไปตามกระบวนการ, ‘แนวทางที่คำนึงถึงมุมมองด้านเพศสภาพในการสังหารโดยพลการ,’ เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/35/23, 6 มิถุนายน พ.ศ. 2560, ย่อหน้า 32 และ 44; และ ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการสังหารโดยพลการ รวบรวม หรือไม่เป็นไปตามกระบวนการ, ‘เพมมิไซด์,’ เอกสารสหประชาชาติ A/78/254, 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2566, ย่อหน้า 38.

<sup>94</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผศ.ดร.อรุณี ลิ้มมณี คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 5 มีนาคม 2568 และ ผศ.ดร. ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>95</sup> ทรงยศ ลังการพันธ์ุ, ‘บันดาลโทสะด้วยเหตุที่สะสมมา’, พ.ศ. 2549, โปรดดู

นอกจากนี้ยังมีรายงานว่าบทบัญญัติดังกล่าวมักถูกนำมาใช้ในลักษณะที่เลือกปฏิบัติ โดยเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ชายเป็นส่วนใหญ่<sup>96</sup> ในขณะที่การรับฟังปัจจัยบรรเทาโทษ เช่น ความหลงใหล ถูกยั่วโทษ หรืออารมณ์รุนแรง ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศเมื่อถูกนำมาใช้เพื่อลดโทษในคดีอาชญากรรม เนื่องจากเป็นการเปิดช่องให้ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทางอาญาอย่างเต็มรูปแบบ<sup>97</sup>

#### เหตุบรรเทาโทษในคดีความรุนแรงในครอบครัว

ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กระทรวง พม.) เสนอในปีพ.ศ. 2567 และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>98</sup> ได้เสนอให้เพิ่มมาตรา 16/1 ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

ร่างมาตราดังกล่าวบัญญัติให้มีเหตุบรรเทาโทษในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่เคยถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัวมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีเนื้อหาดังนี้

“การกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่เป็นคดีอาญา หากความปรากฏต่อศาล ในระหว่างการพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำเพราะเหตุอันเนื่องมาจากตนเองหรือบุคคลในครอบครัวของตน ถูกกระทำด้วยความรุนแรงหรือถูกกระทำโดยมีขอบข่ายอย่างต่อเนื่องจนเป็นเหตุให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อร่างกายหรือจิตใจอย่างรุนแรง ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้”

[https://digital.library.tu.ac.th/tu\\_dc/frontend/Info/item/dc:113214](https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:113214) เพิ่มเติมโปรดดู คม ชัด ลึก, ‘จากงานวิจัยพบว่า ผู้หญิงที่ถูกสามีทำร้ายมาอย่างต่อเนื่องยาวนานจะมีอาการทางจิตและตอบโต้ด้วยความรุนแรงได้และอาจตกเป็น “ฆาตกร” ในที่สุด’, 26 ธันวาคม พ.ศ. 2559, โปรดดู <https://www.komchadluek.net/scoop/253699> และ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมชาย ปรินาธิกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ‘เพศวิถีในคำพิพากษา’, พ.ศ. 2550, โปรดดู <https://app.law.cmu.ac.th/research/wp-content/uploads/2023/03/2550-%E0%B9%80%E0%B8%9E%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%96%E0%B8%B5%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%B3%E0%B8%9E%E0%B8%B4%E0%B8%9E%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%B2.pdf>

<sup>96</sup> นัทธมน ตันวิรัช, ‘ขอบเขตและความเหมาะสมในการอ้างบันดาลโทษเพราะเหตุชั่วสาว’, พ.ศ. 2564, โปรดดู

[http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2021/TU\\_2021\\_6301031636\\_15737\\_21456.pdf](http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2021/TU_2021_6301031636_15737_21456.pdf)

<sup>97</sup> ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยความรุนแรงต่อสตรี สาเหตุและผลกระทบ, ‘รายงานของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยความรุนแรงต่อสตรี สาเหตุและผลกระทบ,’ เอกสารสหประชาชาติ A/71/398, 23 กันยายน พ.ศ. 2559, ย่อหน้า 82(ข).

<sup>98</sup> ระหว่างวันที่ 31 พ.ค. ถึง 14 มิ.ย. 2567 กระทรวง พม. เปิดรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....สามารถเข้าถึงได้ที่

[https://law.go.th/listeningDetail?survey\\_id=MzgZMERHOV9MOVdfRUPTlRFTkQ=](https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=MzgZMERHOV9MOVdfRUPTlRFTkQ=)

การลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดตามวรรคหนึ่ง ต้องมีการรับฟังความเห็นจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาจิตเวชศาสตร์ที่ทำการตรวจรักษาผู้กระทำความผิด หรือความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวชที่ทำการตรวจวินิจฉัยผู้กระทำความผิดนั้นตามคำสั่งศาล หรือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวชอื่นตามที่ศาลเห็นสมควรก่อน ....”

### (3) การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสถิติฆาตหรือการฆ่าเกี่ยวเนื่องกับเหตุแห่งเพศ

ภาระหน้าที่ตามหลักความระมัดระวังอย่างเพียงพอ (due diligence) ในประเด็นความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ รวมถึงการดำเนินการมาตรการเพื่อติดตามและเก็บข้อมูลแบบแยกตามประเภท (disaggregated data) เกี่ยวกับสถิติฆาตและการฆ่าผู้หญิงและเด็กผู้หญิงที่เกี่ยวข้องกับเหตุผลทางเพศ ข้อมูลนี้ควรระบุความสัมพันธ์ระหว่างผู้รอดชีวิตกับผู้กระทำความผิดเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายที่อิงกับข้อมูลค้นพบ<sup>99</sup> อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว เนื่องจากยังขาดข้อมูลจำแนกเฉพาะ ไม่เพียงเกี่ยวกับสถิติฆาตเท่านั้น แต่รวมถึงข้อมูลด้าน SGBV ในภาพรวมด้วย การขาดข้อมูลดังกล่าวทำให้ยากต่อการประเมินระดับความแพร่หลายของ SGBV ที่กระทำต่อผู้หญิงและเด็กผู้หญิง และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามาตรการเชิงยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพในการรับมือปัญหานี้

ในประเทศไทย ข้อมูลสถิติที่เปิดเผยต่อสาธารณะมีเพียงข้อมูลที่จัดทำโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งบันทึกจำนวนคำร้องทุกข์ การจับกุม และจำนวนผู้กระทำความผิด ตามรายงานล่าสุด ระหว่างปีพ.ศ. 2560 ถึง 2566 มีคดีฆาตกรรมเฉลี่ยปีละ 1,000 ถึง 2,000 คดี โดยในปี 2566 มีการบันทึกคดีจำนวน 1,308 คดี นอกจากนี้ยังมีคดีทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตายปีละ 400 ถึง 500 คดี (445 คดีในปี 2566) ขณะที่คดีพยายามฆ่ามีจำนวนระหว่าง 1,500 ถึง 2,300 คดีต่อปี (2,241 คดีในปี 2566) อย่างไรก็ตาม สถิติเหล่านี้ อย่างน้อยในส่วนของที่เผยแพร่ต่อสาธารณะทางออนไลน์ ไม่ได้มีการจำแนกข้อมูลตามเพศ และไม่แสดงข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างเหยื่อกับผู้กระทำความผิด รวมถึง ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผลของการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดี<sup>100</sup>

<sup>99</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 29(บี)

<sup>100</sup> ไทยรัฐ, ‘เปิดสถิติอาชญากรรม 2566 เพิ่มขึ้น แต่อาจยังไม่สะท้อนความเป็นจริง?’, 3 มกราคม พ.ศ. 2567, โปรดดู <https://www.thairath.co.th/scoop/infographic/2752159>; สำหรับสถิติระหว่างปีพ.ศ. 2560 ถึง 2565 โปรดดู <http://thaicrimes.org/crimestat/>

### ข้อเสนอแนะ

- รัฐสภาควรยกเลิกโทษประหารชีวิตในทุกกรณี รวมถึงความผิดฐานฆ่าคนตาย และระหว่างที่จะดำเนินการดังกล่าว รัฐบาลควรประกาศและบังคับใช้การชะลอการใช้โทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติ
- รัฐสภาควรทบทวนและแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเพื่อจัดการกับการฆ่าที่เกี่ยวข้องกับเพศภาวะอย่างมีประสิทธิภาพ พิจารณาออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับอัตถิภาณุ โดยต้องประกันว่าการลงโทษไม่รุนแรงยิ่งกว่าการฆ่าในรูปแบบอื่น ๆ
- รัฐสภาควรพิจารณาบัญญัติเหตุยกเว้นความผิดและเหตุบรรเทาโทษที่คำนึงถึงบริบททางเพศภาวะในคดีที่มีโทษประหารชีวิต โดยครอบคลุมทุกรูปแบบของ SGBV ให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568<sup>101</sup>
- รัฐสภาควรแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว เพื่อรับรองให้การกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ เป็นปัจจัยบรรเทาโทษ และเปิดโอกาสให้ผู้รอดชีวิตจากการถูกกระทำความรุนแรงเรื้อรังสามารถเข้าเงื่อนไขการยกเว้นโทษในกรณีป้องกันตัวได้
- ศาลและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมควรดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่า มาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่อนุญาตให้ใช้ปัจจัยบรรเทาโทษ เช่น “การถูกข่มเหง” หรือ “บันดาลโทสะ” จะไม่ถูกนำมาใช้ในลักษณะที่เปิดช่องให้ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในคดีอัตถิภาณุ หรือถูกใช้ในลักษณะที่เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง
- ศาลและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมควรดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่าบทบัญญัติว่าด้วยเหตุบรรเทาโทษสามารถนำมาบังคับใช้ในกรณีที่มี “การยั่วเยสสะสม” (cumulative provocation) เช่น ในกรณีที่ผู้รอดชีวิตซึ่งมีประวัติถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัวซ้ำ ๆ กระทำการตอบโต้เนื่องจากการถูกทารุณกรรมเป็นเวลานาน ทั้งนี้ ผู้รอดชีวิตควรมีสิทธิได้รับการยกเว้นโทษในกรณีป้องกันตัว หากเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด
- ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดให้มีการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างครอบคลุมจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนคดีอัตถิภาณุ เพื่อสนับสนุนการพัฒนากลไกการสืบสวนและมาตรการป้องกันในอนาคต

<sup>101</sup> ข้อสังเกตเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 17-18.

## ง. ความรุนแรงในครอบครัว

ภายใต้กฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึง ICCPR CEDAW และ CAT ประเทศไทยมีพันธกรณีในการป้องกันและคุ้มครองบุคคลจากความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองดังกล่าว พันธกรณีนี้ครอบคลุมถึงการกำหนดนิยามของความรุนแรงในครอบครัวที่ชัดเจน ครอบคลุม ตลอดจนการประกันว่ากฎหมายที่มีบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ<sup>102</sup>

กระทรวง พม. รายงานว่า ในปีพ.ศ. 2567 มีผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัวจำนวน 4,833 ราย ในจำนวนนี้ ร้อยละ 73 เป็นความรุนแรงทางกาย ร้อยละ 16.8 เป็นความรุนแรงทางเพศ และร้อยละ 10 เป็นการละเลยหรือการคุกคามทางเพศในรูปแบบอื่น โดยบรรดาผู้รอดชีวิตทั้งหมด ร้อยละ 72 เป็นผู้หญิง และ ร้อยละ 29 ระบุว่าเป็นผู้ชาย<sup>103</sup> อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวอาจสะท้อนเพียงส่วนหนึ่งของจำนวนกรณีทั้งหมด เนื่องจากยังมีหน่วยงานหลายหน่วยงานนอกจากกระทรวงพม. ที่ทำหน้าที่เป็นช่องทางรับแจ้งเหตุความรุนแรงในครอบครัว แต่ข้อมูลจากองค์กรเหล่านี้ยังไม่สามารถเข้าถึงได้ เพราะยังไม่ได้มีการรวบรวมและปรับปรุงให้อยู่ในระบบเดียวกันระหว่างหน่วยงาน

โดยปกติ กระทรวง พม. จะจัดทำรายงานประจำปี แต่ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2565 เป็นต้นมา ยังไม่ได้มีการจัดทำรายงานดังกล่าว รายงานประจำปีพ.ศ. 2565 ซึ่งรวบรวมข้อมูลจาก 15 หน่วยงาน กรม และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งกระทรวง พม. ได้บันทึกเหตุการณ์ความรุนแรงจำนวน 24,288 เหตุการณ์ โดยในจำนวนนี้ 15,707 เหตุการณ์ถูกระบุว่าเป็นกรณีความรุนแรงในครอบครัว<sup>104</sup> อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัวจำนวนมากลังเลที่จะรายงานเหตุการณ์ ตัวเลขเหล่านี้จึงมีแนวโน้มที่จะประเมินสถานการณ์ต่ำกว่าความเป็นจริง และอาจมีการรายงานซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย

แม้ว่าจะมีจำนวนการรายงานเหตุความรุนแรงในครอบครัวอยู่ในระดับสูง แต่จำนวนคดีที่ถูกดำเนินคดีอาญายังคงอยู่ในระดับต่ำมาก ตามข้อมูลของกระทรวง พม. สำนักงานอัยการสูงสุดได้ดำเนินคดีเพียง 157 คดีในปีพ.ศ. 2563<sup>105</sup> 282 คดีในปีพ.ศ. 2564<sup>106</sup> และเพียง 8 คดีในปีพ.ศ. 2565<sup>107</sup> ในส่วนของคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาล

<sup>102</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปลำดับที่ 19, 28, 33 และ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW; คณะกรรมการ CEDAW, ข้อเสนอสารลำดับที่ 100/2016; และ คณะกรรมการ CEDAW, คดีที่ 95/2015, ความเห็นที่ได้รับรองในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2560; รวมทั้งความเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของ CAT, ย่อหน้า 18

<sup>103</sup> The Reporter, ‘วราวุธ ชี้ปัญหาความรุนแรงในสังคมไทยเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาความรุนแรงในครอบครัว,’ 25 พฤศจิกายน 2567, โปรดดู <https://today.line.me/th/v3/article/RBMQE6Y>

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 72

<sup>105</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ‘รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านความรุนแรงในครอบครัว,’ พ.ศ. 2563.

<sup>106</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ‘รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านความรุนแรงในครอบครัว,’ พ.ศ. 2564.

<sup>107</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ‘รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านความรุนแรงในครอบครัว,’ พ.ศ. 2565, หน้า 67 และ 71.

โดยตรงก็มีจำนวนจำกัดเช่นกัน โดยมี 53 คดีในปีพ.ศ. 2563 168 คดีในปีพ.ศ. 2564 และ 207 คดีในปีพ.ศ. 2565 ไม่มีข้อมูลหรือสถิติเพิ่มเติมเกี่ยวกับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับ หรือผลลัพธ์ของการพิจารณาคดีเหล่านี้

ช่องว่างเหล่านี้ยังคงเป็นหนึ่งในข้อกังวลเร่งด่วนที่สุดที่หน่วยงานระหว่างประเทศ รวมทั้งคณะกรรมการ CAT ในปีพ.ศ. 2567<sup>108</sup> และคณะกรรมการ CEDAW ในปีพ.ศ. 2568<sup>109</sup> ระบุในการประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาของประเทศไทย หนึ่งในสาเหตุเชิงโครงสร้างของช่องว่างเหล่านี้คือ ความอ่อนแอของกรอบกฎหมาย ซึ่งยิ่งทวีความซับซ้อนขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยในตอนนี้จะวิเคราะห์กฎหมายสำคัญสามฉบับในบริบทของพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย โดยพิจารณาระดับความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และระบุข้อบกพร่องที่ยังมีอยู่ในการจัดการกับความรุนแรงในครอบครัวประกอบด้วย

ก. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 (‘พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550’)<sup>110</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และถูกตราขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัวเป็นการเฉพาะ

ข. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 (‘พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562’)<sup>111</sup> ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550 แต่ยังไม่เห็นผลใช้บังคับ เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2562<sup>112</sup> ให้เลื่อนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวออกไป และ

<sup>108</sup> CAT, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับรายงานตามวาระปกติฉบับที่สองของประเทศไทย,’ เอกสารสหประชาชาติ CAT/C/THA/CO/2, 9 ธันวาคม พ.ศ. 2567, ย่อหน้า 37 (‘ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2567 ต่อประเทศไทย’)

<sup>109</sup> ข้อสังเกตเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 25-26

<sup>110</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 สามารถเข้าถึงได้ที่ <https://www.dwf.go.th/uploads/Downloads/74ff64ec-4206-4c16-be30-bf2b64cfa0af1.พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว%20พ.ศ.%20๒๕๕๐.pdf>

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 สามารถเข้าถึงได้ที่ [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/067/T\\_0171.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/067/T_0171.PDF)

<sup>112</sup> สามารถเข้าถึงได้ที่ [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/092/T\\_0001.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/092/T_0001.PDF) พระราชกำหนดดังกล่าวให้เหตุผลในการเลื่อนการบังคับใช้กฎหมาย โดยอ้างถึงความท้าทายที่ประเทศไทยยังคงเผชิญอยู่ เช่น การขาดแคลนบุคลากร และการขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการจัดการคดีความรุนแรงในครอบครัว

ค. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... (‘ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2567’) <sup>113</sup> ซึ่งเสนอโดยกระทรวง พม. ในปีพ.ศ. 2567 และปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

แม้ว่าความพยายามในการออกกฎหมายดังกล่าวจะมีเป้าหมายเพื่อจัดการกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัว แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประเทศไทยปฏิบัติพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้อย่างครบถ้วน ข้อบกพร่องสำคัญประกอบด้วย

ก. นิยามของคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” และ “บุคคลในครอบครัว” ที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ ส่งผลให้ขอบเขตการคุ้มครองถูกจำกัด

ข. อุปสรรคต่อการสอบสวนและการดำเนินคดี รวมถึงการจัดให้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอมความได้และการกำหนดอายุความที่สูงขึ้น

ค. แนวโน้มในระบบยุติธรรมที่ให้ความสำคัญกับการเจรจาและ “การประนีประนอม” มากกว่าการดำเนินคดี รวมถึงการให้ความสำคัญกับ “ความสงบและการอยู่ร่วมกันของครอบครัว” ซึ่งมักถูกให้ความสำคัญเหนือความยุติธรรมสำหรับผู้รอดชีวิตในกระบวนการประนีประนอม

ง. โทษทางอาญาที่เลือกปฏิบัติและไม่สอดคล้องกับความร้ายแรงของการกระทำผิด สำหรับความรุนแรงในครอบครัว และ

จ. การบังคับใช้มาตรการคุ้มครองที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งบั่นทอนความสามารถของกรอบกฎหมายในการป้องกันและคุ้มครองผู้รอดชีวิต ทำให้ผู้รอดชีวิตไม่ได้รับหลักประกันที่เพียงพอ

### (1) นิยามของความรุนแรงในครอบครัวและบุคคลในครอบครัว

พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ให้นิยาม “ความรุนแรงในครอบครัว” ดังนี้

“การกระทำใด ๆ โดยมีมุ่งประสงค์ให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพหรือกระทำโดยเจตนาในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจหรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัวหรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการไม่กระทำการหรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบ แต่ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท”

<sup>113</sup> ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม ถึง 14 มิถุนายน พ.ศ. 2567 กระทรวง พม. นำเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อรับฟังความคิดเห็น ปัจจุบัน ร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ระหว่างการเตรียมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จากนั้นจะถูกส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ก่อนจะถูกส่งต่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา การรับฟังความคิดเห็นและร่างสามารถเข้าถึงได้ที่:

[https://law.go.th/listeningDetail?survey\\_id=MzgzMERHQV9MOVdfRUPTlRFTkQ=](https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=MzgzMERHQV9MOVdfRUPTlRFTkQ=)

คำนิยามนี้ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างครบถ้วน คณะกรรมการ CEDAW ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า ความรุนแรงในครอบครัวครอบคลุมไม่เพียงแต่ความเสียหายทางร่างกายและจิตใจเท่านั้น แต่ยังรวมถึง “การล่วงละเมิดทางเพศ”<sup>114</sup> และ “ความรุนแรงทางเศรษฐกิจ” เช่น การจำกัดไม่ให้คู่รักทำงาน<sup>115</sup> แม้ว่าพ.ร.บ.ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562 จะขยายนิยามให้ครอบคลุมถึงการละเมิดเสรีภาพหรือชื่อเสียง และ ร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองฯ พ.ศ. 2567 จะขยายเพิ่มเติมให้ครอบคลุมการคุกคามทางเพศและการล่วงละเมิดทางเพศโดยชัดแจ้ง แต่กฎหมายทั้งสองฉบับยังไม่ได้มีผลบังคับใช้ ส่งผลให้เกิดช่องว่างสำคัญในกรอบกฎหมายของประเทศไทยที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

คณะกรรมการ CEDAW ยังได้ยอมรับว่า ความรุนแรงในครอบครัวครอบคลุมถึงความรุนแรงในชีวิตคู่ไม่ว่าจะมีสถานะสมรสหรืออยู่ร่วมกันหรือไม่ก็ตาม<sup>116</sup> อย่างไรก็ตาม มาตรา 3 แห่งพ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550 จำกัดการคุ้มครองผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัวไว้เฉพาะ “บุคคลในครอบครัว” โดยมีนิยามครอบคลุมเฉพาะ คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินหรือเคยอยู่กินฉันสามีภรรยา โดยมีได้จดทะเบียนสมรส บุตร บุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งบุคคลใด ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน นิยามเช่นนี้มักถูกตีความและนำไปใช้โดยผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมในลักษณะที่ยกเว้นบุคคลในความสัมพันธ์เชิงคู่รักหรือความสัมพันธ์โดยพฤตินัยที่ไม่ได้อาศัยอยู่ร่วมกันหรือไม่เคยอาศัยอยู่ร่วมกัน ซึ่งขัดกับแนวคิดความที่กว้างกว่า ตามที่คณะกรรมการ CEDAW ได้กำหนดไว้

นิยามของ “บุคคลในครอบครัว” ตามมาตรา 4 แห่งพ.ร.บ.ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562 ยังคงมีลักษณะคล้ายกับ พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550 เป็นส่วนใหญ่ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย เช่น การระบุ “บิดามารดา” ไว้อย่างชัดเจน และการขยายความจากคำว่า “บุตร” เป็น “ผู้สืบสันดาน” ในขณะที่ ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2567 ฉบับใหม่มีพัฒนาการที่น่าสนใจมากขึ้น โดยเสนอคำนิยามที่ครอบคลุมกว่าเดิมของคำว่า ‘บุคคลในครอบครัว’

<sup>114</sup> คณะกรรมการ CEDAW, ‘คดี X. และ Y. ต่อ จอร์เจีย,’ ข้อสั่งการลำดับที่ 024/2009, เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/61/D/24/2009, 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2558.

<sup>115</sup> คณะกรรมการ CEDAW, ‘คดี Kell ต่อ แคนาดา,’ ข้อสั่งการลำดับที่ 19/2008, เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/51/D/19/2008, 26 เมษายน พ.ศ. 2555. อนุสัญญาสภายุโรปว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านความรุนแรงต่อสตรีและความรุนแรงในครอบครัว ให้นิยาม “ความรุนแรงในครอบครัว (domestic violence)” ว่าเป็น “การกระทำทุกรูปแบบทั้งทางกาย เพศ จิตใจ หรือเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นภายในครอบครัวหรือหน่วยครัวเรือน หรือระหว่างคู่สมรสหรือคู่สัมพันธ์ในอดีตหรือปัจจุบัน ไม่ว่าผู้กระทำจะเคยพัวพันกับผู้เสียหายหรือไม่ก็ตาม”

<sup>116</sup> สำหรับคดี J. I. ต่อ ฟินแลนด์, X. ต่อ ดินมาร์ค-เลสเต, และ S. L. ต่อ บัลแกเรีย ดู: คณะกรรมการ CEDAW, ‘แนวคิดและขอบเขตการคุ้มครองจากความรุนแรงในครอบครัวในฐานะความรุนแรงทางเพศและเชิงเพศตามอนุสัญญา CEDAW, ข้อเสนอแนะทั่วไปลำดับที่ 35 และพิธีสารเลือกรับของ CEDAW และในทางปฏิบัติของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยความรุนแรงต่อสตรี – ประเด็นสำคัญ ข้อเสนอแนะ และแนวทางต่อรัฐภาคี รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดี,’ เข้าถึงเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2567, โปรดดูที่: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-08/domestic-violence-as-gender-based-violence-under-cedaw.doc>

เพื่อให้ครอบคลุมความสัมพันธ์ที่หลากหลายยิ่งขึ้น<sup>117</sup> แม้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะถือเป็นความก้าวหน้า แต่คำนิยามที่ขยายเพิ่มเหล่านี้ก็ยังไม่ถูกตราเป็นกฎหมาย

## (2) อุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการสอบสวนและการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว

คณะกรรมการ CAT และคณะกรรมการ CEDAW ได้ยืนยันว่า ในทุกรณีของความรุนแรงในครอบครัวและความรุนแรงต่อสตรีในทุกรูปแบบ รัฐมีพันธกรณีที่จะต้อง “เริ่มต้นกระบวนการดำเนินคดีอาญา นำผู้กระทำความผิดเข้าสู่การพิจารณาคดี และกำหนดบทลงโทษทางอาญาที่เหมาะสม”<sup>118</sup> รวมถึงการ “บังคับใช้กฎหมายอาญา และเมื่อเหมาะสมให้ดำเนินคดีเองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ (ex officio prosecution)”<sup>119</sup> พันธกรณีดังกล่าวหมายความว่า เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐได้รับทราบข้อกล่าวหาเกี่ยวกับความรุนแรงดังกล่าว เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนอย่างทันที่ที่มีประสิทธิภาพ และปราศจากอคติ และเมื่อมีพยานหลักฐานมีเพียงพอ ต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด พันธกรณีนี้มีผลบังคับใช้ ไม่ว่าผู้รอดชีวิตจะยื่นคำร้องหรือไม่ก็ตาม และยังคงมีผลแม้ผู้รอดชีวิตจะถอนคำร้องในภายหลังก็ตาม

### ความผิดอันยอมความได้

มาตรา 4 ของ พ.ร.บ. คู่สมรสฯ พ.ศ. 2550 จัดให้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอมความได้ ซึ่งหมายความว่า ผู้รอดชีวิตสามารถถอนคำร้องทุกข์และ/หรือทำข้อตกลงประนีประนอมกับผู้ถูกกล่าวหาได้ ส่งผลให้กระบวนการทางกฎหมายยุติลง

แม้ว่ากฎหมายจะระบุว่าการประนีประนอมดังกล่าวจะไม่กระทบต่อการดำเนินคดีในความผิดอาญาอื่น ๆ แต่ก็มีข้อยกเว้นสำหรับการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจไม่ถึงขั้นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัสตามมาตรา 295 ของประมวลกฎหมายอาญา ประเด็นนี้มีความสำคัญ เนื่องจากความรุนแรงทางร่างกายและจิตใจเป็นรูปแบบที่

<sup>117</sup> มาตรา 3 ของร่างพ.ร.บ. คู่สมรสฯ ฉบับใหม่ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 ของ พ.ร.บ. คู่สมรสฯ พ.ศ. 2550) กำหนดให้ ‘บุคคลในครอบครัว’ หมายความว่า (1) คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินด้วยกันหรือเคยอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส ผู้ที่มีหรือเคยมีความสัมพันธ์ฉันคู่ชีวิต คู่รักที่แสดงออกต่อบุคคลทั่วไปหรือที่มีความผูกพันลึกซึ้งทางจิตใจต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นเพศเดียวกันหรือต่างเพศ (2) ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดาน บุตรไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ บุตรบุญธรรม หรือความสัมพันธ์ที่เกิดจากการรับไว้อุปการะเลี้ยงดูอย่างบุตร (3) พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดา ลุง ป้า น้า อา หลาน ไม่ว่าทางสายโลหิตหรือการสมรส รวมถึงญาติตามสายโลหิต (4) บุคคลที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน เช่น เป็นบุคคลที่อยู่ร่วมกันภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจคนหนึ่งเหนือกว่าอีกคนหนึ่ง หรือเป็นบุคคลที่มีความผูกพันลึกซึ้งทางจิตใจต่อกันแม้ไม่มีความเกี่ยวพันกันทางเครือญาติ

<sup>118</sup> คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อเสนอแนะทั่วไปลำดับที่ 28 ว่าด้วยพันธกรณีหลักของรัฐภาคีตามมาตรา 2 แห่งอนุสัญญาขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ,’ เอกสาร CEDAW/C/GC/28, 16 ธันวาคม พ.ศ. 2553, ย่อหน้า 34 (‘ข้อเสนอแนะทั่วไปลำดับที่ 28 ของ CEDAW’); ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CAT, ย่อหน้า 23; และ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของ CAT, ย่อหน้า 18.

<sup>119</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 32(เอ)

ถูกรายงานมากที่สุดในกรณีความรุนแรงในครอบครัว ในทางปฏิบัติ หากต้องการให้การกระทำดังกล่าวถูกพิจารณาว่าเป็นความผิดอาญาอันยอมความไม่ได้ จะต้องเข้าเกณฑ์ตามมาตรา 297 ซึ่งมีเงื่อนไขที่สูงกว่า โดยต้องเป็นอันตรายสาหัส เช่น การทุพพลภาพ หรือการเจ็บป่วยที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดอย่างรุนแรงต่อร่างกาย เป็นเวลามากกว่า 20 วัน<sup>120</sup> ดังนั้น หากการบาดเจ็บของผู้รอดชีวิตต้องได้รับการรักษาน้อยกว่า 20 วัน ความผิดนั้น ยังคงถือเป็นความผิดอันยอมความได้ และกระบวนการทางกฎหมายสามารถยุติได้ทุกเมื่อ ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการเข้าถึงความยุติธรรม

ยิ่งไปกว่านั้น การกระทำความรุนแรงตามมาตรา 295 ของประมวลกฎหมายอาญาจะถือเป็นความผิดอันยอมความไม่ได้ หากเกิดขึ้นนอกบริบทของความรุนแรงในครอบครัว ความแตกต่างนี้ยังตอกย้ำบรรทัดฐานทางสังคมที่เป็นอันตราย ซึ่งมองว่าความรุนแรงภายในครอบครัวหรือคู่รักมีความร้ายแรงน้อยกว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์รูปแบบอื่น

อย่างไรก็ตาม มาตรา 36 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562 กำหนดว่า การทำร้ายร่างกายหรือจิตใจตามมาตรา 295 หากเกิดขึ้นในบริบทของความรุนแรงในครอบครัว อาจถูกพิจารณาให้เป็นความผิดอันยอมความไม่ได้ เว้นแต่ศาลจะกำหนดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยและผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวอย่างครบถ้วน หากเป็นเช่นนั้น การสอบสวนอาจถูกระงับได้และผู้เสียหายสามารถถอนคำร้องได้<sup>121</sup>

ในขณะที่ ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2567 กำหนดเนื้อความไว้เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550 ยังคงจัดให้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอมความได้ มาตรา 5 ของร่างกฎหมายกำหนดว่า ความผิดฐานความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงการทำร้ายร่างกายตามมาตรา 295 (การทำร้ายที่ไม่ถึงขั้นเป็นเหตุอันตรายสาหัส) และมาตรา 391 (การใช้ความรุนแรงที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือจิตใจ) ยังคงเป็นความผิดอันยอมความได้<sup>122</sup>

### การดำเนินคดีเองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ (ex officio prosecution)

กรอบกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้การเริ่มต้นการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้รอดชีวิตในการดำเนินคดีว่าจะดำเนินการทางกฎหมายหรือไม่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ และเอื้อให้เกิดการลอยนวลพ้นผิด ในกรณีที่ผู้รอดชีวิตหวาดกลัวหรือไม่กล้าจะยื่นคำร้องทุกข์เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ ผู้ดำเนินคดีจำเป็นต้องมีอำนาจในการเริ่มต้นดำเนินคดีได้เอง (ex officio prosecution)

<sup>120</sup> เหตุอื่น ๆ ได้แก่ การสูญเสียการมองเห็นหรือการได้ยิน ลิ่นขาด การเสียงานประสาท การสูญเสียอวัยวะ หน้าเสียโฉมอย่างติดตัว แท้งลูก จิตพิการอย่างติดตัว หรือการเจ็บป่วยเรื้อรังซึ่งอาจถึงตลอดชีวิต

<sup>121</sup> นอกจากนี้ การปฏิบัติตามมาตรการเหล่านี้ยังอาจเป็นเหตุให้ศาลสั่งรื้อการลงโทษตามมาตรา 56 ของประมวลกฎหมายอาญา หรือสั่งลดโทษตามมาตรา 78 ของประมวลกฎหมายอาญาได้ ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562

<sup>122</sup> มาตรา 5 ของร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองฯ ฉบับใหม่ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 ของ พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550)

ตัวอย่างเช่น มาตรา 6 ของ พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2550 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวประสงค์จะดำเนินคดี ให้จัดให้ผู้นั้นร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ “ผู้นั้นไม่อยู่ในวิสัยหรือมีโอกาสที่จะร้องทุกข์ได้ด้วยตนเอง” ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าว เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสามารถยื่นคำร้องแทนได้ ร่างพ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2567 ขยายขอบเขตดังกล่าวเพียงเล็กน้อย โดยมาตรา 6 ของร่างกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการยื่นคำร้องแทนผู้รอดชีวิต หากผู้รอดชีวิตแสดงเจตนาประสงค์จะดำเนินคดี แต่ถ้าผู้นั้นไม่อยู่ในวิสัย สภาพจิตใจหรือมีโอกาสที่จะร้องทุกข์ได้ หรือมีเจตนาร้องทุกข์แต่ไม่ประสงค์ที่จะร้องทุกข์ด้วยตนเอง<sup>123</sup> อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ยังไม่สอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยเชิงรุกทันทีเมื่อทราบถึงเหตุความรุนแรงในครอบครัว ไม่ว่าผู้รอดชีวิตจะแสดงความประสงค์ที่จะร้องทุกข์หรือไม่ก็ตาม

ทั้งนี้ องค์กรภาคประชาสังคมและทนายความรายงานว่า ในทางปฏิบัติ ผู้รอดชีวิตต้องเผชิญอุปสรรคอย่างมีนัยสำคัญในการร้องทุกข์<sup>124</sup> อาทิ การขาดความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิในการแจ้งความ<sup>125</sup> ความโดดเดี่ยว ความหวาดกลัว บาดแผลทางจิตใจ การถูกควบคุมหรือบงการโดยผู้กระทำ และการพึ่งพาทางการเงินต่อผู้กระทำ นอกจากนี้ กฎหมายไทยยังขาดกลไกหรือกระบวนการที่เหมาะสมในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ผู้รอดชีวิตออกมาเปิดเผยเหตุรุนแรงที่เกิดขึ้น

ข้อกังวลดังกล่าวได้รับการหยิบยกโดยผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติ รวมถึงคณะกรรมการ CAT ในข้อสังเกตเชิงสรุปปีพ.ศ. 2557 ต่อรายงานครั้งแรกของประเทศไทย และในข้อสังเกตเชิงสรุปปีพ.ศ. 2567 ต่อรายงานครั้งที่สองของไทย โดยคณะกรรมการได้ตั้งข้อสงสัยว่า การจัดให้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอมความได้นั้นสอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้อนุสัญญา CAT หรือไม่ และเรียกร้องให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2550 เพื่อคຸ້ມຄອງผู้รอดชีวิตให้ดียิ่งขึ้น<sup>126</sup> คณะกรรมการยังได้เรียกร้องให้ประเทศไทยนำระบบการสอบสวนและดำเนินคดีเองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ (ex officio investigations) มาใช้ในคดีความรุนแรงในครอบครัว<sup>127</sup>

## อายุความ

การกำหนดอายุความที่สั้นมากสำหรับการดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัวเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งต่อการเข้าถึงความยุติธรรม มาตรา 7 ของ พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้รอดชีวิตต้องยื่นคำร้องทุกข์ภายในเพียงสามเดือนนับจากวันที่เกิดเหตุ มิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินคดีได้ มาตรา 8 ของร่าง พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ

<sup>123</sup> มาตรา 6 ของร่าง พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ ฉบับใหม่ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 ของ พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2550)

<sup>124</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 23; และข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณอุษา เลิศศรีสันต์, ผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ, วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>125</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณอุษา เลิศศรีสันต์, ผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ, วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>126</sup> CAT, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับรายงานตามวาระปกติฉบับที่สองของประเทศไทย,’ เอกสารสหประชาชาติ CAT/C/THA/CO/2, 9 ธันวาคม พ.ศ. 2567, ย่อหน้า 16(ปี) (‘ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2567 ต่อประเทศไทย’)

<sup>127</sup> ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2567 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 36-37

พ.ศ. 2567 จะขยายระยะเวลาอายุความเป็นหกเดือน<sup>128</sup> แม้การขยายเวลาดังกล่าวถือเป็นความก้าวหน้าในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับผู้รอดชีวิตบางราย ซึ่งมักเผชิญความหวาดกลัว บอบช้ำทางจิตใจ หรือการพึ่งพาผู้กระทำความรุนแรง ซึ่งมักทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ดังที่คณะกรรมการ CAT ได้เน้นย้ำไว้<sup>129</sup> หากมีการกำหนดอายุความไว้ อายุความนั้นควรมีความยืดหยุ่นและคำนึงถึงสถานการณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อความสามารถของผู้รอดชีวิตในการรายงานเหตุความรุนแรงที่ตนเผชิญต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ<sup>130</sup>

### (3) “แนวทาง “การประนีประนอม”

ตามกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ปัจจัยการเป็นคู่สมรสหรือการอาศัยอยู่ร่วมกันไม่ควรถูกใช้เป็นตัวกำหนดว่าการกระทำใดเข้าข่ายความรุนแรงในครอบครัว หรือควรมีการดำเนินคดีหรือไม่ การไกล่เกลี่ยหรือกระบวนการประนีประนอมอื่น ๆ ควรได้รับการพิจารณาเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น และต้องกระทำได้ก็ต่อเมื่อผู้เสียหายผ่านการฝึกอบรมเฉพาะทางได้ประเมินสถานการณ์อย่างรอบด้าน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้รอดชีวิตได้ให้ความยินยอมโดยสมัครใจและได้รับข้อมูลครบถ้วน และไม่มีความเสี่ยงใด ๆ ที่ยังคงดำเนินอยู่ต่อผู้รอดชีวิตหรือสมาชิกในครอบครัว กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญที่ผ่านการอบรมในการจัดการคดี SGBV และที่สำคัญที่สุด การไกล่เกลี่ยต้องไม่กลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางการของผู้รอดชีวิต<sup>131</sup>

มาตรา 15 ของ พ.ร.บ. คู่ครองฯ พ.ศ. 2550 ขัดต่อมาตรฐานดังกล่าวโดยบัญญัติให้การบรรลุข้อตกลงประนีประนอมเป็นสิ่งสำคัญในทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินคดี นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ศาลส่งเสริม “ความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันในครอบครัว” ในระหว่างกระบวนการประนีประนอม ซึ่งมักส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้รอดชีวิต จากการให้ความสำคัญกับการประนีประนอมมากกว่าการดำเนินคดี กฎหมายฉบับนี้อาจทำให้ผู้เสียหายต้องเผชิญความรุนแรงต่อเนื่อง และอาจขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย<sup>132</sup>

<sup>128</sup> มาตรา 8 ของร่าง พ.ร.บ. คู่ครองฯ ฉบับใหม่ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 ของ พ.ร.บ. คู่ครองฯ พ.ศ. 2550)

<sup>129</sup> ตามข้อคิดเห็นทั่วไปลำดับที่ 3 ของคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน ย่อหน้า 40 คณะกรรมการระบุว่า สำหรับผู้เสียหายจำนวนมาก การล่วงละเมิดของเวลาไม่ได้ทำให้ความเสียหายลดลง ในบางกรณี ความเสียหายอาจทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากภาวะเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการแพทย์ จิตวิทยา และสังคม ทว่าการสนับสนุนดังกล่าวมักไม่สามารถเข้าถึงได้สำหรับผู้ที่ยังไม่ได้รับการเยียวยา

<sup>130</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 29(อี)

<sup>131</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 32(บี)

<sup>132</sup> ดูเพิ่มเติม ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2557 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 16(ข) ซึ่งคณะกรรมการได้แสดงความกังวลว่า “การทำข้อตกลงยุติเรื่องในคดีความรุนแรงในครอบครัวมีความสำคัญเหนือความเป็นอยู่และความปลอดภัยของผู้เสียหาย” และข้อสังเกตเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2560 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 20(ข) ซึ่งคณะกรรมการ CEDAW แสดงความกังวลว่าพระราชบัญญัติคู่ครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 “เปิดช่องให้มีการยุติคดีผ่านกระบวนการปรองดองและไกล่เกลี่ยได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาคดี”

มาตรา 16 ของ พ.ร.บ. คຸ້ມครองฯ พ.ศ. 2550 ยให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือศาลแต่งตั้ง “ผู้ประนีประนอม” ซึ่งอาจเป็นบิดามารดา ผู้ปกครอง ญาติของคู่ความ หรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมาย จะเห็นได้ว่าผู้ประนีประนอมเหล่านี้ไม่ได้จำเป็นต้องเป็นบุคคลภายนอกที่เป็นอิสระ และไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องมีการฝึกอบรมด้าน SGBV ทำให้โดยมากขาดความเชี่ยวชาญในการจัดการคดีลักษณะนี้ให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ<sup>133</sup> ในทางปฏิบัติ ศาลมักแต่งตั้ง “ผู้พิพากษาสมทบ” ซึ่งเป็นอาสาสมัครเพื่อช่วยในการพิจารณาคดี อย่างไรก็ตาม มีรายงานว่าผู้พิพากษาสมทบบางท่านเองก็ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตของความรุนแรงในครอบครัว และไม่ตระหนักถึงความสำคัญของแนวทางที่ยึดผู้รอดชีวิตเป็นศูนย์กลาง (survivor-centered approach) <sup>134</sup>

พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562 ซึ่งไม่เคยมีผลบังคับใช้เนื่องจากมีพระราชกำหนดทำให้ไม่อาจใช้ได้ มุ่งให้ความสำคัญกับการส่งเสริม “สถาบันครอบครัว” <sup>135</sup> แทนที่จะมุ่งจัดการและต่อต้านความรุนแรงในครอบครัวอย่างมีประสิทธิภาพตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย กฎหมายฉบับนี้กลับเน้นการส่งเสริมสถาบันครอบครัวเป็นหลัก หลักการและเหตุผลของกฎหมายยังตอกย้ำแนวคิดดังกล่าวโดยระบุว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายคือ “ส่งเสริมและพัฒนาครอบครัว” และ “สร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและพัฒนาสถาบันครอบครัว”

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจ “ศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัว” ภายใต้กระทรวง พม. เป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน<sup>136</sup> โดยศูนย์นี้จะได้รับอำนาจกว้างขวางในการ “ส่งเสริมและพัฒนาครอบครัว”<sup>137</sup> คุ้มครองบุคคลในครอบครัวไม่ให้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว<sup>138</sup> การไกล่เกลี่ยหรือดำเนินการให้มีการประนีประนอมเมื่อเกิดการกระทำความรุนแรงในครอบครัว<sup>139</sup> และเสนอ “คำสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพ” ต่อศาล<sup>140</sup> อย่างไรก็ตาม การมอบหมายให้หน่วยงานเดียวทำหน้าที่ทั้งหมดเหล่านี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์เมื่อหน่วยงานเดียวกันรับผิดชอบทั้งการไกล่เกลี่ยและการคุ้มครอง ย่อมมีความเสี่ยงที่การ “ส่งเสริมและพัฒนาครอบครัว” จะถูกให้ความสำคัญเหนือความปลอดภัยและสิทธิของผู้รอดชีวิต โดยทั่วไปแล้วถ้อยคำว่าการ “ส่งเสริมและพัฒนาครอบครัว” มักถูกตีความว่าเป็นการหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีอาญา ซึ่งน่าสงสัยอย่างยิ่งว่าการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในคดีความรุนแรงในครอบครัวจะเป็นประโยชน์ต่อครอบครัวได้อย่างไร

<sup>133</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 32(ปี)

<sup>134</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 15; ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 25.

<sup>135</sup> Hi Focus, ‘ข้าแหละ พ.ร.บ.ส่งเสริมครอบครัวฯ เนื้อหาหลงทิศเน้นไกล่เกลี่ย วังวนมายาคติเก่า “ลื่นกับฟัน”’, 15 กันยายน พ.ศ. 2562, โปรดดู: <https://www.hfocus.org/content/2019/09/17735>

<sup>136</sup> มาตรา 13 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562

<sup>137</sup> มาตรา 13 (1) และ (3) ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562

<sup>138</sup> มาตรา 22–24 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562

<sup>139</sup> มาตรา 13(2) และมาตรา 22–24 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562

<sup>140</sup> มาตรา 28–29 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562

นอกจากนี้ หากจะอนุญาตให้มีการไต่ถามถึง ทั้งพ.ร.บ. คู่ครองฯ พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562 มิได้ให้คำจำกัดความว่า “กรณียกเว้น” (exceptional case) ที่อาจพิจารณาให้มีการไต่ถามถึงนั้น หมายถึงสถานการณ์ใด และก็ได้กำหนดให้ต้องมี “ความยินยอมโดยสมัครใจและได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน” (free and informed consent) จากผู้รอดชีวิตตามที่กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกำหนด ส่งผลให้ผู้รอดชีวิตอาจถูกกดดัน ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม ให้ยอมรับข้อตกลงหรือการประนีประนอมที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์สูงสุดของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเผชิญแรงกดดันจากครอบครัวหรือสังคม

สำหรับร่างพ.ร.บ. คู่ครองฯ พ.ศ. 2567 หากมีผลบังคับใช้ในรูปแบบปัจจุบัน จะยังคงกำหนดให้การระบุข้อพิพาททางเลือกเป็นหนึ่งในกระบวนการสำหรับคดีความรุนแรงในครอบครัว อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้ได้ยกเลิกมาตรา 15 ของ พ.ร.บ. คู่ครองฯ พ.ศ. 2550 โดยแทนที่การประนีประนอมด้วยแนวคิดเรื่อง “การจัดทำแผนแก้ไขและป้องกันการใช้ความรุนแรงในครอบครัว” ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล แม้ว่าแผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิ ความเป็นอยู่ที่ดี และความปลอดภัยของผู้รอดชีวิต แต่ก็มีกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนว่าต้องมุ่ง “สงวนและคุ้มครองสถานภาพของการสมรสของชายและหญิง หรือคู่ชีวิตที่สมัครใจอยู่กันฉันสามีภริยาหรือคู่ชีวิต” <sup>141</sup>

นอกจากนั้น แทนที่จะใช้คำว่า “ผู้ประนีประนอม” ร่างพ.ร.บ. คู่ครองฯ พ.ศ. 2567 ได้เสนอให้มี “ผู้จัดการคดีความรุนแรงในครอบครัว” ซึ่งมีหน้าที่จัดการประชุมร่วมกับสมาชิกครอบครัวหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดทำแผนแก้ไขและป้องกันความรุนแรงในครอบครัว <sup>142</sup> อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวยังขาดกลไกคุ้มครองที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจได้ว่าความยินยอมของผู้รอดชีวิตต่อกระบวนการนี้เป็นไปโดยสมัครใจอย่างแท้จริง ได้รับข้อมูลครบถ้วน และปราศจากการบีบบังคับทุกรูปแบบ

ในข้อสังเกตเชิงสรุปปีพ.ศ. 2557 และ 2567 ต่อรายงานฉบับแรกและฉบับที่สองของประเทศไทย คณะกรรมการ CAT ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับ พ.ร.บ. คู่ครองฯ พ.ศ. 2550 โดยระบุว่ากฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการประนีประนอมมากกว่าสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้รอดชีวิต <sup>143</sup> เช่นเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2568 คณะกรรมการ CEDAW ในข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานตามวาระครั้งที่ 8 ของประเทศไทย ได้แสดงความกังวลต่อการที่ประเทศไทยยังคงพึ่งพากระบวนการประนีประนอมภายในครอบครัว <sup>144</sup>

<sup>141</sup> มาตรา 13 ของร่าง พ.ร.บ. คู่ครองฯ ฉบับใหม่ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 และมาตรา 16 ของ พ.ร.บ. คู่ครองฯ พ.ศ. 2550)

<sup>142</sup> มาตรา 13 ของร่าง พ.ร.บ. คู่ครองฯ ฉบับใหม่ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 และ 16 ของ พ.ร.บ. คู่ครองฯ พ.ศ. 2550)

<sup>143</sup> ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2557 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 16(ปี) และ ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2567 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 36-37.

<sup>144</sup> ข้อสังเกตเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 25(ซี)

#### (4) การลงโทษ

ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องกำหนด ‘บทลงโทษทางอาญาที่เหมาะสม’ และ ‘สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิด’ ต่อผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวและความรุนแรงรูปแบบอื่นๆ<sup>145</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญหลายรายที่ ICJ สัมภาษณ์ได้สังเกตว่า พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2550 กำหนดบทลงโทษที่เบากว่ามาตรฐานเมื่อเทียบกับบทลงโทษในกฎหมายอาญาทั่วไปอย่างไม่เหมาะสม<sup>146</sup>

ตามมาตรา 4 ของ พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2550 กำหนดว่าผู้ใดกระทำการอันถือว่าเป็นความรุนแรงในครอบครัว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในทางตรงกันข้าม มาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดว่า การกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อกายหรือจิตใจของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท ความแตกต่างของอัตราโทษดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงกรอบกฎหมายที่กำหนดโทษต่อการกระทำความรุนแรงในครอบครัวอย่างผ่อนปรนกว่าการใช้ความรุนแรงในลักษณะเดียวกันที่เกิดขึ้นนอกบริบทของครอบครัว

ในทำนองเดียวกัน ตามมาตรา 5 ของร่าง พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2567 ระบุให้อัตราโทษสำหรับความรุนแรงในครอบครัวยังคงสอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2550 โดยมีเพียงการแก้ไขเพิ่มโทษปรับสูงสุดจาก 6,000 บาท เป็น 60,000 บาท

#### (5) มาตรการคุ้มครอง

นอกเหนือจากกรอบกฎหมายแล้ว ยังมีรายงานว่ามาตรการคุ้มครองหลายประการที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງฯ พ.ศ. 2550 กลับไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น มาตรา 10 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งในการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อรับมือกับอันตรายที่ผู้รอดชีวิตได้รับ ซึ่งอาจรวมถึงการสั่งให้ผู้กระทำเข้ารับการรักษาทางการแพทย์ จัดหาเงินอุปการะเลี้ยงดู หรือห้ามเข้าใกล้บ้านพักอาศัยของครอบครัว ไม่ว่าผู้รอดชีวิตจะร้องขอหรือไม่ก็ตาม แต่ทว่า องค์การภาคประชาสังคมและผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงทางเพศและเพศภาวะระบุว่า อำนาจเหล่านี้แทบไม่ได้ถูกใช้จริง มีรายงานว่าเจ้าหน้าที่บางรายไม่ทราบด้วยซ้ำว่าตนมีอำนาจดังกล่าว เช่นเดียวกัน มีรายงานว่าเจ้าหน้าที่ศาลบางรายไม่ทราบว่าศาลสามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองได้เองโดยไม่ต้องมีคำร้องจาก

<sup>145</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 28 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 34, ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 23 และ 29(a), และ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของ CAT, ย่อหน้า 18.

<sup>146</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณสุภัทรา นาคะผิว, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2568

ผู้รอดชีวิต<sup>147</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่มีการสั่งใช้มาตรการคุ้มครองแล้ว มักไม่มีการติดตามหรือกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการดังกล่าวได้รับการบังคับใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง<sup>148</sup>

ช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากสถิติล่าสุดในรายงานประจำปีพ.ศ. 2565 ของกระทรวง พม. รายงานดังกล่าวระบุว่า จากเหตุความรุนแรงจำนวน 15,707 กรณีที่ถูกจำแนกเป็นคดีความรุนแรงในครอบครัวในปีพ.ศ. 2565 มีเพียง 167 กรณี เท่านั้นที่มีการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ และมีการใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพียง 9 กรณีเท่านั้น<sup>149</sup> สำหรับคดีความรุนแรงในครอบครัวที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลโดยตรง ระหว่างปีพ.ศ. 2556 ถึง 2565 มีคดีรวมทั้งสิ้น 883 คดี แต่มีเพียง 23 คดี เท่านั้นที่มีการสั่งใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราว<sup>150</sup>

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดโครงการฟื้นฟูและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำความรุนแรง (perpetrator intervention programme) อย่างครอบคลุม ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและป้องกันการกระทำผิดซ้ำของผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว ช่องว่างนี้ยังเป็นปัญหาในกรณีข้อพิพาทถูกยุติด้วยวิธีประนีประนอมตาม พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550 การไม่มีมาตรการฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพส่งผลให้ความปลอดภัยระยะยาวของผู้รอดชีวิตถูกบั่นทอน และทำให้วงจรของความรุนแรงดำเนินต่อไป<sup>151</sup>

#### ข้อเสนอแนะ

- รัฐสภาและกระทรวง พม. ควรแก้ไขพ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550 และร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2567 โดยกำหนดให้
  - ให้คำนิยาม “ความรุนแรงในครอบครัว” ครอบคลุมรูปแบบความรุนแรงอื่น ๆ อย่างชัดเจน เช่น การละเมิดเสรีภาพหรือชื่อเสียง การล่วงละเมิดทางเพศ และความรุนแรงทางเศรษฐกิจ
  - ให้คำนิยาม “บุคคลในครอบครัว” ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในความสัมพันธ์ฉันท์คู่รักหรือความสัมพันธ์เชิงคู่ครองโดยพฤตินัย ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ร่วมกันหรือเคยอาศัยอยู่ร่วมกันหรือไม่ก็ตาม

<sup>147</sup> แม้จะมีมาตรา 10 ของ พ.ร.บ. คุ้มครองฯ พ.ศ. 2550 ศาลก็ยังสามารถกำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับข้อบังคับประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีคุ้มครองสวัสดิภาพพ.ศ. 2554 ซึ่งตราขึ้นตามมาตรา 7 และมาตรา 171 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว, สามารถเข้าถึงได้:

<https://jvnc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2726/iid/31609>

<sup>148</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 17; ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 30.

<sup>149</sup> กระทรวง พม., ‘รายงานสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว’, พ.ศ. 2565, หน้า 66

<sup>150</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 70 และ 71.

<sup>151</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 32

- กำหนดให้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันไม่อาจยอมความได้ และแก้ไขบทบัญญัติที่ทำให้ความผิดบางประเภทยอมความได้โดยอัตโนมัติ รวมถึงความผิดฐานทำร้ายร่างกายและจิตใจ ตามมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายอาญา
- อายุความของคดีให้คำนึงถึงอุปสรรคที่ผู้รอดชีวิตต้องเผชิญในการรายงานเหตุความรุนแรง ให้สัดส่วนสอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิด และต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หากความผิดเข้าข่ายการข่มขืนหรือรูปแบบอื่นของการทรมาน ก็ไม่ควรกำหนดอายุความใด ๆ ทั้งสิ้น
- ให้อำนาจในการดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ต้องรอการร้องทุกข์ (ex officio prosecution) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการสอบสวนอย่างทันทั่วถึง ครบถ้วน และเป็นกลาง โดยการริเริ่มเองเมื่อทราบว่ามี ความรุนแรงเกิดขึ้น และดำเนินคดีหากพยานหลักฐานเพียงพอ
- การใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ย ประนีประนอม หรือ “การจัดทำแผนเพื่อแก้ไขและป้องกันความรุนแรงในครอบครัว” ต้องไม่เป็นข้อบังคับ และจำกัดเฉพาะกรณียกเว้นที่มีความจำเป็นเป็นพิเศษเท่านั้น ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวต้องไม่ขัดขวางหรือทำให้การดำเนินคดีในกรณีความรุนแรงในครอบครัวที่ร้ายแรงต้องยุติลง ในกรณีที่อนุญาตให้ใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกได้ ต้องเป็นกระบวนการที่เริ่มต้นโดยผู้รอดชีวิต และต้องอาศัย ‘ความยินยอมโดยสมัครใจและได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน’ ของผู้รอดชีวิตเท่านั้น อีกทั้งต้องดำเนินการโดยผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้ประนีประนอมที่เป็นอิสระ—ผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการฝึกอบรมเฉพาะทางในการจัดการคดี SGBV รวมถึงคดีที่มีบริบทของการบังคับหรือการควบคุม
- กำหนดโทษที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิดในคดีความรุนแรงในครอบครัว โดยต้องไม่น้อยไปกว่าบทลงโทษสำหรับความผิดในลักษณะเดียวกันที่มีความร้ายแรงเท่ากันตามกฎหมายอาญาทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และ
- จัดให้มีโครงการหรือบริการฟื้นฟูและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำความรุนแรงที่มีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขพฤติกรรมอย่างเป็นระบบและป้องกันไม่ให้ผู้กระทำก่อเหตุซ้ำ
- รัฐสภาและกระทรวงมหาดไทย พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2562 โดยยกเลิกบทบัญญัติที่ว่าด้วยการจัดการคดีความรุนแรงในครอบครัว เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ยึดหลักผู้รอดชีวิตเป็นศูนย์กลาง มีพื้นฐานจากทัศนคติแบบเหมารวมทางเพศที่เป็นอันตราย และไม่ใช้เครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับการจัดการปัญหาดังกล่าว

## จ. กฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติ

คณะกรรมการ CEDAW ได้เน้นย้ำอย่างต่อเนื่องว่า เนื่องจากผู้หญิงเผชิญกับการเลือกปฏิบัติในหลายรูปแบบที่ทับซ้อนกัน ปัญหา SGBV จึงส่งผลกระทบต่อผู้หญิงแต่ละกลุ่มแตกต่างกันทั้งในลักษณะและระดับความรุนแรงของผลกระทบ ข้อเท็จจริงนี้ทำให้จำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละกลุ่มอย่างเฉพาะเจาะจง<sup>152</sup> ดังนั้น การรับมือกับ SGBV จึงจำเป็นต้องพิจารณากรอบกฎหมายของประเทศไทยว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติอย่างรอบด้านและครอบคลุม

ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในการบรรลุหลักความเสมอภาคระหว่างสตรีและบุรุษ รวมถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติในการใช้สิทธิมนุษยชน เข้าไว้ในกฎหมายภายในประเทศ ทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีผลบังคับใช้ได้จริง และมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายอื่น<sup>153</sup> กฎหมายยังต้องคุ้มครองผู้หญิงจากการเลือกปฏิบัติหลายรูปแบบที่ทับซ้อนกัน ในบริบทนี้ การบัญญัติกฎหมายที่ห้ามการเลือกปฏิบัติบนฐานอื่น ๆ นอกเหนือจากเพศ จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงสูงหรือกลุ่มชายขอบ<sup>154</sup> แม้ประเทศไทยจะมีความคืบหน้าบางประการ เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 แต่ก็ยังคงมีช่องว่างสำคัญทั้งในเชิงกรอบกฎหมาย การบังคับใช้ และการจัดการกับการเลือกปฏิบัติในรูปแบบอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือมิติทางเพศ

### (1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560<sup>155</sup> รับรองหลักความเสมอภาคระหว่างสตรีและบุรุษตามมาตรา 27 วรรคสอง และห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมบนฐานเพศและเหตุอื่นใดตามวรรคสาม อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุรับรองพื้นฐานการคุ้มครองด้านเพศวิถี อัตลักษณ์ทางเพศ หรือการแสดงออกทางเพศ (SOGIE) ไว้อย่างชัดเจน

<sup>152</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 12

<sup>153</sup> มาตรา 2 ของ CEDAW; มาตรา 2, 3 และ 26 ของ ICCPR; มาตรา 3 ของ ICESCR; และข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 28 ของ CEDAW, ย่อหน้า 31

<sup>154</sup> มาตรา 2(1) และ 26 ของ ICCPR; มาตรา 2(2) ของ ICESCR; ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 28 ของ CEDAW; ย่อหน้า 18 และ 31; CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 20: การไม่เลือกปฏิบัติในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/GC/20, พ.ศ. 2552, วรรค 17; CERD, ‘ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 25 ‘มิติทางเพศของการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ Doc. A/55/18, พ.ศ. 2543, ภาคผนวก V.

<sup>155</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, สามารถเข้าถึงได้: <https://www.senate.go.th/assets/portals/13/files/รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร%20พุทธศักราช%20๒๕๖๐.pdf>

## (2) พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

ประเทศไทยได้แปลงเจตนารมณ์ในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศให้เป็นกฎหมายภายในประเทศผ่านการตราพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558<sup>156</sup> ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปีพ.ศ. 2558 พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใด ออกหรือบังคับใช้นโยบาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตียังให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ “แสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” ซึ่งนับเป็นการยอมรับการแสดงออกทางเพศภายใต้คำจำกัดความของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ<sup>157</sup>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ได้จัดตั้งคณะกรรมการสองชุด โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน ดังนี้:

ก. คณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ มิให้มีการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศโดยไม่เป็นธรรม จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย และดำเนินการวิจัยที่เกี่ยวข้อง<sup>158</sup>

ข. คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (คณะกรรมการ วลพ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาที่มีการยื่นคำร้องว่ามีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ<sup>159</sup> ออกคำสั่งคุ้มครองหรือบรรเทาเหตุการณ์ในเบื้องต้น<sup>160</sup> และมีอำนาจสั่งให้ระงับหรือป้องกันการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม<sup>161</sup> การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>162</sup> หากคณะกรรมการมีมติว่ามีการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศโดยไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำขอรับการเยียวยาหรือชดเชยต่อกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ.<sup>163</sup>

<sup>156</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, สามารถเข้าถึงได้ <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/018/17.PDF>

<sup>157</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, มาตรา 3 และมาตรา 17

<sup>158</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, มาตรา 10

<sup>159</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, มาตรา 17 - 18

<sup>160</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, มาตรา 17 - 19

<sup>161</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, มาตรา 20

<sup>162</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, มาตรา 34

<sup>163</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, มาตรา 24

## ความบกพร่องและความไม่แน่นอนในกรอบกฎหมาย

ประเด็นห่วงกังวลสำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติฯ คือการมีข้อยกเว้นที่มีลักษณะกว้างเกินสมควรสองประการ ซึ่งอนุญาตให้มีการเลือกปฏิบัติได้หากอ้างเหตุผลตาม “หลักการทางศาสนา” หรือ “ความมั่นคงของประเทศ”<sup>164</sup> ข้อยกเว้นดังกล่าวส่งผลให้การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมต่อผู้หญิงและบุคคลหลากหลายทางเพศถูกบั่นทอนลง เนื่องจากเปิดโอกาสให้มีการจำกัดการคุ้มครองทางกฎหมายโดยอ้างเหตุผลทางศาสนา ซึ่งทำให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบตกอยู่ในสถานะที่เปราะบาง และเสี่ยงต่อการถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมภายใต้กฎหมาย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” อย่างชัดเจน ทำให้เกิดช่องว่างในการตีความอย่างกว้างเกินสมควร และส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนว่า การกระทำใดบ้างที่ถือว่าไม่อนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติ อันอาจกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายนี้ได้

ข้อยกเว้นดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทย ภายใต้ข้อ 26 ของ ICCPR และอนุสัญญา CEDAW ซึ่งต่างห้ามการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะโดยไม่มีข้อยกเว้น นอกจากนี้ ข้อยกเว้นดังกล่าวยังขัดกับหลักความเสมอภาคระหว่างสตรีและบุรุษที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>165</sup> ซึ่งไม่ได้บัญญัติให้สามารถมีข้อยกเว้นในลักษณะนี้ได้ คณะกรรมการ CEDAW และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ได้แสดงความกังวลในข้อสังเกตเชิงสรุปประจำปีพ.ศ. 2568 และ 2560 ที่มีต่อประเทศไทย โดยเน้นว่าข้อยกเว้นเช่นนี้บ่อนทำลายกลไกการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติบนฐานเพศภาวะ และลดทอนประสิทธิภาพของกรอบกฎหมายว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติของไทยโดยรวม

นอกจากนี้ แม้ว่ากฎหมายจะระบุอย่างชัดเจนว่าคุ้มครองการ “แสดงออกที่แตกต่างไปจากเพศกำเนิดของตน” แต่ก็ยังไม่ชัดเจนว่ากฎหมายครอบคลุมถึง “รสนิยมทางเพศ” และ “อัตลักษณ์ทางเพศ”<sup>166</sup> ด้วยหรือไม่ ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ (วลพ.) ได้ใช้ดุลยพินิจรวมประเด็นเหล่านี้ไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันในการดำเนินคดี และส่งผล

<sup>164</sup> พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, มาตรา 17

<sup>165</sup> ข้อสังเกตเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 11-12, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานทบทวนเป็นครั้งที่สองของประเทศไทย’, เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/THA/CO/2, 25 เมษายน พ.ศ. 2560, ย่อหน้า 11 และ 12

<sup>166</sup> ในคำพิพากษาของศาลไทยอย่างน้อยหนึ่งคดี ศาลได้ให้การรับรองว่าการแสดงออกถึงอัตลักษณ์ทางเพศของบุคคลเป็นการกระทำที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ เห็นได้จากคำพิพากษาล่าสุดของศาลปกครองกลาง (คดีหมายเลขแดงที่ 1868/2566) ที่มีคำพิพากษาในปีพ.ศ. 2566 ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องรูปแบบของสมาชิกสภานายความศาลวินิจฉัยว่า ข้อบังคับของสภานายความที่กำหนดรูปแบบการแต่งกายเฉพาะสำหรับสมาชิกชายและหญิง โดยมีได้คำนึงถึงบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศนั้น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะสาเหตุทางเพศ และเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลที่มีเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศแตกต่างจากเพศกำเนิด ศาลเห็นว่า สิทธิในการแสดงออกถึงอัตลักษณ์ทางเพศได้รับการรับรองตามมาตรา 27 และ 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างเพศและเสรีภาพในการแสดงออก) รวมทั้งมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ

กระทบต่อความสามารถของผู้เสียหายในการขอรับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง<sup>167</sup>

เพื่อตอบสนองต่อข้อกังวลเหล่านี้ กระทรวง พม. ได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยให้มีการบัญญัติให้ SOGIE เป็นเหตุแห่งการคุ้มครองอย่างชัดเจน และยกเลิกข้อยกเว้นที่อ้างเหตุผลทางศาสนาและความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ร่างแก้ไขกฎหมายยังอยู่ระหว่างการเปิดรับฟังความเห็นสาธารณะอีกหนึ่งรอบ ก่อนที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

### ความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมาย

นอกเหนือจากช่องว่างในกฎหมายแล้ว การบังคับใช้ก็ยังคงจำกัดอยู่ ผู้เชี่ยวชาญที่ ICJ สัมภาษณ์ได้ชี้ให้เห็นข้อจำกัดหลายประการ เช่น การรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้และกลไกที่จัดตั้งขึ้นยังอยู่ในระดับต่ำ<sup>168</sup> นับตั้งแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ มีเพียงประมาณ 70 เรื่องร้องเรียนเท่านั้นที่ถูกยื่นต่อคณะกรรมการ โดยส่วนใหญ่เป็นกรณีที่บุคคลหลากหลายทางเพศร้องเรียนเกี่ยวกับระเบียบเครื่องแต่งกาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจของสาธารณะเกี่ยวกับขอบเขตและการคุ้มครองของกฎหมายที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด

ความท้าทายอีกประการหนึ่งเกิดจากกระบวนการอุทธรณ์ที่ล่าช้า ซึ่งอาจส่งผลให้การบังคับใช้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ (วลพ.) ถูกเลื่อนออกไป คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาของศาลที่ดำเนินไปอย่างล่าช้า ทำให้การยุติคดีต้องใช้เวลายาวนานกว่าที่ควร<sup>169</sup> ตัวอย่างเช่น ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2565 คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าข้าราชการควรมีสสิทธิแต่งกายตามอัตลักษณ์และการแสดงออกทางเพศสภาพของตน และได้ส่งคำสั่งให้สำนักนายกรัฐมนตรีแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2565 สำนักนายกรัฐมนตรีได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลปกครอง ซึ่งคดียังคงอยู่ระหว่างการพิจารณาจนถึงปัจจุบัน<sup>170</sup> เช่นเดียวกัน ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2565 สภานายความแห่งประเทศไทยได้ยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการวลพ. หลังจากที่มีคำวินิจฉัยให้สภานายความแก้ไขข้อบังคับเรื่องการแต่งกายเพื่อ

<sup>167</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณกิตตินันท์ ธรรมธัช, นายกสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย และกรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ (วลพ.), วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>168</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>169</sup> เรื่องเดียวกัน และ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณเสถียร ทันทพร, MovED, วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>170</sup> SPECTRUM, ‘รัฐบาลสั่งฟ้องศาลปกครอง ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวลพ. ไม่ยอมให้ข้าราชการคนข้ามเพศแต่งกายตามเพศสภาพ’, 10 ตุลาคม พ.ศ. 2565, โปรดดู

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1071979386827064&id=276483199710024&set=a.276495186375492>

รองรับความหลากหลายทางเพศ<sup>171</sup> คดีดังกล่าวไม่สามารถหาข้อยุติได้ จนกระทั่งสมานายความได้ถอนคำร้องด้วยตนเองในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2566<sup>172</sup>

### ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศแล้ว ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะฉบับใดที่ห้ามการเลือกปฏิบัติในภาพรวม ส่งผลให้ยังไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับโดยทั่วไปซึ่งกำหนดเนื้อหาของการคุ้มครองที่เกี่ยวข้องและสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติบนฐานที่กว้างกว่าอย่างชัดเจนและครอบคลุม รวมทั้งไม่มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม<sup>173</sup>

อย่างไรก็ตาม ควรสังเกตว่ามีความพยายามล่าสุดในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติเป็นกฎหมายเฉพาะฉบับหนึ่ง โดยมีการยื่นร่างหลายฉบับต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ร่างกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามการเลือกปฏิบัติอย่างครอบคลุมทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมถึงในด้านการศึกษา การจ้างงาน และการเข้าถึงบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ร่างกฎหมายยังมีแผนจัดตั้งกลไกเพื่อรับเรื่องร้องเรียนในระดับท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ไม่เพียงแต่ผู้เสียหายเท่านั้น แต่รวมถึงบุคคลที่สามารถสามารถรายงานเหตุการณ์การเลือกปฏิบัติได้ด้วย ในกรณีที่พบการกระทำที่เป็นการละเมิด ร่างกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้ ซึ่งรวมถึงโทษทางปกครอง เช่น การตักเตือน และในบางกรณีอาจรวมถึงโทษทางอาญา<sup>174</sup>

### ข้อเสนอแนะ

- รัฐสภาควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อบัญญัติให้รวม “เพศวิถี อัตลักษณ์ทางเพศ และการแสดงออกทางเพศ” (SOGIE) เป็นเหตุที่ต้องได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน
- รัฐสภาและกระทรวง พม.ควรเร่งรัดการแก้ไขพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ เพื่อให้มั่นใจว่า
  - มีการยกเลิกข้อยกเว้นที่อนุญาตให้มีการเลือกปฏิบัติทางเพศได้โดยอ้างเหตุผลด้านข้อกำหนดทางศาสนาหรือความมั่นคงของประเทศ และ

<sup>171</sup> Today, ‘สมานายความยื่นฟ้อง วลพ. หลังมีคำวินิจฉัยให้แก้กฎการแต่งกายเท่าเทียม’, 7 สิงหาคม พ.ศ.2565, โปรดดู <https://www.workpointtoday.com/220807-lgbtlawyers>

<sup>172</sup> The Active, ‘สมานายฯ ถอนฟ้อง วลพ. คดี ผู้เข้าสอบแต่งกายไม่ตรงเพศกำเนิด’, 18 มกราคม พ.ศ. 2566, โปรดดู <https://theactive.thaipbs.or.th/news/law-rights-20230118-2>

<sup>173</sup> มาตรา 27 วรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560

<sup>174</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณเสถียร ทันทพร, MovED , 25 มีนาคม พ.ศ. ๒568

- มีการบัญญัติให้ SOGIE เป็นหนึ่งในเหตุของการเลือกปฏิบัติทางเพศที่ไม่เป็นธรรมในทุกรูปแบบอย่างชัดเจนในคำนิยามของกฎหมาย
- รัฐสภา กระทรวงยุติธรรม และคณะรัฐมนตรี ควรเร่งการตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว และให้มั่นใจว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทยและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง
- หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพม. และคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ ควรดำเนินมาตรการเพื่อเพิ่มการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ และให้การสนับสนุนที่เพียงพอแก่ผู้ร้องเรียนหรือผู้ต้องการเยียวยา
- ศาลปกครองควรดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันการใช้กระบวนการอุทธรณ์ในทางที่ไม่เหมาะสม โดยให้ความมั่นใจว่าการอุทธรณ์จะดำเนินไปอย่างรวดเร็วและไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการชะลอหรือขัดขวางการคุ้มครองบุคคลจากการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งเพศ

## ฉ. กฎหมายว่าด้วยการยุติการตั้งครรภ์

ตามกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้งบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามสนธิสัญญาของสหประชาชาติ รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องยกเลิกการกำหนดความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ (decriminalize abortion) และรับรองการเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์อย่างปลอดภัยในฐานะส่วนหนึ่งของหน้าที่ในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และคุ้มครองสิทธิในสุขภาพ ตลอดจนสิทธิมนุษยชนอื่นๆ<sup>175</sup> การปฏิเสธการเข้าถึงการยุติการตั้งครรภ์ ไม่ว่าจะโดยการกำหนดให้การยุติการตั้งครรภ์เป็นความผิดอาญา การปฏิเสธหรือความล่าช้าในการให้บริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย หรือการบังคับให้หญิงตั้งครรภ์ต่อไปโดยไม่สมัครใจ โดยทั่วไปถือเป็นการละเมิดสิทธิในสุขภาพ<sup>176</sup> และสิทธิในความเป็นส่วนตัว<sup>177</sup> การปฏิเสธดังกล่าวยังถือเป็นรูปแบบหนึ่งของ SGBV ต่อสตรี และภายใต้บางสถานการณ์อาจเข้าข่ายการทรมานหรือการ

<sup>175</sup> OHCHR, ‘การยุติการตั้งครรภ์’, พ.ศ. 2563, โปรดดู

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO\\_Abortion\\_WEB.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB.pdf)

<sup>176</sup> คณะกรรมการ CEDAW, ‘L.C. v. Peru,’ เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/50/D/22/2009, ย่อหน้า 8.15, คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (‘คณะกรรมการ CESC’), ‘ความเห็นทั่วไปลำดับที่ 22 สิทธิสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์,’ เอกสารสหประชาชาติ E/C.12/GC/22, พ.ศ. 2559, ย่อหน้า 49

<sup>177</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘Whelan v. Ireland,’ เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/119/D/2425/2-14, ย่อหน้า 7.8; ‘Mellet v. Ireland,’ เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/116/D/2324/2013, ย่อหน้า 7.7; ‘K.L. v. Peru,’ เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/85/D/1153/2003, ย่อหน้า 6.4 ; ‘V.D.A. v. Argentina,’ เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/101/D/1608/2007, ย่อหน้า 9.3; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, ‘ความเห็นทั่วไปลำดับที่ 36 ข้อ 6 สิทธิในชีวิต,’ เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/GC/36, 3 กันยายน พ.ศ.2562, ย่อหน้า 8

ปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี<sup>178</sup> ด้วยเหตุผลดังกล่าว หลักการ 8 มีนาคม (8 March Principles) จึงกำหนดว่าการยุติการตั้งครรภ์ไม่ควรอยู่ภายใต้กฎหมายอาญา และต้องถูกนำออกจากขอบเขตของกฎหมายอาญาอย่างสิ้นเชิง<sup>179</sup>

### (1) การกำหนดให้การยุติการตั้งครรภ์เป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

แม้จะมีพันธกรณีและกฎหมาย แต่การยุติการตั้งครรภ์หลังอายุครรภ์ 12 สัปดาห์ยังคงถูกกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาในประเทศไทย โดยมีข้อยกเว้นเฉพาะในบางกรณีเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 การยุติการตั้งครรภ์หลังอายุครรภ์ 12 สัปดาห์มีโทษจำคุก<sup>180</sup> อย่างไรก็ตาม มาตรา 305 กำหนดข้อยกเว้นโดยอนุญาตให้ทำแท้งได้ในกรณีที่การตั้งครรภ์ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพกายหรือจิตของหญิง ในกรณีที่มีความเสี่ยงอย่างมากหรือมีเหตุผลทางการแพทย์อันควรเชื่อได้ว่าหากทารกคลอดออกมาจะมีความผิดปกติถึงขนาดทุพพลภาพอย่างร้ายแรง หรือในกรณีที่การตั้งครรภ์เกิดจากกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ

นอกเหนือจากเหตุยกเว้นดังกล่าว การทำแท้งยังคงถูกจำกัดอย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตาม สำหรับการตั้งครรภ์ที่มีอายุระหว่าง 12 ถึง 20 สัปดาห์ สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้ หากสตรีตั้งครรภ์เข้ารับการตรวจจากแพทย์และได้รับการให้คำปรึกษาจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านการแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เช่น พยาบาล เกสซักร หรือนักจิตวิทยา ซึ่งผ่านการฝึกอบรมด้านการให้คำปรึกษาสตรีตั้งครรภ์แล้ว อนึ่ง ประการของกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแนวทางสำคัญในการให้คำปรึกษาซึ่งเน้นหลักการไม่ตีตรา (non-stigmatization) และต้องประกันว่าสตรีตั้งครรภ์จะไม่ถูกบีบบังคับให้ตัดสินใจในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง<sup>181</sup>

แม้จะมีข้อจำกัดดังกล่าว แต่มีรายงานในช่วงต้นปีพ.ศ. 2567 ว่ามีการยุติการตั้งครรภ์ด้วยการใช้ยาเพียงอย่างเดียวประมาณ 30,000 รายต่อปีในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นในผู้หญิงวัยผู้ใหญ่ ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่เพิ่มขึ้นในการเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยและราคาเหมาะสม แม้จะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายก็ตาม<sup>182</sup> องค์กรภาคประชาสังคมหลายองค์กรในประเทศไทยได้เรียกร้องให้มีการยกเลิกความเป็นความผิดทางอาญาของการยุติการตั้งครรภ์เป็นเวลานาน แต่ความก้าวหน้าในประเด็นนี้ยังคงมีอยู่อย่าง

<sup>178</sup> Mellet v. Ireland, ย่อหน้า 7.4-7.6; Whelan v. Ireland, ย่อหน้า 7.6; K.L. v. Peru, ย่อหน้า 6.3; V.D.A. v. Argentina, ย่อหน้า 9.2

<sup>179</sup> หลักการที่ 15 ของหลักการ 8 มีนาคม (8 March Principle)

<sup>180</sup> มาตรา 301 หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูกขณะมีอายุครรภ์เกินสิบสองสัปดาห์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>181</sup> กระทรวงสาธารณสุข, 'ประกาศเรื่องการตรวจและรับคำปรึกษาทางเลือกในการยุติการตั้งครรภ์ตามมาตรา 305 (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2565', วันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2565, สามารถเข้าถึงได้ที่

[https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/228/T\\_0001.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/228/T_0001.PDF)

<sup>182</sup> HFocus, 'เปิดข้อมูลใช้ยา "ยุติตั้งครรภ์" 3 หมื่นราย/ปี รัฐเดินหน้าเปลี่ยนท่าแท้งเป็นท้องอย่างมีคุณภาพ', วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2567, โปรดดู <https://www.hfocus.org/content/2024/03/29922>

จำกัด<sup>183</sup> เจ้าหน้าที่ระดับสูงบางท่านในกระทรวงสาธารณสุขได้ออกแถลงการณ์สาธารณะเป็นครั้งคราว โดยเน้นการเปลี่ยนทิศทางจากการสนับสนุนการเข้าถึงการยุติการตั้งครรภ์ ไปสู่การส่งเสริมการ “ท้องอย่างมีคุณภาพ” แม้ประเทศไทยจะมีพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปอย่างต่อเนื่องก็ตาม<sup>184</sup>

## (2) อุปสรรคในการเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย

ประเทศไทยมีพันธกรณีในการประกันว่าการให้บริการยุติการตั้งครรภ์ รวมทั้งการดูแลหลังยุติการตั้งครรภ์ ต้องปลอดภัย เข้าถึงได้ มีคุณภาพ และปราศจากการเลือกปฏิบัติ<sup>185</sup> ควรมีกลไกการตัดสินใจที่รวดเร็วและโปร่งใสเพื่อลดความเสี่ยงด้านสุขภาพต่อสตรีมีครรภ์ ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของพวกเธอ และเปิดโอกาสให้สามารถอุทธรณ์คำตัดสินได้<sup>186</sup> ทั้งนี้ ต้องขจัดอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกำหนดที่ทำให้ผู้หญิงต้องเดินทางเป็นระยะทางไกล การขาดการดูแลที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และข้อกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตหรือแจ้งบุคคลที่สามก่อนเข้ารับบริการ<sup>187</sup>

อุปสรรคหลายประการยังคงขัดขวางการเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยในประเทศไทย ส่งผลให้มีการยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่ปลอดภัยประมาณ 100,000 รายต่อปี ซึ่งนำไปสู่ภาวะแทรกซ้อนทางสุขภาพที่รุนแรง<sup>188</sup> อุปสรรคเหล่านี้ ได้แก่ จำนวนสถานพยาบาลของรัฐที่ให้บริการยุติการตั้งครรภ์อย่างจำกัด ข้อจำกัดที่

<sup>183</sup> ตัวอย่าง ประเทศไทย, ‘ยกเลิกกฎหมายทำแท้ง คืบคลานในเนื้อตัวร่างกายให้ ‘ผู้หญิง’’, วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2563, โปรดดู <https://prachatai.com/journal/2020/08/88993> บทความกล่าวถึงเครือข่ายสนับสนุนทางเลือกของผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อม และกลุ่มทำทางที่ได้เข้ายื่นหนังสือกับคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ สถาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้มีการยกเลิกมาตรา 301 และปรับปรุงมาตรา 305 ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นมาตราที่เอาผิดกับผู้หญิงที่ทำแท้งและผู้ให้บริการยุติการตั้งครรภ์เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2563

<sup>184</sup> HFocus, ‘เปิดข้อมูลใช้ยา “ยุติตั้งครรภ์” 3 หมื่นราย/ปี รัฐเดินหน้าเปลี่ยนทำแท้งเป็นท้องอย่างมีคุณภาพ’, 7 มีนาคม พ.ศ. 2567, โปรดดู <https://www.hfocus.org/content/2024/03/29922>

<sup>185</sup> คณะกรรมการ CESCR, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปลำดับที่ 14 (2543) ว่าด้วยสิทธิในมาตรฐานสุขภาพที่ดีที่สุดที่สามารถบรรลุได้’, เอกสารสหประชาชาติ E/C.12/2000/4, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2543, ย่อหน้า 8 และ 12; คณะกรรมการ CRC, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปลำดับที่ 14 (2556) ว่าด้วยสิทธิของเด็กในการมีสุขภาพในมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะบรรลุได้’, เอกสารสหประชาชาติ CRC/C/GC/15, 17 เมษายน พ.ศ. 2556, ย่อหน้า 70; uryangannพิเศษว่าด้วยการมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/32/32, พ.ศ. 2559, ย่อหน้า 113 (ปี)

<sup>186</sup> คณะกรรมการ CERD, ‘L.C. v. Peru,’ เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/50/D/22/2009, พ.ศ. 2554, ย่อหน้า 8.17 (อ้างถึงคดี Tysiac v. Poland แห่งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป)

<sup>187</sup> ดูเพิ่มเติม คณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง, ‘รายงานของคณะทำงานว่าด้วยปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในกฎหมายและในทางปฏิบัติ’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/32/44, พ.ศ. 2559ม ย่อหน้า 107; OHCHR, ‘ชุดข้อมูลว่าด้วยสุขภาพและสิทธิทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์’, พ.ศ. 2563, โปรดดู

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WGRS/SexualHealth/INFO\\_Abortion\\_WEB.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WGRS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB.pdf)

<sup>188</sup> รายงาน WGDAGW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 46

กำหนดโดยโรงพยาบาล การขาดความตระหนักรู้ของสาธารณชน อคติและการตีตราจากบุคลากรทางการแพทย์ รวมถึงการสนับสนุนหลังการยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่เพียงพอ<sup>189</sup>

### สถานพยาบาลของรัฐที่ให้บริการยุติการตั้งครรภ์มีจำนวนจำกัด

อุปสรรคสำคัญที่สุดประการหนึ่งต่อการเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย คือ การมีจำนวนสถานพยาบาลที่ให้บริการดังกล่าวอย่างจำกัด ปัจจุบันบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยยังไม่สามารถเข้าถึงได้ในโรงพยาบาลทุกแห่งทั่วประเทศ และมีให้บริการเพียง 51 จังหวัดจากทั้งหมด 77 จังหวัด แม้ประเทศไทยจะมีโรงพยาบาลของรัฐระดับอำเภอขึ้นไปประมาณ 1,000 แห่งทั่วประเทศ แต่ข้อมูลล่าสุดที่ ICJ สามารถเข้าถึงได้ ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2568 พบว่าสถาบันที่ให้บริการยุติการตั้งครรภ์โดยสมัครใจมีเพียง 133 แห่งเท่านั้น<sup>190</sup> ผลจากข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้ผู้หญิงในหลายพื้นที่ ทั้งในเขตเมืองและชนบท ในอย่างน้อย 26 จังหวัด<sup>191</sup> ไม่สามารถเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยได้ ส่งผลให้ชีวิตและสุขภาพของพวกเธอตกอยู่ในความเสี่ยง<sup>192</sup>

ตามรายงานล่าสุดของกลุ่มทำทาง องค์การภาคประชาสังคมด้านสิทธิในการยุติการตั้งครรภ์ พบว่า ในจำนวนสถานบริการทั้งหมดดังกล่าว มี 41 แห่งเป็นคลินิกเอกชน ขณะที่อีก 92 แห่งเป็นสถานพยาบาลของรัฐ ส่งผลให้สตรีมีครรภ์จำนวนมากที่ต้องการรับบริการยุติการตั้งครรภ์ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ที่โรงพยาบาลของรัฐใกล้บ้าน ซึ่งเป็นสถานพยาบาลที่พวกเธอมีสิทธิได้รับการสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายจากรัฐ ภายใต้การบริหารจัดการของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)<sup>193</sup> ตัวอย่างเช่น ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความต้องการใช้บริการยุติการตั้งครรภ์สูงที่สุด พบว่าในปีพ.ศ. 2565 มีโรงพยาบาลสังกัดกรุงเทพมหานครเพียง 2 แห่งจากทั้งหมด 11 แห่งที่ให้บริการดังกล่าว<sup>194</sup> ขณะที่บริการส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในคลินิกเอกชน ซึ่งมักคิดค่าบริการ

<sup>189</sup> ดูเพิ่มเติม ข้อเสนอแนะเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 41(ก)

<sup>190</sup> โปรดดู The Active, ‘จี้ ‘ลอคอคติ – ขยายบริการ’ ให้การยุติตั้งครรภ์ เป็นทางเลือกสุขภาพ ที่ทำได้จริง’, 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567, โปรดดู <https://theactive.thaipbs.or.th/news/publichealth-20241126>

<sup>191</sup> ไทยรัฐ, ‘‘ทำแท้ง’ เป็นสิทธิของผู้หญิง ไม่ควรมีผิดกฎหมาย’, พ.ศ. 2568, โปรดดู <https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/2846466> ข้อมูลเพิ่มเติมที่จัดทำโดยกลุ่มทำทางเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ในกระบวนการทบทวนรายงานสถานการณ์สิทธิสตรีฉบับที่แปดของประเทศไทย, มิถุนายน พ.ศ. 2568

<sup>192</sup> คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 34 ของคณะกรรมการ CEDAW ว่าด้วยสิทธิของสตรีชนบท,’ เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/GC/34, พ.ศ. 2559, ย่อหน้า 38

<sup>193</sup> สปสช. ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทยได้จัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการยุติการตั้งครรภ์ให้แก่ประชาชนชาวไทยทุกคนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2559, ดูเพิ่มเติม ธนยพร บัวทอง, ‘ทำแท้ง : เปิดกฎหมายยุติตั้งครรภ์หญิงอายุครรภ์ 12-20 สัปดาห์และทำไม่การทำแท้งปลอดภัยยังเข้าถึงยาก’, บีบีซีไทย, 27 กันยายน พ.ศ. 2563, โปรดดู <https://www.bbc.com/thai/articles/cv2ej8yl7yjo>

<sup>194</sup> The Active, ‘ลอคอคติ – ขยายบริการ’ ให้การยุติตั้งครรภ์ เป็นทางเลือกสุขภาพ ที่ทำได้จริง’, 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567, โปรดดู <https://theactive.thaipbs.or.th/news/publichealth-20241126>

สูงกว่าอย่างมาก<sup>195</sup> ผู้หญิงจำนวนมากต้องเดินทางไปต่างจังหวัด เพื่อเข้าถึงบริการที่มีราคาที่พอจ่ายได้ หรือไม่ก็ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายสูงในคลินิกเอกชน สำหรับผู้หญิงที่มีทรัพยากรจำกัด ทางเลือกเดียวที่เหลืออยู่จึงอาจเป็นการยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งส่งผลให้การเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์อย่างปลอดภัยกลายเป็นอภิสิทธิ์ของผู้มีฐานะ อันขัดต่อพันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ<sup>196</sup>

### โรงพยาบาลปฏิเสธการให้บริการ

แม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายและข้อกำหนดของกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว โรงพยาบาลหลายแห่งยังคงกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดในการให้บริการยุติการตั้งครรภ์ สถานบริการบางแห่งให้บริการเฉพาะกรณีที่มีความเสี่ยงร้ายแรงต่อสุขภาพกาย มีประวัติถูกล่วงละเมิดทางเพศ หรือเป็นการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ขณะที่บางแห่งกำหนดให้มีการพิจารณาเป็นรายกรณี แม้ในกรณีการตั้งครรภ์อายุไม่ถึง 12 สัปดาห์ก็ตาม<sup>197</sup> หรือปฏิเสธการให้บริการยุติการตั้งครรภ์ด้วยเหตุผลทางมโนธรรม และส่งต่อสตรีมีครรภ์ไปยังผู้ให้บริการรายอื่น<sup>198</sup> ข้อจำกัดเชิงสถาบันเหล่านี้ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการใช้สิทธิมนุษยชนของผู้หญิง<sup>199</sup>

### การขาดความรู้และข้อมูลสาธารณะ

แม้ว่าการยุติการตั้งครรภ์จะเป็นสิ่งที่กฎหมายอนุญาตภายใต้เงื่อนไขบางประการ แต่ผู้หญิงจำนวนมากยังคงไม่ตระหนักถึงสิทธิของตน เนื่องจากขาดการให้ความรู้แก่สาธารณชนและการเข้าถึงข้อมูลที่เพียงพอ นอกจากนี้ โรงพยาบาลของรัฐส่วนใหญ่ยังไม่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการยุติการตั้งครรภ์อย่างเปิดเผย ส่งผลให้ผู้หญิงต้องใช้เวลาเป็นจำนวนมากในการค้นหาสถานพยาบาลที่ให้บริการดังกล่าว สถานการณ์เช่นนี้ทำให้การเข้าถึงบริการล่าช้า ผลักดันให้อายุครรภ์ให้ล่วงเลยไปจนอยู่ในระยะที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น และจำกัดทางเลือกที่มีอยู่ของผู้หญิงยิ่งขึ้น<sup>200</sup>

<sup>195</sup> Kalyapat Rachitroj, ‘ทำให้การทำแท้งปลอดภัยยิ่งขึ้นในประเทศไทย,’ Bangkok Post, 6 ตุลาคม พ.ศ. 2566, โปรดดูที่: <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2658555/making-abortion-safer-in-thailand>

<sup>196</sup> คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 34 ของคณะกรรมการ CEDAW ว่าด้วยสิทธิของสตรีชนบท,’ เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/GC/34, พ.ศ. 2559, ย่อหน้า 38

<sup>197</sup> The Active, ‘จี ‘ลดอคติ – ขยายบริการ’ ให้การยุติตั้งครรภ์ เป็นทางเลือกสุขภาพ ที่ทำได้จริง’, 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568, โปรดดูที่: <https://theactive.thaipbs.or.th/news/publichealth-20241126>

<sup>198</sup> รายงาน WGDWG ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 46

<sup>199</sup> คณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง, ‘การปฏิเสธโดยอ้างมโนธรรมต่อการทำแท้ง: ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/WG.11/41, 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2567, โปรดดู <https://docs.un.org/en/A/HRC/WG.11/41/1#:~:text=The%20Working%20Group%20on%20discrimination%20against%20women%20and%20girls%20is,rights%20of%20women%20and%20girls>

<sup>200</sup> The Active, ‘จี ‘ลดอคติ – ขยายบริการ’ ให้การยุติตั้งครรภ์ เป็นทางเลือกสุขภาพ ที่ทำได้จริง’, 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568, สามารถเข้าถึง <https://theactive.thaipbs.or.th/news/publichealth-20241126>

## การตีตรา

ผู้หญิงที่ต้องการยุติการตั้งครรภ์มักเผชิญกับการตีตรา การทำให้ละอาย และการเลือกปฏิบัติอย่างรุนแรง ซึ่งคณะกรรมการ CEDAW ก็ได้ยืนยันประเด็นนี้หลังจากทบทวนรายงานประจำรอบของประเทศไทยในปีพ.ศ. 2568 ด้วยเช่นกัน<sup>201</sup> ผู้หญิงที่ขอรับบริการยุติการตั้งครรภ์มักถูกมองจากสมาชิกในครอบครัว ชุมชน และสังคมในวงกว้างตราหน้าว่าเป็นคนขาดความรับผิดชอบ

ตามข้อมูลขององค์กร “ทำทาง” รวมทั้งตามข้อสังเกตของคณะทำงานสหประชาชาติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง หลังการเยือนประเทศไทย การตีตราดังกล่าวพบได้อย่างแพร่หลายแม้ในหมู่ผู้ให้บริการสาธารณสุขของรัฐ<sup>202</sup> โดยผู้ให้บริการบางรายปฏิเสธการให้บริการยุติการตั้งครรภ์โดยอ้างเหตุผลส่วนตัวหรือความเชื่อทางศาสนา มากกว่าจะยึดหลักจริยธรรมวิชาชีพหรือมาตรฐานทางการแพทย์<sup>203</sup> ทศนคติที่เลือกปฏิบัติเช่นนี้ยังสะท้อนอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ระดับสูงบางรายในกระทรวงสาธารณสุขได้แสดงความเห็นต่อสาธารณะโดยให้ความสำคัญกับการลดอัตราการยุติการตั้งครรภ์มากกว่าการประกันการเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยและถูกกฎหมาย ซึ่งสะท้อนถึงอคติเชิงสถาบันที่ขัดกับสิทธิด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์<sup>204</sup>

## การขาดการสนับสนุนหลังการยุติการตั้งครรภ์

ความกังวลสำคัญอีกประการหนึ่งคือการขาดแคลนบริการสนับสนุนหลังการยุติการตั้งครรภ์ที่เพียงพอ องค์กร SWING ซึ่งติดตามสถานการณ์การยุติการตั้งครรภ์ในประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อ ICJ ว่าผู้หญิงจำนวนมากไม่ได้รับการดูแลติดตามทางการแพทย์หรือการสนับสนุนด้านจิตใจหลังการทำแท้ง<sup>205</sup> และผู้หญิงไม่ทราบด้วยซ้ำว่ามีบริการดังกล่าวให้เข้าถึง การขาดระบบการดูแลหลังการทำแท้งที่ครอบคลุมยิ่งทำให้เกิดอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ในประเทศไทยมากขึ้น

<sup>201</sup> ข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการ CEDAW ต่อประเทศไทย ปี 2568, ย่อหน้า 41(ก)

<sup>202</sup> Kalyapat Rachitroj, ‘ทำให้การทำแท้งปลอดภัยยิ่งขึ้นในประเทศไทย,’ Bangkok Post, 6 ตุลาคม พ.ศ. 2566, โปรดดูที่: <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2658555/making-abortion-safer-in-thailand>; รายงาน WGDWVG ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 46

<sup>203</sup> เรื่องเดียวกัน; และคณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง, ‘การปฏิเสธโดยอ้างมโนธรรมต่อการทำแท้ง: ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/WG.11/41, 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2567, โปรดดู <https://docs.un.org/en/A/HRC/WG.11/41/1#:~:text=The%20Working%20Group%20on%20discrimination%20against%20women%20and%20girls%20is,rights%20of%20women%20and%20girls>

<sup>204</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>205</sup> The Active, ‘จี ‘ลดอคติ – ขยายบริการ’ ให้การยุติตั้งครรภ์ เป็นทางเลือกสุขภาพ ที่ทำได้จริง’, 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568, โปรดดู <https://theactive.thaipbs.or.th/news/publichealth-20241126> และข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณสุรางค์ จันทร์แย้ม, ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อนพนักงานบริการ (SWING), วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2568

#### ข้อเสนอแนะ

- รัฐสภาควรยกเลิกการกำหนดโทษทางอาญาต่อยุติการตั้งครรภ์ รวมถึงการยกเลิกมาตรา 301 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และ
- แก้ไขอุปสรรคที่ยังคงจำกัดการเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยในประเทศไทย โดยดำเนินการดังต่อไปนี้
  - โรงพยาบาลของรัฐทุกแห่งควรจัดให้มีบริการยุติการตั้งครรภ์โดยไม่คำนึงถึงเหตุแห่งการตั้งครรภ์ หรือจัดตั้งจุดบริการเฉพาะทางในทุกจังหวัด เพื่อให้มั่นใจว่าบริการมีความพร้อมเพียงพอ สามารถเข้าถึงได้ ยอมรับได้ และมีคุณภาพ
  - โรงพยาบาลของรัฐทุกแห่งต้องจัดให้มีการดูแลและการสนับสนุนหลังการยุติการตั้งครรภ์อย่างเหมาะสม ทั้งด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต
  - กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวง พม. ควรดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับสิทธิและบริการด้านการยุติการตั้งครรภ์ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย ผู้ให้บริการด้านสุขภาพ บริการที่มีอยู่ และสิทธิของผู้รับบริการ และ
  - กระทรวงสาธารณสุขควรจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้บุคลากรทางการแพทย์และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องสามารถให้บริการโดยปราศจากอคติหรือความตีตรา รวมถึงส่งต่อผู้ป่วยด้วยวิธีที่ไม่เลือกปฏิบัติและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### 3. อุปสรรคที่บุคคลซึ่งอยู่ในสถานการณ์เปราะบางประสบ เนื่องจากกฎหมายที่ขัดแย้ง และระบบยุติธรรมแบบพหุนิยม

นอกจากช่องว่างในตัวบทกฎหมายเองและการบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่สร้างอุปสรรคอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้รอดชีวิตจาก SGBV ในการเข้าถึงความยุติธรรม ได้แก่ กฎหมายที่ทำให้การทำงานบริการทางเพศเป็นความผิดอาญา และกฎหมายที่มุ่งควบคุมแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานและผู้ลี้ภัย ความท้าทายเพิ่มเติมยังเกิดขึ้นจากระบบยุติธรรมที่ไม่เป็นทางการหรือดั้งเดิม ตลอดจนกฎระเบียบและแนวปฏิบัติที่ยึดโยงกับชุมชน โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย กลไกดังกล่าวบางประการนำไปสู่สถานการณ์ “ลอยนวลพ้นผิดโดยพฤตินัย” ในคดี SGBV และมีส่วนทำให้รัฐล้มเหลวในการคุ้มครองกลุ่มประชากรชายขอบและชนกลุ่มน้อยจากการถูกละเมิดสิทธิ<sup>206</sup>

<sup>206</sup> ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของ CAT, ย่อหน้า 18 และ 21

### 3.1 การกำหนดให้การค้าประเวณีเป็นความผิดทางอาญา

ในปีพ.ศ. 2563 โครงการร่วมของสหประชาชาติด้านเอชไอวีหรือเอดส์ (UNAIDS) ประเมินว่ามีพนักงานบริการ 145,000 คนในประเทศไทย<sup>207</sup> อย่างไรก็ตามองค์กร SWING เชื่อว่าจำนวนที่แท้จริงอาจมากกว่า 2 ล้านคน โดยในจำนวนนี้พนักงานบริการจำนวนมากที่มีอายุระหว่าง 40 ถึง 70 ปี<sup>208</sup> อาชีพพนักงานบริการในประเทศไทยยังคงเผชิญกับการตีตรา การถูกทำให้เป็นกลุ่มชายขอบ การเลือกปฏิบัติอย่างเชิงระบบ ความรุนแรง ส่งผลต่อประเด็น SGBV เป็นพิเศษ ซึ่งกระทำโดยทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลธรรมดาอันเป็นการบ่อนทำลายสิทธิด้านสุขภาพ เสรีภาพจากการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี สิทธิในความเป็นส่วนตัว และสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ โดยปัญหาเหล่านี้มักเกิดขึ้นโดยตรงจากการที่อาชีพพนักงานบริการยังถูกกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา<sup>209</sup>

#### ก. ผลกระทบของการทำให้เป็นความผิดอาญาต่อการร้องทุกข์คดี GBV

ผู้เชี่ยวชาญอิสระหลายรายของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการทำให้อาชีพบริการเป็นความผิดทางอาญา โดยชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง การทำให้เป็นความผิดทางอาญาขัดขวางไม่ให้พนักงานบริการสามารถใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองหลายประการ บังคับให้พวกเขาต้องใช้ชีวิตด้วยความหวาดกลัวทั้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้ให้บริการ และทำให้ไม่กล้าที่จะรายงานเหตุอาชญากรรมเนื่องจากความเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและดำเนินคดี นอกจากนี้การทำให้อาชีพพนักงานบริการเป็นความผิดอาญายังก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเผชิญความรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งกีดกันพวกเขาจากการเข้าถึงบริการจำเป็น เช่น บริการสาธารณสุขและความช่วยเหลือทางกฎหมาย และส่งเสริมให้เกิดสภาวะลอยนวลพันผิดอีกด้วย<sup>210</sup> คณะทำงานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิงยังได้ยอมรับว่าการทำให้อาชีพพนักงานบริการเป็นความผิดทางอาญาส่งผลให้ผู้หญิงตกอยู่ใน

<sup>207</sup> UNAIDS, “เราไม่สามารถให้บริการด้านเอชไอวีเพียงอย่างเดียวได้ ในขณะที่ผู้ให้บริการทางเพศกำลังหิวโหย”: องค์กรชุมชนไทยเข้ามามีบทบาท, 1 มิถุนายน พ.ศ. 2563, โปรดดูที่:

[https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2020/june/20200601\\_thailand](https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2020/june/20200601_thailand)

<sup>208</sup> Bella Craig, ‘ผู้ให้บริการทางเพศในภาวะอันตราย,’ Bangkok Post, 2 มิถุนายน พ.ศ. 2567, โปรดดูที่: [https://www.bangkokpost.com/thailand/special-reports/2803754/sex-workers-in-peril#google\\_vignette](https://www.bangkokpost.com/thailand/special-reports/2803754/sex-workers-in-peril#google_vignette); ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณสุรางค์ จันทร์แย้ม, ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อนพนักงานบริการ (SWING), วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>209</sup> โปรดดูเพิ่มเติม, ‘รายงาน WGDAGW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย’, ย่อหน้า 54-56

<sup>210</sup> คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘รายงานของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิของทุกคนในการเข้าถึงมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะบรรลุได้ของสุขภาพกายและสุขภาพจิต, Anand Grover’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/14/20, 27 เมษายน พ.ศ. 2553, ย่อหน้า 42-43; คณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง, ‘สิทธิมนุษยชนของผู้หญิงในโลกการทำงานที่กำลังเปลี่ยนแปลง’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/44/51, 2563, ย่อหน้า 43; และ ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิของทุกคนในการเข้าถึงมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะบรรลุได้ของสุขภาพกายและสุขภาพจิต Tlaleng Mofokeng, ‘ความรุนแรงและผลกระทบต่อสิทธิในสุขภาพ’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/50/28, 14 เมษายน พ.ศ. 2565, ย่อหน้า 71

สถานการณ์ที่ไม่เป็นธรรม เปรียบบาง และเผชิญกับสตรี ซึ่งบั่นทอนการใช้สิทธิมนุษยชนของพวกเธออย่างร้ายแรง<sup>211</sup>

ด้วยข้อกังวลดังกล่าว ได้เกิดความเข้าใจร่วมกันในระดับนานาชาติมากขึ้นว่า การยกเลิกการกำหนดโทษทางอาญาต่ออาชีพค้าบริการที่ผู้ค้าบริการให้บริการโดยสมัครใจโดยเสรีและเป็นบุคคลผู้บรรลุนิติภาวะ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายระหว่างประเทศ คณะกรรมการ CEDAW ยังได้รับรองว่าการทำให้อาชีพพนักงานบริการเป็นความผิดทางอาญานั้นถือเป็นรูปแบบหนึ่งของ SGBV<sup>212</sup> คณะกรรมการฯ ได้เรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายเชิงเลือกปฏิบัติที่บัญญัติ ส่งเสริม ให้เหตุผล หรือยอมรับปัญหา SGBV รวมถึงบทบัญญัติที่กำหนดโทษต่อ “สตรีในสถานบริการทางเพศ”<sup>213</sup> หลักการ 8 มีนาคม (8 March Principles) ยังยืนยันว่าการให้บริการทางเพศโดยความยินยอมระหว่างผู้ใหญ่ไม่ควรถูกทำให้เป็นความผิดทางอาญา<sup>214</sup>

อย่างไรก็ดี การค้าประเวณีและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องยังคงถูกกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาภายใต้กฎหมายไทย<sup>215</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539<sup>216</sup> กำหนดโทษต่อการค้าประเวณีในสถานบริการและการโฆษณาเชิญชวนในที่สาธารณะ โดยมีบทลงโทษจำคุก<sup>217</sup> นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญายังกำหนดความรับผิดทางอาญาต่อบุคคลที่ “เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไป”<sup>218</sup> หรือ “ช่วยเหลือ ให้ความสะดวก หรือคุ้มครองการค้าประเวณีของผู้อื่น”<sup>219</sup> หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์ทางการเงินจากรายได้ของพนักงานบริการ การผลิต มีไว้ นำเข้า ส่งออกหรือทำให้แพร่หลายซึ่งสื่อที่ถูกระบุว่าเป็นสื่อ “อันลามก” ก็ยังคง

<sup>211</sup> คณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง, ‘สิทธิมนุษยชนของผู้หญิงในโลกการทำงานที่กำลังเปลี่ยนแปลง’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/44/51, พ.ศ. 2563, ย่อหน้า 42-43

<sup>212</sup> คณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง, ‘การจัดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานบริการทางเพศและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพวกเรา’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/WG.11/39/1, 7 ธันวาคม พ.ศ. 2566, ย่อหน้า 23, โปรดดูที่: <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidance-document-working-group-discrimination-against-women-and>

<sup>213</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 29(ซี)(ไอ)

<sup>214</sup> หลักการ 8 มีนาคม, ข้อ 17

<sup>215</sup> คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 33 ของคณะกรรมการ CEDAW ว่าด้วยการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง’, เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/GC/33, วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2558, ย่อหน้า 9 และ 10 (‘ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 33 ของคณะกรรมการ CEDAW’).

<sup>216</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สามารถเข้าถึงได้ที่ <https://www.dwf.go.th/uploads/Downloads/d3c251cd-20a2-49eb-8dc0-4a640a9b37411.%20พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี%20พ.ศ.%20๒๕๓๙%20update.pdf>

<sup>217</sup> มาตรา 6 และมาตรา 7 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

<sup>218</sup> มาตรา 282 ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>219</sup> มาตรา 286 ประมวลกฎหมายอาญา

เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>220</sup> ขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ระบุการห้ามการนำข้อมูล “ลักษณะอันลามก” เข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์<sup>221</sup>

บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้พนักงานบริการและบุคคลที่ทำงานในอุตสาหกรรมทางบริการหลักเกี่ยวกับการรายงานเหตุ SGBV ผู้รอดชีวิตที่ออกมาเปิดเผยการละเมิดดังกล่าวมักเผชิญความเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีฐานค้าประเวณีหรือสนับสนุนการค้าประเวณี<sup>222</sup> ผู้แทนจากมูลนิธิ SWING ให้ข้อมูลแก่ ICJ ว่าพนักงานบริการผู้ที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงทางเพศ ความรุนแรงทางกาย การคุกคามทั้งออนไลน์และออฟไลน์ หรือการเอารัดเอาเปรียบแรงงานแทบไม่เคยรายงานเหตุการณ์ละเมิด เนื่องจากความหวาดกลัวว่าจะถูกปรับหรือถูกตั้งข้อกล่าวหาทางอาญา<sup>223</sup> สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิด “สุญญากาศทางกฎหมาย” ที่ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองหรือการเยียวยาได้ ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดสามารถกระทำการละเมิดต่อไปได้โดยไม่ต้องรับโทษ โดยเฉพาะกรณีของกลุ่มบุคคลหลากหลายเพศ (LGBTQI) ที่ยังต้องเผชิญอุปสรรคเพิ่มเติมที่เกิดจากตราบาป การเลือกปฏิบัติ และการถูกกีดกันจากชุมชนของตนเอง<sup>224</sup>

## ข. การเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นอย่างจำกัด

ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของทุกคนในการได้รับมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะทำได้ด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต ได้เน้นย้ำว่า การทำให้อาชีพพนักงานบริการเป็นความผิดอาญา ไม่เพียงเพิ่มความเสี่ยงของผู้ทำงานต่อประเด็น SGBV เท่านั้น หากยังเพิ่มความเสี่ยงต่อการติดเชื้อทางเพศสัมพันธ์อีกด้วย<sup>225</sup> คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (CESCR) ยังได้ให้ความสำคัญต่อพันธกรณีของรัฐในการประกันว่าพนักงานบริการต้องสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ได้อย่าง

<sup>220</sup> มาตรา 287 ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>221</sup> มาตรา 14 (4), พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560

<sup>222</sup> iLaw, ‘decriminalize sex work : ภาคประชาชนเสนอ ยกเลิกกฎหมายปราบปรามการค้าประเวณี’, 8 เมษายน พ.ศ.2564, โปรดดู [https://www.ilaw.or.th/articles/4598?fbclid=IwY2xjawFWFh5leHRuA2FlbOlXMOABHZgRqh9tlfzfDZAe5TDKQqpCbNeWMLqBehr\\_JTJWPZ2IWKKEqrLhVgU51A\\_aem\\_iWTAhrJDqYc0a0Sy9MDM2g&fbclid=IwY2xjawFWFh5leHRuA2FlbOlXMOABHZgRqh9tlfzfDZAe5TDKQqpCbNeWMLqBehr\\_JTJWPZ2IWKKEqrLhVgU51A\\_aem\\_iWTAhrJDqYc0a0Sy9MDM2g&fbclid=IwY2xjawFWFh5leHRuA2FlbOlXMOABHZgRqh9tlfzfDZAe5TDKQqpCbNeWMLqBehr\\_JTJWPZ2IWKKEqrLhVgU51A\\_aem\\_iWTAhrJDqYc0a0Sy9MDM2g](https://www.ilaw.or.th/articles/4598?fbclid=IwY2xjawFWFh5leHRuA2FlbOlXMOABHZgRqh9tlfzfDZAe5TDKQqpCbNeWMLqBehr_JTJWPZ2IWKKEqrLhVgU51A_aem_iWTAhrJDqYc0a0Sy9MDM2g&fbclid=IwY2xjawFWFh5leHRuA2FlbOlXMOABHZgRqh9tlfzfDZAe5TDKQqpCbNeWMLqBehr_JTJWPZ2IWKKEqrLhVgU51A_aem_iWTAhrJDqYc0a0Sy9MDM2g&fbclid=IwY2xjawFWFh5leHRuA2FlbOlXMOABHZgRqh9tlfzfDZAe5TDKQqpCbNeWMLqBehr_JTJWPZ2IWKKEqrLhVgU51A_aem_iWTAhrJDqYc0a0Sy9MDM2g)

<sup>223</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณสุรางค์ จันทร์แย้ม, ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อนพนักงานบริการ (SWING), วันที่ 20 มีนาคม 2568 โปรดดู ‘ผู้ให้บริการทางเพศในภาวะอันตราย,’ Bangkok Post, 2 มิถุนายน พ.ศ. 2567, โปรดดูที่: [https://www.bangkokpost.com/thailand/special-reports/2803754/sex-workers-in-peril#google\\_vignette](https://www.bangkokpost.com/thailand/special-reports/2803754/sex-workers-in-peril#google_vignette)

<sup>224</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>225</sup> ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิของทุกคนในการเข้าถึงมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะบรรลุได้ของสุขภาพกายและสุขภาพจิต Tlaleng Mofokeng, ‘ความรุนแรงและผลกระทบต่อนิสิตในสุขภาพ,’ เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/50/28, 14 เมษายน พ.ศ. 2565, ย่อหน้า

เต็มที่ เพื่อคุ้มครองสิทธิในสุขภาพตามกติกา ICESCR<sup>226</sup> การขาดแคลนบริการดังกล่าว รวมถึงการป้องกันเอชไอวี อาจถือเป็นการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีต่อผู้ที่มารับบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ นำไปสู่รูปแบบหนึ่งของ SGBV<sup>227</sup>

ประเทศไทยได้ละเมิดพันธกรณีดังกล่าว เนื่องจากการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นและป้องกันเอชไอวีไม่ได้มีให้เข้าถึงอย่างแพร่หลายหรือทั่วถึง ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงยาป้องกันก่อนการสัมผัสเชื้อ (PrEP) ที่ช่วยลดความเสี่ยงในการติดเชื้อเอชไอวี อุปสรรคที่สำคัญได้แก่ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบที่ห้ามการกระจายบริการป้องกันเอชไอวีโดยหน่วยงานระดับชุมชน และช่องว่างในความคุ้มครองด้านสุขภาพของภาครัฐ ซึ่งส่งผลให้พนักงานบริการไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นได้

### (1) ข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการป้องกันโรคเอชไอวี

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2566 เป็นต้นมา กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ได้ออกแนวทางจำกัดการส่งจ่ายยาป้องกันก่อนการสัมผัสเชื้อ (PrEP) ให้เฉพาะแพทย์และเภสัชกรผู้ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้มีรายงานว่า เป็นผลมาจากข้อกังวลเกี่ยวกับการไม่มีอำนาจตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ในการใช้กองทุนของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพื่อครอบคลุมบริการให้แก่บุคคลที่ไม่ได้อยู่ในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า<sup>228</sup> มาตรการดังกล่าวทำให้คลินิกอย่างน้อย 16 แห่งที่ดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชน ไม่สามารถส่งจ่ายหรือเก็บสำรองยา PrEP หรือยาเพรีปหลังสัมผัสเชื้อ (PEP) ได้ แม้ว่าคลินิกชุมชนเหล่านี้จะเคยมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการให้บริการที่เข้าถึงได้ ปราศจากการตีตรา และเป็นบริการแบบเบ็ดเสร็จ (one-stop services) โดยเฉพาะสำหรับชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชาย หญิงข้ามเพศ และพนักงานบริการ ซึ่งมักเผชิญกับการเลือกปฏิบัติในโรงพยาบาลของรัฐและร้านขายยาของรัฐ<sup>229</sup>

ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีผู้ใช้ยา PrEP ประมาณร้อยละ 70 ของทั้งประเทศ พนักงานบริการสามารถเข้าถึงยา PrEP ได้จากมูลนิธิ SWING ขณะที่บุคคลหลากหลายทางเพศจำนวนมากได้รับบริการจากสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย แต่ภายใต้กฎระเบียบใหม่ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในชุมชนจำเป็นต้องไปรับยาจาก

<sup>226</sup> คณะกรรมการ CESCR, ‘ความคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 22 (2559) ว่าด้วยเกี่ยวกับสิทธิในด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์’, เอกสารสหประชาชาติ Doc. E/C.12/GC/22, 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2559, ย่อหน้า 32

<sup>227</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 18

<sup>228</sup> The Matter, ‘อยากให้เอดส์=0 แต่จำกัดการเข้าถึงยา? เมื่อรัฐไม่อนุญาตให้ภาคประชาสังคมแจกยาต้าน HIV’, 10 มกราคม พ.ศ. 2566, สามารถเข้าถึงได้ที่: <https://thematter.co/brief/194129/194129>

<sup>229</sup> Bobby Ramakant, Shobha Shukla และ Roger Pebody, ‘รัฐบาลไทยสั่งปิดบริการ PrEP ที่ดำเนินงานโดยประชากรกลุ่มหลัก’, 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566, โปรดดูที่: <https://www.aidsmap.com/news/feb-2023/thai-government-shuts-down-key-population-led-prep-services>

โรงพยาบาลของรัฐ ส่งผลให้เกิดอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานและการเข้าถึงบริการ ซึ่งทำให้การดูแลสุขภาพที่จำเป็นล่าช้าหรือถูกจำกัด<sup>230</sup>

สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงจากการที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานกับพนักงานบริการต้องลดขนาดการดำเนินงานอันเป็นผลมาจากการลด ระเบียบ หรือยุติความช่วยเหลือจากนานาชาติ ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในสุขภาพ ซึ่งได้เยือนไทยในปีพ.ศ. 2568 เน้นย้ำว่า การตัดงบประมาณดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อบริการด้านสุขภาพสำหรับบุคคลข้ามเพศ บริการอนามัยการเจริญพันธุ์ และการสนับสนุนอาชีพพนักงานบริการ ผู้รายงานพิเศษยังได้เรียกร้องให้ประเทศไทยพัฒนากลไกการจัดสรรงบประมาณภายในประเทศที่ยั่งยืนเพื่อการสนับสนุนระยะยาวต่อระบบสาธารณสุขและบริการสำหรับประชากรกลุ่มเปราะบาง<sup>231</sup>

## (2) ช่องว่างในการคุ้มครองด้านสุขภาพของภาครัฐ

ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา ในประเทศไทย บุคคลที่มีความจำเป็นสามารถเข้าถึงบริการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนในโครงการประกันสุขภาพของรัฐ ผู้มีสัญชาติไทยยังมีสิทธิได้รับบริการตรวจเอชไอวีฟรีปีละสองครั้งที่โรงพยาบาลใดก็ได้ อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติปี พ.ศ. 2566 ได้เปลี่ยนแปลงระบบนี้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากความกังวลเกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายสำหรับบริการป้องกันเอชไอวีอีกต่อไป รวมถึงการตรวจเอชไอวี ถุงยางอนามัย ยาป้องกันก่อนการสัมผัสเชื้อ (PrEP) และยาป้องกันหลังการสัมผัสเชื้อ (PEP) สำหรับบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลให้ประชาชนไทยหนึ่งในห้าถูกกันออกจากความคุ้มครองดังกล่าว เนื่องจากอยู่ภายใต้โครงการประกันสังคม (สำหรับแรงงานเอกชนในระบบ) หรือโครงการสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ซึ่งทั้งสองโครงการครอบคลุมเฉพาะ “การรักษา” แต่ไม่ครอบคลุม “การป้องกัน”<sup>232</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น บุคคลบางกลุ่มยังเผชิญอุปสรรคด้านระบบราชการที่ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลผ่านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ ตัวอย่างเช่น พนักงานบริการที่ย้ายมาจากจังหวัดอื่นเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร แต่ไม่มีการจ้างงานในระบบ มักไม่สามารถปรับปรุงทะเบียนบ้านของตนให้

<sup>230</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>231</sup> ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของทุกคนในการเข้าถึงมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะบรรลุได้ของสุขภาพกายและสุขภาพจิต, ‘การขยายภาคสาธารณสุขของประเทศไทยสามารถทำได้ควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากบทบาทความเป็นผู้นำของประเทศ ผู้เชี่ยวชาญสหประชาชาติกล่าว,’ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568, หน้า 6, โปรดดูได้ที่:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/health/sr/SR-health-visit-thailand-preliminary-conclusions.pdf>

<sup>232</sup> Bobby Ramakant, Shobha Shukla และ Roger Pebody, ‘รัฐบาลไทยสั่งปิดบริการ PrEP ที่ดำเนินงานโดยประชากรกลุ่มหลัก,’ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566, โปรดดูที่: <https://www.aidsmap.com/news/feb-2023/thai-government-shuts-down-key-population-led-prep-services>

สอดคล้องกับที่อยู่อาศัยปัจจุบันได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการรับสิทธิประโยชน์ในพื้นที่ ส่งผลให้บุคคลเหล่านี้ต้องเดินทางกลับจังหวัดภูมิลำเนาเพื่อเข้ารับบริการทางการแพทย์ เป็นภาระที่ไม่สมเหตุสมผลและเป็นการละเมิดสิทธิในสุขภาพ นอกจากนี้บุคคลไร้สัญชาติและแรงงานข้ามชาติซึ่งมีจำนวนรวมกว่า 2 ล้านคน ยังไม่สามารถใช้สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพได้ส่งผลให้การเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นถูกจำกัดมากยิ่งขึ้น<sup>233</sup>

#### ข้อเสนอแนะ

- รัฐสภาและกระทรวง พม. ควรยกเลิกความเป็นความผิดอาญาของการทำงานบริการทางเพศ โดยรวมถึงการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดให้การแลกเปลี่ยนบริการทางเพศระหว่างผู้ใหญ่ที่ยินยอมทั้งสองฝ่ายเป็นความผิดอาญา ตลอดจนการยกเลิกความรับผิดทางอาญาของบุคคลที่สามซึ่งโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้รับประโยชน์ทางการเงินหรือทรัพย์สิน อำนวยความสะดวก บริหารจัดการ จัดการ หรือโฆษณาบริการดังกล่าว ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรม
- กระทรวงสาธารณสุขควรรับประกันการเข้าถึงบริการป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี การตรวจคัดกรอง และการรักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติตามสัญชาติ สถานะทางกฎหมาย หรือการมีสิทธิในระบบประกันสุขภาพของรัฐ รวมถึงการแก้ไขกรอบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคตามที่กล่าวไว้ข้างต้น
- กระทรวงสาธารณสุขควรดำเนินการเพื่อป้องกันการเข้าถึงบริการด้านอนามัยการเจริญพันธุ์และบริการป้องกันเอชไอวีที่จำเป็น รวมถึง PrEP และ PEP ในสถานพยาบาลของรัฐอย่างทันทีทันด่วนที่และปราศจากการตีตรา พร้อมทั้งฟื้นฟูการเข้าถึงบริการผ่านคลินิกที่ดำเนินงานโดยองค์กรภาคประชาสังคมให้กลับมาเป็นช่องทางสำคัญอีกช่องทางหนึ่งในการให้บริการ

### 3.2 การกำหนดให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานเป็นความผิดทางอาญา

องค์กรสิทธิมนุษยชาตินานาชาติหลายแห่ง รวมถึงคณะกรรมการ CEDAW และคณะทำงานสหประชาชาติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง<sup>234</sup> ได้เน้นย้ำว่า แรงงานหญิงข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบและการละเมิด เนื่องจากสถานะการเข้าเมืองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สถานะดังกล่าวทำให้พวกเธอตกอยู่ในภาวะถูกกีดกันมากขึ้น เพิ่มความเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ และทำให้ต้องเผชิญการคุกคามจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ หากถูกจับกุมพวกเธอมักถูก

<sup>233</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>234</sup> รายงาน WGDAGW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 63

ดำเนินคดีในข้อหาฝ่าฝืนกฎหมายคนเข้าเมือง<sup>235</sup> คณะกรรมการ CEDAW ได้ย้ำว่าเพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถเข้าถึงการคุ้มครองทางกฎหมายและกระบวนการเยียวยาได้อย่างแท้จริง กฎหมายที่ให้อำนาจเนรเทศหรือส่งกลับแรงงานข้ามชาติผู้หญิงเมื่อพวกเขารายงานการละเมิดหรือการเอาเปรียบต้องได้รับการยกเลิกหรือปรับแก้ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมถึงอนุสัญญา CEDAW การปฏิรูปกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการส่งกลับในระหว่างกระบวนการสอบสวนที่ยังดำเนินอยู่<sup>236</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณี SGBV คณะกรรมการได้เรียกร้องให้มีการยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายทุกประการที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงและที่มีผลเป็นการเอื้อหรือยอมให้ SGBV เกิดขึ้นได้ รวมถึงกฎหมายคนเข้าเมืองที่ขัดขวางไม่ให้แรงงานข้ามชาติหญิงรายงานความรุนแรงหรือการละเมิดรูปแบบอื่น ๆ<sup>237</sup>

แรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย และผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคนเข้าเมืองอย่างเข้มงวด กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติคุ้มครองบุคคลเหล่านี้จากการถูกส่งกลับ แม้แต่ในกรณีของผู้ที่รายงานเหตุ SGBV หรือให้ความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวน ดังนั้น ความหวาดกลัวต่อการถูกจับกุมและส่งกลับยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้รอดชีวิตจาก SGBV ไม่กล้าเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

#### ก. แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน

แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในประเทศไทยมาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเมียนมา กัมพูชา และสปป.ลาว แม้จะมีแรงงานบางส่วนที่มีใบอนุญาตทำงานภายใต้โครงการของรัฐ หรือได้รับการขึ้นทะเบียนภายใต้โครงการต่าง ๆ ของรัฐ แต่แรงงานจำนวนมากไม่น้อยยังคงไม่มีใบอนุญาตทำงานและขาดสถานะทางกฎหมายในการพำนักหรือทำงานในประเทศไทย ตามรายงานของเครือข่ายสหประชาชาติด้านการย้ายถิ่นประจำประเทศไทยในปีพ.ศ. 2566 ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้วประมาณ 2.3 ล้านคน<sup>238</sup> อย่างไรก็ตาม การประเมินอย่างไม่เป็นทางการชี้ว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดอาจสูงกว่า 5 ล้านคน<sup>239</sup>

แม้จะไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับ SGBV ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ แต่ข้อมูลที่มีอยู่ชี้ให้เห็นว่าแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านและงานดูแล เผชิญกับ SGBV การคุกคามในสถานที่ทำงาน

<sup>235</sup> คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 26 ของคณะกรรมการ CEDAW ว่าด้วยการทำงานของแรงงานข้ามชาติหญิง’, เอกสารสหประชาชาติ CEDAW /C/2009/WP.1/R, 5 ธันวาคม พ.ศ. 2551, ย่อหน้า 22 (‘ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 26 ของคณะกรรมการ CEDAW’)

<sup>236</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 26 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 26(ซี)(iii)

<sup>237</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 29(ซี)(iii)

<sup>238</sup> เครือข่ายสหประชาชาติด้านการย้ายถิ่นในประเทศไทย, ‘รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ปี 2567,’ หน้า 46, โปรดดูที่: <https://thailand.iom.int/sites/g/files/tmzbd1371/files/documents/2024-12/thailand-migration-report-2024.pdf>

<sup>239</sup> Kavi Chongkittavorn, ‘แก้ปัญหาการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา,’ Bangkok Post, 17 กันยายน พ.ศ. 2567, โปรดดูที่: <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2866687/solving-the-myanmar-migrant-surge>

และความรุนแรงจากคู่ครอง<sup>240</sup> ตามข้อมูลของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2565 ระบุว่า ประมาณร้อยละ 80 ของแรงงานในบ้านที่เป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติเคยประสบความรุนแรงหรือการคุกคามทางเพศ อย่างไรก็ตาม มีเพียงจำนวนน้อยที่ยื่นเรื่องร้องเรียน ส่งผลให้คดีส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกดำเนินการ<sup>241</sup>

แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานยังเผชิญกับความเสี่ยงสูงต่อการถูกจับกุมและส่งกลับประเทศ ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองของไทย โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ กรอบกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการที่แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานไม่สามารถขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐหรือยื่นคำร้องเกี่ยวกับการถูกละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์ได้ ในกรณีที่มีแรงงานข้ามชาติซึ่งไม่มีใบอนุญาตทำงานเข้ามาขอความช่วยเหลือเมื่อประสบกับ SGBV ผู้รอดชีวิตบางรายกลับถูกจับกุมและถูกข่มขู่ว่าจะถูกผลักดันกลับในข้อหา “เข้าเมืองผิดกฎหมาย” แม้ในกรณีที่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดี SGBV หลายคดีกลับสิ้นสุดลงด้วยการประนีประนอม เนื่องจากกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้เวลายาวนาน หรือผู้รอดชีวิตถอนตัวจากกระบวนการ เนื่องจากไม่รู้สิทธิพลอดภัยที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม<sup>242</sup>

## ข. แรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน

แรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน แม้จะมีสถานะทางกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับประเภทใบอนุญาตทำงานที่ถือก็ยังคงต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านการเดินทางเคลื่อนย้ายโดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดน<sup>243</sup> และมักได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนนายจ้างได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่จำกัดอย่างยิ่ง<sup>244</sup> ข้อจำกัดเหล่านี้

<sup>240</sup> UN Women, ‘รัฐบาลไทยและภาคประชาสังคมได้พัฒนาศักยภาพในการรับมือกับความรุนแรงต่อผู้หญิง รวมถึงแรงงานข้ามชาติ’, 11 ตุลาคม พ.ศ.2567, โปรดดูที่: <https://asiapacific.unwomen.org/en/stories/feature-story/2024/10/thai-government-and-civil-society-representatives-enhance-their-skills-in-responding-to-vaw>; รายงาน WGDWG ปี พ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 63

<sup>241</sup> Penchan Charoensuthipan, ‘แอปฯ ช่วยเจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรมที่เผชิญความรุนแรง,’ Bangkok Post, 8 สิงหาคม พ.ศ. 2565, โปรดดูที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2363451/app-to-help-aid-workers-facing-violence>

<sup>242</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 32; ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาคประชาสังคมด้านแรงงาน, วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2568; ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 38

<sup>243</sup> ใบอนุญาตบางประเภทไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านออกนอก “พื้นที่ที่กำหนด” ซึ่งโดยมากครอบคลุมหลายอำเภอในเขตชายแดน

<sup>244</sup> ข้อยกเว้นต่อข้อห้ามในการเปลี่ยนนายจ้างระบุว่าหากนายจ้างกระทำการทรมานหรือทำร้ายร่างกาย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือทำให้ลูกจ้างทำงานในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย รวมถึงการละเมิดอื่น ๆ แรงงานข้ามชาติจะไม่สูญเสียสถานะทางกฎหมายหรือถูกจับกุมและเนรเทศ ตราบใดที่พวกเขาหานายจ้างใหม่ได้ภายใน 15 วัน ดูเพิ่มเติม: พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (แก้ไขเพิ่มเติมในปี 2561)

ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากถูกกักอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการละเมิด ทั้งในสถานที่ทำงานและในครัวเรือน ซึ่งก่อให้เกิดหรือยอมรับสภาพการณ์ที่เอื้อต่อ SGBV

การออกจากสถานการณ์ดังกล่าวอาจนำไปสู่การฝ่าฝืนเงื่อนไขของใบอนุญาตทำงาน ส่งผลให้แรงงานสูญเสียสถานะทางกฎหมายและกลายเป็นแรงงานไม่มีใบอนุญาตทำงาน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติในคดี SGBV ยังรายงานว่านายจ้างบางรายพยายามขัดขวางไม่ให้แรงงานยื่นคำร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุ SGBV ในบางกรณี นายจ้างปฏิเสธไม่ให้แรงงานลงงานเพื่อไปแจ้งความการถูกละเมิด ซึ่งยังเป็นการขัดขวางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติ<sup>245</sup>

#### ข้อเสนอแนะ

- รัฐสภาและกระทรวงแรงงานควรดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และกฎระเบียบด้านคนเข้าเมืองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าผู้รอดชีวิตจาก SGBV สามารถรายงานเหตุความรุนแรงทางเพศและความรุนแรงบนฐานเพศภาวะได้โดยไม่ต้องหวาดกลัวต่อการถูกดำเนินคดี การควบคุมตัว หรือการเนรเทศ ด้วยเหตุ “การเข้าเมืองโดยมิชอบ” รวมทั้งต้องบัญญัติห้ามการผลักดันหรือส่งกลับผู้รอดชีวิตที่ยื่นคำร้องเกี่ยวกับ SGBV การแสวงหาประโยชน์ หรือการถูกล่วงละเมิดอย่างชัดแจ้งอย่างน้อยในระหว่างที่การสอบสวนยังดำเนินอยู่ และ
- รัฐสภาควรแก้ไขกฎหมายที่ก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อหรือยอมทนต่อการเกิด SGBV โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผ่านคลายข้อจำกัดด้านการเดินทางและการเปลี่ยนนายจ้างสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในกรณีที่แรงงานดังกล่าวรายงานเหตุ SGBV

### 3.3 สถานะผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่เข้าประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารปี ค.ศ. 1967 และยังมีได้ตรากฎหมายภายในเพื่อจัดตั้งกรอบกฎหมายที่มีสาระสำคัญสำหรับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ในปีพ.ศ. 2562 รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562<sup>246</sup> ซึ่งโดยทั่วไปเรียกว่า “กลไกการคัดกรองระดับชาติ” (National Screening Mechanism – NSM) ระเบียบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีการคัดกรองบุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการถูกประหัตประหารหากถูกส่งกลับประเทศต้นทาง และเพื่อให้สถานะ “ผู้

<sup>245</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 34; และข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 39

<sup>246</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 สามารถเข้าถึง [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/314/T\\_0001.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/314/T_0001.PDF)

ได้รับการคุ้มครอง (protected person)”<sup>247</sup> อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนการคัดกรองเพิ่งเริ่มต้นในเดือน กันยายน พ.ศ. 2566 ซึ่งเป็นเวลา 4 ปีหลังจากระเบียบมีผลใช้บังคับ และยังคงดำเนินไปอย่างล่าช้ามาก จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2567 มีรายงานว่ามียูเอ็นคำขอลาได้ NSM เพียง 217 คนและมีเพียง 7 คน เท่านั้นที่ได้รับสถานะบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง<sup>248</sup> สถานการณ์นี้ทำให้ผู้ลี้ภัยจำนวนมากยังคงไม่มีสถานะทางกฎหมายในประเทศไทย และอาจเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและผลักดันกลับประเทศต้นทางเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ แม้ในกรณีที่พวกเขาต้องการรายงานเหตุ SGBV ก็ตาม

### ก. ความท้าทายที่ผู้ลี้ภัยชาวเมียนมากำลังเผชิญ

กลไกการคัดกรองระดับชาติ (NSM) ยังไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์การเพิ่มขึ้นอย่างมากของผู้ลี้ภัยจากเมียนมาได้ ภายหลังจากการรัฐประหารโดยกองทัพเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางอาวุธอย่างกว้างขวางและยืดเยื้อต่อเนื่อง เฉพาะในปีพ.ศ. 2566 เพียงปีเดียว มีการประมาณว่ามีการข้ามพรมแดนจากเมียนมาสู่ประเทศไทยมากถึง 1.3 ล้านครั้ง ซึ่งรวมถึงการเดินทางข้ามพรมแดนซ้ำของบุคคลกลุ่มเดียวกันด้วย<sup>249</sup> แม้ว่าผู้ลี้ภัยบางส่วนจะพักพิงชั่วคราวใน “พื้นที่ปลอดภัยชั่วคราว” (Temporary Safety Areas – TSAs) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพไทย<sup>250</sup> แต่ผู้ลี้ภัยจำนวนมากยังคงเดินทางเข้าประเทศผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการและอาศัยอยู่นอกพื้นที่ดังกล่าว อีกทั้งถูกปฏิบัติเสมือนเป็น “แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน” ส่งผลให้ตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการถูกจับกุม การควบคุมตัว และการผลักดันกลับประเทศหากออกมาแจ้งเหตุ SGBV

นอกจากนี้ ตั้งแต่ช่วงกลางถึงปลายทศวรรษ 2530 ประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยจากเมียนมาในศูนย์พักพิงชั่วคราวทั้ง 9 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ตามแนวชายแดนยาวกว่า 2,400 กิโลเมตร ที่พักพิงเหล่านี้เดิมจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับผู้ที่หลบหนีความขัดแย้งระหว่างลุ่มติดอาวุธชาติพันธุ์กับกองทัพเมียนมา ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2568 ศูนย์พักพิงเหล่านี้มีผู้ลี้ภัยอาศัยอยู่มากกว่า 100,000 คน<sup>251</sup> ICJ ได้วิเคราะห์อุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรม

<sup>247</sup> ข้อ 3 ของระเบียบกำหนดว่า “ผู้ได้รับการคุ้มครอง” หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร และไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับไปยังประเทศอื่นเป็นภูมิลำเนาของตน เนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหารตามที่คณะกรรมการกำหนด; Asylum Access, ‘ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวผู้เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ พ.ศ. 2562,’ โปรดดูที่: <https://asylumaccess.org/wherewe-work/thailand/policy-advocacy/>

<sup>248</sup> เครือข่ายสหประชาชาติด้านการย้ายถิ่นในประเทศไทย, ‘รายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ประจำปี 2024’, พ.ศ. 2567, หน้า 193, โปรดดูได้ที่: <https://thailand.iom.int/sites/g/files/tmzbd1371/files/documents/2024-12/thailand-migration-report-2024.pdf>

<sup>249</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 193

<sup>250</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52

<sup>251</sup> The Border Consortium, ‘จำนวนประชากรในค่ายผู้ลี้ภัย: เมษายน พ.ศ. 2568,’ โปรดดูที่: <https://www.theborderconsortium.org/wp-content/uploads/2025/05/2025-04-April-map-tbc-unhcr.pdf>

ของผู้หญิง โดยเฉพาะในกรณี SGBV ในค่ายผู้ลี้ภัยใน ปรากฏในรายงาน ICJ และ JPF ปี 2555<sup>252</sup> ซึ่งอุปสรรคหลายประการยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

ประเด็นเหล่านี้ยังได้รับการย้ำโดยคณะทำงานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง ในรายงานลงวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2568 ภายหลังการเยือนประเทศไทย โดยระบุว่าความรุนแรงในครอบครัวและการสมรสในวัยเด็กเป็นปัญหาที่แพร่หลายภายในค่ายผู้ลี้ภัย อีกทั้งผู้หญิงและเด็กหญิงในค่ายมีข้อจำกัดในการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นจากความไม่ชัดเจนว่าคดี SGBV ควรได้รับการพิจารณาผ่านระบบยุติธรรมภายในค่าย หรือควรถูกส่งต่อให้เจ้าหน้าที่ไทยดำเนินคดี ยิ่งไปกว่านั้น ผู้รอดชีวิตจาก SGBV มักไม่สามารถออกจากพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับผู้กระทำความรุนแรงได้ ทำให้การออกมาแจ้งเหตุละเมิดเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้นจากความหวาดกลัวต่อการถูกตอบโต้เอาคืน<sup>253</sup>

#### ข. ข้อจำกัดของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในกระบวนการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย (RSD)

ควบคู่ไปกับกระบวนการ NSM นั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ยังคงดำเนินกระบวนการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย (Refugee Status Determination – RSD) ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวถูกขัดขวางด้วยข้อจำกัดด้านขั้นตอนของหน่วยงานและปัจจัยทางการเมือง ทำให้การดำเนินการมักใช้เวลาหลายปีจึงจะแล้วเสร็จ และกว่าผู้ลี้ภัยจะได้รับการตั้งถิ่นฐานใหม่ ก็ใช้เวลานานยิ่งกว่านั้น ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2567 UNHCR ได้บันทึกจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองในประเทศไทยประมาณ 5,500 คน โดยกลุ่มประชากรที่มีจำนวนมากที่สุดมีต้นทางมาจากประเทศกัมพูชา ปากีสถาน และเวียดนาม<sup>254</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้แต่บุคคลที่ได้รับการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR แล้ว ก็ยังคงเผชิญความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ และยังไม่มีความชัดเจนว่าพวกเขาจะไม่ถูกผลักดันออกนอกประเทศเมื่อมีการติดต่อหรือมีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ยังไม่ต้องกล่าวถึงผู้แสวงหาที่ผู้ลี้ภัยที่กำลังระหว่างการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ ประเทศไทยก็มีประวัติชัดเจนเกี่ยวกับการผลักดันกลับ (refoulement) หรือการส่งตัวบุคคลที่ต้องการการคุ้มครองกลับไปยังประเทศต้นทางของตน<sup>255</sup> แม้จะมีความเสี่ยงที่น่าเชื่อถือว่าจะเผชิญกับการทรมาน การปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้นานุชนธรรม หรืออาชญากรรม การบังคับสูญหาย หรืออันตรายร้ายแรงอื่น ๆ ซึ่ง

<sup>252</sup> รายงาน ICJ และ JPF พ.ศ. 2555, หน้า 42–45

<sup>253</sup> รายงานคณะทำงาน WGDWG ต่อประเทศไทย พ.ศ. 2568, ย่อหน้า 78-79

<sup>254</sup> UNHCR, ‘UNHCR ในประเทศไทย’, เข้าถึงวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2568, โปรดดูได้ที่:

<https://www.unhcr.org/th/en/ekiiywka-b-unhcr/unhcr-thailand#:~:text=At%20present%2C%20Thailand%20continues%20to,by%20the%20RTG%20as%20stateless.>

<sup>255</sup> ตัวอย่างเช่น Bangkok Post, ‘ไทย “บังคับส่งตัวกลับ” นักกิจกรรมกัมพูชา 6 คน,’ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567, โปรดดูที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2911210/thailand-forcibly-deports-six-cambodian-activists>

เป็นการกระทำที่ละเมิดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทยโดยตรง สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งทำให้ผู้รอดชีวิตจากเหตุ SGBV ในกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหลีกเลี่ยงการรายงานเหตุความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

เนื่องจากขอบเขตการคุ้มครองที่จำกัดและการบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพของระบบ NSM ตลอดจนการที่ประเทศไทยปฏิเสธที่จะรับรองสถานะผู้ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR อย่างเป็นทางการ ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่พักพิงชายแดนจึงต้องเผชิญความท้าทายเช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 บุคคลที่เดินทางเข้าประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะถูกปฏิบัติเช่นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงความคุ้มครองทางกฎหมาย หรือแสวงหาความยุติธรรมจากการละเมิดและการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงความรุนแรง SGBV ได้ ในเมื่อไม่มีสถานะผู้ลี้ภัยตามกฎหมายหรือกรอบกฎหมายภายในที่ให้การคุ้มครอง บุคคลเหล่านี้ยังคงอยู่ในสถานะ ‘สูญญากาศทางกฎหมาย’ และมีความเสี่ยงต่อการถูกควบคุมตัวโดยพลการ การถูกขับหรือผลักดันกลับประเทศ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย

#### ข้อเสนอแนะ

- ประเทศไทยควรให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967
- รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีควรตรากฎหมายที่ครอบคลุมเพื่อรับรองสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย โดยให้การคุ้มครองสิทธิและหลักประกันต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ และต้องประกันว่าผู้รอดชีวิตจาก SGBV สามารถเข้าร้องเรียนหรือรายงานเหตุรุนแรงได้ โดยไม่ต้องหวั่นเกรงต่อการถูกดำเนินคดี ควบคุมตัว หรือถูกผลักดันกลับ และ
- รัฐสภาควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างครบถ้วน เพื่อแก้ไขปัญหการบังคับใช้กฎหมาย — โดยเฉพาะความล่าช้าในการดำเนินการและเกณฑ์การคัดกรองที่มีลักษณะกีดกัน โดยมีเป้าหมายในการให้ความสำคัญกับความปลอดภัยและการคุ้มครองผู้ที่มีความเสี่ยง รวมถึงผู้รอดชีวิตจาก SGBV

### 3.4 การพึ่งพาระบบยุติธรรมแบบดั้งเดิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

อุปสรรคอีกประการหนึ่งต่อการเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยาในคดี SGBV คือการยังคงใช้ระบบยุติธรรมแบบไม่เป็นทางการ ระบบจารีตประเพณี หรือระบบยุติธรรมดั้งเดิม รวมถึงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศ เนื่องจากระบบเหล่านี้มักถูกนำเสนอในฐานะกลไกการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งให้ความสำคัญ

กับการประนีประนอมและการปรองดอง แม้ในคดี SGBV ที่ร้ายแรง บางครั้งในลักษณะที่ละเลยความยุติธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

แม้ว่าสมัชชาสหประชาชาติจะยอมรับว่ากลไกดังกล่าวอาจเป็นแนวทางที่สร้างสรรค์ในการบริหารความยุติธรรม แต่ก็ได้เน้นย้ำชัดเจนว่าเป็นเช่นนั้นได้ “ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ” เท่านั้น<sup>256</sup> เช่นเดียวกัน หลักการข้อ 7 แห่ง *หลักการว่าด้วยระบบยุติธรรมของชนพื้นเมืองและระบบยุติธรรมเชิงจารีตหรือดั้งเดิมอื่น ๆ สิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม* ซึ่งพัฒนาโดย ICJ และผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ รับรองว่า ระบบยุติธรรมของชนพื้นเมือง รวมถึงระบบยุติธรรมดั้งเดิมหรือเชิงจารีตอื่น ๆ ควร “ดำเนินการสอดคล้องกลมกลืนกับสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองในระดับสากลและหลักนิติธรรมในความหมายที่กว้างที่สุด” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการที่ “มีลักษณะเป็น หรือคล้ายคลึงกับ การพิจารณาคดีอาญาและการลงโทษ หรือตราใบที่กระบวนการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มคน”<sup>257</sup>

นอกจากนี้ แนวปฏิบัติดังกล่าวยัง ขัดต่อข้อเสนอแนะทั่วไปของคณะกรรมการ CEDAW ซึ่งระบุว่า กรณี SGBV โดยทั่วไปไม่ควรได้รับการจัดการผ่านกลไกที่ไม่เป็นทางการ<sup>258</sup> หากมีการใช้กลไกดังกล่าว ควรใช้ได้เฉพาะในกรณีที่ถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และต้องเกิดขึ้นหลังจากที่ทีมผู้เชี่ยวชาญได้ประเมินสถานการณ์แล้ว เพื่อประกันว่าผู้รอดชีวิตได้ให้ความยินยอมโดยเสรีและได้รับข้อมูลครบถ้วน และต้องมั่นใจว่าไม่มีความเสี่ยงเพิ่มเติมต่อผู้รอดชีวิตหรือสมาชิกในครอบครัวของพวกเขา เมื่อได้รับอนุญาตให้ใช้กระบวนการนี้ก็ต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญที่ผ่านการอบรมด้านการตอบสนองต่อ SGBV โดยต้องมีมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำซ้ำต่อผู้รอดชีวิต<sup>259</sup> อย่างไรก็ตาม กลไกและแนวปฏิบัติเช่นนี้ยังคงพบอย่างแพร่หลาย รวมทั้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

#### ก. การพึ่งพากระบวนการรับข้อพิพาททางเลือกโดยกลไกทางศาสนาหรือชุมชน

จากการหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายพบว่า ผู้รอดชีวิตจาก SGBV ในพื้นที่จำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ที่ประสบความรุนแรงในครอบครัวมักไม่ประสงค์ที่จะรายงานการถูกละเมิด ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค รวมถึง ความอับอาย การกลัวการตีตรา บรรทัดฐานทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับบทบาทของผู้หญิงในครอบครัวและ

<sup>256</sup> สมัชชาสหประชาชาติ, ‘ข้อมติที่สมัชชาสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2555’, เอกสารสหประชาชาติ A/RES/67/1, 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555, ย่อหน้า 15, โปรดดูที่: <https://undocs.org/A/RES/67/1>

<sup>257</sup> ICJ, ‘หลักการว่าด้วยระบบความยุติธรรมของชนพื้นเมืองและระบบจารีตประเพณีหรือดั้งเดิมอื่น ๆ สิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม (Principles on Indigenous and other Customary or Traditional Justice Systems, Human Rights, and the Rule of Law),’ มิถุนายน พ.ศ. 2565, โปรดดูที่: [https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/06/Principles-and-Commentary\\_Eng\\_March-2021.pdf](https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/06/Principles-and-Commentary_Eng_March-2021.pdf)

<sup>258</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 33 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 57(ซี)

<sup>259</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 32(บี)

สังคม ตลอดจน ความไม่ไว้วางใจต่อระบบยุติธรรม ซึ่งสืบเนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งยืดเยื้อในพื้นที่และความรู้สึกว่าถูกสถาบันของรัฐทำให้เป็นคนชายขอบ

ความไม่ไว้วางใจดังกล่าวนำไปสู่การพึ่งพากลไกการระงับข้อพิพาททางเลือกในระดับศาสนาหรือชุมชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งผู้นำศาสนาหรือผู้นำชุมชนในท้องถิ่น และในบางกรณี ครูสอนศาสนาอิสลามหรืออิหม่ามในคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างบุคคล รวมถึงกรณีความรุนแรงในครอบครัว ทั้งที่คณะกรรมการ CEDAW ได้แสดงท่าทีคัดค้านอย่างชัดเจนต่อการใช้กลไกดังกล่าวในบริบทนี้ ทั้งนี้ ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยมักเป็นผู้นำศาสนาหรือผู้นำชุมชนเพศชาย และโดยทั่วไปขาดการฝึกอบรมเฉพาะทางในการจัดการคดี การไกล่เกลี่ยมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเชื่อทางศาสนาที่ตามข้อมูลจากหลายแหล่งที่ ICJ สัมภาษณ์ เน้นการรักษาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและส่งเสริมคุณธรรมความอดทน นอกจากนี้ คำตัดสินของผู้นำศาสนาหรือชุมชนก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายในกรณีนี้ คู่กรณีไม่ปฏิบัติตาม และไม่มีมาตรการหรือกลไกใดรับรองให้เกิดการบังคับใช้ ส่งผลให้ผู้รอดชีวิตอาจถูกกดดันให้คงอยู่ในสถานการณ์ที่มีการทำร้าย ซึ่งทำให้พวกเขาตกอยู่ในความเสี่ยงต่อความรุนแรงซ้ำอีกครั้ง<sup>260</sup>

เมื่อไม่นานมานี้ คณะทำงานว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิง ได้แสดงความกังวลในรายงานภายหลังการเยือนไทย เกี่ยวกับการที่ไม่มีตัวแทนสตรีในตำแหน่งดาโต๊ะยุติธรรม (ผู้พิพากษาศาสนาอิสลาม)<sup>261</sup> และในคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคดีครอบครัวและมรดกตามกฎหมายอิสลาม อันเป็นเหตุให้เกิดอคติทางเพศในการตีความและบังคับใช้กฎหมายศาสนา และนำไปสู่การเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบต่อผู้หญิงและเด็กหญิง<sup>262</sup>

การพึ่งพากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกเช่นนี้ยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมในระบบด้วย โดยมีรายงานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะส่งต่อผู้รอดชีวิตจาก SGBV ให้ไปปรึกษาคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดก่อนที่จะยื่นคำร้องทุกข์ตามกระบวนการทางกฎหมาย<sup>263</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่มีแนวปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนกำหนดว่าในกรณีใดการส่งต่อดังกล่าวจึงจะเหมาะสม และไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่ระบุว่าเมื่อใดการไกล่เกลี่ยควรถูกพิจารณาว่าไม่เหมาะสมเนื่องจากมีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายต่อเนื่อง

<sup>260</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์นักวิชาการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, วันที่ 24 เมษายน 2568

<sup>261</sup> ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 กฎหมายไทยได้อนุญาตให้มีการใช้กฎหมายอิสลามในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคู่ความที่เป็นมุสลิมในจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล ในจังหวัดเหล่านี้ คดีครอบครัวและมรดกจะถูกตัดสินตามกฎหมายอิสลาม โดยมีดาโต๊ะยุติธรรม (ผู้พิพากษาอิสลาม) ทำหน้าที่ช่วยศาลยุติธรรมในการตีความและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

<sup>262</sup> รายงาน WGDWAW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 73ว โปรดดูเพิ่มเติม, หลักการที่ 13 หลักการว่าด้วยระบบความยุติธรรมของชนพื้นเมืองและระบบจารีตประเพณีหรือดั้งเดิมอื่น ๆ สิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม

<sup>263</sup> เรื่องเดียวกันและข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้แทน, มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568

## ข. การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาเสริมพลังสตรี

แม้จะมีความท้าทายเหล่านี้ แต่ก็มีพยายามบางประการในการลดช่องว่างด้านการให้ความคุ้มครอง ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2559 เป็นต้นมา มีการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาเสริมพลังสตรีหลายแห่งที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศและผู้บริจาคต่างชาติ ศูนย์เหล่านี้ช่วยพัฒนาการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับ SGBV และความรุนแรงในครอบครัวในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันไม่ใช่ทุกศูนย์ที่ยังคงดำเนินงานอยู่

ศูนย์ที่มีการดำเนินงานอย่างเข้มแข็งที่สุดตั้งอยู่ในจังหวัดนราธิวาส โดยมีศูนย์ประสานงานระดับจังหวัดตั้งอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดนราธิวาส และมีศูนย์ระดับชุมชน 22 แห่ง กระจายอยู่ใน 13 อำเภอ บริการที่จัดให้รวมถึงการให้คำปรึกษาและการไกล่เกลี่ย ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการโดยภรรยาของครูสอนศาสนาอิสลามหรืออิหม่ามที่ผ่านการอบรมด้าน SGBV อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยในทางราชการยังคงเป็นความรับผิดชอบของอิหม่ามที่ประจำอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอิสลามจังหวัด<sup>264</sup>

ตามข้อมูลของศูนย์ในจังหวัดนราธิวาส ระหว่างปีพ.ศ. 2559 ถึง 2567 มีผู้มาขอความช่วยเหลือจำนวน 3,504 คน โดยในจำนวนนี้ 402 คน ถูกระบุว่าเป็นผู้เสียหายจากความรุนแรงทางร่างกาย และ 1,197 คน รายงานว่าถูกกระทำความรุนแรงทางจิตใจ ในบรรดากรณีเหล่านี้ มี 283 คดี ที่ “ไกล่เกลี่ยสำเร็จ” 872 คดี อยู่ระหว่างดำเนินการ และ 70 กรณี ถูกส่งต่อไปยังผู้เชี่ยวชาญอื่นตามขั้นตอนปฏิบัติงานมาตรฐาน (SOP) ผู้รอดชีวิตสามารถเข้ามาติดต่อศูนย์ได้โดยตรง หรือได้รับการส่งต่อจากอิหม่ามประจำชุมชน ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำร้ายร่างกาย ศูนย์จะแนะนำให้ผู้รอดชีวิตไปแจ้งความกับตำรวจและขอใบรับรองจากแพทย์ ขั้นตอนต่อไปคือการเชิญทั้งสองฝ่ายมาพบกันเพื่อให้ “คำแนะนำเกี่ยวกับการประคับประคองความสัมพันธ์” หากทั้งคู่ตกลงที่จะปรับความเข้าใจก็จะใช้ชีวิตคู่ต่อไป แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ ศูนย์จะแนะนำให้หย่ากรณีที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้อาจถูกส่งต่อไปยังมัสยิด และหากจำเป็น อาจเข้าสู่กระบวนการของศาล

อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวยังคงให้ความสำคัญกับการประนีประนอมและการแก้ไขปัญหาแบบไม่เป็นทางการเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มระดับประเทศในการจัดการคดีความรุนแรงในครอบครัว แม้ว่ากลไกทางศาสนาหรือชุมชนเหล่านี้จะมีบทบาทอย่างแพร่หลาย แต่ก็ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่จำเป็นต้องถูกส่งต่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางการ หรือในสถานการณ์ใดที่ไม่ควรดำเนินการไกล่เกลี่ย

## ค. ความท้าทายในการขอหย่าสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV

สำหรับผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัว การยื่นขอหย่านั้นมักไม่ใช่เรื่องง่าย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 กฎหมายไทยได้อนุญาตให้มีการใช้กฎหมายอิสลามในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคู่ความที่เป็นมุสลิมในจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล ในจังหวัดเหล่านี้คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและมรดกจะถูกพิจารณาตัดสินตาม

<sup>264</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์คุณซารินา เจ๊ะเลาะ, ศูนย์บริการให้คำปรึกษาเสริมพลังสตรี, 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568

กฎหมายอิสลาม แทนที่จะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>265</sup> โครงสร้างกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย ตะเียะยุติธรรม (ผู้พิพากษาตามกฎหมายอิสลาม) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลยุติธรรมในการตีความและใช้กฎหมายอิสลามในแต่ละกรณี ส่งผลให้ประเด็นต่าง ๆ<sup>266</sup> เช่น การสมรส การหย่า สถานะบุคคล และมรดก อยู่ นอกเหนือกรอบกฎหมายแพ่งโดยปกติของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2555 ICJ และ JPF ได้เผยแพร่รายงานเชิงลึก ว่าด้วยภูมิหลังและความท้าทายของระบบดังกล่าว<sup>267</sup>

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ให้ข้อมูลสำหรับรายงานฉบับนี้ระบุว่าผู้หญิงที่ต้องการยื่นขอหย่าเนื่องจากความรุนแรงในครอบครัวต้องเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ กระบวนการหย่ามักต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้นำศาสนาที่เป็นผู้ชายหรืออิหม่าม ซึ่งหลายรายถูกมองว่าไม่สนับสนุนการหย่า และมักให้ความสำคัญกับการรักษาความเป็นครอบครัวไว้มากกว่า

นอกจากนี้ ภายใต้การตีความกฎหมายอิสลามที่ใช้กันอยู่ในภูมิภาค หนึ่งในเหตุหย่าเพียงไม่กี่ประการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากสามี ซึ่งมีรายงานว่าใช้บ่อยในกรณีความรุนแรงในครอบครัว คือกรณีที่สามีไม่อุปการะเลี้ยงดูภรรยาเป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยทั่วไปคือสี่เดือน หลังจากครบกำหนดดังกล่าว ภรรยาสามารถยื่นคำร้องขอหย่าได้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลารอคอยนี้ ผู้รอดชีวิตจำนวนมากต้องดิ้นรนเพื่อหาที่พักที่ปลอดภัย บางรายสามารถอาศัยอยู่กับญาติได้ ขณะที่อีกหลายรายไม่มีทางเลือกดังกล่าว และสถานพักพิงของรัฐก็ยังมีไม่เพียงพอและขาดทรัพยากร (ดูส่วนที่ 4.3) นอกจากนี้ การขาดแคลนการสนับสนุนด้านการเงินยังทำให้ความยากลำบากของผู้รอดชีวิตทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากรัฐบาลมีงบประมาณจำกัดในการช่วยเหลือดังที่จะอธิบายเพิ่มเติมต่อไป

ผู้ให้ข้อมูลยังระบุถึงกรณีที่สามีผู้กระทำความรุนแรงยังคงคุกคามภรรยาระหว่างช่วงเวลารอการหย่า แม้ว่าผู้นำศาสนาบางรายจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อช่วยลดความตึงเครียด แต่เนื่องจากขาดกลไกการช่วยเหลือที่เป็นระบบและครอบคลุม การแทรกแซงดังกล่าวจึงมักไม่สามารถให้การปกป้องหรือหาทางออกที่ยั่งยืนได้

นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพันธกรณีในการประกันการไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาค และความคุ้มครองตาม

“ในกรณีที่ภริยาประสงค์จะขอหย่าด้วยเหตุถูกสามีกระทำความรุนแรงทางกาย ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการมีความเชี่ยวชาญเพียงพอหรือไม่ หากไปยังอิหม่าม อิหม่ามมักจะแนะนำให้มีการไกล่เกลี่ย และหากการไกล่เกลี่ยไม่บรรลุผล ก็จะทำให้คำแนะนำให้แยกกันอยู่อาศัยก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างค่อยเป็นค่อยไป”

--- นักกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568

<sup>265</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2498, ดูได้ที่: [https://webportal.bangkok.go.th/public/user\\_files\\_editor/75/basic\\_info/Laws/02\\_Tabian/Act\\_Isla\\_2489.pdf](https://webportal.bangkok.go.th/public/user_files_editor/75/basic_info/Laws/02_Tabian/Act_Isla_2489.pdf)

<sup>266</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2498

<sup>267</sup> รายงาน ICJ และ JPF ปี 2555, หน้า 46–50

กฎหมายอย่างเท่าเทียม ตามที่กำหนดไว้ในกติกา ICCPR มาตรา 26 และอนุสัญญา CEDAW นอกจากนี้ ยังขัดต่อหลักการข้อ 12 ของ *หลักการว่าด้วยระบบยุติธรรมของชนพื้นเมืองและระบบยุติธรรมเชิงจารีตหรือดั้งเดิมอื่น ๆ สิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม* ซึ่งเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการได้รับการปฏิบัติและการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้ คณะกรรมการ CEDAW ในข้อสังเกตเชิงสรุปภายหลังการทบทวนรายงานของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2568 ได้แนะนำให้ประเทศไทยขจัดความไม่เสมอภาคระหว่างสตรีและบุรุษในการเข้าถึงสิทธิในการหย่าตามกฎหมายอิสลาม รวมถึงการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการหย่าโดยฝ่ายเดียวผ่านการกล่าว “ตะลั๊กสามครั้ง” (triple talaq) พร้อมทั้งให้ประเทศไทยจัดบริการให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่สตรีมุสลิมที่ยื่นขอหย่าตามกฎหมายอิสลาม และพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องร่วมกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ผู้นำศาสนา และผู้นำชุมชนดั้งเดิม<sup>268</sup>

### ข้อเสนอแนะ

- กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ควรจัดทำระเบียบหรือแนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการเพื่อให้มั่นใจว่า ผู้รอดชีวิตจาก SGBV จะไม่ถูกส่งต่อไปยังกระบวนการระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการหรือกลไกระดับชุมชนโดยอัตโนมัติ และต้องได้รับการแจ้งสิทธิอย่างชัดเจนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ
- กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรดำเนินการผ่านการหารือกับคณะกรรมการอิสลามกลางแห่งประเทศไทย รวมถึงผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชนตามจารีต เพื่อให้มั่นใจว่า หากมีการอนุญาตให้ใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก จะต้องกระทำได้ก็ต่อเมื่อผู้รอดชีวิตให้ความยินยอมโดยเสรีและได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน โดยผ่านการประเมินจากทีมผู้เชี่ยวชาญ และต้องดำเนินการโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นอิสระ ได้รับการฝึกอบรมอย่างมืออาชีพ และมีความสามารถในการจัดการคดี SGBV กระบวนการเหล่านี้ต้องไม่ให้ความสำคัญกับการคงอยู่ของครอบครัวเหนือความปลอดภัยของผู้รอดชีวิต และต้องทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันอคติทางเพศ
- กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ ร่วมกับคณะกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทย ควรดำเนินการเพิ่มจำนวนที่ปรึกษาสตรีซึ่งผ่านการอบรมด้านการตอบสนองต่อ SGBV และประจำการในสำนักงานคณะกรรมการอิสลามทุกแห่ง ที่ปรึกษาเหล่านี้ควรมีบทบาทสำคัญในกระบวนการ

<sup>268</sup> ข้อสังเกตเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ข้อ 50(จ)

ประนีประนอมเมื่อกระบวนการดังกล่าวได้รับอนุญาต และต้องได้รับการอบรมร่วมกับผู้ไกล่เกลี่ยชายให้สอดคล้องกับสิทธิของผู้รอดชีวิตจาก SGBV ตามกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และ

- กระทรวง พม. ควรจัดให้มีการสนับสนุนที่จำเป็นแก่ผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัวที่ต้องการการคุ้มครองและการหย่า รวมถึงมาตรการสนับสนุนที่ระบุไว้ในข้อเสนอแนะภายใต้ ส่วนที่ 4

#### 4. อุปสรรคทางปฏิบัติและด้านทรัพยากรในการเข้าถึงความยุติธรรม

ผู้รอดชีวิตจาก SGBV ยังคงเผชิญกับอุปสรรคด้านปฏิบัติการและทรัพยากรในการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งถือเป็นการละเมิดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมถึงภายใต้ CEDAW UNCAT<sup>269</sup> อุปสรรคเหล่านี้เกิดจากปัจจัยหลากหลายประการ รวมถึงทัศนคติแบบเหมารวมที่เป็นอันตรายเกี่ยวกับเพศในหมู่เจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรม การขาดระบบยุติธรรมที่คำนึงถึงมิติความเสมอภาคทางเพศ การไม่มีงบประมาณเฉพาะสำหรับการให้ความคุ้มครอง ความสามารถของสถานพักพิงที่มีจำกัด การให้ความช่วยเหลือที่ไม่เพียงพอ และการขาดการสนับสนุนที่ออกแบบเฉพาะสำหรับผู้รอดชีวิตที่มีความพิการ

##### 4.1 อคติทางเพศในหมู่ผู้มีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม

ทัศนคติเชิงลบของผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมมักนำไปสู่การโทษเหยื่อและการกระทำซ้ำที่สร้างบาดแผลแก่ผู้รอดชีวิต ส่งผลให้การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้รอดชีวิตจาก SGBV ถูกขัดขวาง การปฏิบัติเช่นนี้มักขัดต่อข้อ 2(ง) 2(ฉ) และ 5(ก) ของอนุสัญญา CEDAW และด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ CEDAW จึงได้แนะนำให้รัฐนำกระบวนการที่เป็นความลับและคำนึงถึงมิติความเสมอภาคทางเพศมาใช้ เพื่อหลีกเลี่ยงการตีตราในกระบวนการทางกฎหมาย<sup>270</sup> คณะกรรมการยังเรียกร้องให้รัฐทบทวนกฎหมายด้วยพยานหลักฐานและวิธีการใช้กฎหมายดังกล่าว เพื่อให้มั่นใจว่าไม่ได้มีความเข้มงวดเกินจำเป็นหรือได้รับอิทธิพลจากทัศนคติแบบเหมารวมทางเพศภาวะ<sup>271</sup> ในทำนองเดียวกัน คณะกรรมการ CAT ได้เน้นย้ำความสำคัญของกระบวนการร้องเรียนและการสอบสวนที่คำนึงถึงมิติทางเพศภาวะ เพื่อให้ผู้รอดชีวิตจาก SGBV สามารถเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพได้โดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูกกระทำซ้ำ<sup>272</sup>

<sup>269</sup> สิ่งเหล่านี้รวมถึงพันธกรณีของประเทศไทยในการปฏิบัติความระมัดระวังอย่างเหมาะสม (due diligence) เพื่อป้องกันสอบสวน ดำเนินคดี ลงโทษ และจัดให้มีการเยียวยาในกรณีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยผู้ที่ไม่ใช่รัฐซึ่งส่งผลให้เกิด SGBV ต่อสตรี ดูเพิ่มเติม ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 33 ของคณะกรรมการ CEDAW และความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CAT

<sup>270</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 33 ของคณะกรรมการ CEDAW, ข้อ 51 (จ)

<sup>271</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 51(h)

<sup>272</sup> ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CAT, ย่อหน้า 33

แม้จะมีพันธกรณีดังกล่าว แต่จากการสัมภาษณ์ของ ICJ<sup>273</sup> ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และผู้พิพากษายังคงมีพฤติกรรมใช้ถ้อยคำที่โหดเหี้ยม ทำให้รู้สึกอับอาย หรือกระตุ้นให้เกิดบาดแผลทางใจซ้ำระหว่างการซักถาม เหตุการณ์ลักษณะนี้ทำให้ผู้รอดชีวิตเผชิญกับความบอบช้ำเพิ่มเติมและตอกย้ำการตีตรา คณะทำงานสหประชาชาติว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็กหญิงได้หยิบยกประเด็นทัศนคติเชิงลบเหล่านี้ขึ้นมาพิจารณาในรายงานปีพ.ศ. 2568 หลังการเยือนประเทศไทยเช่นกัน<sup>274</sup>

แนวปฏิบัติที่เป็นอันตรายเหล่านี้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในคดีความผิดทางเพศ และยังรุนแรงขึ้นจากการขาดบทบัญญัติทางกฎหมาย ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและผู้พิพากษา ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยพยานหลักฐานและความยินยอม

ความล้มเหลวในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาทัศนคติแบบเหมารวมทางเพศ ภาวะปรากฏชัดจากการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบการดำเนินคดี SGBV อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถพัฒนาความเชี่ยวชาญและจัดสรรเวลาและความสนใจที่เพียงพอต่อคดีที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะทางได้ แม้สตช. จะมีทั้งกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ปคม.) และกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน และสตรี แต่โครงสร้างภารกิจของหน่วยงานเหล่านี้ยังคงมุ่งเน้นไปที่คดีค้ำมนุษย์เป็นหลัก เมื่อไม่มีหน่วยงานเฉพาะทาง คดีความรุนแรงในครอบครัวและคดี SGBV อื่น ๆ มักถูกลดความสำคัญลง และเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ก็มักถูกโยกย้ายไปทำคดีที่ถูกมองว่ามีความสำคัญสูงกว่า<sup>275</sup>

## 4.2 ระบบยุติธรรมที่ไม่คำนึงถึงประเด็นความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะ

### ก. แนวปฏิบัติที่เป็นอันตราย

ทัศนคติแบบเลือกปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมสะท้อนให้เห็นจากความล้มเหลวในการนำกระบวนการที่นำความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะมาใช้<sup>276</sup> และการไม่สามารถจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการรายงานเหตุ SGBV ได้<sup>277</sup> ผู้รอดชีวิตมักเผชิญกับการปฏิบัติที่ไม่ให้ความสำคัญ ไม่เคารพ หรือก่อให้เกิดบาดแผลทางใจซ้ำ ซึ่งบั่นทอนประสิทธิภาพของการเยียวยาทางกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ผู้รอดชีวิตอาจถูกสอบถามหลาย

<sup>273</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 35; และข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ Shero, ย่อหน้า 41; ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนภาคประชาสังคมด้านแรงงาน, วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2568 และคุณสุรางค์ จันทน์แย้ม, ผู้อำนวยการ มูลนิธิเพื่อนพนักงานบริการ (SWING), วันที่ 20 มีนาคม 2568

<sup>274</sup> รายงาน WGDAGW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 62-64

<sup>275</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ Shero, ย่อหน้า 43

<sup>276</sup> ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CAT, ย่อหน้า 33

<sup>277</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 33 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 51 (ง)

ครั้งโดยพนักงานสอบสวน ทีมสหวิชาชีพ (โดยเฉพาะในกรณีเด็ก)<sup>278</sup> พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และ หน่วยงาน การปฏิบัติเช่นนี้ย่อมส่งผลให้เกิดความบอบซ้ำทางจิตใจเพิ่มเติม

## ข. มาตรการคุ้มครองเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่คำนึงถึงความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะ

มาตรการคุ้มครองที่จำเป็นสำหรับการสร้างสภาพแวดล้อมที่คำนึงถึงความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะ มักถูกละเลยในการปฏิบัติ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีอาญา พ.ศ. 2563<sup>279</sup> กำหนดให้ศาลพึงระมัดระวังไม่ให้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้รอดชีวิต SGBV หรือจากความรุนแรงในครอบครัวกับผู้ต้องหา ศาลยังมีหน้าที่จัดให้มีมาตรการรองรับ เช่น การสืบพยานผ่านระบบการประชุมทางจอภาพ และจัดพื้นที่รื้อแยกเฉพาะสำหรับผู้เสียหาย อย่างไรก็ตาม จากคำให้สัมภาษณ์ของทนายความหลายท่าน ICJ พบว่าผู้พิพากษามักไม่ได้ดำเนินการมาตรการเหล่านี้<sup>280</sup>

ในขั้นตอนการแจ้งเหตุและการสอบสวนเบื้องต้นเองก็มักไม่มีพื้นที่ส่วนตัวและเป็นความลับสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV ในการยื่นคำร้องทุกข์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานีตำรวจนอกกรุงเทพมหานคร

## ค. การขาดแคลนผู้ให้บริการในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นหญิงที่ผ่านการอบรมอย่างเชี่ยวชาญ

ภายใต้มาตรา 133 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้รอดชีวิตจาก SGBV ที่เป็นผู้หญิงมีสิทธิได้รับการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนหญิง เว้นแต่จะยินยอมให้พนักงานสอบสวนชายทำการสอบสวน หรือในกรณีที่ “มีเหตุจำเป็นอย่างอื่น” ซึ่งขอบเขตของข้อยกเว้นดังกล่าวมิได้ถูกนิยามอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ผู้รอดชีวิตส่วนใหญ่กลับถูกสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนชาย เนื่องจากจำนวนพนักงานสอบสวนหญิงมีน้อย ข้อมูล ณ ต้นปีพ.ศ. 2568 ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติให้แก่องค์กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระบุว่า จากพนักงานสอบสวนทั่วประเทศจำนวน 11,607 คน มีพนักงานสอบสวนหญิงเพียง 763 คน (ประมาณร้อยละ 6.6) ซึ่งกระจายอยู่ในสถานีตำรวจ 1,482 แห่งทั่ว

“ที่สถานีตำรวจมีเจ้าหน้าที่ตำรวจหญิงไม่มากนักที่จะรับผิดชอบคดีข่มขืน เมื่อเราพาพวกเขาไปแจ้งความ เจ้าหน้าที่ตำรวจชายจะเป็นผู้ซักถาม... ถามคำถามแบบที่พวกเขาทำ ส่วนล่าม [ในคดีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ] เราต้องนำล่ามของเราเองและคัดเลือกอย่างระมัดระวังที่เข้าใจสถานการณ์และผ่านการฝึกอบรมอย่างเข้มข้นเพื่อให้พวกเขาสามารถใช้คำถามในลักษณะที่ไม่ทำให้ผู้รอดชีวิตรู้สึกอึดอัดเกินไป”

— ตัวแทนภาคประชาสังคม, วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>278</sup> มาตรา 133 ทวิ, ประมวลกฎหมายอาญา

<sup>279</sup> คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีอาญา พ.ศ. 2563 สามารถเข้าถึงได้ที่:

<https://opsc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/1145/iid/218017>

<sup>280</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 40; และ ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 45

ประเทศ<sup>281</sup> สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงในปีพ.ศ. 2562 เมื่อโรงเรียนนายร้อยตำรวจประกาศรับเฉพาะนักเรียนชาย เท่านั้นส่งผลให้โอกาสของผู้หญิงในการเข้าสู่สายงานตำรวจลดลงอย่างมาก<sup>282</sup>

ปัญหานี้ยิ่งทวีความรุนแรงเนื่องจากถึงแม้จะมีพนักงานสอบสวนหญิงอยู่บ้าง แต่เจ้าหน้าที่จำนวนไม่น้อยยังขาดการฝึกอบรมเฉพาะทางที่จำเป็นในการจัดการคดี SGBV ในลักษณะที่มุ่งเน้นผู้รอดชีวิตเป็น ศูนย์กลางและมีความละเอียดอ่อนต่อมิติทางเพศ

ปัญหาขาดแคลนในลักษณะเดียวกันยังพบในจำนวนล่ามหญิง และยังพบว่าล่ามที่ได้รับการรับรองจาก กระทรวงยุติธรรมสำหรับภาษาที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษและภาษาจีนมีจำนวนไม่เพียงพอ<sup>283</sup> นอกจากนี้ยังมี ทัศนคติที่ผ่านการอบรมและประจำอยู่ในสถานีตำรวจเพื่อรับคดี SGBV ได้ทันทีเมื่อมีการยื่นคำร้องอยู่น้อย มาก ทัศนคติเหล่านี้โดยทั่วไปมีอำนาจเพียงให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และมีอำนาจจำกัดในการเป็นผู้แทน ทางกฎหมายของผู้รอดชีวิตในกระบวนการพิจารณา<sup>284</sup> ข้อจำกัดเหล่านี้เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการเข้าถึงความ ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ทันทั่วถึงและคำนึงถึงความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะของผู้รอดชีวิตจาก SGBV และยัง บ่อนทำลายความสามารถในการแสวงหาความยุติธรรมและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

เจ้าหน้าที่จากกระทรวง พม. ที่ประจำอยู่ในศูนย์ป้องกันความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 (และ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2562 เมื่อมีผลบังคับใช้) ก็เผชิญกับ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรอย่างรุนแรงเช่นกัน ข้อมูลจากนายความผู้ให้การสนับสนุนผู้รอดชีวิตจาก SGBV<sup>285</sup> ระบุว่าในบางจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียงหนึ่งคน ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อศักยภาพในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรนี้ได้รับการยอมรับอย่างเป็น

<sup>281</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์คุณสุภัทรา นาคะผิว, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2568; โปรดดู เพิ่มเติม พรรคก้าวไกล, ‘ตำรวจหญิงกับกระบวนการยุติธรรมที่ขาดหายในคดีการล่วงละเมิดและการคุกคามทางเพศ’, 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2565, โปรดดูได้ที่: <https://think.moveforwardparty.org/article/urban-development/2783/>

<sup>282</sup> การเข้าศึกษาในหลักสูตรสี่ปีของโรงเรียนนายร้อยตำรวจหลังสำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เป็นหนึ่งในเส้นทางหลัก ในการเป็นตำรวจหญิง อีกสองทางเลือก ได้แก่ การเข้าร่วมหลักสูตรประเภทอื่นและสอบคัดเลือกเพิ่มเติม หรือการสำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรีแล้วจึงเข้ารับการฝึกอบรมเป็นเวลา 6 เดือนภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โปรดดู Khaosod English, ‘ห้ามสตรีเข้าเรียนโรงเรียนนายร้อยตำรวจตั้งแต่ปีพ.ศ. 2562,’ 3 กันยายน พ.ศ. 2561, โปรดดูที่:

<https://www.khaosodenglish.com/news/2018/09/03/women-banned-from-police-academy-starting-2019/>

<sup>283</sup> ปัญหาการขาดแคลนดังกล่าวถูกเน้นย้ำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจรายหนึ่งระหว่างการสัมภาษณ์เรื่อง ‘ระบบยุติธรรมที่ไม่เลือก ปฏิบัติ’ ซึ่งจัดร่วมโดย ICJ OHCHR คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด และ สภานายความ โดยได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2567 ในกรุงเทพมหานคร ดูได้ที่ <https://www.icj.org/thailand-the-icj-engages-with-justice-sector-authorities-in-dialogues-to-advance-a-human-rights-compliant-justice-system/>

<sup>284</sup> เรื่องเดียวกัน, นายกสมคามนักรกฎหมายสิทธิมนุษยชนได้เน้นย้ำปัญหาการขาดแคลนดังกล่าวระหว่างการสัมภาษณ์

<sup>285</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์คุณบุษยาภา ศรีสมพงษ์, นายความสิทธิผู้รอดชีวิต และผู้ก่อตั้ง SHero Thailand

ทางการจากรัฐบาลในพระราชกำหนดเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งสั่งระงับการบังคับใช้พระราชบัญญัติปีพ.ศ. 2562 ชั่วคราว อันเนื่องมาจากความไม่พร้อม รวมถึงจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ<sup>286</sup>

#### 4.3 การเข้าถึงที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวและรูปแบบการสนับสนุนอื่น ๆ มีจำกัด

คณะกรรมการ CEDAW ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการประกันการเข้าถึงความช่วยเหลือทางการเงิน ศูนย์พักพิง บ้านพักฉุกเฉิน สายด่วน รวมถึงบริการทางการแพทย์ จิตสังคม และการให้คำปรึกษาสำหรับผู้เสียหายหรือผู้รอดชีวิตจาก SGBV<sup>287</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมการยังระบุว่ารัฐควรดำเนินการที่มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ร้องเรียนและพยานในคดี SGBV ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินคดี มาตรการดังกล่าวควรครอบคลุมถึงการเข้าถึงความช่วยเหลือทางการเงิน การได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีคุณภาพสูงโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายหรือมีค่าใช้จ่ายต่ำ บริการสาธารณสุขแบบคำนึงถึงบาดแผลทางใจ (trauma-informed) บริการด้านสุขภาพจิต สุขภาพทางเพศ และอนามัยการเจริญพันธุ์ สายด่วนฟรีตลอด 24 ชั่วโมง รวมถึงจำนวนที่เพียงพอของศูนย์ฉุกเฉิน ศูนย์สนับสนุน และศูนย์ส่งต่อที่ปลอดภัยและมีอุปกรณ์ครบถ้วน ตลอดจนสถานพักพิงสำหรับผู้หญิง เด็ก และสมาชิกครอบครัวอื่น ๆ ตามความจำเป็นที่เพียงพอและเหมาะสม<sup>288</sup>

แม้ประเทศไทยจะดำเนินการที่นำขึ้นขมหลายประการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้รอดชีวิตจาก SGBV เช่น การจัดตั้งศูนย์พึ่งได้ (OSCC) ในสถานพยาบาลหลายแห่ง ศูนย์ช่วยเหลือสังคมซึ่งมีสายด่วนตลอด 24 ชั่วโมงสำหรับการรายงานเหตุความรุนแรง<sup>289</sup> อย่างไรก็ตาม บริการสนับสนุนหลายประเภทที่ได้อ้างไว้ข้างต้นยังไม่สามารถเข้าถึงได้หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือการขาดแคลนงบประมาณที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดสรรสำหรับการเยียวยาและการช่วยเหลือผู้รอดชีวิต เช่น ผ่านการกำหนดไว้ในภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ช่องว่างด้านงบประมาณนี้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อกลไกการป้องกันและการสนับสนุน ทำให้ผู้รอดชีวิตจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือที่จำเป็นได้

เนื่องจากขาดทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอ ปัจจุบันจึงยังไม่ปรากฏว่ามีที่พักพิงของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะแก่ผู้รอดชีวิตจาก SGBV หรือความรุนแรงในครอบครัว<sup>290</sup> แม้ว่าจะมีที่พักพิงที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนอยู่บ้าง แต่ก็มีข้อจำกัดทั้งในด้านการเข้าถึงและศักยภาพในการรองรับ ที่พักพิงของรัฐที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ซึ่งรู้จักกันภายใต้ชื่อบ้านพักเด็กและครอบครัวซึ่งมีในทุก

<sup>286</sup> พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ.2562 สามารถเข้าถึงได้ที่ [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/092/T\\_0001.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/092/T_0001.PDF)

<sup>287</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 33 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 16(ปี)

<sup>288</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 33 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 31(เอ)(iii)

<sup>289</sup> รายงาน WGDAWG ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 57

<sup>290</sup> ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CAT, ย่อหน้า 18

จังหวัด<sup>291</sup> ถูกกำหนดให้สามารถรองรับผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัว แต่เจ้าหน้าที่ด่านหน้าหลายจังหวัดยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนการรับเข้า โดยเฉพาะในกรณีผู้รอดชีวิตที่ไม่มีบุตร ผู้ติดเชื้อเอชไอวี หรือเอดส์ หรือผู้หญิงและเด็กหญิงต่างชาติที่ไม่มีใบอนุญาตผ่านแดนหรือทำงาน ทำให้ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงที่พักพิงเหล่านี้<sup>292</sup> อีกทั้ง ผู้หญิงมักได้รับอนุญาตให้อยู่ในสถานพักพิงได้เพียงไม่เกินสามเดือนเท่านั้น<sup>293</sup>

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการขาดแคลนบริการด้านจิตวิทยาและการให้คำปรึกษาระยะยาว ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการฟื้นฟูผู้รอดชีวิต บริการที่มีอยู่มักมีขอบเขตและระยะเวลาจำกัด ส่วนใหญ่เกิดจากการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอ แม้ระบบการให้ความช่วยเหลือควรจะบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แต่กลับพบว่ามีความสับสนว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการด้านจิตวิทยาและการให้คำปรึกษา ระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงพม.หรือศูนย์พึ่งได้ของกระทรวงสาธารณสุขที่ประจำอยู่ในโรงพยาบาลต่างๆ<sup>294</sup>

ศูนย์พึ่งได้ของกระทรวงสาธารณสุขยังประสบกับความท้าทายด้านการปฏิบัติงานอย่างมีนัยสำคัญในการให้การสนับสนุนผู้รอดชีวิตจาก SGBV ปัญหาเหล่านี้รวมถึงการขาดงบประมาณระยะยาว การดำเนินงานที่ไม่สม่ำเสมอระหว่างโรงพยาบาลต่าง ๆ การรับรู้ที่จำกัดของบุคลากรทางการแพทย์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศูนย์พึ่งได้ ในหลายโรงพยาบาล การดำเนินงานของศูนย์พึ่งได้ยังคงอยู่ในระดับขั้นต่ำหรือแทบไม่มีกิจกรรมเลย ส่งผลให้การเข้าถึงบริการทางการแพทย์และการสนับสนุนด้านจิตใจที่จำเป็นสำหรับผู้รอดชีวิตลดลง<sup>295</sup> ข้อกังวลเหล่านี้สอดคล้องกับข้อสังเกตเชิงสรุปพ.ศ. 2568 ของคณะกรรมการ CEDAW ซึ่งเรียกร้องให้ประเทศไทยรับรองว่าผู้เสียหายหรือผู้รอดชีวิตจาก SGBV ในทุกรูปแบบจะสามารถเข้าถึงบริการสนับสนุนผู้เสียหายได้อย่างเพียงพอ<sup>296</sup>

#### 4.4 ขาดการสนับสนุนที่เพียงพอสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV ที่เป็นผู้พิการ

ในฐานะรัฐภาคีตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับบุคคลพิการบนฐานความเท่าเทียมระหว่างเพศกับบุคคลอื่น<sup>297</sup> นอกจากนี้ รัฐต้องดำเนินมาตรการที่

<sup>291</sup> กรมกิจการเด็กและเยาวชน, กระทรวง พม., ‘การจัดบริการของบ้านพักเด็กและครอบครัว’, 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2568, โปรดดูได้ที่:

[https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file\\_download/1646580636011-740931321.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file_download/1646580636011-740931321.pdf?utm_source=chatgpt.com)

<sup>292</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 47

<sup>293</sup> รายงาน WGDWG ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 60

<sup>294</sup> ข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CAT ปีพ.ศ. 2567 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 48; และข้อเสนอต่อคณะกรรมการ CEDAW ปีพ.ศ. 2568 โดย ICJ และ SHero, ย่อหน้า 53

<sup>295</sup> รายงาน WGDWG ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ย่อหน้า 58-59

<sup>296</sup> ข้อสังเกตเชิงสรุป CEDAW ปีพ.ศ. 2568 ต่อประเทศไทย, ข้อ 25 (จ) และข้อ 26 (จ)

<sup>297</sup> มาตรา 13 ของ CRPD

เหมาะสมเพื่อคุ้มครองบุคคลที่มีความพิการจากการแสวงหาประโยชน์ ความรุนแรง และการล่วงละเมิดทุกรูปแบบรวมถึง SGBV และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังอย่างเหมาะสมในการสอบสวน ดำเนินคดี และลงโทษผู้กระทำความผิด<sup>298</sup> ประเทศไทยยังมีหน้าที่ในการจัดให้มีกลไกที่ตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลพิการ เพื่อสนับสนุนให้บุคคลสามารถรับรู้ หลีกเลี้ยง และรายงานการละเมิดสิทธิ ตลอดจนส่งเสริมการฟื้นฟู การเยียวยา และการกลับคืนสู่สังคมของผู้รอดชีวิต<sup>299</sup> อย่างไรก็ตามจากข้อมูลพบว่าการสนับสนุนสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV ที่เป็นบุคคลพิการยังมีไม่เพียงพอแม้แต่ในขั้นตอนเริ่มต้นของการรายงานเหตุละเมิด

คณะกรรมการ CRPD ได้รับรองว่า ผู้หญิงพิการเผชิญความเสี่ยงต่อความรุนแรง การแสวงหาประโยชน์ และการล่วงละเมิดในระดับที่สูงกว่าผู้หญิงทั่วไป<sup>300</sup> ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์กับ ICJ ยืนยันว่า การละเมิดดังกล่าวยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ขอบเขตของปัญหาไม่อาจประเมินได้อย่างชัดเจน เนื่องจากประเทศไทยยังขาดข้อมูลที่จำแนกตามความพิการ ซึ่งคณะกรรมการ CRPD<sup>301</sup> ได้เรียกร้องหลายครั้ง รวมถึงในบริบทของ SGBV ทั้งที่ข้อมูลลักษณะนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนามาตรการที่ตรงเป้าหมายเพื่อรับมือกับการละเมิดเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>302</sup> หนึ่งในรายงานที่เปิดเผยต่อสาธารณะล่าสุดทำโดยมูลนิธิส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคมในปีพ.ศ. 2565 พบว่าหนึ่งในหกของกรณีการ (ร้อยละ 17.2) เคยประสบกับความรุนแรงอย่างน้อยหนึ่งรูปแบบ โดยในกรณีส่วนใหญ่ ผู้กระทำคือสมาชิกในครอบครัว ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำร้ายร่างกาย การละเลย การทอดทิ้ง การปฏิเสธการรักษาพยาบาล การใช้ยาหรืออารมณ์รุนแรง และหรือความรุนแรงทางเพศ<sup>303</sup>

แม้ความรุนแรงต่อบุคคลพิการจะเกิดในอัตราสูง แต่ยังมีอุปสรรคหลายประการที่ขัดขวางไม่ให้บุคคลพิการรายงานเหตุ SGBV และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ ตามข้อมูลที่รวบรวมโดยเสาวลักษณ์ ทองก๊วย อดีตกรรมการในคณะกรรมการ CRPD ระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2564 ถึงมกราคม พ.ศ. 2565 พบว่า มีรายงานคดีความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กพิการจำนวน 51 คดี ใน 31 จังหวัดทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม มีผู้รอดชีวิตเพียง ร้อยละ 29 ที่รายงานเหตุความรุนแรงต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ และในจำนวนนี้มีเพียงร้อยละ

<sup>298</sup> คณะกรรมการ CRPD, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ข้อ 6 สตรีและเด็กหญิงพิการ’, เอกสารสหประชาชาติ CRPD/C/GC/3, 2 กันยายน พ.ศ. 2559, ย่อหน้า 26 (‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CRPD’)

<sup>299</sup> มาตรา 16 ของ CRPD

<sup>300</sup> ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CRPD, ย่อหน้า 29

<sup>301</sup> *เรื่องเดียวกัน*, ย่อหน้า 63 (ปี)

<sup>302</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ดร.อรุณี ลิ้มมณี รองคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ปรึกษาสมาคมคนพิการทางกายแห่งประเทศไทย และประธานฝ่ายสตรีพิการ องค์การคนพิการแห่งประเทศไทย, วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>303</sup> The Coverage, ‘พะง! เปิดผลสำรวจความรุนแรงคนพิการ กทม. ถูกกระทำอื้อ-ชีวิตเผชิญความเสี่ยงนับไม่ถ้วน,’ 4 เมษายน พ.ศ. 2567, สามารถเข้าถึงได้ที่: <https://www.thecoverage.info/news/content/6522>

27 เท่านั้นที่คดีดำเนินไปสู่ขั้นตอนการฟ้องร้อง ขณะที่ร้อยละ 71 ไม่ได้รายงานเหตุความรุนแรง โดยร้อยละ 55 ของผู้ที่ไม่รายงานให้เหตุผลว่าเป็นเพราะผู้กระทำเป็นสมาชิกในครอบครัว เช่น บิดาหรือญาติ<sup>304</sup>

อุปสรรคเชิงระบบหลายประการยังคงขัดขวางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้รอดชีวิตที่เป็นบุคคลพิการ ซึ่งส่งผลให้เกิดทั้งภาวะลายนวลพันผิดและความไม่ปรากฏชัดของปัญหา อุปสรรคเหล่านี้รวมถึง การพึ่งพาผู้ดูแล การขาดข้อมูลที่เข้าถึงได้ การที่สถานที่ในกระบวนการยุติธรรมไม่รองรับการเข้าถึงของคนพิการ ตลอดจนการดำรงอยู่ของแบบแผนความคิดที่เป็นอันตรายและกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ

### ก. การพึ่งพาผู้ดูแลและการขาดข้อมูลที่เข้าถึงได้

บุคคลพิการจำนวนมากต้องพึ่งพาผู้ดูแล ทำให้เกิดความกังวลว่าการรายงานความรุนแรงอาจทำให้สูญเสียการสนับสนุนที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต<sup>305</sup> การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญของ ICJ ยังพบว่า ผู้รอดชีวิตจาก SGBV บางรายไม่ตระหนักว่าตนเองถูกกระทำความรุนแรง หรือไม่รู้จักวิธีการรายงานเหตุการณ์<sup>306</sup> คณะกรรมการ CEDAW ได้เรียกร้องให้รัฐประกันว่าผู้รอดชีวิต โดยเฉพาะผู้ที่เผชิญการเลือกปฏิบัติหลายมิติสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ชัดเจนและเข้าถึงสำหรับบริการทางกฎหมายและด้านสังคม รวมถึงการจัดอุปสรรคด้านการสื่อสารที่ขัดขวางไม่ให้ผู้รอดชีวิตที่เป็นผู้พิการสามารถขอความช่วยเหลือได้<sup>307</sup>

### ข. ข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ตามที่คณะกรรมการ CEDAW ระบุไว้ ความไม่สามารถเข้าถึงสถานที่ทางกายภาพได้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางไม่ให้บุคคลที่มีความพิการเข้าถึงความยุติธรรม<sup>308</sup> ความท้าทายนี้ยิ่งรุนแรงเป็นพิเศษในประเทศไทย ซึ่งผู้รอดชีวิตมักเผชิญความยากลำบากในการเดินทางไปยังสถานีตำรวจ ศาล และสถานที่ราชการอื่น ๆ เนื่องจากอาคารของรัฐจำนวนมากยังขาดโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการเข้าถึงทำให้บุคคลที่มีความพิการไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างปลอดภัย หรือแม้กระทั่งไม่สามารถเข้าไปแจ้งเหตุละเมิดได้

<sup>304</sup> มติชนออนไลน์, 'ผลวิจัยชี้ 'เด็ก-ผู้หญิงพิการ' ถูกละเมิดทางเพศ ส่วนใหญ่ทำได้เพียงเงียบ,' 18 ตุลาคม พ.ศ. 2565, สามารถเข้าถึงได้ที่: <https://section09.thaihealth.or.th/2022/10/18/%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%81-%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%AB%E0%B8%8D%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3-%E0%B8%96%E0%B8%B9%E0%B8%81%E0%B8%A5/>

<sup>305</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ดร.อรุณี ลิ้มมณี, รองคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ที่ปรึกษาสมาคมคนพิการทางกายแห่งประเทศไทย และประธานฝ่ายสตรีพิการ องค์การคนพิการแห่งประเทศไทย, วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2568; โปรดดู ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CRPD, ย่อหน้า 52

<sup>306</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผศ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>307</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 31(เอ)(ii) และ (ดี)

<sup>308</sup> ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 33 ของคณะกรรมการ CEDAW, ย่อหน้า 13

นอกเหนือจากอุปสรรคด้านกายภาพแล้ว ยังมีอุปสรรคด้านการสื่อสารที่สำคัญอีกด้วย เอกสารทางกฎหมายมักมีให้เฉพาะในรูปแบบที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ เช่น เอกสารกระดาษหรือไฟล์รูปภาพที่ไม่สามารถอ่านได้ด้วยเทคโนโลยีอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการ<sup>309</sup>

นอกจากนี้ยังขาดแคลนล่ามภาษามือที่มีคุณสมบัติและผ่านการรับรองอย่างเพียงพอ การขาดแคลนดังกล่าวทำให้ผู้รอดชีวิตที่มีความบกพร่องทางการได้ยินประสบความยากลำบากในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ยิ่งไปกว่านั้น ผู้รอดชีวิตบางรายก็ไม่เข้าใจภาษามือแบบมาตรฐาน ทำให้เกิดอุปสรรคเพิ่มเติมต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมาย<sup>310</sup>

“คดีหนึ่งที่เป็นตัวอย่างเชิงประจักษ์ คือกรณีของบุคคลที่มีความบกพร่องทางการได้ยินซึ่งถูกกระทำความรุนแรงโดยคู่สมรสมาเป็นเวลานาน และวันหนึ่งได้กระทำการป้องกันตนเอง ส่งผลให้คู่สมรสถึงแก่ความตาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดด้านการสื่อสาร กระบวนการพิจารณาคดีมิได้นำบริบทของการป้องกันตนเองมาพิจารณา ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวได้รับโทษที่ไม่สมส่วน”

— ดร.อรุณี ลิ้มมณี ที่ปรึกษาสมาคมคนพิการทางกายแห่งประเทศไทย และประธานฝ่ายสตรีพิการ องค์การคนพิการแห่งประเทศไทย

### ค. กฎหมายที่เลือกปฏิบัติและการคงอยู่ของแนวคิดแบบเหมารวมที่เป็นอันตราย

มาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นอุปสรรคทางกฎหมายที่สำคัญ โดยกำหนดว่า พยานจะได้รับการรับฟังเฉพาะเมื่อ (1) สามารถเข้าใจและตอบคำถามได้ และ (2) เป็นผู้ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความเกี่ยวในเรื่องจะให้การเป็นพยานนั้นมาด้วยตนเองโดยตรง ข้อกำหนดดังกล่าวส่งผลให้บุคคลพิการบางกลุ่มไม่สามารถให้การเป็นพยานได้ ทำให้ไม่ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายอย่างเสมอภาคกับผู้อื่น

นอกจากนี้ แบบแผนความเชื่อที่เป็นอันตรายและทัศนคติที่เลือกปฏิบัติในหมู่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมมักจะส่งผลให้เกิดความสงสัยในความน่าเชื่อถือของผู้รอดชีวิตที่มีความพิการ ผู้เชี่ยวชาญที่ ICJ สัมภาษณ์<sup>311</sup> เน้นย้ำข้อกังวลที่คณะกรรมการ CRPD เคยแสดงไว้เกี่ยวกับการแพร่หลายของอคติในลักษณะนี้ ซึ่งส่งผลให้ผู้รอดชีวิตไม่กล้ารายงานเหตุ และยิ่งตอกย้ำการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบ<sup>312</sup>

ในข้อสังเกตเชิงสรุปปีพ.ศ. 2560 ต่อรายงานฉบับแรกของประเทศไทย คณะกรรมการ CRPD ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับอุปสรรคการเข้าถึงอาคารของหน่วยงานยุติธรรมในทางกายภาพ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท

<sup>309</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผศ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2568 และดร.อรุณี ลิ้มมณี รองคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ที่ปรึกษาสมาคมคนพิการทางกายแห่งประเทศไทยและประธานฝ่ายสตรีพิการ องค์การคนพิการแห่งประเทศไทย, วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>310</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>311</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผศ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2568

<sup>312</sup> ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของ CRPD, ย่อหน้า 52

คณะกรรมการยังได้ชี้ให้เห็นถึงการขาดความช่วยเหลือทางกฎหมายและล่ามภาษามือ โดยเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการจัดให้มีมาตรการรองรับด้านกระบวนการพิจารณาเพื่อประกันการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม

คณะกรรมการยังได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในทางเลือกปฏิบัติของมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พร้อมทั้งเรียกร้องให้มีการปฏิรูปเพื่อให้บุคคลที่มีความพิการสามารถให้การในฐานะพยานได้บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น<sup>313</sup>

### ข้อเสนอแนะ

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม สภานายความ และกระทรวงยุติธรรม ควรดำเนินการอบรมให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้กฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในการสืบสวน การดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษา และการลงโทษในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับ SGBV รวมทั้งเพื่อป้องกันและขจัดทัศนคติแบบเหมารวมทางเพศ
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้าน SGBV เพื่อประกันการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศอย่างต่อเนื่องและคำนึงถึงมิติความเสมอภาคทางเพศ
- ในฐานะภารกิจเร่งด่วน สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจหญิงที่ผ่านการอบรมด้าน SGBV และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในทุกระดับของกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการยกเลิกนโยบายที่เลือกปฏิบัติซึ่งไม่อนุญาตให้ผู้หญิงเข้าศึกษาในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และการประกันว่าผู้หญิงสามารถได้รับแต่งตั้งในทุกตำแหน่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมควรยุติแนวปฏิบัติที่ทำให้ผู้รอดชีวิตจาก SGBV ต้องเผชิญการกระทำซ้ำที่สร้างบาดแผลในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และควรจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้สิทธิของผู้รอดชีวิตที่จะสามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้อย่างมั่นใจ รวมถึงการบังคับใช้คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีอาญา พ.ศ. 2563 อย่างมีประสิทธิภาพ และการปฏิรูปประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อประกันแนวทางที่ให้ความสำคัญกับผู้รอดชีวิตเป็นศูนย์กลางในการดำเนินคดี SGBV
- สภานายความและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรเพิ่มจำนวนนายความที่ผ่านการอบรมและประจำอยู่ในสถานีตำรวจ พร้อมทั้งมอบอำนาจให้สามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีคุณภาพ

<sup>313</sup> คณะกรรมการ CRPD, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานครั้งที่สองของประเทศไทย’, เอกสารสหประชาชาติ CRPD/C/THA/CO/1, พ.ศ. 2559, ย่อหน้า 27-28

มีความละเอียดอ่อนทางเพศ และให้บริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแก่ผู้รอดชีวิต รวมถึงการส่งต่อไปยังบริการช่วยเหลือที่เหมาะสมอย่างทันท่วงที

- กระทรวงยุติธรรม ควรเพิ่มจำนวนล่าม โดยเฉพาะล่ามหญิง และล่ามที่มีความสามารถด้านภาษาที่ใช้โดยกลุ่มชายขอบและแรงงานข้ามชาติ เช่น ภาษาเมียนมาและภาษาท้องถิ่นอื่นๆของเมียนมา ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย
- กระทรวง พม. ควรจัดตั้งกองทุนเฉพาะเพื่อให้การเยียวยาทางการเงินและการช่วยเหลือรูปแบบอื่นแก่ผู้รอดชีวิตจาก SGBV รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550
- กระทรวงพม. และกระทรวงสาธารณสุข ควรประกันว่า มีที่พักพิงของรัฐสำหรับผู้รอดชีวิตจาก SGBV รวมถึงบริการด้านจิตวิทยาและให้คำปรึกษาระยะยาว บริการด้านสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ที่คำนึงถึงบาดแผลทางใจ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกล รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก ทั้งนี้ บริการทั้งหมดต้องเข้าถึงได้อย่างเต็มที่สำหรับผู้ที่ต้องการ รวมถึงบุคคลพิการและแรงงานข้ามชาติ
- กระทรวงพม. ควรจัดทำระบบในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเชิงสถิติอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับจำนวนคำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทุกรูปแบบ ซึ่งรวมถึงความรุนแรงที่กระทำผ่านเทคโนโลยี จำนวนและประเภทของคำสั่งคุ้มครองที่ออก อัตราการยกคำร้องหรือการถอนคำร้อง อัตราการดำเนินคดีและการพิพากษาลงโทษ ระยะเวลาในการพิจารณาคดี บทลงโทษ และการเยียวยาที่ได้รับ ทั้งนี้ ข้อมูลต้องจำแนกตามประเภทความรุนแรง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รอดชีวิตกับผู้กระทำ และรูปแบบการเลือกปฏิบัติที่ทับซ้อนกัน รวมถึงสถานะความพิการของผู้รอดชีวิต
- เพื่อให้ผู้รอดชีวิตจาก SGBV ที่เป็นบุคคลพิการสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์
  - กระทรวงพม. กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานศาลยุติธรรม ควรดำเนินมาตรการเพื่อประกันการเข้าถึงทางกายภาพ ข้อมูล และการสื่อสาร เช่น การจัดให้มีล่ามภาษามือมีอาชีพ เอกสารอักษรเบรลล์ และมาตรการรองรับทางกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ
  - กระทรวงพม. และรัฐสภาควรแก้ไข มาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลพิการในการให้การเป็นพยานอย่างเสมอภาค ตามอนุสัญญา CRPD และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่น ๆ และ

(คำแปลเป็นภาษาไทยจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

- หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรให้การอบรมอย่างครอบคลุมแก่เจ้าหน้าที่ศาล ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลพิการ โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม

## ภาคผนวก 1

### อภิธานศัพท์

ด้วยเหตุที่กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับ SGBV มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง จึงยังไม่มีคำนิยามที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันอย่างแพร่หลายสำหรับหลายถ้อยคำที่ใช้ในรายงานฉบับนี้ ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงอ้างอิงแหล่งข้อมูลหลากหลายประเภท รวมถึงกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หน่วยงานสอบสวน และศาล เพื่อนำเสนอนิยามที่ถือว่ามีความก้าวหน้า พัฒนา และมีอำนาจเชิงบรรทัดฐานสูงที่สุดในสาขานี้ คำศัพท์ที่ใช้ตลอดรายงานฉบับนี้ได้อธิบายความหมายตามที่กำหนดไว้ด้านล่าง เพื่อวัตถุประสงค์ของรายงานนี้เท่านั้น และ มิได้สะท้อนถึงจุดยืนของ ICJ

- **เพศภาวะ (Gender)** ปัจจุบันยังไม่มีคำนิยามเดียวที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปเกี่ยวกับ “เพศภาวะ” อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจเกี่ยวเพศภาวะภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายอาญาระหว่างประเทศมีพัฒนาการก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญ เพศภาวะได้รับการยอมรับมากขึ้นว่าเป็นโครงสร้างทางสังคมและอุดมการณ์ที่มีพลวัต<sup>314</sup> ซึ่งเกี่ยวพันกับการเป็นชายหรือหญิง และถูกใช้เป็นกลไกในการจำแนก จัดระเบียบ และสร้างสัญลักษณ์เชิงอำนาจในสังคม<sup>315</sup> ดังนั้น เพศภาวะจึงแตกต่างกันภายในแต่ละสังคม และระหว่างสังคมต่าง ๆ ความเข้าใจนี้ทำให้สามารถแยกแยะ “เพศภาวะ (gender)” ออกจาก “เพศกำเนิด (sex)” ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการวิเคราะห์และคุ้มครองสิทธิภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ<sup>316</sup>

<sup>314</sup> กระบวนการพิเศษแห่งสหประชาชาติ (UN Special Procedures), ‘ถ้อยแถลงร่วม “เรื่อง: ความเห็นต่อร่างอนุสัญญาว่าด้วยอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ,”’ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561, หน้า 2, โปรดดูที่:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Executions/LetterGender.pdf>. Agnès Callamard, ‘รายงานของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการสังหารโดยพลการ รบรัด หรือไม่เป็นไปตามกระบวนการ,’ เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/35/23 (6 มิถุนายน พ.ศ. 2560), ย่อหน้า 17; ดูเพิ่มเติม ศาลอาญาระหว่างประเทศ (ICC), ‘เอกสารนโยบายของสำนักงานอัยการเกี่ยวกับอาชญากรรมที่มีแรงจูงใจจากเพศสภาพ (ธันวาคม 2566),’ ย่อหน้า 16–17.

<sup>315</sup> ICC, ‘เอกสารนโยบายของสำนักงานอัยการว่าด้วยอาชญากรรมการประหัตประหารด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ (ธันวาคม 2565),’ หน้า 3; ดูเพิ่มเติม: ICC, ‘เอกสารนโยบายของสำนักงานอัยการเกี่ยวกับอาชญากรรมที่มีแรงจูงใจจากเพศสภาพ (ธันวาคม 2566),’ ย่อหน้า 17.

<sup>316</sup> กระบวนการพิเศษแห่งสหประชาชาติ, ‘ถ้อยแถลงร่วม “เรื่อง: ความเห็นต่อร่างอนุสัญญาว่าด้วยอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ,”’ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561, หน้า 2, โปรดดูที่:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Executions/LetterGender.pdf>.

- **เพศกำเนิด (Sex)** หมายถึงการจำแนกบุคคลว่าเป็นหญิง ชาย และหรืออินเตอร์เซ็กส์ โดยอาศัยลักษณะทางชีวภาพ ซึ่งมักถูกกำหนดจากหน้าที่การเจริญพันธุ์ของบุคคล<sup>317</sup> ทารกจะถูกกำหนดเพศว่าเป็นชายหรือหญิงตั้งแต่แรกเกิดจากลักษณะอวัยวะสืบพันธุ์ภายนอกเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม เพศกำเนิดของบุคคลเป็นผลรวมของลักษณะทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับเพศหลายประการร่วมกัน
- **ความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะ หรือความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศภาวะ (Sexual and gender-based violence (SGBV) or gender-based violence (GBV)** สำนักงานอัยการของศาลอาญาระหว่างประเทศ (ICC-OTP) ให้นิยามความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศภาวะว่าเป็น “คำที่ใช้โดยรวมเชิงกรอบที่ครอบคลุมการกระทำที่เป็นอันตรายใด ๆ ซึ่งเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความแตกต่างทางเพศภาวะที่สังคมกำหนดขึ้น โดยมักเกิดจากเพศภาวะ เพศกำเนิด หรือรสนิยมทางเพศของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นในความหมายตามจริงหรือที่ถูกมองว่าเป็นเช่นนั้น”<sup>318</sup> ICC OTP ระบุเพิ่มเติมว่าความรุนแรงทางเพศภาวะนั้น

“รวมถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย ทางเพศ หรือทางจิตใจ หรือทำให้เกิดความทุกข์ทรมาน การข่มขู่ว่าจะกระทำความผิดกล่าว การบังคับ และการจำกัดเสรีภาพในรูปแบบอื่น ๆ การกระทำเหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ส่วนตัวและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคล ความรุนแรงดังกล่าว มีรากฐานจากความไม่เสมอภาคทางเพศเชิงโครงสร้างและความไม่สมดุลของอำนาจ จึงเป็นทั้ง การสะท้อนของความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศ และเป็นเครื่องมือที่ใช้ต่อย้ำความไม่เสมอภาคดังกล่าวและรวมถึงความรุนแรงด้วยเหตุเพศและความรุนแรงด้านอนามัยเจริญพันธุ์”<sup>319</sup>

กลไกอิสระและเป็นกลางเพื่อช่วยการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ที่ได้รับผิดชอบต่ออาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐอาหรับซีเรีย (IIIM) ให้นิยามความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศภาวะว่าเป็น “ความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่มุ่งกระทำต่อบุคคล หรือนำไปสู่ผลกระทบที่ไม่สมส่วนต่อบุคคลหนึ่ง ๆ เนื่องมาจากเพศภาวะหรือเพศกำเนิดของพวกเขา รวมถึงกรณีที่บุคคลถูกมองว่ากระทำการฝ่าฝืนบรรทัดฐานทางเพศของชุมชนหรือสังคมของตน”<sup>320</sup>

<sup>317</sup> กลไกสืบสวนอิสระและเป็นกลางระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ที่ได้รับผิดชอบต่ออาชญากรรมร้ายแรงที่สุดภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศในซีเรีย (IIIM), ‘ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการด้านเพศสภาพ (เวอร์ชันทางเทคนิค),’ 30 กันยายน พ.ศ. 2565, หน้า 8.

<sup>318</sup> ICC, ‘เอกสารนโยบายของสำนักงานอัยการเกี่ยวกับอาชญากรรมที่มีแรงจูงใจจากเพศสภาพ (ธันวาคม 2566),’ ย่อหน้า 27.

<sup>319</sup> ICC, ‘เอกสารนโยบายของสำนักงานอัยการเกี่ยวกับอาชญากรรมที่มีแรงจูงใจจากเพศสภาพ (ธันวาคม 2566),’ ย่อหน้า 28-29.

<sup>320</sup> ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการด้านเพศสภาพของ IIIM (เวอร์ชันทางเทคนิค) (30 กันยายน พ.ศ. 2565), หน้า 13.

- **อัตลักษณ์ทางเพศ (gender identity)** ตามรายงานปีพ.ศ. 2562 OHCHR ว่าด้วยรสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และลักษณะทางเพศ ระบุว่าอัตลักษณ์ทางเพศคือ “ความรู้สึกซึ่งและประสบการณ์ภายในของบุคคลเกี่ยวกับเพศของตนเอง ซึ่งคนส่วนใหญ่มีอัตลักษณ์ทางเพศซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์โดยรวมของตน อัตลักษณ์ทางเพศของบุคคลหนึ่งหรือหลายอัตลักษณ์ทางเพศของบุคคลอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับเพศที่ได้รับมอบหมายตั้งแต่กำเนิดก็ได้”<sup>321</sup>

ผู้เชี่ยวชาญอิสระแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองจากความรุนแรงและการเลือกปฏิบัติเพราะเพศวิถี และอัตลักษณ์ทางเพศได้ระบุว่า อัตลักษณ์ทางเพศรวมถึง “ความรู้สึกส่วนตัวเกี่ยวกับร่างกาย (ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนรูปลักษณ์หรือการทำงานของร่างกายผ่านวิธีการทางการแพทย์ การผ่าตัดหรือวิธีอื่น หากเป็นการเลือกโดยเสรีของบุคคล) และการแสดงออกทางเพศอื่น ๆ รวมถึงการแต่งกาย การพูด และกิริยาท่าทาง”<sup>322</sup>

- **ความหลากหลายทางเพศภาวะ (gender diverse)** ผู้เชี่ยวชาญอิสระแห่งสหประชาชาติด้านเพศวิถี และอัตลักษณ์ทางเพศใช้คำว่า “ความหลากหลายทางเพศภาวะ” เพื่ออ้างถึงบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศ รวมถึงการแสดงออกทางเพศ ที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานทางเพศที่ถูกมองว่า “ปกติ” ในบริบทหนึ่ง ณ ช่วงเวลาหนึ่ง<sup>323</sup>

- **LGBTQI+** ตามความเห็นของ ICC OTP “ตัวย่อ LGBTQI+ ใช้เพื่ออ้างถึงความหลากหลายรสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ การแสดงออกทางเพศ และลักษณะทางเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวอักษรเหล่านี้ย่อมาจาก เลสเบียน (lesbian) เกย์ (gay) ไบเซ็กชวล (bisexual) ทรานส์เจนเดอร์ (transgender) เควียร์ (queer) และอินเตอร์เซ็กส์ (intersex) โดยมีเครื่องหมายบวก (+) เพื่อแสดงว่ารายการนี้ไม่ครอบคลุมทั้งหมด”<sup>324</sup>

- **ความรุนแรงด้านอนามัยเจริญพันธุ์ (reproductive violence)** ICC OTP ให้นิยามความรุนแรงด้านอนามัยเจริญพันธุ์ว่าเป็น “ความรุนแรงที่ละเมิดอำนาจตัดสินใจด้านเจริญพันธุ์ของบุคคล

<sup>321</sup> UN Office of the High Commissioner for Human Rights, ‘เกิดมาอย่างเสรีและเท่าเทียม: วิถีเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และลักษณะทางเพศในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (ฉบับที่สอง: พ.ศ. 2562),’ หน้า 5, โปรดดูที่: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Born\\_Free\\_and\\_Equal\\_WEB.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Born_Free_and_Equal_WEB.pdf);

<sup>322</sup> ผู้เชี่ยวชาญอิสระว่าด้วยการคุ้มครองจากความรุนแรงและการเลือกปฏิบัติเพราะวิถีเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ, ‘รายงานว่าด้วยการรับรองอัตลักษณ์ทางเพศในกฎหมายและการปลดตราบาป,’ เอกสารสหประชาชาติ A/73/152, 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2561, ย่อหน้า 2

<sup>323</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 5

<sup>324</sup> ICC, ‘เอกสารนโยบายของสำนักงานอัยการเกี่ยวกับอาชญากรรมที่มีแรงจูงใจจากเพศสภาพ,’ ธันวาคม พ.ศ. 2566, ย่อหน้า 38.

และหรือความรุนแรงที่มุ่งกระทำต่อบุคคลเนื่องมาจากความสามารถทางสปีพันธุ์ที่มีอยู่ หรือที่อาจมีหรือจากการรับรู้ของผู้อื่นเกี่ยวกับความสามารถนั้น”<sup>325</sup>

- **วิถีเพศ หรือรสนิยมทางเพศ (sexual orientation)** หมายถึงแรงดึงดูดทางกาย ความรัก และหรือความผูกพันทางอารมณ์ของบุคคลที่มีต่อบุคคลอื่น คนส่วนใหญ่มีวิถีเพศหรือรสนิยมทางเพศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ของตนเอง ตัวอย่างเช่น เกย์ และ เลสเบียน มีแรงดึงดูดต่อบุคคลที่มีเพศเดียวกับตน รักต่างเพศ (heterosexual) มีแรงดึงดูดต่อบุคคลที่มีเพศต่างจากตน ไบเซ็กชวล (bisexual) อาจมีแรงดึงดูดต่อบุคคลที่มีเพศเดียวกันหรือต่างเพศ แพนเซ็กชวล (pansexual) มีแรงดึงดูดต่อบุคคลทุกเพศหรือทุกอัตลักษณ์ทางเพศ เอเซ็กชวล (asexual) ไม่มีแรงดึงดูดทางเพศต่อบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศใดก็ตาม ผู้ที่มีรสนิยมรักต่างเพศ “เลสเบียน เกย์ ...ไบเซ็กชวล [แพนเซ็กชวล และเอเซ็กชวล]” อาจมีอัตลักษณ์ทางเพศหรือคุณลักษณะทางเพศแบบใดก็ได้”<sup>326</sup>

- **ความรุนแรงทางเพศ (sexual violence)** ตามนิยามของ ICC OTP “ความรุนแรงทางเพศเป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงบนฐานเพศภาวะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำหรือความพยายามที่จะกระทำการทางเพศ การกระทำหนึ่งอาจถือว่าเป็น ‘ลักษณะทางเพศ’ ได้แม้ไม่มีการสัมผัสทางกาย เช่น ความรุนแรงทางจิตใจที่เกิดจากการข่มขู่ว่าจะข่มขืนหรือการทำลายอวัยวะเพศ การกระทำอาจถือเป็นการกระทำทางเพศได้ ไม่ว่าจะเป็นเจตนาเพื่อให้เกิดความพึงพอใจทางเพศหรือเกิดผลเช่นนั้นหรือไม่ก็ตาม ท้ายที่สุด ความรุนแรงทางเพศสามารถถูกกระทำโดยหรือกระทำต่อบุคคลใดก็ได้ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเพศหรือเพศภาวะใดก็ตาม และอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลที่มีเพศเดียวกันได้เช่นกัน”<sup>327</sup> ICC OTP ยังระบุเพิ่มเติมว่า “ไม่มีความหมายเดียวที่ตายตัวสำหรับคำว่า ‘ลักษณะทางเพศ’ และไม่ควรมีการกำหนดความหมายเดียวตายตัว ทั้งนี้ ลักษณะทางเพศและความร้ายแรงของการกระทำหนึ่ง ๆ ถูกกำหนดโดยปัจจัยหลากหลายประการ เช่น อัตลักษณ์ ความสามารถ อายุ เชื้อชาติ เพศ วัฒนธรรม ศาสนา บรรทัดฐานทางประวัติศาสตร์ ชชาติพันธุ์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการมีหรือไม่มีความยินยอม นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงมุมมองของผู้รอดชีวิตเองว่าอะไรถือเป็น ‘การกระทำที่มีลักษณะทางเพศ’”<sup>328</sup>

<sup>325</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้า 35

<sup>326</sup> ดู OHCHR, ‘เกิดมาอย่างเสรีและเท่าเทียม: วิถีเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และลักษณะทางเพศในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (ฉบับที่สอง),’ พ.ศ. 2562, หน้า 5, โปรดดูที่: <https://www.ohchr.org/en/publications/special-issue-publications/born-free-and-equal-sexual-orientation-gender-identity-and>

<sup>327</sup> ICC, ‘เอกสารนโยบายว่าด้วยอาชญากรรมทางเพศและอาชญากรรมที่มีแรงจูงใจจากเพศสภาพ (ธันวาคม 2566),’ ย่อหน้า 31-32.

<sup>328</sup> ICC, ‘เอกสารนโยบายว่าด้วยอาชญากรรมทางเพศและอาชญากรรมที่มีแรงจูงใจจากเพศสภาพ (ธันวาคม 2566),’ ย่อหน้า 33.

## ภาคผนวก 2

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

- กิตตินันท์ ธรรมธัช — นายกสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย กรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ และ ทนายความ
- เกาซ์ อะลีมามะ — มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม
- คอริเยาะ มานูแซ — ทนายความสิทธิมนุษยชน
- ชารีนา เจ๊ะเลาะ — ศูนย์ให้คำปรึกษาเสริมพลังสตรี จังหวัดนราธิวาส
- โชรยา จามจุรี — ประธานเครือข่ายผู้หญิงภาคประชาสังคมเพื่อสันติภาพชายแดนใต้
- นัยนา สุภาพิ่ง — ผู้อำนวยการมูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร และปรึกษากฎหมาย มูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ
- นูรฮายาตี สาเมาะ — องค์กรเครือข่ายสิทธิมนุษยชนปาตานี
- บุษยาภา ศรีสมพงษ์ — ทนายความสิทธิของผู้รอดชีวิต และผู้ก่อตั้ง Shero
- ปัทมา กาลีกาตะโป — คณะอิสลามศึกษาและนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฟาฏอนี
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.อรุณี ลิ้มมณี — ที่ปรึกษาสมาคมคนพิการทางกายแห่งประเทศไทย และประธานฝ่ายสตรีพิการ องค์กรคนพิการแห่งประเทศไทย
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุ ทิ ชัย งาม ชื่น สุวรรณ — คณบดี คณะ นิ ตี ศาส ตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ
- ฟารีดา ปันจอร์ — สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
- รองศาสตราจารย์ ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี — คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุภัทรา นาคะผิว — กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- สุรางค์ จันทรย์แย้ม — ผู้อำนวยการ มูลนิธิเพื่อนพนักงานบริการ
- เสถียร ทันทรม — เครือข่ายประชาชนจัดการเลือกปฏิบัติ
- อัญญา ทิมมีหน๊ะ และทีมงาน — สมาคมด้วยใจเพื่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
- อุษา เลิศศรีสันทัด — ผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ

และผู้ให้ข้อมูลรายอื่น ๆ อีกหลายรายที่ประสงค์จะไม่เปิดเผยชื่อ

### ภาคผนวก 3

กรอบกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับ SGBV

|                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การข่มขืนกระทำชำเรา                                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>• ประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 1(18) 276–281)</li><li>• คู่มือปฏิบัติงานสอบสวน พ.ศ.2564</li></ul>                                                                                                                                                              |
| การคุกคามทางเพศ                                                           | <ul style="list-style-type: none"><li>• พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2551</li><li>• พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541</li><li>• ประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 278, 287 และ 397)</li><li>• พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550</li></ul>                      |
| ความรุนแรงในครอบครัว                                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>• พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550</li><li>• พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ.2562</li><li>• ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ...</li></ul>                  |
| ความเท่าเทียมระหว่างเพศ และการไม่เลือกปฏิบัติ                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2560</li><li>• พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558</li><li>• ร่างพระราชบัญญัติขจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล พ.ศ. ...</li></ul>                                                                    |
| การยุติการตั้งครรภ์                                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>• ประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 301 และ 305)</li><li>• ประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่อง การตรวจและรับคำปรึกษา ทางเลือกในการยุติการตั้งครรภ์ตามมาตรา 305 (5) ประมวลกฎหมายอาญาพ.ศ. 2565</li></ul>                                                                     |
| กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบอาชีพพนักงานบริการ                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539</li><li>• ประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 282, 286–287)</li><li>• พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550</li><li>• พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545</li></ul> |
| กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ แรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย และผู้แสวงหาที่ลี้ภัย | <ul style="list-style-type: none"><li>• พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522</li><li>• พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2560</li></ul>                                                                                                                                           |

(คำแปลเป็นภาษาไทยจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

|                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562</li> </ul>                                                 |
| กรอบกฎหมายในจังหวัดชายแดนภาคใต้                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489</li> </ul>                                                                                           |
| กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลพิการ                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 95</li> </ul>                                                                                                                                             |
| กรอบกฎหมายและกระบวนการต่าง ๆ ที่ให้ความคุ้มครองผู้รอดชีวิตจาก SGBV | <ul style="list-style-type: none"> <li>• คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีอาญา พ.ศ. 2563</li> <li>• ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 133</li> <li>• พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546</li> </ul> |

# Commission Members

September 2025

## President:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

## Vice-Presidents:

Justice Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

Justice Sir Nicolas Bratza, United Kingdom

## Executive Committee:

(Chair) Dame Silvia Cartwright, New Zealand

Ms. Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Mr. Shawan Jabarin, Palestine

Justice Qinisile Mabuza, Eswatini

Ms. Mikiko Otani, Japan

Prof. Marco Sassoli, Italy/Switzerland

Mr. Wilder Tayler, Uruguay

## Other Commission Members:

Justice Azhar Cachalia, Africa

Moses Chinhengo, Africa

Ms Jamesina King, Africa

Justice Charles Mkandawire, Africa

Justice Aruna Narain, Africa

Justice Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Africa

Justice Sanji Monageng, Africa

Justice Willy Mutunga, Africa

Mr Lawrence Mute, Africa

Mr Reed Brody, Americas

Ms Catalina Botero, Americas

Prof José Luis Caballero Ochoa, Americas

Prof Juan Mendez, Americas

Prof Mónica Pinto, Americas

Prof Victor Rodriguez Rescia, Americas

Mr Alejandro Salinas Rivera, Americas

Prof Rodrigo Uprimny Yepes, Americas

Ms Claudia Paz y Paz, Americas

Ms Roberta Clarke, Americas

Mr Eduardo Ferrer MacGregor, Americas

Ms Beth Van Schaack, Americas

Prof Kyong-Wahn Ahn, Asia

Justice Adolfo Azcuna, Asia

Dr Elizabeth Biok, Asia

Ms Hina Jilani, Asia

Justice Ajit Prakash Shah, Asia

Justice Kalyan Shrestha, Asia

Ms Ambiga Sreenevasan, Asia

Ms Imrana Jalal, Asia

Ms Miyeon Kim, Asia

Ms Chinara Aidarbekova, Europe

Justice Martine Comte, Europe

Ms Gulnora Ishankhanova, Europe

Ms Asne Julsrud, Europe

Justice Tamara Morschakova, Europe

Justice Egbert Myjer, Europe

Dr Jarna Petman, Europe

Justice Stefan Trechsel

Ms Patricia Schulz, Europe

Ms Anne Ramberg, Europe

Professor Laurence Burgorgue-

Larsen, Europe

Ms Hadeel Abdel Aziz, MENA

Mr Marzen Darwish, MENA

Mr Gamal Eid, MENA

Justice Kalthoum Kennou, MENA

Justice Fatsah Ouguerouz, MENA

Mr Michael Sfard, MENA

Justice Marwan Tashani, MENA

Ms Mona Rishmawi, MENA



International  
Commission  
of Jurists

Rue des Buis 3 P.O.  
Box 1740 1201  
Geneva Switzerland  
**t** +41 22 979 38 00  
**f** +41 22 979 38 01  
[www.icj.org](http://www.icj.org)