

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual Harassment) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์มาเป็นเวลานานแล้ว แต่เดิมนั้นการล่วงละเมิดทางเพศถูกมองว่าเป็นปัญหาที่ซ่อนเร้น และเป็นปัญหาส่วนตัวที่ต้องการการแก้ไขส่วนบุคคล ดังนั้น สังคมจึงไม่ค่อยให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1976 การล่วงละเมิดทางเพศเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายมากขึ้นในสหรัฐอเมริกา เนื่องจาก Redbook Magazine ซึ่งเป็นนิตยสารของผู้หญิงได้จัดทำแบบสอบถามเพื่อสำรวจว่าสตรีเคยถูกล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงานหรือไม่ และสตรีเหล่านั้นมีวิธีจัดการกับการล่วงละเมิดทางเพศอย่างไร ปรากฏว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามเป็นจำนวนถึง 1,000 ราย 9 ใน 10 ราย เคยมีประสบการณ์ถูกล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน นอกจากนี้แบบสอบถามของ Redbook Magazine ยังถูกนำไปใช้ประเมินสถานการณ์เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศในฐานะทัพเรือแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย จากการสำรวจพบว่า 81% ของผู้ตอบคำถามเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศบางรูปแบบ และจากหลักฐานอ้างอิงจากการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา โดย Hughes and Sandler, 1986, 1988 และ U.S. Merit Protection Board, 1987 พบว่า ร้อยละ 50 ถึง 80 ของผู้หญิงอเมริกันเคยถูกล่วงละเมิดทางเพศในระหว่างการทำงานหรือในระหว่างการศึกษา¹ และจากการสำรวจข้อมูลโดยนิตยสาร Working Women Magazine ในปี ค.ศ. 1987 ปรากฏว่า ร้อยละ 60 ของสตรีกลุ่มเป้าหมายที่สำรวจ เคยถูกล่วงละเมิดทางเพศในที่ทำงาน โดยร้อยละ 26 ของกลุ่มนี้ รายงานผู้บังคับบัญชา และร้อยละ 60 ของกรณีที่รายงานไม่ได้รับความสนใจ หรือผู้ที่รายงานต้องประสบปัญหาในการทำงาน²

¹ อรพินท์ สพโชคชัย, ประเด็นสำคัญและข้อควรรู้เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ. ในเอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย เรื่อง กระบวนการยุติธรรมกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับผู้หญิง 17 กันยายน 2542 ณ โรงแรมเดอะแกรนด์, หน้า 1.

² Statistics on Women in Law Enforcement. <http://www.feminist.org/police/stats.htm>.

ส่วนในประเทศอังกฤษนั้น จากการสำรวจของ London School of Economics พบว่าการล่วงละเมิดทางเพศเกิดขึ้นกับสตรีโดยทั่วไป 1 ใน 7 คน และเกิดกับสตรีที่ทำงานแล้ว 1 ใน 5 คน และที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ จากการสำรวจในปี ค.ศ. 1989 พบว่านักเรียนหญิงในระดับปริญญาตรี 1 ใน 10 คน กล่าวว่าเธอถูกล่วงละเมิดทางเพศโดยอาจารย์ในมหาวิทยาลัย และมีนักเรียนหญิง 1 ใน 3 คน เคยถูกล่วงละเมิดทางเพศโดยนักเรียนชาย³ นอกจากนี้ยังมีการสำรวจความแพร่หลายของปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ซึ่งอ้างโดย Susan L. Webb ดังนี้⁴

จากการสำรวจในประเทศแคนาดา พบว่า 4 ใน 10 ของผู้หญิงที่ตอบแบบสอบถามนั้น เคยถูกล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน

สำหรับในประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้มีการสำรวจในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1991 พบว่า 70 เปอร์เซ็นต์ของผู้หญิงที่ตอบแบบสอบถาม เคยถูกล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน

การสำรวจในประเทศออสเตรเลีย เมื่อปี ค.ศ. 1986 พบว่ามีผู้หญิงจำนวนเกือบ 31 เปอร์เซ็นต์ที่รายงานถึงปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นกับตน

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการสำรวจในปี ค.ศ. 1991 และพบว่า 21 เปอร์เซ็นต์ของผู้หญิง 13,000 คนที่ตอบแบบสอบถามเคยมีประสบการณ์ถูกล่วงละเมิดทางเพศ

และในประเทศเนเธอร์แลนด์ ผู้หญิงที่ตอบแบบสอบถามจำนวน 58 เปอร์เซ็นต์ เคยมีประสบการณ์ส่วนตัวในด้านการถูกล่วงละเมิดทางเพศ

³ United Nations, Women : Challenges to the Year 2000 (New York : United Nations Department of Public Information , 1997) , p. 72.

⁴ Ibid.

⁵ Sexual Harassment – A Global Problem http://www.watchtower.org/library/g/1996/5/22/sexual_harassment_global.htm

จากข้อมูลการสำรวจข้างต้นนี้ ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าการล่วงละเมิดทางเพศเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสตรีทุกสาขาอาชีพทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นหญิงรับใช้ตามบ้าน หญิงที่ทำงานในโรงงาน หญิงที่ทำงานนอกระบบ หรือแม้แต่หญิงที่มีตำแหน่งเป็นถึงผู้บริหารระดับสูง นอกจากนี้การล่วงละเมิดทางเพศได้ขยายขอบเขตแพร่หลายมากขึ้นทั้งในที่สาธารณะ ตามถนนหนทาง สถานศึกษา และในที่ทำงาน อย่างไรก็ตาม การล่วงละเมิดทางเพศเกิดขึ้นตามที่สาธารณะหรือถนนหนทางนั้นเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วคราว ไม่สร้างความหวาดหวั่นขวัญเสียแก่สตรีที่ถูกลวนลามมากเท่ากับการล่วงละเมิดทางเพศซึ่งได้รับจากครูอาจารย์ หรือเพื่อนนักเรียนชายในสถานศึกษา หรือจากนายจ้าง หรือเพื่อนร่วมงานชายในที่ทำงาน สตรีที่ถูกนายจ้างล่วงละเมิดทางเพศทุกวัน บรรยายความรู้สึกว่าเหมือนถูกข่มขืนจิตใจ เมื่อถูกลวนลามมากเข้ารู้สึกเหมือนเป็นโรคประสาท ท้อแท้ หวาดหวั่น และเสียขวัญ ดังที่ Mackinnon ศาสตราจารย์ทางกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ได้กล่าวว่า “ความรู้สึกของหญิงที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศนั้น จะเป็นเช่นเดียวกับหญิงที่ถูกข่มขืน โดยจะรู้สึกอับอายขายหน้า อึดอัด รู้สึกต่ำต้อย และโกรธแค้น”⁶ บางคนต้องลาออกจากงานและเสียโอกาสที่จะได้งานที่ดี เพื่อหนีไปให้พ้นจากสถานการณ์ที่ถูกข่มขืนจิตใจดังกล่าว การล่วงละเมิดทางเพศนอกจากจะมีผลในการบิบบังคับจิตใจและทำลายตัวตนของสตรีที่ถูกล่วงละเมิดแล้ว ยังบั่นทอนโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงานและประสิทธิภาพในการทำงานของสตรีเหล่านั้นด้วย

การล่วงละเมิดทางเพศนอกจากจะเป็นปัญหาในระดับประเทศที่หลายประเทศให้ความสนใจแล้ว การล่วงละเมิดทางเพศยังเป็นปัญหาในระดับสากล ดังจะเห็นได้จากการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีในครั้งต่างๆ ต่อไปนี้ ได้มีการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศขึ้นมาพิจารณา

1. การประชุมระดับโลกเพื่อทบทวนและประเมินความก้าวหน้าทศวรรษสตรีของสหประชาชาติ ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา ปี ค.ศ. 1985

ผู้เข้าร่วมประชุม 16.000 คนซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศต่างๆทั่วโลกได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ กำหนดยุทธศาสตร์ไนโรบีเพื่อความก้าวหน้าของสตรี เพื่อเป็นแนวทางการค้าประกันอนาคตของสตรีในทุกด้านของชีวิต โดยในยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีการระบุถึงประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศในวรรคที่ 287 หัวข้อสตรีวัยเยาว์ โดยระบุว่า

⁶ Catharine Mackinnon , Sexual Harassment of Working Women (New Haven : Yale University Press ,1979) , p. 47.

“...รัฐบาลควรรับรู้และคุ้มครองสิทธิของสตรีวัยเยาว์ให้ปลอดภัยจาก...การถูกล่วงละเมิดทางเพศ....และควรให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่การถูกล่วงละเมิดทางเพศในการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานที่เกี่ยวกับการรับใช้ภายในบ้าน ซึ่งเป็นกรณีที่พบการล่วงละเมิดทางเพศสูง”⁷

2. การประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 4 ณ กรุงปักกิ่ง ค.ศ. 1995

ที่ประชุมได้มีการรับรองปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี ซึ่งในแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้กำหนดประเด็นปัญหาของสตรีในด้านต่างๆ สำหรับปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศนั้น ได้รับการบรรจุอยู่ในประเด็นดังต่อไปนี้

ก. ประเด็นความรุนแรงต่อสตรี

แผนปฏิบัติการได้ระบุถึงการล่วงละเมิดทางเพศในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงต่อสตรี โดยได้ระบุว่า การขาดแคลนเอกสารหลักฐานและงานวิจัยเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศนั้น เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และได้กำหนดให้มีปฏิบัติการโดยรัฐบาล นายจ้าง สหภาพแรงงาน องค์กรชุมชน องค์กรเยาวชน และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อพัฒนาโครงการและกระบวนการจัดการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นกับสตรี ในสถาบันการศึกษา ที่ทำงาน และสถานที่อื่นๆ⁸

ข. ประเด็นสตรีกับเศรษฐกิจ

แผนปฏิบัติการได้ระบุว่า ประสบการณ์การล่วงละเมิดทางเพศเป็นการสบประมาทต่อเกียรติภูมิของผู้ทำงาน และกีดกันไม่ให้สตรีได้ใช้ความสามารถของตนอย่างเต็มที่ และได้กำหนด

⁷ United Nations, The Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women (United Nations : Department of Public Information , 1989) , p. 69.

⁸ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2540) , หน้า 119.

⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 152.

ปฏิบัติการสำหรับรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง สหภาพแรงงาน และองค์กรสตรี เพื่อจัดให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายต่อการล่วงละเมิดทางเพศ ตลอดจนพิจารณาสภาพการทำงานที่เลือกปฏิบัติและการล่วงละเมิดทางเพศ¹⁰ อีกทั้งกำหนดปฏิบัติการสำหรับรัฐบาล ในการออกและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการล่วงละเมิดทางเพศและการคุกคามรูปแบบอื่นๆในสถานที่ทำงาน¹¹

3. การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1993 ซึ่งจัดขึ้นโดยอาศัยข้อมติที่ 45/155 ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้มีการนำประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศมาเป็นหัวข้อในการพิจารณา

4. การประชุมเพื่อทบทวนความก้าวหน้าแห่งทศวรรษคนพิการเอเชียและแปซิฟิก (The Meeting to Review the Progress of the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons) ซึ่งจัดขึ้นที่ประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 ถึง 30 มิถุนายน ค.ศ. 1995 นั้น ก็ได้มีการระบุถึงประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศในหัวข้อการจ้างแรงงาน โดยได้มีการเสนอแนะว่า ควรให้ความรู้และความเข้าใจแก่นายจ้างและลูกจ้างว่า สตรีพิการนั้นมีสิทธิที่จะทำงานโดยปราศจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ¹²

แม้การล่วงละเมิดทางเพศจะกลายเป็นปัญหาระดับสากลที่ผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งมาจากประเทศต่างๆทั่วโลกให้ความสนใจ และบรรดานักเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิสตรีและสิทธิมนุษยชนในระดับสากลและในระดับประเทศก็ได้ออกมาเรียกร้องให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าจะมีมาตรการระหว่างประเทศใดที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และมีความชัดเจนเพียงพอที่จะคุ้มครองสตรีจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศได้ แม้กระทั่งอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 ซึ่งเป็นอนุสัญญาฉบับเดียวที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นบทบัญญัติด้านสิทธิของสตรี (Women 's Bill of Rights) ที่กำหนดสิทธิทางสังคม และความเสมอภาคทางกฎหมายของสตรีไว้ครอบคลุมทุกเรื่อง และเป็นอนุสัญญาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศทุกรูปแบบ แต่อนุสัญญาดังกล่าวกลับไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการในการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ ทั้งที่การล่วงละเมิดทางเพศนั้นเป็นรูปแบบหนึ่งของการเลือกปฏิบัติทางเพศที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและเป็นภัยที่คุกคามสตรี หลายล้านคนทั่วโลก

¹⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 170.

¹¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 176.

¹² The Meeting to Review the Progress of the Asian and Pacific Decade of Disabled

การที่อนุสัญญาฯมิได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศเช่นนี้ ย่อมทำให้อนุสัญญาฯกลายเป็นเครื่องมือที่ไม่สามารถบรรลุผลในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรีได้อย่างแท้จริง แม้ในเวลาต่อมา คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีจะได้พยายามสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศด้วยการจัดทำข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12 และ 19 เพื่อเสนอแนะให้รัฐภาครายงานข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ แต่ข้อเสนอแนะทั่วไปดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องทั้งในด้านเนื้อหาสาระ และสถานะของข้อเสนอแนะซึ่งไม่มีผลผูกพันให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ อีกมากมาย ดังนั้นแนวทางของอนุสัญญาฯและบทบาทของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในปัจจุบันจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์แนวการปฏิบัติของรัฐ (State Practice) เกี่ยวกับการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในประเทศต่างๆ โดยคำนึงถึงวิวัฒนาการ กฎหมายภายใน รวมถึงหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ เพื่อนำแนวการปฏิบัติของรัฐต่างๆมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงอนุสัญญาฯในประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979
2. เพื่อศึกษาลักษณะปัญหาและหลักเกณฑ์ของความรุนแรงต่อสตรี
3. เพื่อศึกษาลักษณะและสาระสำคัญของการล่วงละเมิดทางเพศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และบทบาทของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเกี่ยวกับประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ
5. เพื่อศึกษาแนวทางในการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในบางประเทศ
6. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 ในประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ

1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

จะทำการศึกษาลักษณะของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ 1979 เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นความรุนแรงต่อสตรีในรูปของการล่วงละเมิดทางเพศ โดยอาศัยรายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบของรัฐภาคี จากนั้นจะทำการศึกษาแนวทางในการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในบางประเทศ โดยคำนึงถึงแนวปฏิบัติของรัฐ วิวัฒนาการ และกฎหมายภายใน ตลอดจนกลไกในการบังคับใช้กฎหมายของบางประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ 1979 ในประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศต่อไป

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ 1979 รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ กฎหมายเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศของบางประเทศ ตำราและบทความทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมถึงการค้นคว้าหาข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 ไม่มีความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาแนวปฏิบัติของรัฐ (State Practice) เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงอนุสัญญาฯ ในประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979
2. ทำให้ทราบถึงลักษณะปัญหาและหลักเกณฑ์ของความรุนแรงต่อสตรี
3. ทำให้ทราบถึงลักษณะและสาระสำคัญของการล่วงละเมิดทางเพศ

4. ทำให้ทราบแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและบทบาทของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเกี่ยวกับประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ
5. ทำให้ทราบแนวทางในการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในบางประเทศ
6. ทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ 1979 ในประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ