

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

พ.ศ. 2554–2555

ความก้าวหน้า  
ของผู้หญิง ทั่วโลก

เพื่อแสวงหา  
ความยุติธรรม



United Nations Entity for Gender Equality  
and the Empowerment of Women

# ความก้าวหน้าของผู้หญิงทั่วโลก พ.ศ. 2554-2555: เพื่อแสวงหาความยุติธรรม

รายงานความก้าวหน้าของผู้หญิงทั่วโลก (Progress of the World's Women) พ.ศ. 2554-2555 ฉบับนี้เริ่มต้นด้วยนิยามที่ชัดเจน กล่าวคือ แม้ว่าในช่วงหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆในภูมิภาคทั่วโลกจะขยายขอบเขตให้ผู้หญิงมีสิทธิทางกฎหมายมากขึ้น แต่ผู้หญิงส่วนใหญ่ในโลกก็ยังพบว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นไม่อาจนำมาซึ่งความยุติธรรมและความเสมอภาคเสมอไป

ในปีพ.ศ.2454 มีเพียงสองประเทศเท่านั้นที่ให้สิทธิผู้หญิงลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หลังจากนั้นอีกหนึ่งร้อยปี ผู้หญิงเกือบทั่วโลกจึงมีสิทธิดังกล่าว และขณะนี้ ผู้หญิงกำลังมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจมากกว่าในอดีตพร้อมๆ กับการที่ผู้หญิงมีอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้น สิทธิของผู้หญิงด้านอื่นๆ ไม่เฉพาะสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง แต่รวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ก็ได้รับการยอมรับมากขึ้นด้วย ปัจจุบัน 186 ประเทศทั่วโลกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW) แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นให้ผู้หญิงและเด็กหญิงมีสิทธิมนุษยชนที่พึงได้ โดยก้าวข้ามอุปสรรคที่กีดขวางความเสมอภาคและความยุติธรรมระหว่างเพศ

แต่ถึงกระนั้น แม้ว่าจะมีตัวอย่างของประเทศที่ก้าวหน้าอย่างมากในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ บ่อยครั้ง ที่ผู้หญิงไม่มีสิทธิในเนื้อตัวและร่างกายของตนเอง ไม่มีสิทธิในการตัดสินใจ และไม่ได้รับการคุ้มครองจากความรุนแรง ผู้หญิงราว 600 ล้านคน ซึ่งมีจำนวนเกินครึ่งของผู้หญิงทำงานทั่วโลก ต่างเผชิญกับอันตรายจากการทำงาน มีงานที่ไม่มั่นคง มักไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ถึงแม้ว่าจะมีความก้าวหน้าอย่างมากในแง่กฎหมาย แต่ยังมีผู้หญิงหลายล้านคนรายงานว่าตนเคยถูกระงับด้วยความรุนแรงในช่วงชีวิตของตนโดยผู้กระทำมักเป็นผู้มีความสัมพันธ์ทางเพศหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ในขณะที่เดียวกัน ผู้หญิงก็ยังถูกระงับการรุนแรงทางเพศอย่างต่อนื่องและเป็นระบบจากความขัดแย้งในปัจจุบัน

การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการได้รับสิทธิและเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายทุกประการของการพัฒนาแห่งศหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) อันเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ประชาคมนานาชาติร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อขจัดความยากจน ตั้งแต่การส่งเสริมสุขภาพมารดา ไปจนถึงการศึกษาก่อนหน้าและการหยุดยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อ HIV และโรคเอดส์

ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญของประเทศและเขตปกครอง 139 แห่งทั่วโลก จะกำหนดเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศไว้ แต่กฎหมายมีไม่เพียงพอ อีกทั้ง ช่องว่างในการดำเนินการตามกฎหมายทำให้หลักประกันที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงหลักประกันที่ไม่เกิดขึ้นจริง และส่งผลต่อวิถีชีวิตของผู้หญิงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในหลายบริบททั้งในประเทศร่ำรวยและยากจน โครงสร้างพื้นฐานด้านความยุติธรรม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ศาล และฝ่ายตุลาการ ยังมีไม่ตอบสนองความต้องการของผู้หญิงอย่างเต็มที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการให้บริการในหลายกรณีที่ยังไม่ได้มาตรฐานและเจตคติที่ไม่เป็นมิตรจากบุคลากรที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของผู้หญิง

รายงานความก้าวหน้าของผู้หญิงทั่วโลก (Progress of the World's Women) แสดงให้เห็นว่าระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมที่ดีเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ผู้หญิงได้รับสิทธิที่พึงได้ ระบบที่ดีดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนสังคมไปสู่สังคมแห่งการตรวจสอบและรับผิดชอบ (accountability) โดยหยุดยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบ และสร้างบรรทัดฐานใหม่ๆ ในสังคมขึ้นได้ ศาลนับเป็นสถานที่สำคัญยิ่งในการตรวจสอบและรับผิดชอบต่อผู้หญิงในอินจะเรียกร้องสิทธิและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อผู้คนอีกหลายล้านคน

รายงานฉบับนี้นำเสนอวิธีการต่างๆที่รัฐบาลและประชาสังคมทำงานร่วมกันเพื่อปฏิรูปกฎหมาย และสร้างต้นแบบการให้บริการใหม่ๆ ด้านความยุติธรรมที่ตอบสนองความต้องการของผู้หญิงอย่างแท้จริง รายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลและประชาสังคมมีวิธีการอย่างไรในการรับมือกับอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่าผู้หญิงสามารถเข้าถึงความยุติธรรมในสถานการณ์ที่วิกฤตที่สุด ซึ่งรวมถึงในบริบทของพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal pluralism) (เช่นการใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีพร้อมกับกฎหมายของรัฐ) และช่องโหว่ระหว่างความขัดแย้งและหลังความขัดแย้ง

**รายงานความก้าวหน้าของผู้หญิงทั่วโลก (Progress of the World's Women) มีข้อเสนอแนะสืบประการในการทำให้ระบบยุติธรรมเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้รับการพิสูจน์แล้วและสามารถบรรลุได้ และหากนำไปปฏิบัติจะมีศักยภาพอย่างเหลือล้นในการเพิ่มการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงและสร้างความก้าวหน้าด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ**

## สนับสนุนองค์กรผู้หญิงที่ทำงานด้านกฎหมาย

องค์กรผู้หญิงที่ทำงานด้านกฎหมาย นับเป็นแนวหน้าในการผลักดันให้ระบบยุติธรรมเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง ในกรณีที่การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่สนับสนุนงบประมาณโดยรัฐบาลมีจำกัด องค์กรผู้หญิงเหล่านี้ได้ก้าวเข้ามาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ผู้หญิงที่ต้องการดำเนินคดี ที่ต้องการหยุดยั้งความรุนแรง ที่ต้องการหย่าร้าง หรือเรียกร้องสิทธิในที่ดินที่เป็นสิทธิของตน โดยชอบธรรม

องค์กรเหล่านี้ได้เป็นหัวหอกในความพยายามเพื่อการปฏิรูปกฎหมายและการดำเนินคดีเชิงกลยุทธ์ต่างๆ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงพื้นที่ด้านสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับสากล (ดูตัวอย่างในกรอบที่ 1)

องค์กรผู้หญิงเหล่านี้ยังเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในการแสดงให้เห็นว่าการที่มีระบบกฎหมายพหุนิยม เช่น มีกฎหมายของรัฐควบคู่ไปกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี โดยส่งเสริมสนับสนุนวัฒนธรรม ประเพณี และการปฏิบัติของท้องถิ่นไปพร้อมๆกันนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปได้

เช่น ในประเทศเอกวาดอร์ รัฐธรรมนูญให้สิทธิชนพื้นเมืองในการกำหนดระบบยุติธรรมของตน ผู้หญิงในชุมชนศิฆาสองชุมชนจึงได้ออกระเบียบเพื่อความอยู่ที่ดี (Reglamentos de Buena Convivencia) ขึ้น โดยนำเอาบรรทัดฐานทางจารีตประเพณีมาผนวกเข้ากับหลักการสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ปัญหาความรุนแรงภายในครอบครัวและการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง

ในประเทศอินโดนีเซีย PEKKA ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่น ได้จัดฝึกอบรมผู้ช่วยทางกฎหมายในระดับชุมชนเพื่อช่วยเหลือผู้หญิงให้สามารถใช้ศาลศาสนาในการจดทะเบียนแต่งงานหรือหย่าร้างตามกฎหมายได้ การดำเนินการเช่นนี้ช่วยให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะและสิทธิประโยชน์ต่างๆ PEKKA ยังโน้มน้าวให้รัฐบาลเพิ่มจำนวนศาลเคลื่อนที่และยกเว้นค่าธรรมเนียมเพื่อให้ผู้หญิงเข้าถึงศาลได้มากขึ้น

### กรอบที่ 1: สร้างเสริมความยุติธรรมแก่ผู้หญิง: คดีสำคัญที่เปลี่ยนชีวิตผู้หญิง

คดีเหล่านี้ทำให้ผู้หญิงในประเทศต่างๆทั่วโลก เข้าถึงความยุติธรรมมากขึ้น บางคดีได้ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจในแง่กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงตามกฎหมายระหว่างประเทศ บางคดีส่งผลให้นำกฎหมายที่มีอยู่แล้วมาบังคับใช้หรือช่วยให้ความกระจ่างเกี่ยวกับกฎหมายเหล่านี้ บางคดีก็ท้าทายกฎหมายที่ควรยกเลิก และบางคดีได้ช่วยให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ คดีเหล่านี้ล้วนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เป็นคุณต่อชีวิตของผู้หญิง

#### คดีระหว่าง *มีรา ดุงกานา* ในนามของ *FWLD* กับ *HMG*

กฎหมายของประเทศเนปาลในอดีต ละเว้นผู้ชายให้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีหากข่มขืนภรรยาของตนเอง ในปี พ.ศ. 2545 การฟ้องร้องดำเนินคดีโดยองค์กรเพื่อผู้หญิงกฎหมายและการพัฒนา (Forum for Women, Law and Development: FWLD) เป็นเหตุให้ศาลฎีกาออกคำสั่งให้รัฐสภาแก้ไขกฎหมายข่มขืน ปัจจุบันมี 52 ประเทศทั่วโลกที่ระบือไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญาว่าการข่มขืนโดยคู่สมรสเป็นอาชญากรรม

#### คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญประเทศโคลอมเบีย

ในปี พ.ศ. 2549 เครือข่ายสตรีรอบโลก (Women's Link Worldwide) ได้ฟ้องร้องในนามของมาร์ธา โซเลย์ เพื่อคัดค้านกฎหมายที่ห้ามแพทย์ทำแท้งเพื่อช่วยชีวิตมาร์ธา ศาลตัดสินว่าการห้ามเช่นนี้ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้หญิงและยืนยันว่าในบางกรณีการทำแท้งต้องสามารถทำได้

#### คดีระหว่าง *ยูนิตี ดาว* กับ *อัยการสูงสุด สาธารณรัฐบอตสวานา*

ถึงแม้ว่า ยูนิตี ดาว จะเป็นพลเมืองที่เกิดและเติบโตในบอตสวานา แต่ลูกทั้งสองของเธอกลับต้องขออนุญาตในการพำนักอาศัยอยู่ในประเทศ และถูกปฏิเสธสิทธิในฐานะพลเมือง ด้วยเหตุที่ ยูนิตี ดาว แต่งงานกับชาวต่างชาติ คดีนี้ (พ.ศ. 2535) ถือเป็นก้าวสำคัญที่ยืนยันว่าหลักประกันด้านความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญครอบคลุมถึงสิทธิพลเมืองของผู้หญิงด้วย

#### คดีระหว่าง *เวเลซและเพื่อน* กับ *บริษัทเกสิทกันท์โนวาร์ตีส*

คดีนี้เป็นคดีการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศที่ใหญ่ที่สุดเท่าที่เคยฟ้องร้องกันในศาลของประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานหญิง 12 คนของบริษัทโนวาร์ตีส กล่าวหาว่าบริษัทเลือกปฏิบัติก่อนในเรื่องเงินเดือนและการเลื่อนขั้น คณะลูกขุนตัดสินอย่างเป็นเอกฉันท์ให้พนักงานเป็นฝ่ายชนะ และบริษัทโนวาร์ตีสตกลงจ่ายเงินจำนวน 175 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อยอมความ โดยใช้เงินจำนวน 22.5 ล้านดอลลาร์เพื่อดำเนินการปรับปรุงนโยบายและแผนงานต่างๆ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคในสถานที่ทำงาน

## ปฏิรูปกฎหมายให้ ละเอียดอ่อนต่อเพศ ภาวะ/มิติระหว่างเพศ และบังคับใช้

การปฏิรูปกฎหมายให้มีความละเอียดอ่อนต่อเพศภาวะ/มิติระหว่างเพศเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิง หากไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายที่แข็งแกร่ง ความพยายามที่จะทำให้ผู้หญิงเข้าถึงศาลมากขึ้น ดำรงเป็นมิตรกับการร้องเรียนของผู้หญิงมากขึ้น และการปฏิรูปอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารงานยุติธรรม ก็มีโอกาสล้มเหลว

อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) มีมาตรฐานขั้นต่ำที่นานาชาติตกลงร่วมกันในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศ ในกรณีนี้ จำเป็นต้องยกเลิกกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงอย่างเห็นได้ชัด ขยายขอบเขตกฎหมายไปถึงพื้นที่ส่วนตัว ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองผู้หญิงให้ปลอดภัยจากความรุนแรงในครอบครัว และชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อวิถีชีวิตของผู้หญิง

การดำเนินงานมีความก้าวหน้าในทุกภูมิภาค  
ดังนั้นในปีพ.ศ. 2554:

173	ประเทศ ประกันให้ผู้หญิงลาคลอดได้โดยได้รับค่าตอบแทนตามรัฐธรรมนูญ
139	รัฐธรรมนูญ ประกันความเสมอภาคระหว่างเพศ
125	ประเทศ ถือว่าความรุนแรงในครอบครัวเป็นสิ่งผิดกฎหมาย (ดูภาพที่ 1)
117	ประเทศ มีกฎหมายให้หญิงและชายได้รับเงินค่าตอบแทนเท่าเทียมกัน
115	ประเทศ ประกันว่าผู้หญิงมีสิทธิในทรัพย์สินเท่าเทียมกับผู้ชาย

แม้จะมีความก้าวหน้าที่สำคัญหลายประการ แต่กฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ช่องว่างของกฎหมาย และความล้มเหลวในการนำกฎหมายมาปฏิบัติใช้ ก็ยังมีอยู่ ซึ่งนั่นหมายความว่าผู้หญิงยังคงไม่ได้รับสิทธิที่ตนพึงได้

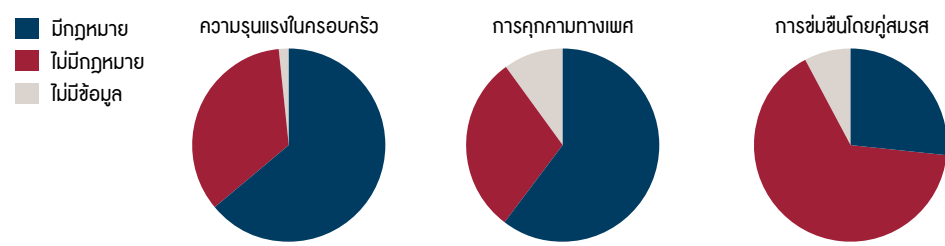
127	ประเทศ ไม่มีกฎหมายที่ระบุอย่างชัดเจนว่าการข่มขืนโดยคู่สมรสเป็นอาชญากรรม
61	ประเทศ ยังคงจำกัดสิทธิในการทำแท้ง
53	ผู้หญิงร้อยละ 53 ทำงานในสภาวะที่เป็นอันตราย
50	ประเทศ อายุขั้นต่ำตามกฎหมายที่ผู้หญิงสมรสได้น้อยกว่าอายุขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ชาย
10-30	เปอร์เซ็นต์ เป็นช่องว่างของรายได้โดยเฉลี่ยระหว่างหญิงและชาย

ถึงแม้ว่า CEDAW จะได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐภาคีเกือบทุกรัฐ แต่ก็ถือเป็นอนุสัญญาที่รัฐภาคีตั้งข้อสงวนไว้มากที่สุดฉบับหนึ่ง ข้อสงวนที่พบมากที่สุดคือข้อ 16 ว่าด้วยเรื่องสิทธิของผู้หญิงในชีวิตสมรสและชีวิตครอบครัว (ดูภาพที่ 2) การถอนข้อสงวนเหล่านี้จะเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งในการวางกรอบกฎหมายที่สนับสนุนสิทธิของผู้หญิง

ในการร่างกฎหมายต่างๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง โดยมีความชัดเจนทั้งด้านกรอบอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนการดำเนินการ กองทุนในการบังคับใช้กฎหมาย และกลไกในการตรวจสอบและรับผิดชอบต่อประชาชน ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยความรุนแรงในครอบครัวใน 45 ประเทศ ประกันให้ผู้หญิงได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในประเทศเนปาล ได้มีการยกเลิกภาวการณ์อนาถา ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิที่เท่าเทียมกันในการรับมรดกดำเนินการได้ และส่งผลให้ผู้หญิงถือครองทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น สามเท่า ในประเทศสวีเดนกำหนดให้มี ‘เดือนของคุณพ่อ’ ซึ่งอนุญาตให้พ่อลางานไปดูแลบุตรที่เพิ่งคลอดได้โดยยังได้รับค่าตอบแทน ซึ่งการลานี้ไม่สามารถถ่ายโอนได้ จึงทำให้ผู้ชายลาหยุดประเภทนี้มากขึ้น เป็นการแก้ปัญห ช่องว่างของเงินเดือนระหว่างสองเพศได้อีกทางหนึ่ง

ภาพที่ 1: กฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงต่อผู้หญิง

สองในสามของประเทศทั่วโลกมีกฎหมายต่อต้านความรุนแรงในครอบครัว แต่หลายประเทศที่ยังไม่กำหนดชัดเจนว่าการข่มขืนโดยคู่สมรสเป็นอาชญากรรม



แหล่งที่มา: ภาคผนวก 4 รายงานความก้าวหน้าของผู้หญิงทั่วโลก ปีพ.ศ. 2554 – 2555

ภาพที่ 2: ข้อเสนอใน CEDAW

มี 30 ประเทศที่ได้ตั้งข้อเสนอเกี่ยวกับสิทธิเสมอภาคในชีวิตสมรสหรือชีวิตครอบครัว

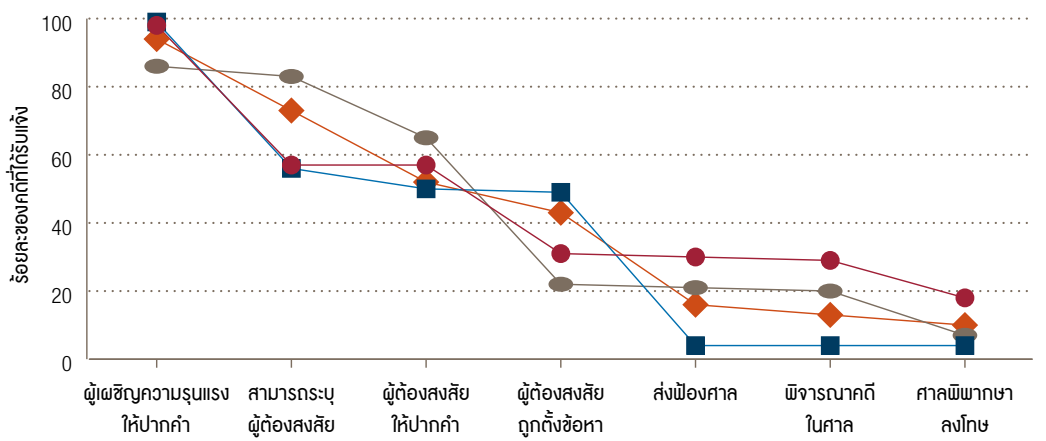
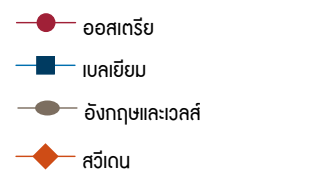


## สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ เพื่อลดอัตราจำนวนคดีที่ลดลงระหว่างกระบวนการยุติธรรม

ในกระบวนการยุติธรรม ที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ หลายขั้นตอนที่ผู้หญิงต้องฝ่าฟัน เพื่อแสวงหาความเป็นธรรม มักจะมีอัตราการลดของจำนวนคดีในระดับสูง เนื่องจากคดีส่วนใหญ่มักจะหยุดลงระหว่างกระบวนการ เหลือเพียงไม่กี่คดีเท่านั้นที่ผ่านไปถึงขั้นตัดสินลงโทษหรือชนะ/แพ้คดี

ภาพที่ 3: อัตราคดีข่มขืนที่ลดลงระหว่างกระบวนการยุติธรรม กรณีกลุ่มประเทศในยุโรป

มีคดีข่มขืนเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่ดำเนินไปจนถึงขั้นการพิพากษาลงโทษ



แหล่งที่มา: โลกและคน ปีพ.ศ. 2552

ในงานวิจัยของกลุ่มประเทศต่างๆ ในยุโรป ในปีพ.ศ. 2552 พบว่าคดีข่มขืนที่ดำเนินไปจนถึงขั้นการพิพากษาลงโทษโดยเฉลี่ยมีเพียงร้อยละ 14 ในขณะที่อัตราต่ำสุดคือร้อยละ 5 ในบางประเทศ (ดูภาพที่ 3)

หนทางหนึ่งที่จะลดอัตราจำนวนคดีที่ลดลงระหว่างกระบวนการยุติธรรม คือการลงทุนจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีบริการที่สำคัญถึงหลายมารวมกันไว้ในที่เดียวกันเพื่อเก็บ หลักฐานทางนิติเวช และให้คำแนะนำทางกฎหมาย สุขภาพ และบริการสนับสนุนอื่นๆแก่ผู้หญิง ศูนย์บริการหลายแห่งของรัฐูซลา (Thethuzela Care Centers: TCCs) ในประเทศแอฟริกาใต้เป็นหนึ่งในตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จตามแนวทางนี้

ศูนย์บริการเหล่านี้ตั้งอยู่ในโรงพยาบาลต่างๆของรัฐ และให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่การบริการฉุกเฉินทางการแพทย์ ให้คำปรึกษาบำบัด และเตรียมการเพื่อกระบวนการในชั้นศาลด้วยท่าทีที่เป็นมิตรต่อผู้ผ่านพ้นความรุนแรง

ศูนย์บริการเหล่านี้มุ่งให้บริการตามความต้องการด้านการแพทย์และด้านสังคมแก่ผู้ผ่านพ้นการล่วงละเมิดทางเพศ ลดการละเมิดซ้ำระหว่างกระบวนการยุติธรรมและการให้บริการสนับสนุนอื่นๆ เพื่ออัตราส่วนคดีที่ดำเนินไปถึงขั้นการพิพากษาลงโทษ และลดความล่าช้าในการดำเนินคดี

ศูนย์บริการของรัฐูซลา มีเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ และตำรวจ ซึ่งพร้อมให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง อัตราการพิพากษาลงโทษคดีข่มขืนที่ศูนย์บริการ ในย่านโซวโต จังหวัดโกเต็ง แอฟริกาใต้ ให้บริการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 89 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่อัตราเฉลี่ยระดับประเทศมีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น ขณะนี้ประเทศอื่นๆรวมถึงซิติและเอธิโอเปีย กำลังนำต้นแบบศูนย์บริการนี้ไปขยายผล

แหล่งที่มา: ภาคผนวก 5 รายงานความก้าวหน้าของผู้หญิงทั่วโลก ปีพ.ศ. 2554 - 2555

## ให้ผู้หญิงเป็นแนวหน้าในการบังคับใช้กฎหมาย

การแจ้งความคดีอาชญากรรมที่เกิดกับผู้หญิงที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เป็นปัญหาใหญ่ในทุกภูมิภาค การสำรวจเกี่ยวกับอาชญากรรมใน 57 ประเทศทั่วโลกพบว่า โดยเฉลี่ยแล้วผู้หญิงร้อยละ 10 บอกว่าตนเองถูกล่วงละเมิดทางเพศ แต่มีเพียงร้อยละ 11 ของผู้หญิงกลุ่มนี้เท่านั้นที่แจ้งความ เมื่อเปรียบเทียบกับคดีโจรกรรมโดยเฉลี่ย มีการโจรกรรมร้อยละ 8 แต่อัตราการแจ้งความมีถึงร้อยละ 38

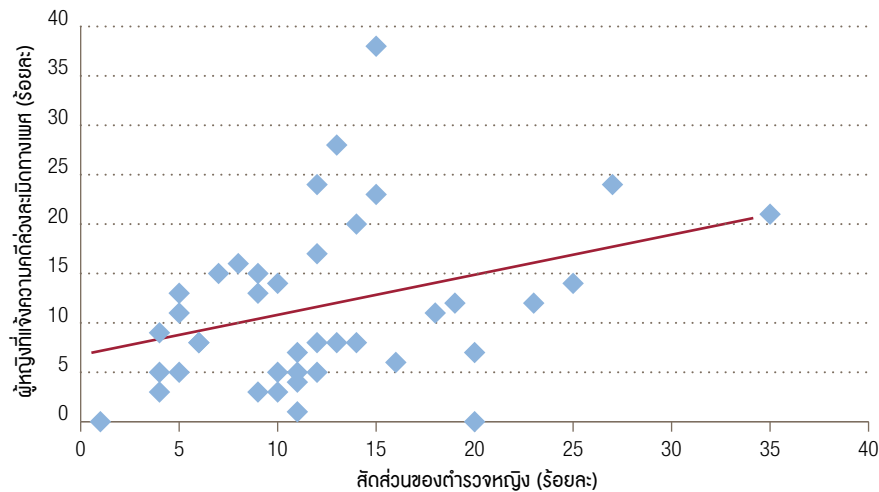
การให้ผู้หญิงปฏิบัติงานด้านหน้าในงานบริการกระบวนการยุติธรรม สามารถช่วยเพิ่มการเข้าถึงความยุติธรรมแก่ผู้หญิงได้ โดยมีข้อมูลแสดงให้เห็นว่า หากมีส่วนสำรวจหญิงมาก การแจ้งความคดีล่วงละเมิดทางเพศก็จะเพิ่มขึ้นไปด้วย (ดูภาพที่ 4) ในประเทศไลบีเรียหลังเกิดความขัดแย้ง มีการใช้กองกำลังตำรวจหญิงล้วนชาวอินเดีย ส่งผลให้จำนวนการแจ้งความเพิ่มขึ้น และยังส่งผลให้รัฐบาลจ้างผู้หญิงเข้ามาในกองกำลังมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ทั่วทุกที่ตาม

ประโยชน์ที่ได้จากการรับผู้หญิงเข้าทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่จำเป็นต้องมีการลงทุนเพื่อให้ได้ประโยชน์นั้นมา ประสบการณ์จากประเทศในแถบละตินอเมริกาและประเทศอื่นๆ ระบุว่าสถานีตำรวจหญิงและโต๊ะรับแจ้งเหตุที่ละเอียดย่อนต่อเพศภาวะ/มิติทางเพศ (gender desk) สำหรับผู้เผชิญความรุนแรง จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ควรได้รับการอบรมอย่างผู้เชี่ยวชาญ ได้รับรางวัลและการยกย่องที่เหมาะสมจากงานที่ทำอีกด้วย

นอกจากนี้ การรับตำรวจหญิงเข้าทำงาน และจัดสรรทรัพยากร ให้มีโต๊ะรับแจ้งเหตุที่ละเอียดย่อนต่อเพศภาวะ/มิติระหว่างเพศ (gender desk) ต้องเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ภาพรวมในการฝึกอบรมและสร้างแรงจูงใจแก่ตำรวจทุกคนให้ตอบสนองความต้องการของผู้หญิงอย่างเพียงพอ

ภาพที่ 4: ผู้หญิงในกองกำลังตำรวจกับการแจ้งความคดีล่วงละเมิดทางเพศ

ยังมีจำนวนตำรวจหญิงมาก การแจ้งความคดีล่วงละเมิดทางเพศก็เพิ่มมากขึ้น



แหล่งที่มา: บทวิเคราะห์ของ UN Women โดยอ้างอิงจากข้อมูลสัดส่วนตำรวจจากสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office on Drugs and Crime - UNODC) ปีพ.ศ. 2552 และการแจ้งความคดีล่วงละเมิดที่คำนวณจากแบบสำรวจเหยื่ออาชญากรรมสากล (International Crime Victims Survey: ICVS) (ข้อมูลล่าสุดที่มี)

## ลงทุนเพื่อให้ผู้หญิงเข้าถึงความยุติธรรม

ในการดำเนินการให้ระบบยุติธรรมเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง ไม่ว่าจะโดยการกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ หรือการฝึกอบรมผู้พิพากษา ล้วนต้องอาศัยทรัพยากร และเงินลงทุนทั้งสิ้น รัฐบาลของประเทศต่างๆ เล็งเห็นความสำคัญของการเสริมสร้างหลักนิติธรรม จึงได้จัดสรรทรัพยากรอย่างมีนัยยะสำคัญเพื่อสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม เงินทุนที่จัดสรรเฉพาะสำหรับความเสมอภาคระหว่างเพศจัดว่ายังอยู่ในระดับต่ำ

ในปีพ.ศ. 2552 กลุ่มประเทศบริจาคที่อยู่ในการคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee: DAC) ในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้จัดสรรเงินช่วยเหลือจำนวน 4.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับงานด้านความยุติธรรม โดยการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป คิดเป็นร้อยละ 70 ของเงินช่วยเหลือทั้งหมด อีรัก อีฟกานีสถาน เม็กซิโก เขตปกครองปาเลสไตน์ และปาติสถาน เป็นผู้รับความช่วยเหลือมากที่สุด โดยจากจำนวนเงิน 4.2 พันล้านเหรียญสหรัฐนี้ 206 ล้านเหรียญสหรัฐ (ร้อยละ 5) จัดสรรให้แก่โครงการที่มีความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นเป้าหมายหลัก 633 ล้านเหรียญสหรัฐ (ร้อยละ 15) จัดสรรให้แก่โครงการที่มีความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นเป้าหมายรอง ในปีพ.ศ. 2552 สหภาพยุโรปไม่ได้จัดสรรเงินทุนใดๆ ให้แก่โครงการด้านความยุติธรรมที่มีความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นเป้าหมายหลัก

สวีเดน แคนาดา เดนมาร์ก นอร์เวย์ และเยอรมนี เป็นประเทศผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดที่ให้ความช่วยเหลือ โครงการที่ความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นเป้าหมายหลัก โดยสนับสนุนกิจกรรม อาทิ การฝึกอบรมผู้พิพากษา การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ ผู้ผ่านพ้นความรุนแรง การสนับสนุนให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในการสร้างสันติภาพและความปรองดอง การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้กลับมาใช้ชีวิตในสังคมและชุมชนได้ และการรณรงค์ให้การแต่งงานก่อนวัยอันควรลดน้อยลง ในปีพ.ศ. 2552 กัวเตมาลา เบลีซ กานา ซาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก อัฟกานิสถาน และโคลอมเบีย ได้รับความช่วยเหลือด้านความเสมอภาคระหว่างเพศมากที่สุด

ระหว่างปีพ.ศ. 2543 ถึง 2553 ธนาคารโลกได้จัดสรรเงินให้เปล่าและเงินกู้ทั้งสิ้น 6,382 ราย คิดเป็นเงิน 874 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยจัดสรรให้กับประเด็นการบริหารสาธารณะ กฎหมายและความยุติธรรมเป็นเงิน 126 พันล้านเหรียญสหรัฐ (ร้อยละ 14) ในช่วงเวลาดังกล่าว มีโครงการ 21 โครงการ ที่มีกลุ่มกิจกรรมด้านความเสมอภาคระหว่างเพศและสิทธิสตรี เช่น การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของศาลให้เป็นมิตรต่อผู้หญิงมากขึ้น การจัดหาและเสริมสร้างสมรรถนะของผู้ช่วยทางกฎหมาย และการรณรงค์เชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย อนึ่ง ใน 21 โครงการดังกล่าว จำนวนเงินที่จัดสรรให้กับองค์ประกอบด้านความเสมอภาคระหว่างเพศทั้งสิ้นมีเพียง 7.3 ล้านเหรียญสหรัฐ

ในเดือนธันวาคม ปีพ.ศ. 2553 มีผู้บริจาค 51 ราย แสดงความจำนงบริจาคเงินจำนวน 49.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ให้กับกองทุนของสมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ (International Development Association: IDA) โดยธนาคารโลก เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ยากจนที่สุดในระหว่างปีพ.ศ. 2554 ถึง 2557 โดยในรอบนี้ ความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นหนึ่งในสี่ประเด็นมุ่งเน้นหลัก จึงนับเป็นโอกาสสำคัญที่จะผลักดันให้ประเด็นการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มขึ้นจากกองทุนธนาคารโลกในอนาคต

## ฝึกอบรมผู้พิพากษาและติดตามผลการพิพากษา

ผู้หญิงที่ขึ้นศาลจะได้รับความยุติธรรมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในการพิจารณาคดีที่มีความเป็นกลาง มีข้อมูลเพียงพอ และปราศจากอคติเป็นหลัก อย่างไรก็ดี แม้ในกรณีที่กฎหมายรองรับสิทธิของผู้หญิงไว้ก็ยังคงพบว่า ผู้พิพากษาอาจมีได้กฎหมายที่รองรับสิทธิของผู้หญิงมาใช้อย่างเหมาะสมหรือยุติธรรมเสมอไป

องค์กรต่างๆ เช่น สมาคมผู้พิพากษาศาสตร์สากล (International Association of Women Judges) และสักชี (Sakshi) ซึ่งเป็นองค์การพัฒนาเอกชนในอินเดีย ได้จัดฝึกอบรมพิเศษสำหรับผู้พิพากษาทั้งหญิงชาย และเปิดพื้นที่ให้ได้อภิปรายความท้าทายและอุปสรรคที่ทุกคนประสบ กระบวนการนี้ช่วยสร้างความเข้าใจและความมุ่งมั่นที่จะดำเนินงานโดยส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ผลซึ่งประจักษ์จากกิจกรรมนี้คือ มีคำพิพากษาแนวใหม่เกิดขึ้นหลายสิบคดีโดยผู้พิพากษาที่ผ่านการฝึกอบรมดังกล่าว (ดูกรอบที่ 2)

การติดตามผลการพิจารณาคดีอย่างเป็นระบบในระดับประเทศเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อสร้างการตรวจสอบและความรับผิดชอบต่อผู้หญิงที่แสวงหาความเป็นธรรม อีกทั้งยังจะช่วยให้ภาคประชาสังคมและรัฐบาลสามารถติดตามผลการปฏิบัติงานของศาลในด้านการพิทักษ์สิทธิผู้หญิงได้

### กรอบที่ 2: องค์กรผู้หญิง “วิซาคา” และพลังของการพิจารณาคดีที่ละเอียดอ่อนต่อเพศภาวะ/มิตรีระหว่างเพศ

ในปีพ.ศ. 2539 องค์กรพัฒนาเอกชนในอินเดียชื่อ สักชี ได้สัมภาษณ์ผู้พิพากษา ทนายความ และคู่ความในคดีฟ้องร้องที่เป็นผู้หญิง เพื่อสำรวจผลกระทบจากมุมมองในการพิจารณาคดีและการตัดสินคดีที่มีต่อผู้หญิงที่ขึ้นศาล ผู้ตอบแบบสำรวจกว่าสองในสาม กล่าวว่าผู้หญิงที่แต่งกายไม่มีมัดชิดเป็นผู้ซื้อสัญญาณชมชื่นนั่นเอง

สักชี ได้พัฒนาโครงการขึ้นเพื่อปรับเปลี่ยนมายาคติและภาพเหมารวมที่ฝังอยู่ในความคิดของผู้คน (gender stereotype) โครงการนี้ได้ขยายไป 16 ประเทศ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยอดีตผู้พิพากษาศาลสูงของอินเดีย จักดิช ชาราน เฮอร์มา เป็นหนึ่งในผู้เข้าร่วมโครงการนี้

หลังจากเข้าร่วมโครงการได้ไม่นาน ผู้พิพากษา เฮอร์มา ก็ได้มีโอกาสใช้ความรู้ที่ได้รับจากโครงการ บันวารี เดวี ถูกกลุ่มชายท้องถิ่นรุมข่มขืนในขณะที่กำลังปฏิบัติหน้าที่นิกสังคมสงเคราะห์ในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในราชสถาน เธอไม่เพียงแต่ริเริ่มดำเนินคดีทางอาญา แต่ยังเรียกร้องมาตรการเยียวยาครอบครัวไปตั้งผู้หญิงทำงานคนอื่นๆ ด้วย

บันวารี ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรผู้หญิงห้าองค์กร หนึ่งในนั้นคือ วิซาคา และจาก นัยนา คาปุรี ผู้ก่อตั้งสักชี ซึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษาหลัก บันวารี นำคดีฟ้องร้องขึ้นสู่ศาลฎีกาในประเทศอินเดีย คดีได้รับชัยชนะทำให้เกิดการยอมรับอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนว่าการคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงานเป็นมูลเหตุแห่งโทษ

ในฐานะหนึ่งในผู้พิพากษาในคดีนี้ ผู้พิพากษาเฮอร์มาไม่ย่อท้อ แม้จะพบว่าไม่มีกฎหมายด้านการคุกคามทางเพศในประเทศอินเดีย เพราะตระหนักว่าสิทธิความเสมอภาคระหว่างเพศและสิทธิในสภาวะการทำงานที่ปลอดภัยนั้นรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามพันธะสัญญาภายใต้ CEDAW ที่อินเดียต้องปฏิบัติตาม ศาลได้ใช้คดีนี้เป็นฐานในการกำหนดแนวทางที่ครอบคลุมและบังคับใช้ได้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุกคามทางเพศในการจ้างงานของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนฉบับแรกของอินเดีย

การตัดสินคดีวิซาคานี้เป็นแรงบันดาลใจให้กับคดีที่คล้ายคลึงกันในบังคลาเทศ และก่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายในปากีสถาน ส่งผลให้ในปัจจุบัน ผู้หญิงในวัยทำงานเกือบ 500 ล้านคนในสามประเทศนี้ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ทำให้สามารถทำงานได้โดยปลอดภัยจากการคุกคามและการล่วงละเมิดทำร้าย

## เพิ่มช่องทางให้ผู้หญิงเข้าถึงศาลและคณะกรรมการแสวงหาความจริงทั้งระหว่างความขัดแย้งและภายหลังความขัดแย้ง

ความรุนแรงทางเพศถูกใช้เป็นยุทธวิธีในสงครามอย่างเป็นระบบ และไตร่ตรองไว้ก่อนมานานหลายร้อยปี ความรุนแรงทางเพศเป็นการกระทำต่อประชากรพลเรือนโดยตั้งใจ เช่น เพื่อให้เป็นพาหะของเชื้อเอชไอวี การบังคับข่มขืนเพื่อให้ตั้งครรภ์ บังคับให้เคลื่อนย้ายประชากร และเพื่อคุกคามทั้งชุมชน

กฎหมายระหว่างประเทศได้พัฒนาจนก้าวหน้าขึ้นอย่างมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้สามารถดำเนินคดีอาชญากรรมความรุนแรงทางเพศได้เป็นครั้งแรก (ดูกรอบที่ 3) หากต้องการเพิ่มจำนวนคำพิพากษาลงโทษในคดีประเภทนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ศาลระหว่างประเทศจะต้องจัดให้อาชญากรรมที่มีแรงจูงใจจากเพศภาวะ/มีทิศทางเพศ อยู่ในยุคศาสตร์การดำเนินคดีอันดับต้นด้วย

นอกจากนี้ ยังต้องมีมาตรการที่ทำให้ผู้หญิงเข้าถึงศาลและกรอบเวทีอื่นๆ ด้านความยุติธรรมได้ง่ายยิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการแสวงหาความจริง วิธีเดียวที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้คือ ทำให้ผู้หญิงมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการกำหนดขอบเขต กำกับดูแล และออกแบบกลไกด้านความยุติธรรมทั้งหมดที่มีบทบาทภายหลังความขัดแย้ง

### กรอบที่ 3: สองทศวรรษแห่งความก้าวหน้าด้านกฎหมายระหว่างประเทศ

ในอดีต กฎหมายระหว่างประเทศแทบไม่เคยรับรู้ผลกระทบที่ผู้หญิงได้รับจากความขัดแย้ง ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีการยอมรับประสบการณ์ของผู้หญิง และไม่มีการจารึกไว้ในประวัติศาสตร์อย่างไรก็ตาม ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการรับรู้และดำเนินคดีอาชญากรรมความรุนแรงทางเพศที่เกิดขึ้นระหว่างความขัดแย้ง เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ในอนุสัญญาเจนีวา ฉบับปีพ.ศ. 2472 ความรุนแรงทางเพศถือเป็นการสร้างความเสียหายทางศีลธรรมมากกว่าที่จะเป็นอาชญากรรมรุนแรง ธรรมนูญของศาลเฉพาะกิจ ณ กรุงบูเรียมเบิร์ก และกรุงโตเกียวที่จัดตั้งเพื่อดำเนินคดีอาชญากรรมสงครามหลังเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ไม่ได้รวมถึงการข่มขืนแต่อย่างใด

อนุสัญญาเจนีวาฉบับปีพ.ศ. 2492 กำหนดว่า ‘ผู้หญิงย่อมได้รับความคุ้มครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการคุกคามที่ทำให้เสียหายเกียรติ’ แต่การข่มขืนไม่ได้อยู่ในรายการ ‘ข้อละเมิดร้ายแรง’ ของอนุสัญญาฉบับนี้

**ปีพ.ศ. 2536**  
มีการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับอดีตยูโกสลาเวียขึ้น ในบทบัญญัติยอมรับว่าการข่มขืนเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และมีคดีที่โดดเด่นอีกหลายคดีที่ยืนยันให้เห็นว่าความรุนแรงทางเพศนั้นเป็นอาชญากรรมสงครามที่รุนแรงจนถึงปัจจุบัน ศาลแห่งนี้ได้พิพากษาอาผิดคดีความรุนแรงทางเพศทั้งหมดจำนวน 29 คดี

**ปีพ.ศ. 2541**  
ในคดีระหว่างอัยการกับอคาเยชูล ศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับรวันดามีการตัดสินให้การข่มขืนถือเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นครั้งแรก จนถึงปัจจุบัน ศาลแห่งนี้ได้พิพากษาลงโทษคดีความรุนแรงทางเพศทั้งหมดจำนวน 11 คดี

**ปีพ.ศ. 2543**  
มติ 1325 โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council) ให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้หญิงในการสร้างสันติภาพ โดยเน้นว่าการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของผู้หญิงในความพยายามทุกรูปแบบและทุกขั้นตอนในการสร้างสันติภาพและความมั่นคง เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง

**ปีพ.ศ. 2545**  
ในธรรมนูญกรุงโรม ซึ่งใช้ในการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ กำหนดให้อาชญากรรมทางเพศ (Sexual crimes) และอาชญากรรมอันมีพื้นฐานมาจากเพศภาวะ (Gender-based crimes) ในกรอบกว้าง เป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ จากคำฟ้องทั้งหมด 23 เรื่องจากศาลนี้ มี 12 คำฟ้องที่มีข้อหาด้านความรุนแรงทางเพศ

ในคดีระหว่างอัยการ กับ บรมิและบุคคลอื่นๆ ศาลพิเศษสำหรับเซียร์ราลีโอน ได้ตัดสินว่าการบังคับแต่งงานเป็นการกระทำที่รับนุษยธรรม และถือเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

**ปีพ.ศ. 2551 – 2553**  
มติ 1820 โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เรียกร้องให้กำหนดขั้นตอนที่ประสิทธิภาพในการป้องกันและดำเนินการในกรณีการกระทำด้านความรุนแรงทางเพศ โดยให้จัดเป็นศูนย์กลางในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

มติ 1888, 1889 และ 1960 โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้สร้างกรอบที่เป็นรูปธรรมสำหรับการนำมติ 1325 และ 1820 ไปสู่การปฏิบัติใช้จริง



มาตรการที่เป็นผล ประกอบไปด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การดูแลเด็ก และบริการการขนส่ง อันจะช่วยให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมได้อย่างปราศจากอุปสรรค การให้คำปรึกษาด้านจิตสังคม การดูแลสุขภาพ และการสนับสนุนระยะยาวอื่นๆ ตลอดจนการโต้สวนที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อช่วยให้ผู้หญิงสะดวกใจที่จะให้การเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

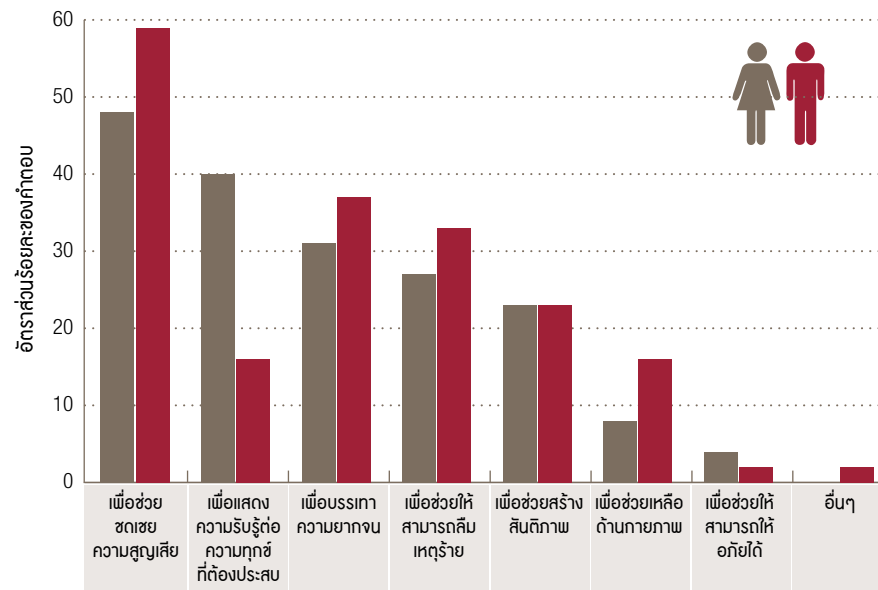
ศาลเคลื่อนที่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก กำลังนำความยุติธรรมมาสู่ผู้หญิง ด้วยการดำเนินการสืบสวนและดำเนินคดีกับผู้ล่วงละเมิดอย่างรวดเร็ว ในปีพ.ศ. 2553 ศาลเคลื่อนที่ที่ท่าแห่งวินิจัยคดี 186 คดี จากคดีทั้งหมดนี้ มี 115 คดีที่เป็นคดีซับซ้อน และมีการพิพากษาอาชญากรรม 95 คดี โดยมีโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ถึง 20 ปี

ในเดือนกุมภาพันธ์ ปีพ.ศ. 2554 ศาลเคลื่อนที่ประเภทนี้ได้ดำเนินคดีอาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นครั้งแรก และได้สั่งจำคุกทหารเกณฑ์ในข้อหาข่มขืนผู้หญิงและเด็กหญิงกว่า 40 คน สืบเนื่องจากเหตุซึ่งเกิดในพีซีไอที่สปีดาร์ก่อนหน้านั้น

## ดำเนินโครงการช่วยเหลือชดเชยที่ตอบสนองความต้องการของผู้หญิง

ภาพที่ 5: มุมมองของหญิงและชายต่อแนวคิดที่ว่าทำใน การช่วยเหลือชดเชยจึงเป็นสิ่งสำคัญใน ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกากลาง

ผู้หญิงต้องการคำขอโทษและการลงโทษ กับผู้ล่วงละเมิดมากกว่าผู้ชาย



แหล่งที่มา: อ้างอิงจากข้อมูลจาก วินด์และแฟน ปีพ.ศ. 2553ก และ 2553ข

การช่วยเหลือชดเชยเป็นกลไกยุติธรรมที่เน้นผู้ผ่านพ้นความรุนแรงเป็นศูนย์กลางและมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือเป็นการเฉพาะ นับเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ผู้หญิงฟื้นฟูสภาพชีวิต และจิตใจได้ ในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกากลาง ผู้หญิงเล่าว่าการช่วยเหลือชดเชยเป็นสิ่งจำเป็นในการฟื้นตัวจากความสูญเสีย และบรรเทาความยากจน แต่ก็ต้องตระหนักถึงความทุกข์ที่ผู้หญิงต้องประสบด้วย คำบอกเล่าในลักษณะนี้คล้ายคลึงกันในหลายประเทศที่อยู่ในบริบทหลังความขัดแย้ง (ดูภาพที่ 5)

ในขณะที่ชุมชนระหว่างประเทศได้ระดมเงินจำนวน มากให้แก่ศาลระหว่างประเทศและกลไกยุติธรรมใน ระยะเปลี่ยนผ่านอื่นๆ แต่การผลักดันช่วยเหลือให้รัฐ บรรลุหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือชดเชยด้านความ ยุติธรรมยังมีไม่มากเท่าและไม่มากพอ

เพื่อให้ผู้หญิงได้ประโยชน์สูงสุด โครงการช่วยเหลือ ชดเชยจะต้องพิจารณาถึงความรุนแรงทางเพศ และความรุนแรงอื่นเนื่องมาจากในเพศภาวะในทุกรูปแบบ และรวมถึงมาตรการระดับบุคคล ชุมชน และเชิง สัญลักษณ์ ตลอดจนการเข้าถึงบริการและการคืนที่ดิน

ในซีเรียราสีออน คณะกรรมการเพื่อการปฏิวัติงานด้าน สังคม (National Commission for Social Action) อันเป็นหน่วยงานรัฐที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน สหประชาชาติเพื่อยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง (United Nations Trust Fund to End Violence against Women) และกองทุนสหประชาชาติเพื่อเสริมสร้างสันติภาพ (United Nations Peacebuilding Fund) กำลังดำเนิน โครงการช่วยเหลือชดเชยให้แก่ผู้หญิงที่ผ่านพ้นความ รุนแรงทางเพศ 650 คน โครงการนี้ออกแบบเพื่อเสริม พลังให้ผู้หญิงกลุ่มนี้ในระยะยาว

จนถึงปัจจุบัน ผู้หญิง 300 คนใน 14 อำเภอในประเทศ ได้รับเงินทุนขนาดเล็กจำนวนหนึ่งและความช่วยเหลือ ในการจัดตั้งธุรกิจขนาดเล็กและการฝึกอบรมทักษะที่ จำเป็น ในเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2554 ณ งานพิธีใน เมืองฟริทาวน์ ผู้หญิง 90 คนแรกได้ผ่านการฝึกอบรม จนจบหลักสูตรต่างๆ เช่น การอ่านเขียน การขับรถ กักขังด้านคอมพิวเตอร์ การทำสบู่ และการแต่งทรงผม

# ใช้ระบบสัดส่วนเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติหญิง

ในประเทศที่จำนวนผู้หญิงในรัฐสภาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มักจะมีกฎหมายใหม่ๆ ที่ส่งเสริมสิทธิผู้หญิงตามมา

จากประเทศเนปาลถึงคอซอวาร์กา จากวันดาถึงสเปน อันเป็นประเทศที่ใช้ระบบสัดส่วนเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติหญิง ได้มีการออกกฎหมายที่มีความก้าวหน้าด้านสิทธิในที่ดิน การจัดความรุนแรงต่อผู้หญิง แผนการดูแลสุขภาพ และการจ้างงาน บ่อยครั้งการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเมื่อผู้หญิงเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งบางครั้งก็ดำเนินการข้ามพรรค เพื่อที่จะให้แน่ใจว่า ความต้องการของผู้หญิง ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่

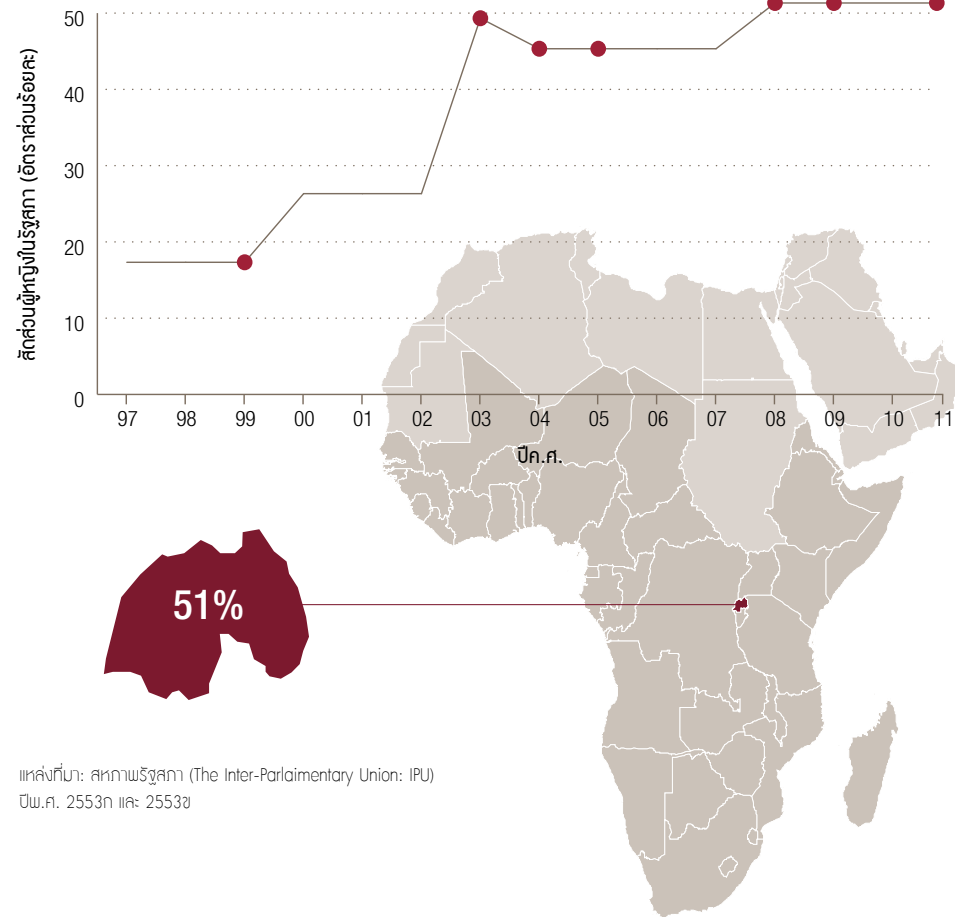
แผนปฏิบัติการปักกิ่ง (The Beijing Platform for Action) เรียกร้องให้เกิดสมดุลระหว่างเพศในหน่วยงานภาครัฐ อนุสัญญา CEDAW บัญญัติให้ใช้มาตรการพิเศษชั่วคราว เช่น การใช้ระบบสัดส่วนเพื่อเพิ่มพลังเสียงของผู้หญิงในการตัดสินใจด้านการเมือง จาก 28 ประเทศที่จำนวนผู้หญิงในรัฐสภาถึงหรือเกินร้อยละ 30 มี 23 ประเทศที่ใช้ระบบสัดส่วน ในหกประเทศที่เพิ่งก้าวพ้นความขัดแย้ง มีจำนวนผู้แทนหญิงเกินร้อยละ 30 แสดงให้เห็นว่าความก้าวหน้าขึ้นอยู่กับเจตนาบรรณทางการเมืองมากกว่าระดับการพัฒนา ประเทศหนึ่งนั้นซึ่งก็คือประเทศวันดา มีจำนวนผู้หญิงในระบบตัวแทนมากที่สุดในโลก (ดูรูปที่ 6)

รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2546 ของวันดามีพันธกิจที่จะ ‘ดำเนินการให้ผู้หญิงได้รับตำแหน่งอย่างน้อยร้อยละ 30 ในหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจ’ และในการเลือกตั้งในปีเดียวกันนั้น จำนวนผู้หญิงที่ได้รับการเลือกตั้งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ สมาชิกสภาหญิงในวันดาดำเนินงานร่วมกันข้ามพรรคในลักษณะภาคี และร่วมมือกับกระทรวงกิจการผู้หญิง และองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูป อันรวมถึงเรื่องมรดก สิทธิในที่ดิน และความรุนแรงต่อผู้หญิง สมาชิกสภาหญิงเหล่านี้ยังร่วมมือกับสมาชิกชายในการออกเดินทางทั่วประเทศเพื่อติดตามการนำกฎหมายที่ดินและมรดกมาปฏิบัติใช้ และช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่สังคมและผู้คนมีต่อสิทธิผู้หญิง

ภาพที่ 6: สัดส่วนผู้หญิงในระบบผู้แทนและการปฏิรูปกฎหมายในวันดา

กฎหมายที่มีความก้าวหน้าในด้านสิทธิผู้หญิงเกิดหลังจากที่จำนวนสมาชิกรัฐสภาหญิงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

- กฎหมายการสืบมรดก (ปีพ.ศ. 2542) ทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศในการรับมรดกและการถือครองทรัพย์สิน
- รัฐธรรมนูญ (ปีพ.ศ. 2546) รองรับหลักการความเสมอภาคระหว่างหญิงชายและการไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนระบุว่าผู้หญิงต้องได้รับตำแหน่งเป็นสัดส่วนอย่างน้อยร้อยละ 30 ในตำแหน่งที่มีอำนาจตัดสินใจในทุกระดับ
- นโยบายที่ดินแห่งชาติ (ปีพ.ศ. 2547) และกฎหมายที่ดิน (ปีพ.ศ. 2548) สร้างความเสมอภาคในการถือครองที่ดินทั้งในทางกฎหมายและทางขนบธรรมเนียม
- ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมความรุนแรงอันเกิดจากเพศภาวะในปีพ.ศ. 2551 และถือว่าการข่มขืนโดยคู่สมรสเป็นอาชญากรรมในปีพ.ศ. 2552
- สมาชิกสภาร้อยละ 51 และผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนครึ่งหนึ่งเป็นผู้หญิง รวมถึงประธานศาล (ปีพ.ศ. 2553)

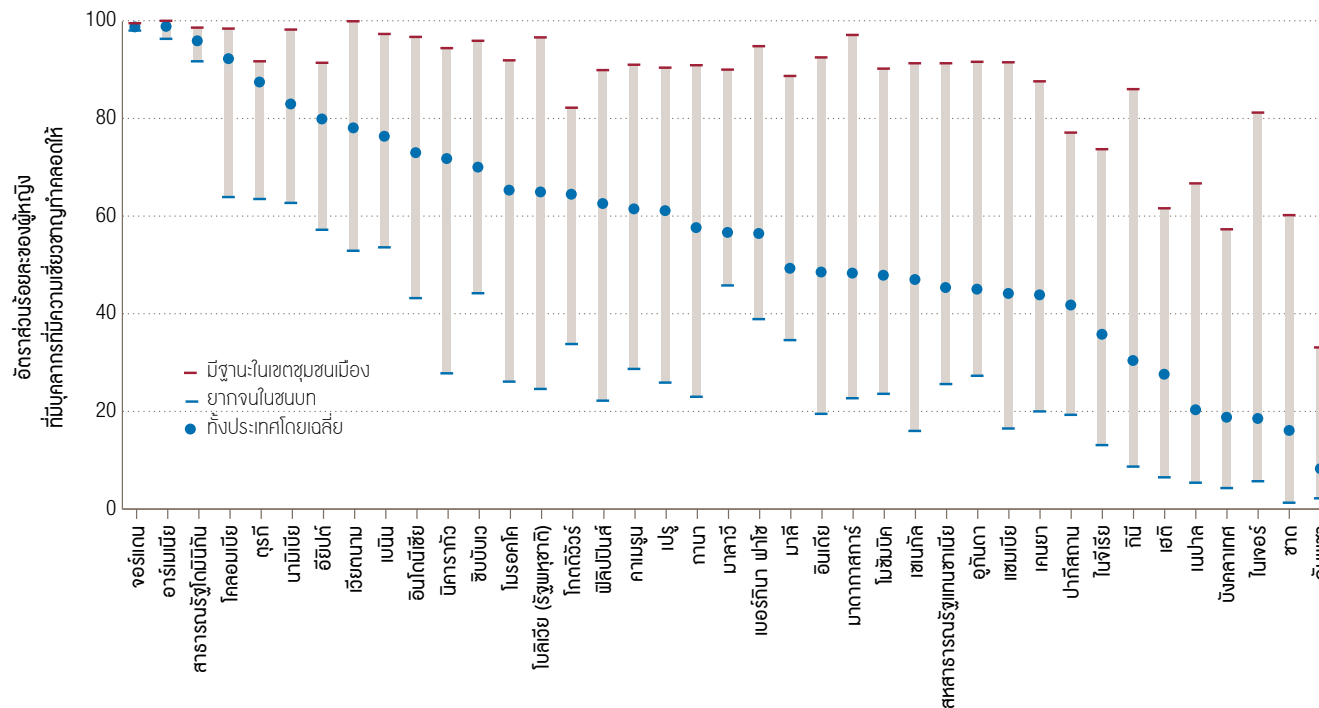


แหล่งที่มา: สภาการัฐสภา (The Inter-Parliamentary Union: IPU) ปีพ.ศ. 2553ก และ 2553ข

# ผลักดันให้ความเสมอภาค ระหว่างเพศเป็นหัวใจหลัก ของเป้าหมายของการ พัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs)

ภาพที่ 7: บุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการทำคลอด  
และผู้หญิงที่มีฐานะในเขตชุมชนเมืองและผู้หญิงยากจนในชนบท

ผู้หญิงยากจนในชนบทมีแนวโน้มที่จะได้รับความช่วยเหลือจากบุคลากรด้านสุขภาพที่มีความเชี่ยวชาญระหว่างการทำคลอดบุตร น้อยกว่าผู้หญิงที่มีฐานะในเขตชุมชนเมืองมาก



แหล่งที่มา: เขกและเอชไอเคนา ปีพ.ศ. 2553 อ้างอิงจากการคำนวณที่สังการโดย UN Women จากฮาร์กอนและคลาเซน ปีพ.ศ. 2553

การทำให้เป้าหมาย MDGs เหล่านี้บรรลุผลนั้นต้องเกิดขึ้นก่อน ผู้หญิงจึงจะเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง หากไม่ได้รับการศึกษา ไม่ตระหนักในสิทธิ และไม่มีอำนาจตัดสินใจ ผู้หญิงมักจะไม่สามารถเรียกร้องสิทธิที่พึงได้ ไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือนำคดีไปสู่ชั้นศาลได้

ถึงแม้ว่าจะเกิดความก้าวหน้าขึ้น เช่น การบรรเทาความยากจน การลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก และการทำให้ประชากรได้รับการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่ข้อมูลแสดงให้เห็นว่าความก้าวหน้าโดยรวมยังคงมีความไม่เสมอภาคระหว่างเพศ ความไม่เสมอภาคด้านรายได้และความไม่เสมอภาคด้านสถานที่

ผู้หญิงและเด็กหญิง โดยเฉพาะกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท มีแนวโน้มน้อยที่สุดที่จะได้รับผลจากความก้าวหน้าที่เกิดขึ้น ผู้คนนับล้านคนยังคงมีชีวิตอยู่อย่างยากจนและอย่างโดดเดี่ยว ตัวอย่างเช่น ผู้หญิงที่ยากจนในชนบทมีแนวโน้มน้อยที่สุดในการเข้าถึงบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการทำคลอด ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันไม่ให้เกิดการเสียชีวิตและเจ็บป่วย เมื่อเปรียบเทียบกับผู้หญิงที่มีฐานะที่อยู่ในเขตชุมชนเมือง (ดูรูปที่ 7)

หรือเพียงอีกสี่ปีข้างหน้าถึงปีพ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นปีเป้าหมายที่จะบรรลุ MDGs เราจึงจำเป็นต้องยุติความอยุติธรรมอันเกิดจากเพศภาวะ/วิถีทางเพศ (Gender-based injustice) ที่กีดขวางไม่ให้ผู้หญิงและเด็กหญิงได้รับโอกาสที่พึงได้ โดยตั้งให้เป็นเป้าหมายหลักของการปฏิบัติงานอื่นๆ ในอนาคต

ตัวอย่างแนวทางการผลักดันให้สิทธิผู้หญิงเป็นหัวใจหลักของ MDGs ที่นำไปปฏิบัติได้จริง ได้แก่ สลับเลิกค่าธรรมเนียมสำหรับการดูแลสุขภาพ ซึ่งมีหลักฐานว่าทำให้ผู้หญิงและเด็กหญิงใช้บริการได้มากขึ้น อันรวมถึงสุขภาพการเจริญพันธุ์ ให้ค่าจ้างและโอนเงินสดเพื่อสนับสนุนให้เด็กหญิงเรียนหนังสือ สนับสนุนให้แต่งงานช้าลงและให้ได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมอันเป็นช่วงปีที่สำคัญยิ่ง จ้างงานผู้หญิงให้ทำงานบริการสาธารณะในด้านหน้า เพื่อให้ผู้หญิงเข้าถึงบริการสาธารณะได้มากขึ้น และเพิ่มพลังเสียงสตรีในการตัดสินใจตั้งแต่ระดับครอบครัวไปจนถึงระดับท้องถิ่น และระดับชาติ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายนั้นสะท้อนถึงความเป็นจริงในชีวิตประจำวันของผู้หญิง

UN Women คือองค์การสหประชาชาติที่มีภารกิจมุ่งส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ และเสริมพลังของผู้หญิง UN Women ดำเนินการส่งเสริม และสนับสนุนผู้หญิงและเด็กหญิง และมีการริเริ่มดำเนินการให้ผู้หญิงทั่วโลกได้รับสิทธิที่พึงได้

UN Women สนับสนุนรัฐภาคีของสหประชาชาติด้วยการจัดตั้งมาตรฐานระดับสากลเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ทั้งยังทำงานร่วมกับรัฐบาล และประชาสังคมในการออกแบบกฎหมาย นโยบาย โครงการ และบริการอื่นจำเป็นต่อการนำมาตรฐานดังกล่าวไปปฏิบัติ UN Women พร้อมที่จะหนุนให้ ผู้หญิงได้มีส่วนร่วมเท่าเทียมกับผู้ชายในทุกด้าน โดยมุ่งเน้นที่ห้าด้านหลัก อันได้แก่ เพิ่มอำนาจความเป็นผู้นำ และการมีส่วนร่วมของผู้หญิง ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง สนับสนุนให้ผู้หญิง มีส่วนร่วมในทุกแง่มุมของกระบวนการส่งเสริมสันติภาพ และความปลอดภัย ยุกระดับสถานะทางเศรษฐกิจของผู้หญิง และผลักดันให้หัวข้อความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นส่วนสำคัญในแผนพัฒนา และงบประมาณแห่งชาติ นอกจากนี้ UN Women ยังได้ประสานงาน และส่งเสริมระบบสหประชาชาติในการดำเนินงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ให้เกิดความคืบหน้าต่อไปอีกด้วย



220 East 42nd Street  
New York, New York 10017, USA  
Tel: 212-906-6400  
Fax: 212-906-6705

<http://progress.unwomen.org>  
[www.facebook.com/unwomen](http://www.facebook.com/unwomen)  
[www.twitter.com/un\\_women](http://www.twitter.com/un_women)  
[www.youtube.com/unwomen](http://www.youtube.com/unwomen)  
[www.flickr.com/unwomen](http://www.flickr.com/unwomen)

UN Women  
สำนักงานภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
ชั้น 5 อาคารสหประชาชาติ ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200  
โทร: +66 2 288 2093  
แฟกซ์: +66 2 280 6030