รายงานการศึกษาเบื้องต้น
การทบทวนนิยาม ความหมาย รูปแบบ และแนวคิดที่เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ

ได้รับการสนับสนุนจาก

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)
Health Systems Research Institute (HSRI)

รายงานการศึกษาเบื้องต้น
การทบทวนนิยาม ความหมาย รูปแบบ และแนวคิดที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ

จัดทำโดย

นายอนรรฆ พิทักษ์ธานิน

นางสาวมนทกานต์ ฉิมมามี

นางสาวปุณณฑรีย์ เจียวิริยบุญญา

ได้รับการสนับสนุนจาก

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)
Health Systems Research Institute (HSRI)

รายนามนักวิจัย

นายอนรรฆ พิทักษ์ธานิน นักวิจัยอิสระ

วุฒิการศึกษา

ปริญญาตรี ศิลปศาสตร์บัณฑิต สาขามานุษยวิทยา
คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร (เกียรตินิยมอันดับ 1)

นางสาวมนทกานต์ ฉิมมามี นักวิจัยอิสระ

วุฒิการศึกษา

ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เกียรตินิยมอันดับ 2)
ปริญญาโท สหสาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นางสาวปุณณฑรีย์ เจียวิริยบุญญา อาจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมศึกษา
คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์
มหาวิทยาลัยนครพนม

วุฒิการศึกษา

ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เกียรตินิยมอันดับ 1 เหรียญทอง)
ปริญญาโท Master of Arts (Liberal Art and Science;
Cultural Anthropology), Northern Illinois University, USA.

บทสรุปผู้บริหาร

(Executive Summary)

รายงานการศึกษาเบื้องต้น

การทบทวนนิยาม ความหมาย รูปแบบ และแนวคิดที่เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ

ได้รับการสนับสนุนจาก

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)
Health Systems Research Institute (HSRI)

บทสรุปผู้บริหาร
(Executive Summary)
รายงานการศึกษาเบื้องต้น
การทบทวนนิยาม ความหมาย รูปแบบ และแนวคิดที่เกี่ยวกับ
การขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ

"การเลือกปฏิบัติ" เป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงทั้งในวงวิชาการและการเคลื่อนไหวทางสังคมมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ในช่วงแรกมีการให้ความสำคัญหลักอยู่ที่กลุ่ม "ผู้หญิง" "เด็ก" "กลุ่มชาติพันธุ์" และ "แรงงานข้ามชาติ" โดยมีประเด็นการผลักดันตั้งแต่การเลือกปฏิบัติในการทำงาน ระบบกฎหมาย สวัสดิการของรัฐ จนถึงการเลือกปฏิบัติที่ปรากฏในโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม การขับเคลื่อนประเด็นการเลือกปฏิบัติของกลุ่มคนดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้เกิดข้อตกลง/กฎหมาย รวมถึงระบบทางกฎหมายที่ป้องกันการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบในระดับระหว่างประเทศและในหลายประเทศ ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1980 ประเด็นการเลือกปฏิบัติได้ขยายครอบคลุมกลุ่ม "คนพิการ" อันเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงในหลายประเทศ อย่างไรก็ดี ในช่วงแรกของการเคลื่อนไหวและผลักดันประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ดูจะจำกัดอยู่ที่ประเด็นของการทำงานการศึกษา และกฎหมายเป็นหลัก ก่อนที่กลางทศวรรษกลางทศวรรษ 1990 "การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ" จะได้เริ่มเคลื่อนมาสู่ประเด็นของการใช้ชีวิตทางสังคม และให้ความสำคัญกับโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรมมากขึ้น เช่นเดียวกับประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง เด็ก และกลุ่มชาติพันธุ์[1]

จากการเคลื่อนไหวต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนต่างๆ ในช่วงเวลาที่กล่าวมา ทำให้ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาได้ปรากฏกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ ที่มีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่สิทธิทางกฎหมาย การทำงาน และชีวิตทางสังคม[2] โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ (United Nations-UN) ที่มีการประกาศ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1979) Convention on the Rights of the Child (1989) Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2007) ที่มีประเทศสมาชิกจำนวนมากทยอยลงนามในข้อตกลงนี้ ในทางเดียวกับ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization—ILO) ที่มีการประกาศอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน สำหรับหญิงและชายที่ทำงานอย่างเดียวกันและเป็นงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน (Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (Worst

---

[1] ดู Vierdag, E. W., *The Concept of Discrimination in International law: with special reference to human rights* (The Hague : Martinus Nijhoff, 1973).

[2] ดู Sally French and John Swain, *Working with disabled people in policy and practice: a social model* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2012), pp. 47-56., European Economic and Social Committee, *Wage Discrimination between Men and Women* (Luxembourg : Office for Official Publications of the E.C., 2001).

Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182:)) และคำประกาศ Disability Discrimination at Work (2007)

สำหรับประเทศไทยประเด็นความสนใจและขับเคลื่อนเกี่ยวกับ “การเลือกปฏิบัติ” ในช่วงเวลาที่ผ่านมาดูจะมีทิศทางเดียวกับการเคลื่อนไหวและผลักดันประเด็นนี้ในระดับโลก ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ไม่เพียงแต่จะปรากฏองค์การพัฒนาเอกชนและกลุ่มคนหรือเครือข่ายที่ผลักดันประเด็นสิทธิและต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนโดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเท่านั้น หากแต่รัฐบาลไทยกฎหมายที่รับรองสิทธิและป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อเด็กและผู้หญิงด้วย อาทิ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว (2550) พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก (2546) และ พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (2550) พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (2550) และ พ.ร.บ. การจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ (2551) เป็นต้น

นอกจากความเคลื่อนไหวในการขับเคลื่อนทางอันนำมาสู่การประกาศใช้กฎหมายป้องกันและต่อต้านการเลือกปฏิบัติแล้ว ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ยังปรากฏงานศึกษาและการวิเคราะห์การเลือกปฏิบัติกับกลุ่มคนและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกา ที่ไม่เพียงแต่สะท้อนให้เห็นถึงกรณีการเลือกปฏิบัติในแต่ละประเทศ หากแต่ยังชี้ให้เห็นถึงสภาพการใช้กฎหมายที่สัมพันธ์กับการเลือกปฏิบัติด้วยเช่นกัน[3]

ในทศวรรษที่ 2000 ได้ปรากฏรายงานของ**คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission)** ชุดหนึ่งที่มีความสำคัญไม่เพียงแต่วิเคราะห์ให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติกับการบังคับใช้กฎหมาย หากแต่เป็นการทบทวนประสบการณ์และปัญหาของการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายในช่วงเวลาที่ผ่านมาอย่างครอบคลุมเกือบทุกแง่มุมและมีการเปรียบเทียบประสบการณ์แต่ละประเทศในภูมิภาค โดยงานศึกษาชิ้นแรก ***Equality, Diversity, and Enlargement: Report on Measures to Combat Discrimination in Acceding and Candidate Countries***[4] เป็นการศึกษาและประเมินประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายการต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติ ใน 13 ประเทศในสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งอยู่ภายใต้พันธกิจประชาคมยุโรป (European Commission) ได้แก่ บัลแกเรีย ไซปรัส สาธารณรัฐเชค เอสโตเนีย อังการี ลัทเวีย ลิทัวเนีย มัลธา โปแลนด์ โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลเวเนีย และตุรกี โดยโครงการศึกษานี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001-2006 เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระดับชุมชนในกลุ่มประเทศสมาชิกเพื่อต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติ

---

[3] European Commission, *Disability and non-discrimination law in the European Union: An analysis of disability discrimination law within and beyond the employment.* (European Commission, 2009). M. V. Lee Badgett and Jefferson Frank, *Sexual Orientation Discrimination: an international perspective* (New York : Routeldge, 2007)., Barbara A. Gutek and Margaret S. Stockdale, "Sex discrimination in employment ," *Employment Discrimination Litigation : behavioral, quantitative and legal perspectives.* (San Francisco : Jossey-Bass, 2005).

[4] European Commission, *Equality, diversity and enlargement,* (Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2003).

การเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปมีทิศทางสำคัญในการพิจารณา (EC Directives) อยู่สองด้านคือ การเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ ศาสนาหรือความเชื่อ อายุ ความพิการและเพศสภาพโดยทั้งหมดนี้รวมอยู่ในข้อกฎหมายการต่อต้านการเลือกปฏิบัติตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 จากผลการศึกษาปรากฏว่าใน 13 ประเทศไม่มีประเทศใดเลยที่ปฏิบัติตาม Directives อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ดี ประเทศกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่ในกระบวนการการเตรียมความพร้อมในการป้องกันการเลือกปฏิบัติตาม Directives และบางประเทศปฏิบัติตามบางส่วน รายงานฉบับนี้ยังเน้นย้ำว่าในกลุ่มประเทศนี้เสนอข้อโต้แย้งว่าประเด็นและทิศทางการเลือกปฏิบัติไปไกลเกินกว่าการพิจารณาพื้นฐานที่ระบุไว้ของประชาคมยุโรป

ตัวอย่างกลุ่มประเทศที่ดำเนินตาม EC Directives ได้บางส่วน ได้แก่ โรมาเนีย สโลวาเกีย ลัทเวีย สโลวาเนีย ลิทัวเนียและมัลทา ถูกระบุว่าการดำเนินตาม EC Directives ยังเป็นเพียงแค่ “ขั้นแรก” โดยแต่ละประเทศมีจุดเน้นหรือให้ความสำคัญในการดำเนินตามทิศทาง EC Directives แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของฝ่ายนิติบัญญัติและกลไกทางรัฐสภาในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือประเทศสโลเวเกียและลัทเวีย แม้จะได้รับการสนับสนุนจากการเลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กฎหมายว่าด้วยเรื่องของการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเพศสภาพ (sexual orientation) ได้ถูกลบไป/ตกไป ภายหลังจากผ่านกระบวนการพิจารณาทางรัฐสภา (Parliamentary process)

ต่อมาในปี 2007 ได้ปรากฏงานศึกษา ***Tracking Multiple Discrimination: Practices, Policy, and Laws***[5] อันเป็นการต่อยอดข้อเสนอจากงานศึกษาชิ้นแรกในปี 2003 ที่เสนอข้อโต้แย้งว่ากระเด็นการเลือกปฏิบัติได้กินขอบเขตไปไกลกว่าที่ระบุไว้ใน EC Directives ทั้งนี้ “ความหลากหลายในการเลือกปฏิบัติ” (Multiple Discrimination) นั้นควรได้รับการกล่าวถึงเช่นกัน นอกจากนั้นยังระบุว่า คนกลุ่มน้อยผู้หญิง (Minority women) รวมถึงการเลือกปฏิบัติที่นอกเหนือจากที่ทำงานและวิชาชีพ (outside employment and occupation) นอกจากนั้นรายงานฉบับนี้เสนอว่าขณะนี้ยังขาดข้อมูลการต่อต้านการเลือกปฏิบัติที่มากกว่าที่ระบุไว้ใน Article 13 directives โดยเน้นความหลากหลายของชุดประสบการณ์ที่แตกต่างหลากหลายของแต่ละปัจเจกและของแต่ละกลุ่ม โดยอาศัยเครื่องมือและกลยุทธ์ต่าง เช่น การทำวิจัย นิติบัญญัติ การตระหนักถึงการเลือกปฏิบัติที่มีมากขึ้น การจัดอบรมและการและศึกษา การเก็บข้อมูล และการเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่หลากหลาย

นอกจากนี้ยังปรากฏงานศึกษา ***Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands***[6] ที่เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงสถิติที่มีการ

---

[5] European Commission, *Tackling multiple discrimination : Practices, policies and laws*, (Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007).

[6] European Commission, *Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination with the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands* (Luxembourge : Office for Official Publications of the EC, 2004).

พัฒนาอย่างเป็นระบบในประเด็นที่เกี่ยวข้องการการเลือกปฏิบัติในเชิงเปรียบเทียบของประเทศอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักรและเนเธอร์แลนด์ อาศัยข้อมูลเชิงสถิติที่บ่งชี้ถึงระดับการเลือกปฏิบัติ ระเบียบวิธีวิจัยและตัวชี้วัดถึงความมีประสิทธิผลของนโยบายต่อต้านการเลือกปฏิบัติและการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองและประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศซึ่งมีผลต่อการก่อตัวของการต่อต้านการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันไป โดยรวมถึงการปรับใช้กลยุทธ์ที่หลากหลาย ระยะ เวลาดำเนินการ กฎหมายรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนการต่อต้านการเลือกปฏิบัติในแต่ละประเทศ การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ที่เหมาะสม รวมถึงการให้ความสำคัญกับหน่วยงานต่าง (agencies) ที่มีหน้าที่คอยสอดส่องดูแล (monitor)การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย ได้ปรากฏการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการเลือกปฏิบัติอยู่พอสมควร ทั้งในประเด็นเกี่ยวกับเพศ กลุ่มชาติพันธุ์ เด็ก และคนพิการ โดยเป็นการศึกษาทั้งในเชิงของปรากฏการณ์**<u>การถูกเลือกปฏิบัติในระดับมหภาค</u>** ดังใน งานศึกษาของ ฉัตรมณี ข้อเพชร ***เรื่องการเลือกปฏิบัติทางเพศด้านค่าจ้างในประเทศไทย***[7] ที่ชี้ให้เห็นความไม่เท่าเทียมกันด้านค่าจ้างของแต่ละกลุ่มเพศและอายุ ***งานศึกษาการเลือกปฏิบัติต่อสตรีไทยตามกฎหมาย : ศึกษากรณีการบวชภิกษุณี ตามหลักพุทธศาสนาในประเทศไทย***[8] โดย พรพรรณ จัยสิทธิ์ ที่สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดและการเลือกปฏิบัติทางกฎหมายต่อผู้หญิง งานศึกษาของธีรนันท์ ขาวเผือก ***เรื่องการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 : ศึกษากรณี คนพิการ***[9] ที่ชี้ให้เห็นช่องว่างของกฎหมายที่ไม่มีการบัญญัติรับรองการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายชั้นรอง และ***งานศึกษาปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงานคนพิการ***[10] ของลัคนาวดี สายมิตร ที่ชี้ให้เห็นประเด็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานคนพิการในเชิงกฎหมาย **<u>การศึกษาในเชิงของปรากฏการณ์เฉพาะกลุ่มและพื้นที่</u>** เช่นในการศึกษา***เรื่อง การพัฒนาระบบบริการสุขภาพและสังคมในกลุ่มชายที่เพศสัมพันธ์กับชายและสาวประเภทสองที่ได้รับผลกระทบจากการตีตรา การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงด้วยเหตุปัจจัยด้านเพศสภาวะ : กรณีศึกษานำร่องพื้นที่เมืองพัทยา***[11] การศึกษาของสิราวรรณ บุญชู ***เรื่องการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสตรีในธุรกิจประเภท***

---

[7] ฉัตรมณี ข้อเพชร, "การเลือกปฏิบัติทางเพศด้านค่าจ้างในประเทศไทย," *วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

[8] พรพรรณ จัยสิทธิ์ , "การเลือกปฏิบัติต่อสตรีไทยตามกฎหมาย : ศึกษากรณีการบวชภิกษุณี ตามหลักพุทธศาสนาในประเทศไทย," *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2547).

[9] ธีรนันท์ ขาวเผือก, "การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540: ศึกษากรณี คนพิการ," *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553).

[10] ลัคนาวดี สายมิตร, "ปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงานคนพิการ," *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2553).

[11] สมาคมนักประชากรไทย, *การพัฒนาระบบบริการสุขภาพและสังคมในกลุ่มชายที่เพศสัมพันธ์กับชายและสาวประเภทสองที่ได้รับผลกระทบจากการตีตรา การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงด้วยเหตุปัจจัยด้านเพศสภาวะ : กรณีศึกษานำร่องพื้นที่เมืองพัทยา* (กรุงเทพฯ : สมาคมนักประชากรไทย, 2551).

ธนาคาร[12] ที่ศึกษาการลักษณะการเลือกปฏิบัติทางในแง่ของการมอบหมายงาน การเลื่อนตำแหน่งงาน และการให้อิสระต่อการตัดสินใจของกลุ่มเป้าหมาย โดยการศึกษาการเลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มและพื้นที่นี้ส่วนใหญ่จะใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีงานอีกกลุ่มหนึ่งที่**ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของไทยและต่างประเทศ**ด้วย ดังตัวอย่างเช่น งานศึกษาของอธิป จันทนโรจน์ เรื่อง ***การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย***[13] ที่ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายไทยยังไม่บรรลุหลักแห่งความเสมอภาคและการป้องกันการเลือกปฏิบัติเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ

แม้การศึกษาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยจะมีอยู่พอสมควร หากแต่งานวิจัยเกือบทั้งหมดดูจะมีลักษณะที่หากมุ่งเน้นอย่างหนึ่งอย่างใดไปในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมหรือกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ปรากฏการศึกษาที่ชี้ให้เห็นสัมพันธภาพระหว่างกฎหมายและปรากฏการณ์หรือการปฏิบัติทางสังคม รวมถึงการทบทวนประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายดังที่ปรากฏในงานศึกษาในกลุ่มประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกา ในทางเดียวกัน แม้จะปรากฏงานศึกษาเปรียบเทียบการเลือกปฏิบัติระหว่างไทยกับต่างประเทศ หากแต่ก็เป็นการเปรียบเทียบในเชิงหลักของกฎหมายเท่านั้น โดยมิได้ให้ความสำคัญกับปรากฏการณ์ทางสังคมที่สัมพันธ์กับการใช้กฎหมาย และความสัมฤทธิ์ผลของการใช้กฎหมายที่ปรากฏในต่างประเทศ

จากที่กล่าวมาการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่สะท้อนให้เห็นภาพของสัมพันธภาพระหว่างกฎหมายและปรากฏการณ์ทางสังคม รวมถึงการทบทวนและเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติของไทย กับกฎหมายและประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายในต่างประเทศจึงมีความสำคัญไม่เพียงแต่จะเป็นพื้นฐานให้กับการศึกษาประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อไปในอนาคต และเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของสารัตถะเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติระหว่างกฎหมายไทยกับต่างประเทศที่มีพัฒนาการของการป้องกันและการต่อต้านการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเท่านั้น หากแต่ยังจะมีส่วนช่วยให้เห็นข้อจำกัดทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในประเทศ รวมถึงแนวโน้มของปัญหาและช่องว่างทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นอันสะท้อนผ่านแม่แบบประสบการณ์ในต่างประเทศ อันจะมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการวางรากฐานในการขับเคลื่อนเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติในปัจจุบันและที่อาจปรากฏขึ้นในอนาคตอันใกล้

1.1 วัตถุประสงค์

1.) ทบทวนนิยาม มโนทัศน์ และแนวคิดทางสังคมที่อยู่เบื้องหลังข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศในภูมิภาคที่เกี่ยวกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

---

[12] สิราวรรณ บุญชู ,"การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสตรีในธุรกิจประเภทธนาคาร,"*วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2544).

[13] อธิป จันทนโรจน์,"การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย," *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

2.) ศึกษาสถานการณ์ปัญหาการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย รวมถึงกรณีการเลือกปฏิบัติในเชิงลึกในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย
3.) ทบทวนและสังเคราะห์กฎหมายและข้อตกลงในปัจจุบันที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในแต่ละกลุ่มเป้าหมายของประเทศไทยและในประเทศภูมิภาค ASEAN ที่มีการผลักดันการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ รวมถึงทบทวนกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติที่อยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติม
4.) เปรียบเทียบประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติในกลุ่มประเทศยุโรปและอเมริกาเหนือ กับประเทศไทย

ผลการศึกษา

จากการศึกษาเบื้องต้นเพื่อทบทวนภาพรวมของกฎหมาย ข้อตกลง และหลักปฏิบัติ ตลอดจนสภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง ทั้งของประเทศไทย ประเทศในยุโรป อเมริกาเหนือ และบางส่วนของเอเชีย รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ ดังที่นำเสนอมาในบทที่ 1 ถึง 4 ชี้ให้เห็นภาพรวมทางแนวคิด กลไกการทำงาน การปฏิบัติใช้ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคโดยสังเขปของกฎหมายและข้อตกลงเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติกลุ่มคนต่างๆ อันพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

กรอบแนวคิด จากการศึกษาพบว่าการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและความสำคัญอย่างมากในปัจจุบันทั้งในระดับประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ โดยกรอบคิดหลักของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในปัจจุบันดูจะครอบคลุมตั้งแต่การเลือกปฏิบัติฯ ในทางตรงหรือการละเมิด/ลิดลอน/ปฏิเสธสิทธิและความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย จนถึงการเลือกปฏิบัติในทางออมที่หมายรวมนัยยะของการมีอุปสรรคและการกีดกันในการใช้ชีวิตทางสังคม รวมถึงการมีทัศนคติในทางลบต่อกลุ่มคนต่างๆ

ในส่วนของประเทศไทย แม้จะไม่ปรากฏกฎหมายที่เน้นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ เป็นเป้าหมายหลักสำคัญ หากแต่กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตจำนวนหนึ่งได้ปรากฏตัวบทและสะท้อนให้เห็นถึงขอบเขตที่ครอบคลุมการขจัดการเลือกปฏิบัติด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่าการที่ประเทศไทยไม่ปรากฏกฎหมายที่เน้นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ โดยตรง แต่ปรากฏกฎหมายในลักษณะสนับสนุนคุณภาพชีวิต สิทธิ และความเท่าเทียม ส่วนหนึ่งจะมีสาเหตุมาจากประสบการณ์เชิงประวัติศาสตร์ของสังคมไทยที่ไม่เคยผ่านสถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงหรือการเลือกปฏิบัติอย่างรุนแรงต่อบางกลุ่มคนเฉกเช่นที่ปรากฏในสังคมตะวันตกหลายแห่ง นอกจากนี้ยังมีความเป็นไปได้เช่นเดียวว่าแนวทางในการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในบางประเด็นอาจจะมีส่วนที่ขัดแย้งกับบรรทัดฐานของสังคมไทย ยกตัวอย่างเช่น ในประเด็นของผู้หญิงกับหลักปฏิบัติทางศาสนาหรือการเข้าถึงพื้นที่ทางศาสนา เป็นต้น

กลไกทางกฎหมาย การศึกษาได้ชี้ให้เห็นภาพรวมของกลไกทางกฎหมายที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของกฎหมายว่า ในประเทศไทยหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติแล้วในปัจจุบัน จะมีการกำหนดหรือจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลและผลักดันการขจัดการเลือกปฏิบัติและเป้าประสงค์ของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น **สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ** และ**สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ** ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานในสังกัด**กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** นอกจากนี้ยังปรากฏภารพหน้าที่ในบางกฎหมายเป็นของ**กระทรวงยุติธรรม**และ**สำนักงานตำรวจแห่งชาติ**โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับความรุนแรงและระบบยุติธรรม ในทางเดียวกัน นอกจากจะปรากฏหน่วยงานในฝ่ายบริหารแล้ว ในฝ่ายนิติบัญญัติยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน อาทิ **คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาสของวุฒิสภา** และ **คณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการของรัฐสภา** เป็นต้น

กลไกลและหน่วยงานที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนประเด็นและเป้าประสงค์ทางกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติของประเทศไทยนี้ดูจะมีความแตกต่างกับในต่างประเทศโดยส่วนใหญ่ที่มีการขับเคลื่อนประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ในต่างประเทศจะมีการจัดตั้ง “องค์กรอิสระ” ขึ้นมาเป็นหลักในฐานะผู้บังคับใช้และขับเคลื่อนกฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ โดยถึงแม้ประเทศไทยจะปรากฏว่ามีการจัดตั้ง**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** ที่มี**คณะอนุกรรมการปฏิบัติการยุทธศาสตร์ด้านเด็ก สตรี คนพิการ และความเสมอภาคของบุคคล** ในฐานะองค์กรอิสระที่ดูแลเกี่ยวกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ หากแต่องค์กรดังกล่าวนี้ดูจะมีลักษณะของ “องค์กรเชิงรับ” มากกว่าที่จะเป็น “องค์กรเชิงรุก” ที่ทำหน้าที่ทั้งการรับเรื่องร้องเรียนการขจัดการเลือกปฏิบัติ และมีหน้าที่ในการผลักดันประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ในแง่นี้ส่งผลให้การขับเคลื่อนประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติในบางกรณียังไม่บรรลุผลเท่าที่ควรซึ่งส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารและการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร ในทิศทางเดียวกัน การที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติบางประเด็นหรือกับกลุ่มคนต่าง ๆ ก็เป็นอุปสรรคที่ส่งผลต่อการขาดบูรณาการประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติและการขจัดการเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มคนเช่นกัน

การบังคับใช้กฎหมาย จากภาพรวมที่ได้จากการศึกษาได้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติของไทยค่อนข้างมีเนื้อหาที่ทัดเทียมและครอบคลุมเมื่อเทียบกับกฎหมายในประเทศที่มีการขับเคลื่อนประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ อย่างเป็นรูปธรรม และข้อตกลงขององค์กรระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยดูจะยังไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ทั้งในระดับการ “บังคับ” ใช้กฎหมายให้ครอบคลุมอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระตุ้นเตือนให้เกิด “การเปลี่ยนแปลงทัศนติ” ของสังคมได้ โดยในบางกรณีได้สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐเป็นผู้กระทำการเลือกปฏิบัติฯ เอง

ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ตัวอย่างเช่น การสร้างเครื่องกีดขวางหรือการปรับสภาพทางกายภาพของเมืองที่ไม่รองรับการใช้ชีวิตอย่างอิสระของทุกกลุ่มคน เป็นต้น

แม้ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพนี้จะเป็นปัญหาที่สามารถพบได้ในต่างประเทศด้วยเช่นกัน หากแต่ในต่างประเทศปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายดูจะอยู่ในลักษณะที่เกิดจากสำนักหรือทัศนคติของบางกลุ่มคนที่ต่อต้านและเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนต่างๆ หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อมในพื้นที่เฉพาะอันเกิดจากทัศนคติในทางลบ อาทิ การกีดกันในสถานทำงานหรือการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมในบางลักษณะในสถานศึกษา ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศดูจะมีความครอบคลุมและบรรลุผลอย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ลักษณะทางกายภาพของสังคม การเข้าถึงข้อมูล จนถึงบริการสาธารณะและราชการต่างๆ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาเบื้องต้น

จากสรุปภาพรวมของการทบทวนกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ โดยเบื้องต้น ดังที่กล่าวมาได้สะท้อนให้เห็นปัญหาและอุปสรรคพื้นฐานของการขจัดการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยที่นำไปสู่ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเพื่อเป็นรากฐานสำหรับการผลักดันประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ และการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไปในอนาคต ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะประการที่ 1 : การสร้างทัศนคติในทางบวกและความตระหนักของสังคมต่อการขจัดการเลือกปฏิบัติ

จากการศึกษาเบื้องต้นได้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายในทุกระดับที่เกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติของไทยค่อนข้างมีเป้าประสงค์และสารัตถะที่ครอบคลุมประเด็นทางด้านสิทธิ ความเท่าเทียม และการขจัดการเลือกปฏิบัติ รวมถึงมีความ “ก้าวหน้า” เมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาค อย่างไรก็ดี ประเทศไทยดูจะประสบปัญหาสำคัญจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพอันส่งผลให้เป้าประสงค์ของกฎหมายไม่สามารถบรรลุได้อย่างทั่วถึงและเป็นรูปธรรม ซึ่งพื้นฐานสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากการที่สังคมไทยส่วนใหญ่ อันหมายรวมตั้งแต่ประชาชนทั่วไป จนถึงผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ยังคงมีทัศนคติในทางลบและไม่ตระหนักต่อความสำคัญในการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ และการสร้างความเท่าเทียมในการใช้ชีวิตของทุกกลุ่มคน อีกทั้งบรรทัดฐานทางสังคมของไทยที่เต็มไปด้วยความอะลุ้มอล่วยก็ได้ทำให้กฎหมายยังไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติใช้อย่างเต็มความสามารถ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ การปรับเปลี่ยนหรือการสร้างทัศนคติและความตระหนักของสังคมให้เห็นความสำคัญของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ และความเท่าเทียมในการใช้ชีวิตทางสังคมมีความจำเป็นในฐานะพื้นฐานที่รองรับตัวบททางกฎหมาย และทำให้สารัตถะทางกฎหมายมีบรรลุเป้าประสงค์ที่แท้จริง

ข้อเสนอแนะประการที่ 2 : การสร้างกลไกเพื่อบูรณาการประเด็นที่คาบเกี่ยวในแต่ละกลุ่มคน

การเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมในบางประเด็นได้สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนและความคาบเกี่ยวกับหลายกลุ่มคน อย่างไรก็ดี โครงสร้างหรือกลไกในการบังคับใช้กฎหมายดูเหมือนว่าจะตั้งอยู่บนพื้นฐานและขอบเขตเฉพาะกลุ่มคน อาทิ คนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง เป็นหลัก ส่งผลให้เกิดการขาดบูรณาการในประเด็นที่รอบด้าน และความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและผลักดันการขจัดการเลือกปฏิบัติและการสร้างความเท่าเทียม ยกตัวอย่างเช่น ในประเด็นการศึกษาที่มีความคาบเกี่ยวโดยเฉพาะทั้งผู้หญิง เด็กและคนพิการ หรือประเด็นการใช้ชีวิตและอุปสรรคทางกายภาพในการใช้ชีวิตที่คาบเกี่ยวโดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุและคนพิการ นอกจากนี้ การบูรณาการประเด็นที่คาบเกี่ยวกับแต่ละกลุ่มคนยังจะเป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดการสร้างความตระหนักในวงกว้างกว่าการขับเคลื่อนเพียงประเด็นเฉพาะกลุ่มคนอย่างแยกขาดกับคนกลุ่มอื่นด้วยเช่นเดียวกัน

ในแง่นี้ การสร้างสภาพการบูรณาการประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติที่มีความซับซ้อนและคาบเกี่ยวดังกล่าว จึงควรมีหน่วยงานหรือองค์กรเฉพาะกิจ อันประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องขึ้นมาดูแล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การบูรณาการการดำเนินงาน และการลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะประการที่ 3: การสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างครอบคลุม

แม้จะปรากฏงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นของการขจัดการเลือกปฏิบัติอยู่บ้างในอดีต หากแต่งานศึกษาส่วนใหญ่ดูจะอยู่ในลักษณะของงานศึกษาในเชิงภาพรวมโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือนโยบายเป็นหลัก โดยยังแทบไม่ปรากฏงานศึกษาเพื่อทำความเข้าใจประเด็นการเลือกปฏิบัติและการขจัดการเลือกปฏิบัติในเชิงลึกและเฉพาะประเด็น ในแง่นี้ส่งผลให้ประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยยังไม่ถูกยิบหยกขึ้นมาถกเถียงหรือแลกเปลี่ยนกันเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นด้านสิทธิและความเท่าเทียมที่เริ่มมีการขยายการถกเถียงที่ขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง และปรากฏผลงานการวิจัยในเชิงลึกเฉพาะประเด็นและงานแปลเชิงวิชาการออกมาอย่างต่อเนื่อง

จากสภาพทางวิชาการดังกล่าวนี้ จึงควรมีการดำเนินการสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของทุกกลุ่มคน อย่างเชื่อมโยงและบูรณาการทั้งในมิติเชิงกฎหมาย สังคมวัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจ ตลอดจนทั้งในระดับกว้างครอบคลุมทั้งประเทศและระดับเฉพาะพื้นที่ เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพของการเลือกปฏิบัติและประสิทธิผลของการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างครอบคลุม รวมถึงควรสนับสนุนการวิจัยในประเด็นที่มีความซับซ้อนและคาบเกี่ยวของแต่ละกลุ่มคน เพื่อให้เห็นภาพของอุปสรรคและแนวทางของการบูรณาการการขับเคลื่อนการขจัดการเลือกปฏิบัติอันจะเป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติใช้ต่อไป นอกจากนี้ยังควรเชื่อมโยงการศึกษาประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติเข้ากับประเด็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคมและสิทธิอื่นๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ในส่วนขององค์กรสนับสนุนการวิจัยนั้นควรเปิดให้เกิดการมีส่วนร่วมขององค์กรที่มีความหลากหลายและเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการผลักดันประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติเพื่อที่มีความรู้จากการศึกษาจะสามารถนับไปปรับใช้และแปรสภาพเป็นนโยบายหรือแผนงานที่เป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1.ควรมีการศึกษาตัวอย่างการแก้ปัญหาหรือการขจัดการเลือกปฏิบัติตามกลุ่มประชากรในต่างประเทศ โดยอาศัยมาตรการทางสังคม นโยบายรัฐ และกฎหมาย รวมถึงควรมีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะแยกตามกลุ่มประชากรในรายงานแต่ละเรื่อง

2. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการเลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพทางมานุษยวิทยา (Anthropological Research) เพื่อให้ได้ผลการศึกษาเชิงลึกในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย สะท้อนจุดแข็งและจุดอ่อนที่ชัดเจนของปัญหาการเลือกปฏิบัติในแต่ละกรณี นอกจากนี้ ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรแยกการวิเคราะห์ระหว่างปัญหาการเลือกปฏิบัติกับปัญหาการเข้าถึงสิทธิของประชากรเป้าหมายในแต่ละกลุ่ม

3. ควรมีการศึกษาในเชิงลึกเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย โดยมีการประเมินองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานดังกล่าวตามกฎหมาย รวมถึงศึกษาวิเคราะห์ถึงบริบทแวดล้อมที่จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติ เช่น การสนับสนุนของภาครัฐต่อการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินงานในด้านนี้ เป็นต้น

4. ในการศึกษาครั้งต่อไปควรเพิ่มมิติในเชิงพื้นที่ซึ่งเป็นบริบทสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแบบเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น เช่น การศึกษาการเลือกปฏิบัติในสถานศึกษา การศึกษาการเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน เป็นต้น

บทคัดย่อ

รายงานการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการทบทวนนิยาม ความหมาย รูปแบบ และแนวคิดที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ **หนึ่ง** ทบทวนนิยาม มโนทัศน์ และแนวคิดทางสังคมที่อยู่เบื้องหลังข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศในภูมิภาคที่เกี่ยวกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน **สอง** ศึกษาสถานการณ์ปัญหาการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย รวมถึงกรณีการเลือกปฏิบัติในเชิงลึกในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย **สาม** ทบทวนและสังเคราะห์กฎหมายและข้อตกลงในปัจจุบันที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในแต่ละกลุ่มเป้าหมายของประเทศไทยและในประเทศภูมิภาค ASEAN ที่มีการผลักดันการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ รวมถึงทบทวนกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติที่อยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติม และ**สี่** เปรียบเทียบประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติในกลุ่มประเทศยุโรปและอเมริกาเหนือ กับประเทศไทย

หลังจากการทบทวนภาพรวมของประเด็นทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อกลุ่มคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ โดยสังเขปแล้วสามารถจำแนกข้อค้นพบได้ดังต่อไปนี้ **หนึ่ง** การขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อทุกกลุ่มคน ทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจและความสำคัญจากทั้งองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรระดับภูมิภาค และประเทศในยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชียบางส่วนที่ได้มีการผลักดันและขับเคลื่อนการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม **สอง** ประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในประเทศไทยเป็นสิ่งที่ได้รับการระบุไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแต่ละกลุ่มคน อย่างน้อยตั้งแต่พุทธทศวรรษ 2540 รวมถึงมีเป้าประสงค์และกรอบคิดที่สอดคล้องกับองค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศที่มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏว่ามีการหยิบยกการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ เป็นประเด็นหลักของกฎหมายแต่อย่างใด **สาม** ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการขจัดการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากพอ ทั้งนี้สาเหตุดังกล่าวมีพื้นฐานสำคัญมาจากการที่คนส่วนใหญ่และผู้บังคับใช้กฎหมายในสังคมไทยยังไม่มีความตระหนักเกี่ยวกับความเท่าเทียมและการขจัดการเลือกปฏิบัติมากเพียงพอ และ**สี่** ประเทศไทยยังขาดการบูรณาการประเด็นของการขจัดการเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มคนต่างๆ และการผลักดันประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติตามบทบัญญัติทางกฎหมายยังอยู่ในหน่วยงานของทางราชการเป็นสำคัญมิได้มีลักษณะของการผลักดันผ่านองค์กรอิสระเฉกเช่นในต่างประเทศ

จากข้อค้นพบจากการทบทวนภาพรวมโดยสังเขปดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและผลักดันการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อไปในอนาคตใน 3 ประการหลัก ดังนี้ **ประการแรก** ควรมีการผลักดันการสร้างทัศนคติในทางบวกและความตระหนักของสังคมต่อการขจัดการเลือกปฏิบัติ **ประการที่สอง** ควรมีการสร้างกลไกเพื่อบูรณาการประเด็นที่คาบเกี่ยวในแต่ละกลุ่มคน และ**ประการที่สาม** ควรมีการสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างครอบคลุม

สารบัญ

เรื่อง		หน้า
	บทคัดย่อ	
บทที่ 1	**บทนำ**	**1**
	1.1 หลักการและเหตุผล	**1**
	1.2 วัตถุประสงค์	**6**
	1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	**6**
	1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	**7**
บทที่ 2	**นิยาม มโนทัศน์และแนวคิดทางสังคมที่อยู่เบื้องหลังข้อตกลงระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศในภูมิภาคที่เกี่ยวกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติฯ**	**12**
	2.1 นิยามและมโนทัศน์ของกระบวนทัศน์ “เลือกปฏิบัติ”ฯ	**12**
	2.2 แนวคิดทางสังคมที่อยู่เบื้องหลังข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมาย	**15**
	2.3 กฎหมาย ข้อตกลง และหลักปฏิบัติขององค์กรระหว่างประเทศและในต่างประเทศ ที่เกี่ยวเนื่องกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิงแยกตามกลุ่มคน	**26**
	2.3.1 คนพิการ : กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการขององค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ	**27**
	2.3.2 เด็กและผู้สูงอายุ : กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อเด็กและผู้สูงอายุขององค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ	**38**
	2.3.2.1 กรอบคิดการเลือกปฏิบัติทางอายุ (Age Discrimination)	**38**
	2.3.2.2 เด็ก: กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อเด็ก	**38**
	2.3.2.3 ผู้สูงอายุ: กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อผู้สูงอายุ	**58**
	2.3.3 ผู้หญิง : กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อผู้หญิงขององค์การระหว่าง	**69**

ประเทศและต่างประเทศ
สรุปท้ายบทที่ 2 81
บทที่ 3 ภาพรวมกฎหมายว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อ คนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ ของประเทศไทย 83
3.1 ภาพรวมของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติและภาพรวมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ 84
3.1.1 ภาพรวมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาสิทธิคนพิการและการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในประเทศไทย 84
3.1.2 ภาพรวมข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ 89
3.2 ผู้สูงอายุ: ภาพรวมของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติและภาพรวมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในประเทศไทย 98
3.2.1 ภาพรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาสิทธิผู้สูงอายุปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายแม่บทและกฎหมายย่อยต่าง ๆ 99
3.2.2 ภาพรวมข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ 109
3.3 เด็ก: ภาพรวมของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติและภาพรวมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อเด็กในประเทศไทย 117
3.3.1 ภาพรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาสิทธิเด็กที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายแม่บทและกฎหมายย่อยต่าง ๆ 118
3.3.2 ภาพรวมข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก 134
3.4 ผู้หญิง : ภาพรวมของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติและภาพรวมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในประเทศไทย 143
3.4.1 ภาพรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาสิทธิผู้หญิงปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายแม่บทและกฎหมายย่อยต่าง ๆ 143
3.4.2 ภาพรวมข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิง 149
สรุปท้ายบทที่ 3 156

บทที่ 4	**การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในต่างประเทศ กับประเทศไทย**	**159**
	4.1 คนพิการ : การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ในต่างประเทศ กับประเทศไทย	**159**
	4.2 ผู้สูงอายุ : การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ในต่างประเทศ กับประเทศไทย	**166**
	4.3 เด็ก : การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเด็กในต่างประเทศ กับประเทศไทย	**177**
	4.4 ผู้หญิง : การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในต่างประเทศ กับประเทศไทย	**187**
	สรุปท้ายบทที่ 4	**195**
บทที่ 5	**สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ**	**197**
	บรรณานุกรม	**203**
	ภาคผนวก	

บทที่ 1
บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

"การเลือกปฏิบัติ" เป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงทั้งในวงวิชาการและการเคลื่อนไหวทางสังคมมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ในช่วงแรกมีการให้ความสำคัญหลักอยู่ที่กลุ่ม "ผู้หญิง" "เด็ก" "กลุ่มชาติพันธุ์" และ "แรงงานข้ามชาติ" โดยมีประเด็นการผลักดันตั้งแต่การเลือกปฏิบัติในการทำงาน ระบบกฎหมาย สวัสดิการของรัฐ จนถึงการเลือกปฏิบัติที่ปรากฏในโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม การขับเคลื่อนประเด็นการเลือกปฏิบัติของกลุ่มคนดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้เกิดข้อตกลง/กฎหมาย รวมถึงระบบทางกฎหมายที่ป้องกันการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบในระดับระหว่างประเทศและในหลายประเทศ ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1980 ประเด็นการเลือกปฏิบัติได้ขยายครอบคลุมกลุ่ม "คนพิการ" อันเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงในหลายประเทศ อย่างไรก็ดี ในช่วงแรกของการเคลื่อนไหวและผลักดันประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ดูจะจำกัดอยู่ที่ประเด็นของการทำงานการศึกษา และกฎหมายเป็นหลัก ก่อนที่กลางทศวรรษกลางทศวรรษ 1990 "การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ" จะได้เริ่มเคลื่อนมาสู่ประเด็นของการใช้ชีวิตทางสังคม และให้ความสำคัญกับโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรมมากขึ้น เช่นเดียวกับประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง เด็ก และกลุ่มชาติพันธุ์[1]

จากการเคลื่อนไหวต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนต่างๆ ในช่วงเวลาที่กล่าวมา ทำให้ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาได้ปรากฏกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ ที่มีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่สิทธิทางกฎหมาย การทำงาน และชีวิตทางสังคม[2] โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ (United Nations-UN) ที่มีการประกาศ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1979) Convention on the Rights of the Child (1989) Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2007) ที่มีประเทศสมาชิกจำนวนมากทยอยลงนามในข้อตกลงนี้ ในทางเดียวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization— ILO) ที่มีการประกาศอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน สำหรับหญิงและชายที่ทำงานอย่างเดียวกันและเป็นงานที่มี

[1] ดู Vierdag, E. W., *The Concept of Discrimination in International Law: with Special Reference to Human Rights* (The Hague : Martinus Nijhoff, 1973).

[2] ดู Sally French and John Swain, *Working with Disabled People in Policy and Practice: A Social Model* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2012), pp. 47-56., European Economic and Social Committee, *Wage Discrimination between Men and Women* (Luxembourg: Office for Official Publications of the E.C., 2001).

คุณค่าเท่าเทียมกัน (Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182:)) และคำประกาศ Disability Discrimination at Work (2007)

สำหรับประเทศไทยความสนใจและการขับเคลื่อนประเด็นเกี่ยวกับ “การเลือกปฏิบัติ” ในช่วงเวลาที่ผ่านมาดูจะมีทิศทางเดียวกับการเคลื่อนไหวและผลักดันประเด็นนี้ในระดับโลก ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ไม่เพียงแต่จะปรากฏองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มคนหรือเครือข่ายที่ผลักดันประเด็นสิทธิและต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนโดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเท่านั้น หากแต่รัฐบาลไทยยังได้ออกกฎหมายรับรองสิทธิและป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อเด็กและผู้หญิงด้วย อาทิ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว (2550) พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก (2546) และ พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (2550) พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (2550) และ พ.ร.บ. การจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ (2551) เป็นต้น

นอกจากความเคลื่อนไหวอันนำมาสู่การประกาศใช้กฎหมายป้องกันและต่อต้านการเลือกปฏิบัติแล้ว ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ยังปรากฏงานศึกษาและการวิเคราะห์การเลือกปฏิบัติกับกลุ่มคนและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา ที่ไม่เพียงแต่สะท้อนให้เห็นถึงกรณีการเลือกปฏิบัติในแต่ละประเทศ หากแต่ยังชี้ให้เห็นถึงสภาพการใช้กฎหมายที่สัมพันธ์กับการเลือกปฏิบัติด้วยเช่นกัน[3]

ในทศวรรษที่ 2000 ได้ปรากฏรายงานของคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ชุดหนึ่งที่มีความสำคัญไม่เพียงแค่เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นการเลือกปฏิบัติกับการบังคับใช้กฎหมาย หากแต่เป็นการทบทวนประสบการณ์และปัญหาของการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายในช่วงเวลาที่ผ่านมาอย่างครอบคลุมเกือบทุกแง่มุมและมีการเปรียบเทียบประสบการณ์แต่ละประเทศในภูมิภาค โดยงานศึกษาชิ้นแรก *Equality, Diversity, and Enlargement: Report on Measures to Combat Discrimination in Acceding and Candidate Countries*[4] เป็นการศึกษาและประเมินประสิทธิผลของการ

[3] European Commission, *Disability and Non-Discrimination Law in the European Union: An Analysis of Disability Discrimination Law within and beyond the Employment.* (European Commission, 2009). M. V. Lee Badgett and Jefferson Frank, *Sexual Orientation Discrimination: An International Perspective* (New York : Routeldge, 2007)., Barbara A. Gutek and Margaret S. Stockdale, "Sex Discrimination in Employment ," *Employment Discrimination Litigation : Behavioral, Quantitative and Legal Perspectives.* (San Francisco : Jossey-Bass, 2005).

[4] European Commission, *Equality, Diversity and Enlargement,* (Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2003).

บังคับใช้กฎหมายและนโยบายการต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติ ใน 13 ประเทศในสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งอยู่ภายใต้พันธกิจประชาคมยุโรป (European Commission) ได้แก่ บัลแกเรีย ไซปรัส สาธารณรัฐเชค เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลเวเนีย และตุรกี โดยโครงการศึกษานี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001-2006 เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระดับชุมชนในกลุ่มประเทศสมาชิกเพื่อต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติ

การเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปมีทิศทางสำคัญในการพิจารณา (EC Directives) อยู่สองด้านคือ การเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ ศาสนาหรือความเชื่อ อายุ ความพิการและเพศสภาพโดยทั้งหมดนี้รวมอยู่ในข้อกฎหมายการต่อต้านการเลือกปฏิบัติตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 จากผลการศึกษาปรากฏว่าใน 13 ประเทศไม่มีประเทศใดเลยที่ปฏิบัติตาม Directives อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ดี ประเทศกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่ในกระบวนการการเตรียมความพร้อมในการป้องกันการเลือกปฏิบัติตาม Directives และบางประเทศปฏิบัติตามบางส่วน รายงานฉบับนี้ยังเน้นย้ำว่าในกลุ่มประเทศนี้เสนอข้อโต้แย้งว่าประเด็นและทิศทางการเลือกปฏิบัติไปไกลเกินกว่าการพิจารณาพื้นฐานที่ระบุไว้ของประชาคมยุโรป

ตัวอย่างกลุ่มประเทศที่ดำเนินตาม EC Directives ได้บางส่วน ได้แก่ประเทศ โรมาเนีย สโลวาเกีย ลัตเวีย สโลวาเนีย ลิทัวเนียและมอลตา ถูกระบุว่าการดำเนินตาม EC Directives ยังเป็นเพียงแค่ “ขั้นแรก” โดยแต่ละประเทศมีจุดเน้นหรือให้ความสำคัญในการดำเนินตามทิศทาง EC Directives แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของฝ่ายนิติบัญญัติและกลไกทางรัฐสภาในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือประเทศสโลวาเกียและลัตเวีย แม้จะได้รับการสนับสนุนจากการเลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กฎหมายว่าด้วยเรื่องของการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเพศสภาพ (Sexual Orientation) ได้ถูกลบไป/ตกไป ภายหลังจากผ่านกระบวนการพิจารณาทางรัฐสภา (Parliamentary Process)

ต่อมาในปี 2007 ได้ปรากฏงานศึกษา *Tracking Multiple Discrimination: Practices, Policy, and Laws*[5] อันเป็นการต่อยอดข้อเสนอจากงานศึกษาชิ้นแรกในปี 2003 ที่เสนอข้อโต้แย้งว่ากระเด็นการเลือกปฏิบัติได้กินขอบเขตไปไกลกว่าที่ระบุไว้ใน EC Directives ทั้งนี้ “ความหลากหลายในการเลือกปฏิบัติ” (Multiple Discrimination) นั้นควรได้รับการกล่าวถึงเช่นกัน นอกจากนั้นยังระบุว่า คนกลุ่มน้อยเพศหญิง (Minority Women) รวมถึงการเลือกปฏิบัติที่นอกเหนือจากที่ทำงานและวิชาชีพ (Outside Employment and Occupation) นอกจากนั้นรายงานฉบับนี้เสนอว่าขณะนี้ยังขาดข้อมูลการต่อต้านการเลือกปฏิบัติที่มากกว่าที่ระบุไว้ใน Article 13 directives โดยเน้นความหลากหลายของชุดประสบการณ์ที่แตกต่าง

[5] European Commission, *Tackling Multiple Discrimination : Practices, Policies and Laws*, (Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007).

หลากหลายของแต่ละปัจเจกและของแต่ละกลุ่ม โดยอาศัยเครื่องมือและกลยุทธ์ต่าง เช่น การทำวิจัย นิติบัญญัติ การตระหนักถึงการเลือกปฏิบัติที่มีมากขึ้น การจัดอบรมและการและศึกษา การเก็บข้อมูล และการเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่หลากหลาย

นอกจากนี้ยังปรากฏงานศึกษา *Comparative Study on the collection of Data to Measure the Extent and Impact of Discrimination Within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands*[6] ที่เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงสถิติที่มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติในเชิงเปรียบเทียบของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักรและเนเธอร์แลนด์ อาศัยข้อมูลเชิงสถิติที่บ่งชี้ถึงระดับการเลือกปฏิบัติ ระเบียบวิธีวิจัยและตัวชี้วัดถึงความมีประสิทธิผลของนโยบายต่อต้านการเลือกปฏิบัติและการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองและประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศซึ่งมีผลต่อการก่อตัวของการต่อต้านการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันไป โดยรวมถึงการปรับใช้กลยุทธ์ที่หลากหลาย ระยะเวลาดำเนินการ กฎหมายรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนการต่อต้านการเลือกปฏิบัติในแต่ละประเทศ การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ที่เหมาะสม รวมถึงการให้ความสำคัญกับหน่วยงานต่างๆ (Agencies) ที่มีหน้าที่คอยสอดส่องดูแล (Monitor)การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย ได้ปรากฏการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการเลือกปฏิบัติอยู่พอสมควร ทั้งในประเด็นเกี่ยวกับเพศ กลุ่มชาติพันธุ์ เด็ก และคนพิการ โดยเป็นการศึกษาทั้งในเชิงของปรากฏการณ์การถูกเลือกปฏิบัติในระดับมหภาค ดังใน งานศึกษาของ ฉัตรมณี ข้อเพชรเรื่อง *การเลือกปฏิบัติทางเพศด้านค่าจ้างในประเทศไทย*[7] ที่ชี้ให้เห็นความไม่เท่าเทียมกันด้านค่าจ้างของแต่ละกลุ่มเพศและอายุ *งานศึกษาการเลือกปฏิบัติต่อสตรีไทยตามกฎหมาย : ศึกษากรณีการบวชภิกษุณี ตามหลักพุทธศาสนาในประเทศไทย*[8] โดย พรพรรณ จัยสิทธิ์ ที่สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดและการเลือกปฏิบัติทางกฎหมายต่อผู้หญิง งานศึกษาของธีรนันท์ ขาวเผือกเรื่อง *การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 : ศึกษากรณีคนพิการ*[9]

---

[6] European Commission, *Comparative Study on the Collection of Data to Measure the Extent and Impact of Discrimination with the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands* (Luxembourg : Office for Official Publications of the EC, 2004).

[7] ฉัตรมณี ข้อเพชร, "การเลือกปฏิบัติทางเพศด้านค่าจ้างในประเทศไทย," *วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

[8] พรพรรณ จัยสิทธิ์ , "การเลือกปฏิบัติต่อสตรีไทยตามกฎหมาย : ศึกษากรณีการบวชภิกษุณี ตามหลักพุทธศาสนาในประเทศไทย," *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2547).

[9] ธีรนันท์ ขาวเผือก, "การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540: ศึกษากรณี คนพิการ," *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553).

ที่ชี้ให้เห็นช่องว่างของกฎหมายที่ไม่มีการบัญญัติรับรองการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายชั้นรอง และ *งานศึกษาปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงานคนพิการ*[10] ของลัคนาวดี สายมิตร ที่ชี้ให้เห็นประเด็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานคนพิการในเชิงกฎหมาย การศึกษาในเชิงของปรากฏการณ์เฉพาะกลุ่มและพื้นที่ เช่นในการศึกษาเรื่อง *การพัฒนาระบบบริการสุขภาพและสังคมในกลุ่มชายที่มีเพศสัมพันธ์กับชายและสาวประเภทสองที่ได้รับผลกระทบจากการตีตรา การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงด้วยเหตุปัจจัยด้านเพศสภาวะ : กรณีศึกษานำร่องพื้นที่เมืองพัทยา*[11] การศึกษาของสิราวรรณ บุญชูเรื่อง *การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสตรีในธุรกิจประเภทธนาคาร*[12] ที่ศึกษาการลักษณะการเลือกปฏิบัติทางในแง่ของการมอบหมายงาน การเลื่อนตำแหน่งงาน และการให้อิสระต่อการตัดสินใจของกลุ่มเป้าหมาย โดยการศึกษาการเลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มและพื้นที่นี้ส่วนใหญ่จะใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของไทยและต่างประเทศด้วย ดังตัวอย่างเช่น งานศึกษาของอธิป จันทนโรจน์ เรื่อง *การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย*[13] ที่ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายไทยยังไม่บรรลุหลักแห่งความเสมอภาคและการป้องกันการเลือกปฏิบัติเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ

แม้การศึกษาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยจะมีอยู่พอสมควร หากแต่งานวิจัยเกือบทั้งหมดดูจะมีลักษณะที่หากมุ่งเน้นไปในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมหรือกฎหมายเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่ปรากฏการศึกษาที่ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและปรากฏการณ์หรือการปฏิบัติทางสังคม รวมถึงการทบทวนประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายดังที่ปรากฏในงานศึกษาในกลุ่มประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกา ในทางเดียวกัน แม้จะปรากฏงานศึกษาเปรียบเทียบการเลือกปฏิบัติระหว่างไทยกับต่างประเทศ หากแต่ก็เป็นการเปรียบเทียบในเชิงหลักของกฎหมายเท่านั้น โดยมิได้ให้ความสำคัญกับ

---

[10] ลัคนาวดี สายมิตร, "ปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงานคนพิการ," *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2553).

[11] สมาคมนักประชากรไทย, *การพัฒนาระบบบริการสุขภาพและสังคมในกลุ่มชายที่เพศสัมพันธ์กับชายและสาวประเภทสองที่ได้รับผลกระทบจากการตีตรา การเลือกปฏิบัติและความรุนแรงด้วยเหตุปัจจัยด้านเพศสภาวะ : กรณีศึกษานำร่องพื้นที่เมืองพัทยา* (กรุงเทพฯ : สมาคมนักประชากรไทย, 2551).

[12] สิราวรรณ บุญชู ,"การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสตรีในธุรกิจประเภทธนาคาร,"*วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2544).

[13] อธิป จันทนโรจน์,"การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย," *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

ปรากฏการณ์ทางสังคมที่สัมพันธ์กับการใช้กฎหมาย และความสัมฤทธิ์ผลของการใช้กฎหมายที่ปรากฏในต่างประเทศ

จากที่กล่าวมาการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่สะท้อนให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและปรากฏการณ์ทางสังคม รวมถึงทบทวนและเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติของไทยกับกฎหมายและประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายในต่างประเทศ มีความสำคัญไม่เพียงแต่จะเป็นพื้นฐานให้กับการศึกษาประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อไปในอนาคตและเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของสารัตถะเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติระหว่างกฎหมายไทยกับต่างประเทศที่มีพัฒนาการของการป้องกันและการต่อต้านการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเท่านั้น หากแต่ยังช่วยให้เห็นข้อจำกัดทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในประเทศ รวมถึงแนวโน้มของปัญหาและช่องว่างทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นอันสะท้อนผ่านแม่แบบประสบการณ์ในต่างประเทศ อันจะมีส่วนสำคัญในการวางรากฐานในการขับเคลื่อนเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติในปัจจุบันและที่อาจปรากฏขึ้นในอนาคตอันใกล้

1.2 วัตถุประสงค์

1.) ทบทวนนิยาม มโนทัศน์ และแนวคิดทางสังคมที่อยู่เบื้องหลังข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศในภูมิภาคที่เกี่ยวกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

2.) ศึกษาสถานการณ์ปัญหาการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย รวมถึงกรณีการเลือกปฏิบัติในเชิงลึกในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

3.) ทบทวนและสังเคราะห์กฎหมายและข้อตกลงในปัจจุบันที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในแต่ละกลุ่มเป้าหมายของประเทศไทยและในประเทศภูมิภาคอาเซียนที่มีการผลักดันการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ รวมถึงทบทวนกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติที่อยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติม

4.) เปรียบเทียบประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติในกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือ กับประเทศไทย

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.) เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนิยาม กรอบความคิด และขอบเขตของการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุที่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานให้กับการศึกษาประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อไปในอนาคต

2.) เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก และผู้หญิง และประวัติการเลือกปฏิบัติที่ปรากฏในต่างประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งช่วยวางพื้นฐานการขับเคลื่อนประเด็นการเลือกปฏิบัติกับคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุในสังคมไทย ที่สามารถสัมพันธ์กับการเลือกปฏิบัติในประเด็นอื่นๆ

3.) ประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายการเลือกปฏิบัติในต่างประเทศในต่างประเทศและระหว่างประเทศ จะช่วยในการมองและเปรียบเทียบให้เห็นปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ ในสังคมไทยปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตมากขึ้น อันเป็นรากฐานสำหรับการขับเคลื่อนเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติฯ

4.) การประชุมระดมความคิดเห็นและการศึกษากรณีการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์การเลือกปฏิบัติในสังคมไทยได้ในระดับหนึ่ง รวมถึงยังสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติฯ ด้วยเช่นกัน

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนพิการ เด็ก ผู้หญิงและผู้สูงอายุ และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อยุติการเลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มเหล่านี้อย่างรอบด้าน โดยมุ่งเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในระดับของแนวคิดเชิงนามธรรม กฎหมาย ระเบียบและข้อตกลงต่างๆ ไปจนถึงกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น วิธีดำเนินการวิจัยจึงเป็นแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการจัดประชุมระดมสมองกับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อจัดทำเป็นกรณีศึกษาในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

<u>การเก็บรวบรวมข้อมูล</u> ได้แก่

1.4.1 การวิจัยเอกสาร *(Documentary Research)* เพื่อศึกษาและทบทวนข้อมูลทั้งเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง ได้แก่

1) เอกสารชั้นต้น อันได้แก่ ข้อกฎหมายและข้อตกลงของประเทศไทย ต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก และผู้หญิง ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน อาทิ Disability Discrimination Law และ The Employment Rights Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย อนุสัญญาและแถลงการณ์เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก และผู้หญิง ของ International Labour Organization (ILO) และ United Nations (UN) และกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็กและผู้หญิงในประเทศไทย เช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ

ชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 และกฎกระทรวงแรงงานว่าด้วยการกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว (2550) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก (2546) และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (2550) เป็นต้น

2) เอกสารชั้นรอง อันได้แก่ ข่าว บทความหรือข้อเขียนที่วิเคราะห์ถึงกฎหมายและข้อตกลงเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุที่ปรากฏอยู่ในวารสารระดับชาติและนานาชาติ ตลอดจนงานวิจัยและบทความที่กล่าวถึงแนวคิดเบื้องต้น รวมถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก และผู้หญิงในสังคมปัจจุบัน

1.4.2 การจัดประชุมระดมสมอง (Brain Storming) เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การเลือกปฏิบัติในสังคมไทยต่อกลุ่มคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ รวมถึงการประเมินสถานะองค์ความรู้ และแนวความคิดเรื่องการเลือกปฏิบัติและการต่อต้านการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนประมาณ 5 ท่าน โดยใช้สถานที่ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

1.4.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อจัดทำกรณีศึกษาที่ถูกเลือกปฏิบัติในสังคมไทย โดยในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย จะคัดเลือกตัวอย่างละ 5 กรณีศึกษา รวมเป็น 20 กรณีศึกษา สำหรับการคัดเลือกกรณีศึกษานั้น คณะผู้วิจัยจะใช้ผลจากการศึกษาและทบทวนข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการประชุมระดมสมองกับผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำมาจัดทำเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกตัวอย่างที่สะท้อนความเป็นจริงของสถานการณ์การถูกเลือกปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อยุติการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนสามารถเป็นตัวแทนที่ครอบคลุมรูปแบบการถูกเลือกปฏิบัติในสังคมไทย

แผนกิจกรรมหลักที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์

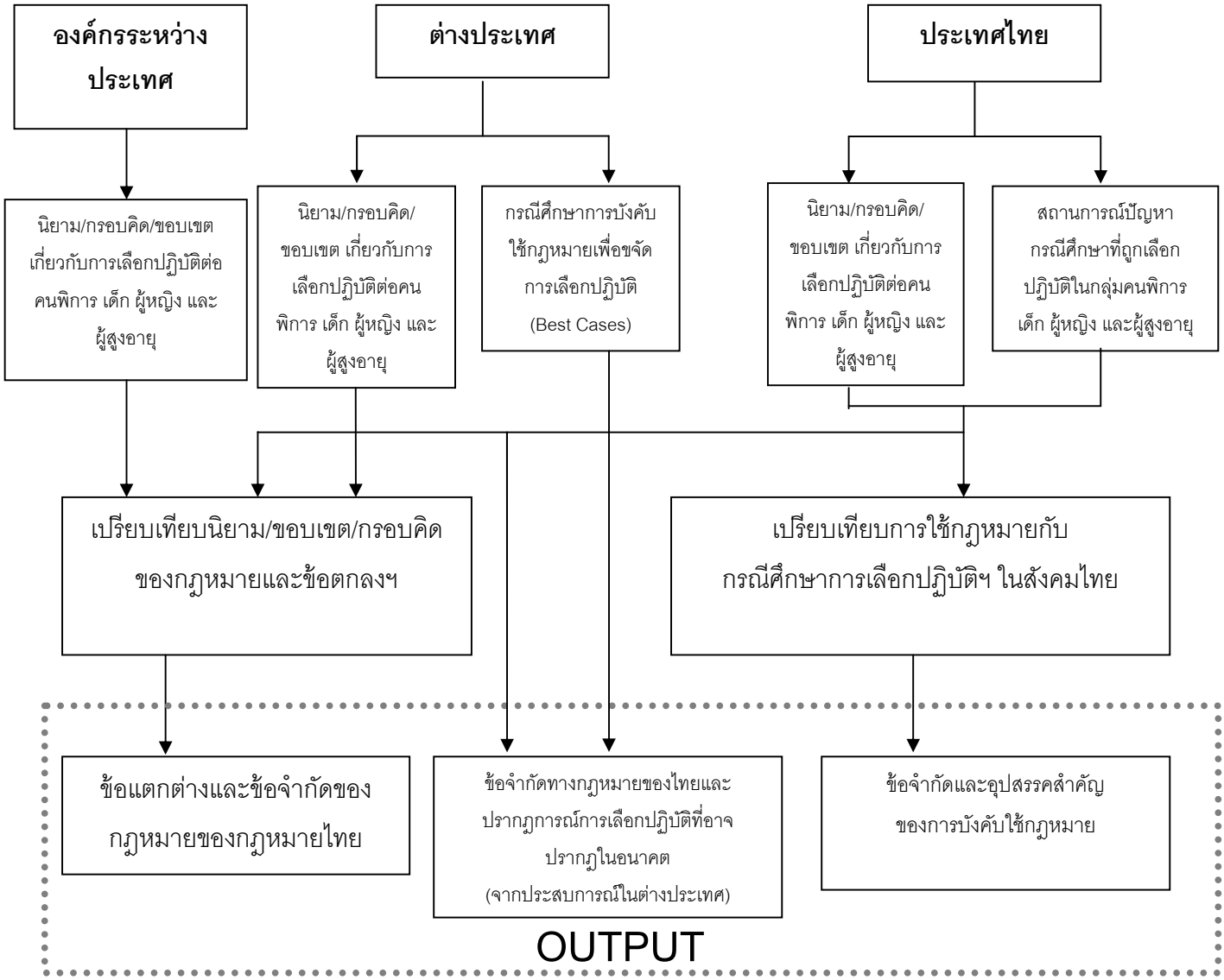
วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก (Activities)
1. ทบทวนนิยาม มโนทัศน์ และแนวคิดทางสังคมที่อยู่เบื้องหลังข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศในภูมิภาคที่เกี่ยวกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง	1.1 รวบรวมคำนิยามเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ระเบียบ และข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงหนังสือ ตำรา และงานวิจัย เพื่อนำไปสู่การเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์บริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันอันก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติและการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก (Activities)
และผู้สูงอายุ	1.2 วิเคราะห์ถึงมโนทัศน์ แนวคิดทางสังคม และบริบททางวัฒนธรรมและสังคมที่อยู่เบื้องหลังการเกิดขึ้นของข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศในภูมิภาคที่เกี่ยวกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ
2. ศึกษาสถานการณ์ปัญหาการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย รวมถึงกรณีการเลือกปฏิบัติในเชิงลึกในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย	2.1 ศึกษาและประมวลสถานการณ์ปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ตั้งแต่จุดกำเนิดที่เริ่มมีการตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติ พัฒนาการและการคลี่คลายของปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเป้าหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผลจากการศึกษาในขั้นนี้ส่วนหนึ่งจะนำไปสู่การจัดทำประเด็นคำถามสำหรับการประชุมระดมสมองกับผู้ทรงคุณวุฒิ
	2.2 การจัดประชุมระดมสมองกับผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การเลือกปฏิบัติในสังคมไทยต่อกลุ่มคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ รวมถึงการประเมินสถานะองค์ความรู้ และแนวความคิดเรื่องการเลือกปฏิบัติและการต่อต้านการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย
	2.3 การสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อจัดทำกรณีศึกษาในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มละ 5 กรณีศึกษา และนำการศึกษาที่ได้มาประกอบการวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ปัญหาการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย ตลอดจนช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงแนวความคิดเบื้องหลังการเลือกปฏิบัติ และการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ
3.ทบทวนและสังเคราะห์กฎหมายและข้อตกลงที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในแต่ละกลุ่มเป้าหมายของประเทศไทย	3.1 การรวบรวมและสังเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ และข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติในแต่ละกลุ่มเป้าหมายของประเทศไทย

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก (Activities)
และในประเทศภูมิภาคอาเซียน ที่มีการผลักดันการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ	3.2 การรวบรวมและสังเคราะห์กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติในแต่ละกลุ่มเป้าหมายของบางประเทศในกลุ่มภูมิภาคอาเซียนที่มีการผลักดันการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เป็นต้น
4. เปรียบเทียบประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติในกลุ่มประเทศยุโรปและอเมริกาเหนือ กับประเทศไทย	4.1 รวบรวมงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการเลือกปฏิบัติในกลุ่มประเทศในทวีปยุโรป และอเมริกาเหนือ รวมถึงศึกษาประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในฐานะเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับที่จะนำมาเปรียบเทียบและประยุกต์ใช้กับกรณีของประเทศไทย
	4.2 เปรียบเทียบและวิเคราะห์ประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มประเทศยุโรปและอเมริกาเหนือกับกรณีของประเทศไทย เพื่อสืบค้นถึงความแตกต่างและสาเหตุแห่งความสำเร็จและล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายทั้งในเชิงแนวความคิด บริบททางสังคมวัฒนธรรม การตีความและการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ หรือปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้าน

<u>การวิเคราะห์ข้อมูล</u>

การวิเคราะห์จากการวิจัยเอกสาร คณะผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก ในขณะที่ข้อมูลที่ได้จากการประชุมระดมความคิดเห็น และการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น จะทำการรวบรวมวิเคราะห์ให้เห็นสถานการณ์ปัญหาการเลือกปฏิบัติที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย การวิเคราะห์ถึงสาเหตุเบื้องหลังของปัญหาการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ สำหรับการศึกษา และวิเคราะห์เปรียบกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายนั้น คณะผู้วิจัยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อแตกต่างระหว่างกรณีของต่างประเทศกับประเทศไทย รวมถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของกฎหมายไทย ช่องว่างของกฎหมาย และอุปสรรคสำคัญของการป้องกันการเลือกปฏิบัติและประเด็นท้าทายและกรณีการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต (ดูแผนภาพที่ 1)



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 2
นิยาม มโนทัศน์และแนวคิดทางสังคมที่อยู่เบื้องหลังข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศในภูมิภาคที่เกี่ยวกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติฯ

โดยภาพรวมแล้วคำนิยามและมโนทัศน์ของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติซึ่งปรากฏในข้อตกลงและ/หรือกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศนั้นสามารถจำแนกประเภทการเลือกปฏิบัติเป็นสองประเภท คือ การเลือกปฏิบัติทางตรงและทางอ้อม การจัดประเภทของนิยามการเลือกปฏิบัติดังกล่าวนี้มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของปรากฏการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

ในบทนี้แบ่งออกเป็นสามส่วน **ส่วนแรก**นำเสนอนิยามและมโนทัศน์ของกระบวนทัศน์ “การเลือกปฏิบัติ” โดยนำเสนอนิยามเชิงเทคนิคของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติ โดยอาศัยข้อเสนอจาก Neil Thompson (2006) **ส่วนที่สอง**นำเสนอแนวคิดทางสังคมที่อยู่เบื้องหลังข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกันและต่อต้านการเลือกปฏิบัติ ได้แก่ ข้อตกลงของ United Nations (UN) European Union (EU), International Labour Office (ILO) รวมถึง กฎบัตรอาเซียน หรือ ASEAN Charter **ส่วนที่สาม**เป็นการกล่าวถึงกฎหมาย ข้อตกลง และหลักปฏิบัติขององค์กรระหว่างประเทศและในต่างประเทศที่เกี่ยวเนื่องกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง แยกตามกลุ่มคน

2.1 นิยามและมโนทัศน์ของกระบวนทัศน์ “เลือกปฏิบัติฯ”

Neil Thompson (2006: 40) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้าน “Anti-Discriminatory Practice”เสนอว่า กระบวนทัศน์ “การเลือกปฏิบัติ” (Discrimination) หมายถึง การกระทำที่ไร้ความยุติธรรมของปัจเจกหรือกลุ่มอันเนื่องมาจากการรับรู้ถึงความแตกต่าง (Differences); รวมถึงการตัดสินก่อนที่จะพิจารณาเรื่องใดๆ (Prejudicial Behavior) ที่ต่อต้านผลประโยชน์ของ(กลุ่ม)คนที่ไร้ซึ่งอำนาจ ภายใต้โครงสร้างทางสังคมนั้นๆ อาทิ กลุ่มผู้หญิง กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนพิการและรวมถึงกลุ่มผู้ใช้แรงงาน (Working Class) โดยทั่วไปในสังคม ดังนั้น กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติจึงมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการก่อตัวทางสังคม (Social Formation) เฉกเช่นเดียวกับพฤติกรรมของปัจเจกและกลุ่ม หากพิจารณาความหมายในเชิงเทคนิคของกระบวนทัศน์ “การเลือกปฏิบัติ” ในบริบทการนำไปใช้ในเชิงกฎหมาย ศีลธรรมและการเมือง โดยทั่วไปแล้ว “การเลือกปฏิบัติ” มีความหมายเชื่อมโยงถึง “การเลือกปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม” (Unfair Discrimination) ดังนั้นเมื่อพิจารณาในด้าน“กระบวนการ” (Process) ก่อตัวของ “การเลือกปฏิบัติ” แล้ว Thompson อธิบายว่าความแตกต่าง (Difference) ถูกนำไปใช้เป็นพื้นฐานของการปฏิบัติที่ไม่ยุติธรรม (Unfair Treatment) ในแง่นี้ ความหมายเชิงเทคนิคของกระบวนทัศน์ “การเลือกปฏิบัติ” บุคคลหรือกลุ่มซึ่งได้รับความเสียหายอัน

เจ็บปวด เพราะเขา(เหล่านั้น)ถูกอธิบายว่ามีความแตกต่างในแง่เพศสภาวะ เชื้อชาติและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ อัตลักษณ์ทางเพศ และอื่นๆ มากไปกว่านั้น กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติยังเป็นฐาน(ความคิด)ของการกดขี่ (Oppression) ซึ่งเกิดขึ้นในกระบวนการอธิบายคนบางกลุ่มว่าแตกต่างและพวกเขาได้รับการปฏิบัติแบบดูแคลน (Degrading treatment)เหมือนไม่ใช่มนุษย์ (Inhuman)[1]

Thompson ได้อธิบายเพิ่มเติมว่ากระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติยังมีความเกี่ยวพันกับกระบวนทัศน์ “อำนาจ” (Power) กล่าวคือ ในกระบวนการเลือกปฏิบัติ กลุ่มที่มีอำนาจอันแข็งแกร่งสามารถที่จะกระทำการ “เลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบ” (Systematical Discrimination) ต่อกลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่า โดยอำนาจดังกล่าวก่อตัวขึ้นมาเพราะ “สภาวะแวดล้อมของปัจเจก” หรือ “บุคลิกลักษณะ” (Characteristics) แบบแผนทางวัฒนธรรม (Cultural norms) หรือ “ตำแหน่งเชิงโครงสร้าง” (Structural positions) ปัจจัยเหล่านี้สร้างแบบแผน (Patterns) ของการเลือกปฏิบัติที่แฝงฝัง (Ingrained) อยู่ใน “ข้อปฏิบัติทางสังคม” (Social Practice) อาทิเช่น การมีอคติทางเชื้อชาติ (Racism) อคติทางเพศ (Sexism) และอคติทางอายุ (Ageism) และอื่นๆ ดังนั้น กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติจึงนับเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม การเมืองและทางจิตวิทยา[2]

Marzia Barbera นักวิชาการด้านกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นที่ปรึกษาในประเด็นเรื่องความเท่าเทียมในระดับชาติ (National Equality Advisor) ได้ให้คำนิยามกระบวนทัศน์ “การเลือกปฏิบัติ” โดยจำแนกออกเป็นสองแบบอย่างชัดเจนโดยประมวลเนื้อหามาจากกฎหมายที่บังคับใช้ของสหภาพยุโรป EC (The EC Anti-Discrimination Directives 2000/43 and 2000/78)ดังนี้ “กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางตรง” (Direct discrimination) เกิดขึ้นเมื่อปัจเจกได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่โปรดปรานน้อยกว่า (Less favorably) เมื่อเทียบกับสถานการณ์เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ Marzia ระบุว่ากระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางตรงมีพัฒนาการมาจากรูปแบบการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากอคติทางเชื้อชาติและอายุ ซึ่งทำให้ปัจเจกได้รับการปฏิบัติโดยมาตรฐานที่แตกต่างกัน รวมถึงรูปแบบ “การกระทำเชิงบวก” ที่ปรากฏในรูปแบบของการรับและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานโดยระบุคุณสมบัติเฉพาะหรือข้อห้ามสำหรับคนบางกลุ่มในการสมัครโดยอ้างเหตุผลเรื่องอายุและเงื่อนไขอื่นๆ ส่วนกระบวนทัศน์ “การเลือกปฏิบัติทางอ้อม” (Indirect discrimination) เกิดขึ้นเมื่อมีการเตรียมการ ขอบเขตหรือการปฏิบัติ (provision, criterion, practice) ที่เป็นกลางอย่างชัดเจน โดยจัดให้บุคคลเข้าไปอยู่ในสังกัดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งทำให้บุคคลผู้นั้นเสียเปรียบเมื่อเปรียบเทียบกับอีกกลุ่มหนึ่ง[3]

---

[1] Neil Thompson (2006). *Anti-Discriminatory Practice*. NY: Palgrave Macmillan.

[2] Ibid,13

[3] ดู Marzia Barbera (2000), "Definitions of Key Concepts: Direct Discrimination Indirect Discrimination Harassment,"*The EC Anti-Discrimination Directives 2000/43 & 2000/78 in Practice*. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.

Declan O'Dempsey อธิบายเพิ่มเติมถึงสาเหตุการเลือกปฏิบัติที่ระบุถึงวลีสำคัญที่ระบุไว้ใน "คำสั่ง" (Directive) ตามกฎหมายคือวลีที่ว่า "บนพื้นฐานของ" (On the Grounds of) อันหมายถึงเงื่อนไขพื้นฐานบางประการที่เป็นสาเหตุของการเลือกปฏิบัติทางตรง กล่าวคือแรงจูงใจที่ทำให้บุคคลตัดสินใจกระทำการเลือกปฏิบัติต่อผู้อื่นนั่นคือการที่พวกเขา(ผู้กระทำการเลือกปฏิบัติ) ต้องการปกป้องเงื่อนไขพื้นฐานบางประการของตนหรือการยกเอาเงื่อนไขพื้นฐานของตนอยู่เหนือเงื่อนไขพื้นฐานของผู้อื่น อาจกล่าวได้ว่าการกระทำใดๆที่เป็นการเลือกปฏิบัติทางตรงนั้นเป็นการกระทำที่ถูกกำกับด้วยสติอันนำมาซึ่งการปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ให้ความโปรดปรานน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลอื่นๆในสถานการณ์เดียวกัน[4]

กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect Discrimination) เกิดขึ้นเมื่อผลกระทบของคุณสมบัติบางประการ รวมถึงเงื่อนไขหรือข้อปฏิบัติที่นำมาบังคับใช้โดยผู้ว่าจ้างงานหรือผู้ให้บริการทางการศึกษานั้นโดยเป้าหมายคือการบังคับใช้กับทุกๆ คนในองค์กรแต่นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ไม่เท่าเทียมและเป็นธรรมกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรืออาจกล่าวได้ว่าการเลือกปฏิบัติทางอ้อมเกิดจากการออกกฎเกณฑ์หรือนโยบายใดๆ ที่ตั้งใจจะบังคับใช้ต่อทุกคนในองค์กรอย่างเท่าเทียม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับทำให้บุคคลบางกลุ่มเสียประโยชน์หรือเสียเปรียบ และความได้เปรียบและเสียเปรียบนั้นสัมพันธ์กับเงื่อนไขพื้นฐานที่มีร่วมกันของกลุ่มนั้นๆ เช่น กลุ่มเชื้อชาติเดียวกัน (Racial Group) กลุ่มที่ตกเป็นเหยื่อ (Victimization) และกลุ่มที่เป็นตัวแทนของความรับผิดชอบ (Vicarious Liability) หรือสถาบันที่ได้รับการรับรองทางกฎหมายที่รับผิดชอบต่อพนักงานหรือปัจเจก มากไปกว่านั้น กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางอ้อมยังถูกนำไปเชื่อมโยงกับกระบวนทัศน์ "ความเท่าเทียมบางส่วน" (Substantive Equality) และการเลือกปฏิบัติเชิงบวก(Positive Discrimination) หรือมักจะเรียกว่า "การปฏิบัติเชิงบวก" (Positive Actions)[5] กล่าวคือ กฎเกณฑ์หรือนโยบายนั้น ๆ หากพิจารณาโดยผิวเผินอาจดูเหมือนว่าสมเหตุสมผล และมีความยุติธรรมสำหรับทุกคน และหากพิจารณาในเชิงลึกแล้วพบว่ามีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมอันเกิดจากกฎเกณฑ์หรือนโยบายนั้น ๆเป็นเพราะพวกเขาไม่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือนโยบายนั้น ๆ ได้อันเนื่องมาจากข้อจำกัดและเงื่อนไขบางประการ[6] อาทิเช่น ในสถานการณ์หนึ่งๆ ที่มีความเป็นกลาง (Neutrality of the Situation) ที่มีการบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือนโยบายใดๆ ในองค์กรซึ่งมีผลบังคับต่อทุกคนแต่ด้วย

[4] Declan O'Dempsey (2006), *Definitions of Key Notions: Direct and Indirect Discrimination, Harassment*. Academic of European Law, p. 4.

[5] Declan O'Dempsey (2006), *Definitions of Key Notions: Direct and Indirect Discrimination, Harassment*, p. 4.

[6] Anti-Discrimination *Commission Queensland, Direct and Indirect Discrimination*, Queensland: Anti Discrimination Commission, p. 1.

ข้อจำกัดบางประการของปัจเจกทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เช่น กรณีที่องค์กรมีนโยบายให้พนักงานทุกคนสวมหมวกเพื่อมาทำงานแต่ในกลุ่มพนักงานที่นับถือศาสนาซิกข์ไม่สามารถสวมหมวกในรูปแบบอื่นได้[7]

นอกจากนี้กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางอ้อมมักจะถูกอธิบายโดยหยิบยกเอากรณีตัวอย่างบางประการในการทำความเข้าใจ อาทิ การกำหนดคุณสมบัติในการสมัคร(งาน)ที่แท้จริง (Genuine Occupational Requirement) รวมถึงการมีมาตรการที่เหมาะสมสำหรับบุคคลที่มีความทุพลภาพบางประการ ยกตัวอย่างเช่นการเปิดรับสมัครบุคคลเข้าทำงานโดยมีความต้องการบุคคลที่มีทักษะในการพูดภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ลาว-อีสานได้เป็นอย่างดี ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิ์ของกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆที่พูดภาษาที่ต่างออกไป หรือการเปิดรับสมัครพนักงานที่สามารถขับรถได้ แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครงานที่ไม่สามารถขับรถได้ โดยภาพรวมแล้ว การเลือกปฏิบัติทางอ้อมจะเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องความเหมาะสม (Appropriate) รวมถึงความเป็นจริง (Real) และความถูกต้องตามกฎหมายที่ส่งผลให้การกำหนดคุณสมบัติหรือหลักเกณฑ์ตัดสินบางประการนั้นได้จำกัดสิทธิ์บุคคลโดยทางอ้อม

กล่าวให้ชัดเจนมากขึ้น การเลือกปฏิบัติทางอ้อม มีสาเหตุมาจากเงื่อนไขพื้นฐาน (Framework Grounds) จาก (1) ศาสนาและความเชื่อ (2) ความทุพลภาพ (3) อายุ และ (5) เพศวิถี ด้วยเงื่อนไขพื้นฐานเหล่านี้มีผลต่อการตัดสินใจกระทำการใดๆต่อบุคคลในลักษณะเลือกปฏิบัติทางอ้อมทั้งสิ้น

2.2 แนวคิดทางสังคมที่อยู่เบื้องหลังข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกันและต่อต้านการเลือกปฏิบัติ

นิยามและกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations)

องค์การสหประชาชาติจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1945 โดยมีพื้นฐานแนวคิดและเป้าหมายสำคัญตามกฎบัตรการก่อตั้งว่า

> “(1) เพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวนี้ ประเทศสมาชิกจะดำเนินการร่วมกันเพื่อป้องกันและปราบปรามการรุกรานหรือการกระทำใดๆ ก็ตามซึ่งเป็นการคุกคามสันติภาพ ถ้าเกิดกรณีพิพาทใด ซึ่งจะเป็นภัยต่อสันติภาพแล้วจะให้มีการแก้ไขหรือทำความตกลงกันโดยสันติวิธี โดยถือความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศเป็นหลัก (2) เพื่อส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศโดยถือความเสมอภาคและสิทธิที่จะเลือกวิธีการปกครองของตนเป็นหลัก และการใช้วิธีการอื่นที่เหมาะสมเพื่อธำรงรักษาสันติภาพให้มั่นคงสืบไป

[7] Declan O’Dempsey (2006), *Definitions of Key Notions: Direct and Indirect Discrimination, Harassment*, p. 4.

(3) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สนับสนุนให้ทุกชาติเคารพในสิทธิและเสรีภาพของมวลมนุษย์โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และ (4) เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานของประเทศต่างๆให้บรรลุตามความมุ่งหมายร่วมกัน”

ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าประเด็นเกี่ยวกับความเท่าเทียม สิทธิและเสรีภาพของมวลมนุษย์ทั้งในด้านเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา เป็นประเด็นหลักสำคัญหนึ่งตั้งแต่แรกตั้ง อันเป็นพื้นฐานให้องค์การสหประชาชาติสนับสนุนและผลักดันประเด็นด้านสิทธิของประเทศสมาชิกมาตั้งแต่การก่อตั้งในปี 1945 โดยมีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ที่ประกาศใช้ในปี 1948 เป็นพื้นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนทางสิทธิมนุษยชนและขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของกลุ่มคนต่างๆ ทั้งนี้การขับเคลื่อนประเด็นด้านสิทธิและความเท่าเทียมกันขององค์การสหประชาชาติ จะกระทำผ่านทั้งตัวองค์การฯ เอง และผ่านองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นภาคีเครือข่าย ตลอดจนองค์การของสหประชาชาติที่ทำหน้าที่เฉพาะ อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในประเด็นของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ องค์การสหประชาชาติได้มีการผลักดันและขับเคลื่อนข้อตกลงระหว่างประเทศโดยเริ่มจากการเลือกปฏิบัติฯ ต่อเชื้อชาติ อันเป็นประเด็นปัญหาที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ผ่านการประกาศใช้อนุสัญญา International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination ในปี 1965 ต่อมาในทศวรรษ 1970 จากบริบทที่มีการเรียกร้องสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในหลายพื้นที่ของโลกได้นำไปสู่การประกาศใช้อนุสัญญา The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman (CEDAW) ในปี ค.ศ. 1979

หลังจากนั้นท่ามกลางการเรียกร้องและผลักดันด้านสิทธิของหลายกลุ่มคนองค์การสหประชาชาติได้ประกาศอนุสัญญา The Convention on the Rights of the Child (CRD) ในปี 1990 และ UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) ในปี 2007 ซึ่งแต่ละอนุสัญญาจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนและผลักดันเป้าหมายของอนุสัญญาให้เกิดความสัมฤทธิ์ผล

แนวคิดของการขจัดการเลือกปฏิบัติขององค์การสหประชาชาตินี้ครอบคลุมการเลือกปฏิบัติฯ ในทุกรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม อันหมายรวมถึงสิทธิและความเท่าเทียมในการใช้ชีวิตทางสังคมนอกเหนือจากสิทธิทางกฎหมาย กรอบคิดดังกล่าวและอนุสัญญาที่ว่านี้ได้กลายเป็นพื้นฐานของหลายประเทศในการนำไปปรับใช้เป็นแนวทางในการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของแต่ละกลุ่มคน

นิยามและกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติโดย ILO (International Labour Organization)

การก่อตัวของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) ได้มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1919 โดย ILO เริ่มมีการออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดการเลือกปฏิบัติในการทำงาน หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 1944 มีการออกปฏิญญาของฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1998 ILO จึงออกประกาศเรื่องข้อบัญญัติขั้นพื้นฐานและสิทธิในที่ทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) และในปี ค.ศ. 2008 จึงตามมาด้วย ประกาศเรื่อง ความยุติธรรมทางสังคมสำหรับโลกาภิวัติที่สมเหตุสมผล (Declaration on Social Justice for a Fair Globalization) และในปี ค.ศ. 2009 คือ ILO Global Jobs Pact

ทั้งนี้ ILO อ้างถึงการนิยามกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติ จาก Article 1 of the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) ที่นิยามการเลือกปฏิบัติว่าหมายถึง “ความแตกต่างใดๆ การไม่ถูกรวมเข้าพวก หรือ การเลือก(กระทำการ)ใดๆ บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การสกัดกั้นหรือการถอดถอนทางชาติ (National Extraction) หรือ ชาติกำเนิดทางสังคม (Social Origin)” ซึ่งทั้งหมดนี้มีผลกระทบต่อ “การลบล้างหรือลดทอดโอกาสที่เท่าเทียม” หรือ การได้รับการดูแลรักษาในการทำงานและในอาชีพ” และ “กติกาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียม” ในปี ค.ศ. 1951 (No. 100) ยังผลให้เกิด “การจ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับแรงงานหญิงและชายสำหรับการทำงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน”[8] และหากพิจารณานิยามของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติในการทำงาน “การเลือกปฏิบัติทางตรง” เกิดขึ้นเมื่อกฎระเบียบ ข้อปฏิบัติ และนโยบายไม่ถูกรวมอยู่หรือถูกเลือกดำเนินการให้เฉพาะบางกลุ่มเพียงเพราะว่าพวกเขาเหล่านั้นอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น การประกาศรับสมัครงานเฉพาะแรงงานเพศชาย ส่วนกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect Discrimination) เกิดขึ้นเมื่อ “บรรทัดฐานและข้อปฏิบัติที่เป็นกลาง” (Neutral Norms and Practices) มีความไม่เหมาะสมและไม่สามารถตัดสินได้อย่างเป็นธรรมนั้นส่งผลกระทบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือในวงกว้างโดยเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น การจำกัดผู้สมัครงานเฉพาะผู้ที่มีความสามารถสูงบางอย่างเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจเป็นการคัดเลือกออกที่ไม่เหมาะสมและกลุ่มที่ถูกคัดเลือกออกอาจเป็นกลุ่มผู้สมัครเพศหญิงและสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่ม ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติเชิงโครงสร้าง(Structural Discrimination) นั้นได้รับการสืบทอดหรือถูกทำให้กลายเป็นสถาบัน (Institutionalized) ในรูปแบบการปฏิบัติทางสังคม ใน

[8] Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) *Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation*, (Entry into force: 15 Jun 1960)Adoption: Geneva, 42nd ILC session (25 Jun 1958) - Status: Up-to-date instrument (Fundamental Convention).

โครงสร้างเชิงสถาบัน และได้มีการก่อตัวทางกฎหมายที่สะท้อนและสร้างรูปแบบต่างๆของการเลือกปฏิบัติและผลลัพธ์ ทั้งหมดนี้รวมถึงความแตกต่างหรือสภาพที่ด้อยกว่า ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ

ILO เสนอว่า ยังมีนิยามการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันในที่ทำงานของประเทศต่างๆ ในแง่นี้ข้อเท็จจริงก็คือ หลายสถาบัน[ทางสังคม] ขาดแคลนกำลังคนและกำลังทรัพย์ รวมถึงการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น อีกทั้งยังขาดการทำงานสอดประสานกันกับสถาบัน[ทางสังคม] อื่นๆ อาทิ สายตรวจแรงงาน (Labour Inspectors) ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ภาคเอกชน และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านอื่นๆที่ขาดซึ่งความรู้และศักยภาพเชิงระบบ (Institutional Capacity) ในการนิยามกระบวนทัศน์และนำเสนอกรณีศึกษาจากการเลือกปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี ILO ได้เสนอความก้าวหน้าเชิงบวก (Positive Advances) ในกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำไปสู่การออกกฎหมายแบบใหม่ที่สามารถครอบคลุมพื้นฐานสำคัญของการเลือกปฏิบัติและสร้างมาตรการการป้องกันการเลือกปฏิบัติที่รัดกุมมากขึ้น ทั้งนี้ การออกกฎหมายการเลือกปฏิบัติตามการจัดลำดับความสำคัญของ ILO ที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ได้แก่การเลือกปฏิบัติในกลุ่มคนพิการและอายุ ในส่วนของเชื้อชาติและเพศได้รับการนำไปบูรณกาการในเกือบทุกกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียม (Equality) และการต่อต้านการเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน อย่างไรก็ดี ยังขาดความก้าวหน้าในการนำประเด็นการเลือกปฏิบัติออกมาสู่การอภิปรายในสาธารณะโดยผลักดันนิยามการเลือกปฏิบัติให้ได้รับการกล่าวถึงในทั่วไป กล่าวคือมีการผลักดันให้เป็นความสนใจระดับชาติ ต้นกำเนิดทางสังคมและความคิดทางการเมือง

นิยามและ กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติโดยสหภาพยุโรป (European Union —EU)

จากรายงานของ *European Commission*[9] และ *Handbook on European non-discrimination law*[10] (2011) เสนอว่า การแบ่งประเภทและความแตกต่างของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัตินั้นมีพัฒนาการมาจาก

[9] European Commission (Directorate-General for Employment and Social Affairs) (2004), *Comparative Study on the Collection of Data to Measure the Extent and Impact of Discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom, and the Netherlands, Medis Project (Measurement of Discriminations). Directorate-General for Employment & Social Affairs Unit 3; Fundamental Rights and Anti-discrimination*, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities : 14.

[10] European Union Agency for Fundamental Rights (2012), *Handbook on European non-discrimination law*,European Union Agency for Fundamental Rights.

กฎหมายหลายฉบับของ EU อาทิ EU non-discrimination Law ,the EU discrimination directives, Article 14 of and Protocol 12 to the European Convention on Human Rights

EU เสนอว่ากระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ การเลือกปฏิบัติทางตรง (Direct Discrimination) และ การเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect Discrimination) การเลือกปฏิบัติทางตรง ถูกอ้างถึงใน “Article 2(2) of the Racial Equality Directive” กฎหมายของสหภาพยุโรป เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ปัจเจกได้รับการปฏิบัติในลักษณะเสียเปรียบ (Unfavourable) อีกทั้ง การได้รับการปฏิบัตินั้นยังมีความแตกต่างกับคน/กลุ่มอื่นๆในสถานการณ์เดียวกัน ทั้งนี้เป็นเพราะ “คุณลักษณะเฉพาะ” ซึ่งจัดเป็น “พื้นฐานที่ได้รับการปกป้อง” (Protected Ground) ได้แก่ เพศ เพศสภาพ ความทุพลภาพ อายุ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์กำเนิด ชาติกำเนิด รวมถึงศาสนาหรือความเชื่อ (2011: 28)

กระบวนทัศน์ “การเลือกปฏิบัติทางอ้อม” หมายถึง การได้รับการปฏิบัติแบบเดียวกันในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การเลือกปฏิบัติทางอ้อมมีผลต่อ “การปฏิบัติ/การกระทำ” นั้น ยังผลให้ผู้คนที่มีคุณลักษณะต่างกันเกิดความรู้สึกที่ไม่เหมือนกัน ใน Article 2(2) of the Racial Equality Directives อธิบายว่า การเลือกปฏิบัติทางอ้อม เกิดขึ้นใน “ข้อกำหนดที่เป็นกลาง” (Neutral Provision) โดยที่รูปแบบของข้อปฏิบัตินั้นถูกนำมาบังคับใช้กับบุคคลที่มีเชื้อชาติและชาติกำเนิดที่แตกต่างกัน ยังผลให้บุคคลกลุ่มนั้นได้รับความเสียเปรียบ โดยที่ข้อปฏิบัติที่เป็นกลางนั้นอาจสร้าง “ความไม่สมส่วนเชิงลบ” (Disproportionately Negative Impacts) แก่กลุ่มนั้นๆ กล่าวโดยภาพรวม นิยามของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางอ้อม เลือกพิจารณา “ผลจากการกระทำที่แตกต่าง” มากกว่า “การกระทำที่แตกต่าง” ดังเช่นการเลือกปฏิบัติทางตรง

กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางตรงและทางอ้อม ถูกนำไปตีความในกฎหมายหลายฉบับของ EU ในส่วนของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางตรง (Direct Discrimination) นั้นถูกนำไปใช้โดยเฉพาะเจาะจงในบางรัฐของสหภาพยุโรป หลายรัฐของสหภาพยุโรป ศาลรัฐธรรมนูญ (Institutional Court) ได้พัฒนานิยามของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติจากคดีความทางกฎหมายบนพื้นฐานของการรับรองความเท่าเทียมตามรัฐธรรมนูญ ในประเทศโปแลนด์ ศาลรัฐธรรมนูญถือเอาหลักแห่งความเสมอภาคเป็นเงื่อนไขจำเป็นของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมของแต่ละบุคคลในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน รวมถึงการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป การก่อตัวของนิยามกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางตรงอันมีที่มาจากคดีทางกฎหมายดังกล่าวนี้ยังเกิดขึ้นในประเทศเอสโตเนีย และฮังการี ในประเทศตุรกี ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินตามคดีทางกฎหมายของศาลยุโรปด้านสิทธิมนุษยชน (the European Court of Human Rights) ภายใต้มาตรา 14 (Article 14) ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชน (Convention on Human Rights) ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดการตีความของ ธรรมนูญการรับรองความเสมอภาคแห่งตุรกี (Turkish Constitutional Equality Guarantee) อย่างไรก็ดี ทัศนะของ EU เห็นว่านิยามของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางตรงนั้นมีความ

ยืดหยุ่น (Flexible Interpretation) กับโอกาสที่เปิดกว้างแก่การตัดสินการเลือกปฏิบัติ และการอธิบายนิยามของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางตรงข้างต้นนี้นับว่าเป็นเนื้อหาที่ถูกตัดสินจากตัวอย่างที่มีอยู่จำกัดเท่านั้น

นอกจากนี้ในส่วนของกฎหมาย คือ “Disability non-discrimination law” ซึ่งผลักดันโดย EU ซึ่งประกอบด้วย “คำสั่ง (ว่าด้วย)การจ้างงานที่เท่าเทียม (The Employment Equality Directive)[11] เป็นมาตรการเชิงบวก (Positive Action) ที่ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มคนพิการให้มีงานทำและได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ รวมถึงการจัดหา “ที่พักพิงที่สมเหตุสมผล” (Reasonable Accommodation) EU เสนอว่ากลุ่มคนพิการนั้นล้วนมีประสบการณ์ของการถูกเลือกปฏิบัติหลากหลายรูปแบบ ตาม “ธรรมชาติของการเลือกปฏิบัติ” (Nature of the Discrimination) ดังต่อไปนี้

- ได้รับการปฏิบัติและดูแลอย่างเป็นที่โปรดปรานน้อยกว่า(กลุ่ม)คนที่มีสภาวะทางร่างกายปรกติ เพราะความ(รู้สึก)ไม่เป็นมิตร ความกลัว ขาดความอดกลั้น เพิกเฉยหรือแม้กระทั่งความ(รู้สึก)ไม่คุ้นเคยและแปลกแยก
- การไม่สามารถเข้าถึงของสภาพแวดล้อมทางกายภาพ โครงสร้าง หรือ ลักษณะบางประการ
- การไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
- ความไม่ยืดหยุ่นในการทำหน้าที่ติดต่อสื่อสาร
- ขาดผู้ช่วยเหลือ

  โดยภาพรวมแล้ว กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติของกลุ่มสหภาพยุโรปนั้นมีนัยยะสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง กล่าวคือ การเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบได้สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม โดยความเสียหายดังกล่าวมิใช่การส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนพิการเพียงเท่านั้น หากแต่กระทบต่อสังคมโดยทั่วไปด้วย[12]

ในขณะที่เนื้อหาของ “กฎหมายการจ้างงานอย่างเท่าเทียม” (Employment Equality Directive) คุ้มครองเฉพาะผู้พิการที่มีงานทำ และปัจจุบัน EU เองก็ยังไม่ได้บังคับใช้กฎหมายที่มีผลบังคับครอบคลุมถึงการเลือกปฏิบัติภายในกลุ่มคนพิการที่ยังไม่มีงานทำ และยังพบว่ามีสมาชิกหลายประเทศในสหภาพยุโรปได้บังคับใช้กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติในกลุ่มบุคคลที่ยังไม่มีการจ้างงาน อย่างไรก็ดี EU ได้เสนอผ่าน “กฎหมายการจ้างงานอย่างเท่าเทียม” ว่าควรจัดให้มี “กฎหมายคุ้มครองไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติในกลุ่มคน

[11] European Commission, *(Directorate-General for Employment and Social Affairs),* (2004): 8-9.

[12] European Commission, *(Directorate-General for Employment and Social Affairs),* (2004): 10.

พิการ" (EC disability non-discrimination law) ทั้งหมดนี้คือขอบเขตเนื้อหาของกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติตามทัศนะของ EU ที่ครอบคลุมไปถึงกลุ่มคนพิการที่ไม่ได้รับการจ้างงาน

ข้อกฎหมายและข้อตกลงของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวโยงกับประเด็นการเลือกปฏิบัติพัฒนามาจากแนวคิดทางสังคมซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายในบริบททางสังคมของประเทศนั้นๆ จากรายงาน "การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการเก็บข้อมูลเพื่อวัดระดับการขยายตัวและผลกระทบของการเลือกปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักรและเนเธอร์แลนด์ โดย Employment and Social Affairs, European Commission (2004) เสนอว่ากฎหมายระหว่างประเทศที่ขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (The International Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discriminations-ICERD) มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานในแต่ละประเทศ[13] ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการตระหนักถึง "ปัญหาการเลือกปฏิบัติ" ในมิติอื่นๆ ทั้งนี้ EU ให้ความสำคัญกับพัฒนาการของกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติของทั้งห้าประเทศในสหภาพยุโรป โดยอาศัยกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect Discrimination) ซึ่งในบางกรณีมีความเชื่อมโยงกับความรู้สึก "หนี้บุญคุณ" (Indebtness) ต่อคนกลุ่มน้อย (minority group) ผู้ซึ่งได้รับความทุกข์ทรมานจากการเลือกปฏิบัติโดยกฎหมาย (Legislation) หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่พึงปรารถนา (Unfavorable Treatment) จากรัฐ ในเวลาต่อมาเมื่อสถานการณ์การเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นผลักดันให้เกิดการตรวจสอบสังคมและรัฐมากขึ้นและนโยบายชดเชย (Compensation Policy) จึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดจากการเลือกปฏิบัติ โดยการขยายผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายขจัดการเลือกปฏิบัติ นโยบายการชดใช้ (Reparation Policy) เป็นสิ่งที่ช่วยเพิ่มพูน ความเท่าเทียมในสิทธิ EC มองว่ากระบวนทัศน์ "การเลือกปฏิบัติทางอ้อม" (indirect discrimination) ที่มีชื่อเฉพาะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ นั้นสามารถเคลื่อนย้ายไปสู่ระบบกฎหมายและนโยบายแห่งความเท่าเทียมที่มีพลังยับยั้งการเลือกปฏิบัติในระบบสังคมได้[14]

ในสหรัฐอเมริกา นโยบาย "Affirmative Action" ในยุคที่ยังมีการใช้แรงงานทาส (the Pro-slavery Era)ซึ่งครอบคลุมถึงกฎหมายว่าด้วยคนที่แบ่งแยกเชื้อชาติและการปฏิบัติ (Segregationist Laws and Practices) นำมาซึ่งบทลงโทษที่ช่วยขจัดการเลือกปฏิบัติที่ต่อต้านกลุ่มคนผิวดำ (Blacks) นั้นไม่เพียงพอที่จะยับยั้งผลกระทบที่ไม่เท่าเทียมจากการเลือกปฏิบัติในระยะยาวของสิ่งที่ปฏิบัติมาแล้วได้ ทั้งนี้ประโยชน์จากนโยบาย Affirmative Action ได้แก่ กลุ่มคนที่เคยถูกเลือกปฏิบัติแบบที่ไม่เป็นทางการและยึดติดกับธรรมชาติมากกว่ากลุ่มคนดำ (Blacks) ยกเว้นกลุ่มผู้หญิง ทั้งหมดนี้คือ เชื้อชาติ (Races) โดยคำๆนี้เคยถูกอธิบายในฐานะเงื่อนไขทางชีววิทยา แต่ความคิดดังกล่าวได้ถูกแทนที่ด้วยการให้คำนิยามและ

[13] European Commission, *(Directorate-General for Employment and Social Affairs),* (2004): 13.

[14] Ibid,13

ความหมายโดยสังคม กล่าวคือ “เชื้อชาติ” (Race) คือ การจัดให้อยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติ มากไปกว่านั้น บริบททางประวัติศาสตร์สะท้อนให้เห็นว่ายังคงมีข้อจำกัดในการควบคุมกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติในเฉพาะกลุ่ม (Particular Groups) อย่างไรก็ดี เห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกามีระบบที่พัฒนาและก้าวหน้าสำหรับการต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติ แต่ไม่นานมานี้กลับมีถูกจำกัดในบางกลุ่ม เช่น ในกลุ่มคนพิการ และการบังคับใช้กฎหมายยังถูกจำกัดในบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา

ในขณะที่ความรู้สึก “หนี้บุญคุณ” (Indebtedness) ถูกลดความสำคัญลงในแคนาดา ทั้งๆที่ “ความทรงจำ” (Memory) ของนโยบายแรงงานข้ามชาติ/แรงงานต่างด้าวพัฒนามาจากฐานการจำแนกทางเชื้อชาติในทศวรรษที่ 50 ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมือง ประเทศแคนาดารวบรวมผลกระทบทางประวัติศาสตร์ของการล่าอาณานิคม (Colonization) และการปฏิเสธ (Denial) สิทธิของกลุ่ม “ชาติแรก”(First Nations) หรือกลุ่มชนพื้นเมือง (Natives) กับปัญหาความขัดแย้งในอดีตของสองกลุ่มผู้ก่อตั้ง(Founding Peoples) นอกจากนี้ กลุ่มผู้ใช้ภาษาอังกฤษที่มีอิทธิพลเหนือชนกลุ่มน้อยผู้ใช้ภาษาฝรั่งเศสยังนับเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดการตื่นตัวและตระหนักถึงปัญหาการเลือกปฏิบัติในแคนาดา กล่าวได้ว่า กระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติในประเทศแคนาดาได้ก่อตัวขึ้นจากการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมระหว่างคนสองกลุ่มผู้ก่อตั้ง (Founding Peoples) ในประเด็นเรื่องเชื้อชาติ ดังนั้นหากพิจารณาโดยเทียบกับสหรัฐอเมริกา ความคิดจาก “Affirmative Action Program” ในแคนาดา ก่อตัวขึ้นภายใต้กรอบ “The Royal Commission on Bilingualism and Bicultural Tradition” ในปี 1963 เพื่อเคารพในสิทธิของสองกลุ่มผู้ก่อตั้งที่ใช้ภาษาแตกต่างกัน และจากข้อมูลทางสถิติ พบว่าประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่แบ่งช่วงชั้นทางชาติพันธุ์จนเรียกได้ว่าเป็น “Vertical Mosaic” ทำให้ภาครัฐต้องเผชิญกับความท้าทายโดยมีภาษาเป็นตัวแปรสำคัญ ระหว่าง “กลุ่มของชาติ” (National Groups) และ “กลุ่มสหชาติพันธุ์” (Polyethnicity) ยังผลให้เกิดการบังคับใช้ “Official Languages Act” ในปี 1969 เพื่อเปิดโอกาสให้เกิด “การพูดได้สองภาษาโดยธรรมชาติ” สำหรับทุกๆคนในแคนาดาและสำหรับการเข้าถึงของกลุ่ม “Francophones” สำหรับการใช้ภาษาในงานราชการในสหพันธรัฐแคนาดา ตามมาด้วยการออกกฎหมาย “Multicultural Policy” ในปี 1971 เพื่อช่วยเหลือกลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวรักษาภาษาและประเพณีดั้งเดิมของตนไว้ ภายใต้กรอบ “การพูดได้สองภาษาแบบทางการ” (Official Bilingualism) และตามมาด้วยกฎหมาย “the Canadian Multiculturalism Act” ในปี 1988 ซึ่งส่งผลให้เกิด “พหุลักษณ์ของอัตลักษณ์ชาติ”และเป็นกำลังสำคัญในการต่อสู้กับการเหยียดเชื้อชาติและการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง (Political Priority)

ในประเทศแคนาดา กลุ่มชนดั้งเดิมในออสเตรเลียได้รับความทุกข์ทรมานจากบริบทการต่อสู้ทางประวัติศาสตร์เช่นระหว่างกลุ่ม Aboriginals และ Torress Strait ทั้งจากสถานการณ์ผสมกลมกลืนอย่างรุนแรง (Harsh) มาอย่างเข้มข้นและจากการถูกละเลยจากสังคม ทั้งนี้ “การเลือกปฏิบัติที่ถูกต้องตาม

กฎหมาย" (Legal Discrimination) เพื่อต่อต้านกลุ่มชนพื้นเมืองอะบอริจิ้นส์ (Aboriginals) ถูกยกเลิกไปในปี 1967 เมื่อพวกเขาได้รับสถานะความเป็นพลเมือง (Citizenship) และท่ามกลางการตระหนักรู้กันในสังคมออสเตรเลียถึงความไม่เท่าเทียมที่กลุ่มอะบอริจิ้นส์เผชิญอยู่ ยังผลให้เกิดกระบวนการ "ประนีประนอม" (reconciliation) ในต้นทศวรรษที่ 90s กล่าวได้ว่ากลุ่มอะบอริจิ้นส์เป็นเพียงกลุ่มเดียวที่ทำให้สังคมได้ตระหนักถึงการเลือกปฏิบัติแบบเป็นระบบและองค์รวม (Systematic and Holistic Discrimination) และเป็นเหตุผลของการเกิดนโยบายว่าด้วยความเท่าเทียมของออสเตรเลียมีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่างพหุลักษณ์ทางวัฒนธรรมซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของความเท่าเทียมทางวัฒนธรรมและนโยบายที่สร้างความเท่าเทียมให้แก่กลุ่มอะบอริจิ้นส์ มากไปกว่านั้นนโยบาย ""White Australia Policy" เป็นนโยบายสำหรับบางกลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกคัดเลือกโดยมีเกณฑ์การเลือกมาจากประเภทของเชื้อชาติ แต่นโยบายดังกล่าวถูกยกเลิกในปี ค.ศ. 1973 หลังจากนั้นจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของประเทศออสเตรเลียต่อการตระหนักถึงความหลากหลายและการบังคับใช้นโยบายว่าด้วยความเท่าเทียมในกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆและกลุ่มคนที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาแม่

ในประเทศเนเธอร์แลนด์นโยบายเกี่ยวกับคนกลุ่มน้อย (Minority Policy) เป็นรากฐานสำคัญ ในการทำความเข้าใจกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติที่สัมพันธ์กับบริบททางสังคม ในประเทศเนเธอร์แลนด์ คนกลุ่มน้อยถูกนิยามในฐานะ"กลุ่มที่ได้เปรียบ" (Beneficiary Group) ซึ่งเป็นผลมาจากบริบททางประวัติศาสตร์นับตั้งแต่ยุคล่าอาณานิคม และสถานภาพที่ได้เปรียบของชนกลุ่มน้อยยังได้รับการนิยามโดยรัฐบาลหรือกลุ่มที่มีอำนาจโดยชอบธรรม ทั้งนี้บริบททางประวัติศาสตร์ดังกล่าวยังผลต่อการก่อตัวของนโยบายและการตีความว่าอะไรคือ "ข้อได้เปรียบสาธารณะ" (Public Beneficiaries) ในรูปแบบชนกลุ่มน้อยดังที่กล่าวมาเกิดขึ้นอีกครั้งในปี 1990 โดยเป็นความได้เปรียบของกลุ่ม "Allochtone" ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีต้นกำเนิดมาจากประเทศกำลังพัฒนา หรือ กลุ่มที่ไม่ใช่ตะวันตก มากไปหว่านั้น ธรรมเนียมทางศาสนาของชาวดัทช์นั้นให้ความเคารพในความหลากหลายของการปฏิบัติและความเชื่อซึ่งทั้งสองมีอิทธิพลต่อพัฒนาการกาก่อตัวของกฎหมายเกี่ยวกับการแสดงออกในความหลากหลายของศาสนาและการแสดงออกทางเพศ (Sexual Orientation)

ในประเทศอังกฤษ การบังคับใช้ "กฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างเชื้อชาติ" หรือ "The 1976 Race Relations Act" เกิดขึ้นจากหลายปัจจัย การออกกฎหมาย ดังกล่าวเพื่อปกครองกลุ่มผู้อพยพซึ่งเป็นไปอย่างรัดกุม กระแสผู้คนจากสหราชอาณาจักรเก่า (The old British Empire)และต่อมาได้กลายเป็น "กลุ่มผู้มั่งคั่งใหม่" (New Commonwealth)และกลายเป็นกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในมหานคร (Metropolis) การก่อตัวขึ้นของการเหยียดเชื้อชาติทางคำพูด (Racist Speeches) และทางพฤติกรรมเพื่อต่อต้าน "กลุ่มผู้อพยพผิวสี" (Colored Immigrations) เดินทางมาถึงจุดสูงสุดเมื่อเกิดการประท้วงอย่างรุนแรงทางเชื้อชาติ เช่นเหตุการณ์

ที่เกิดขึ้นใน Camden Town, Notthing Hill ปี ค.ศ. 1958 และกฎหมาย “The 1968 Commonwealth Act” ที่สร้างขึ้นเพื่อการสร้างกำแพงป้องกันการไหลบ่าของกลุ่มผู้มั่งคั่งใหม่โดยการเข้มงวดในการเคลื่อนย้ายผู้คนในประเทศอังกฤษโดยจำกัดเฉพาะคนที่เกิดในอังกฤษหรือบิดามารดาที่เกิดในอังกฤษสามารถอยู่ได้อย่างถาวร ยังผลให้การเข้าสู่อาณาเขตอังกฤษเป็นไปได้เฉพาะลูกหลานของผู้ล่าอาณานิคม (Descendants of Old Colonists) ในอดีตแต่กลับควบคุมผู้สืบเชื้อสายมาจากผู้เคยอยู่ใต้อาณานิคม (Old Colonized Peoples) ในเวลาต่อมา กฎหมาย “The 1971 Immigration Act” และ “The British Nationality Act” ตอกย้ำการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในรูปแบบดังกล่าว มากไปกว่านั้น “The 1976 Race Relations Act” นับเป็นนโยบายการควบคุมปัญหาเหยียดเชื้อชาติ

“The 1976 Race Relations Act” (RRA) เริ่มบังคับใช้หลังจากการบังคับใช้กฎหมายการเลือกปฏิบัติทางเพศ (Sex Discrimination Act) ในปี 1975 และทั้งสองกฎหมายถูกนำมาใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ การเกิดกระบวนทัศน์ “ความรับผิดชอบในสังคมอังกฤษ” กับประเด็นการเลือกปฏิบัติและการเหยียดเชื้อชาติที่ยังคงมีอยู่ นั้นดำเนินมาถึงจุดเปลี่ยนสำคัญเมื่อเกิดกรณีฆาตกรรม Stephen Lawrence ซึ่งเป็นคนผิวดำ (Black)ถูกฆ่าโดยตำรวจอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1993 ผลการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากคดีดังกล่าวนำมาซึ่งรายงาน *The Mac Pherson report* ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ปี ค.ศ. 1999 รายงานดังกล่าวนำมาซึ่งความโกรธแค้นของสังคมจากการนำเสนอข่าวจากสื่อและการกระตุ้นจากรัฐบาลเอง ในแง่นี้ รายงานชิ้นได้ทำให้เกิดกระบวนทัศน์ “สถาบันการเหยียดเชื้อชาติ” (Institutional Racism) และนำมาสู่การบังคับใช้กฎหมาย “The RRA Amendment 2000” รายงาน EU เสนอว่ารายงาน *the Mac Pherson report* คือจุดเปลี่ยนในการต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติในประเทศอังกฤษ และมีผลกระทบในวงกว้างกว่าการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติผ่านกรอบกฎหมาย “the Race Relations Act” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการเกิดกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการเลือกปฏิบัติฉบับอื่นๆ[15]

นิยามและกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติในกรอบของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN)

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ที่กำลังจะพัฒนาเป็นประชาคมอาเซียนในอีกไม่เกินหนึ่งทศวรรษนี้ นอกจากจะสนับสนุนแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและตลาดร่วมของภูมิภาคแล้ว ในอีกมุมหนึ่งยังได้สนับสนุนการพัฒนาทางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงประเด็นด้านสิทธิของภูมิภาคด้วยเช่นเดียวกัน

[15] Ibid,12-15

ภายใต้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN CHARTER) ที่ประเทศสมาชิกได้ลงนามในปี ค.ศ. 2007 และมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2008 อันเปรียบเสมือนแนวทางหรือแนวปฏิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิกในการสร้างประชาคมทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการประกันสิทธิของประชาชน แม้ข้อตกลงดังกล่าวนี้จะมิได้มีการกล่าวถึงหลักการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ โดยตรง หากแต่ก็มีการกล่าวถึงการประกันสิทธิและการจัดตั้งกลไกเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนในภาพรวม ยกตัวอย่างเช่น มีการกล่าวถึงการเคารพเสรีภาพพื้นฐาน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม การยึดถือเอากฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกอาเซียนยอมรับ อันหมายรวมถึงข้อตกลงเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ตลอดจนมีการระบุเพื่อจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน ด้วยเช่นกัน

ในทางเดียวกัน ในปัจจุบันหลังจากการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights- AICHR) และคณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก (ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Rights of Children-ACWC) รวมถึงการร่วมกันตราปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 ซึ่งมีการลงนามกันเมื่อเดือนกรกฎาคม 2012 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา เพื่อเป็นกลไกเสริมสำรับการสนับสนุนและป้องกันสิทธิของประชาชนในภูมิภาค

นอกจากนี้ อาเซียน ยังได้มีการประกาศแนวทางหรือกลไกเพื่อส่งเสริมสิทธิและความเท่าเทียม อันอาจหมายรวมถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ เป็นการเฉพาะแต่ละกลุ่มคนด้วยเช่นกัน อาทิ คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก (ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Rights of Children-ACWC) และ Bangkok Recommendations Declaration, 28 Jul 2012 ที่มีสาระสำคัญในการให้ประเทศสมาชิกส่งเสริม UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) เป็นต้น

จากภาพรวมเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรในระดับภูมิภาคจะเห็นได้ว่าประเด็นของสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่องค์กรในระดับดังกล่าวให้ความสนใจ อันเป็นพื้นฐานให้มีการจัดตั้งกลไกลหรือข้อตกลงเพื่อดำเนินการในประเด็นดังกล่าวทั้งในภาพรวมและส่วนที่เกี่ยวเนื่อง อย่างไรก็ดี นอกจากจะมีการผลักดันประเด็นของสิทธิบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของมนุษย์แล้ว องค์กรระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคดังกล่าวนี้ยังได้มีการผลักดันและสนับสนุนการขจัด

การเลือกปฏิบัติต่อแต่ละกลุ่มคนด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแนวทางในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค

ในส่วนต่อไปจะเป็นการกล่าวถึงกฎหมาย ข้อตกลง และหลักปฏิบัติขององค์กรระหว่างประเทศและในต่างประเทศเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ตามกลุ่มคน อันได้แก่ คนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง

2.3 กฎหมาย ข้อตกลง และหลักปฏิบัติขององค์กรระหว่างประเทศและในต่างประเทศที่เกี่ยวเนื่องกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิงแยกตามกลุ่มคน

แนวคิดและภาพรวมเกี่ยวกับกฎหมาย ข้อตกลง และหลักปฏิบัติขององค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรระดับภูมิภาคจำนวนหนึ่งดังที่กล่าวมา ได้สะท้อนให้เห็นการให้ความสำคัญและความสนใจประเด็นการเลือกปฏิบัติฯ อย่างครอบคลุมทุกกลุ่มคน โดยการให้ความสำคัญดังกล่าวดูจะเริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในทวีปยุโรปและองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ก่อนที่จะขยายตัวไปยังองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ อาทิ องค์การสหประชาชาติที่เริ่มปรากฏสารัตถะเกี่ยวกับสิทธิ ความเท่าเทียม และการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อทุกกลุ่มคนมาตั้งแต่กฎบัตรการก่อตั้งในปี 1945 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ในปี 1948 ที่มีสาระสำคัญในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับในปัจจุบันล้วนมีพื้นฐานและได้รับการพัฒนาและมาจากปฏิญญาสากลฉบับนี้ โดยหลังจากนั้นองค์การสหประชาชาติก็ได้มีการประกาศข้อตกลงและหลักปฏิบัติเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของกลุ่มคนต่างๆ ในช่วงทศวรรษ 1990 (ดังรายละเอียดจะกล่าวถึงต่อไป) โดยหลักการตามกฎบัตรและข้อตกลงขององค์การสหประชาชาตินี้ ถือได้ว่ามีลักษณะเป็นกฎหมายจารีตที่มีภาระผูกพันกับประเทศสมาชิกที่ลงนามในสัตยาบันในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศต่าง ๆ ผูกพันในฐานะสนธิสัญญา[16]

ในทางเดียวกัน ในหลายประเทศและองค์กรระหว่างประเทศยังปรากฏ ข้อตกลง หลักปฏิบัติ และกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวเนื่องกับประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อแต่ละกลุ่มคน โดยเฉพาะผู้หญิง คนพิการ เด็ก และผู้สูงอายุด้วยเช่นกัน ในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนเพื่อให้เห็นสังเขปภาพรวมของข้อตกลง หลักปฏิบัติ และกฎหมายดังกล่าว

[16] ทีมวิจัยขอขอบพระคุณ อาจารย์ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ช่วยอธิบายความสัมพันธ์และลักษณะทางกฎหมายดังกล่าว

2.3.1 คนพิการ : กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการขององค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ

การขับเคลื่อนทางกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มีลักษณะเช่นเดียวกับ การขับเคลื่อนการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในภาพรวมและในประเด็นอื่นๆ กล่าวคือ เป็นการขับเคลื่อนที่เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 ในระดับภาพรวมหรือองค์กรระหว่างประเทศ ก่อนที่แต่ละประเทศจะมีการผลักดันและประกาศกฎหมายที่ประกันสิทธิและขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการทุกระดับในช่วงทศวรรษ 1990 นอกจากนี้ นิยามความหมายของการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการของบรรดาองค์กรระหว่างประเทศยังมีความคล้ายคลึงและทิศทางเดียวกับการนิยามความหมายของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในภาพรวมต่อกลุ่มคนอื่นๆ ในสังคมด้วยเช่นกัน โดยที่ในบางหน่วยงานระหว่างประเทศได้ผนวกรวมประเด็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการเข้ารวมไว้กับประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนโดยภาพรวมในทุกระดับ

จากการทบทวนภาพรวมเกี่ยวกับข้อตกลง หลักปฏิบัติ และกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในระดับระหว่างประเทศและในต่างประเทศจำนวนหนึ่งพบว่า แม้ตัวบททางกฎหมาย และหน่วยงานผู้รับผิดชอบเกี่ยวการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน หากแต่สารัตถะหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายดูจะไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ มีลักษณะที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับปฏิญญา ข้อตกลง และหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ที่ประกาศโดยองค์กรระหว่างประเทศที่ประเทศเหล่านี้เป็นสมาชิก โดยกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติฯ จะมีการนิยามลักษณะของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในทุกระดับทั้งทางตรงและทางอ้อม และในทุกระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ปฏิญญา ข้อตกลง และหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการ ขององค์กรระหว่างประเทศ

1) องค์การสหประชาชาติ (United Nations)

องค์การสหประชาชาติเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ปรากฏแนวทางของการประกันสิทธิและการสร้างความเท่าเทียมกันให้กับคนพิการ ที่นัยยะหนึ่งคือการปฏิเสธและขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการมาตั้งแต่ช่วงเริ่มก่อตั้งในกลางทศวรรษ 1940 อย่างไรก็ดี แนวทางและการขับเคลื่อนทางด้านสิทธิเกี่ยวกับคนพิการของสหประชาชาติในช่วงแรกมีลักษณะที่รวมอยู่กับสิทธิและความเท่าเทียมของบุคคลกลุ่มต่างๆ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal

Declaration of Human Rights 1948) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) ที่มีการประกันและรับรองสิทธิของบุคคลทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันหมายรวมถึงคนพิการ[17]

ต่อมาราวทศวรรษ 1970 องค์การสหประชาชาติได้มีการผลักดันและขับเคลื่อนเกี่ยวกับคนพิการแยกออกมาอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากการการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการทางสติปัญญา ค.ศ. 1971 (Declaration on the Rights of Mentality Retarded Person 1971) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 1975 (Declaration on the Rights of Disabled Persons 1975) และแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยคนพิการ (World Program of Action Concerning Disabled Persons) ในปี 1983 ที่มีสาระสำคัญในการส่งเสริมความเสมอภาค การมีส่วนร่วมทางสังคม และการประกันสิทธิทุกด้านในชีวิตของคนพิการ นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติยังได้ดำเนินการสนับสนุนแนวทางดังกล่าวผ่านการประกาศให้ปี ค.ศ. 1981 เป็นปีคนพิการสากล และประกาศทศวรรษสากลเพื่อคนพิการ ค.ศ.1983-1992 (United Nations Decade of Disabled Persons, 1983-1992) ด้วย

การดำเนินการขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับประเด็นคนพิการอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ทศวรรษ 1970 และการผลักดันสิทธิ ความเสมอภาค และการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการของภาคประชาสังคมตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้มีการประกาศอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการระหว่างประเทศ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) ที่ให้ประเทศสมาชิกเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศและลงนามสัตยาบัน รวมถึงทำการภาคยานุวัติเพื่อให้ความยินยอมของรัฐเพื่อเข้าผูกพันตามอนุสัญญาฯ โดยประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนพิการโดยการให้สัตยาบันและภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญา ตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป และประเทศไทยได้กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักตามอนุสัญญาฉบับนี้ โดยภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติ (UN-Committee Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบและดูแลสิทธิคนพิการของประเทศสมาชิก โดยประกอบด้วยคณะกรรมการทั้งหมด 12 คนที่เลือกตั้งจากประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญา และมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี เป็นที่น่าสนใจว่าอนุสัญญาฉบับนี้นอกจากจะกล่าวถึงสิทธิ ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันแล้ว ยังได้มีการกล่าวถึงแนวทางการขจัด

[17] ธีรดา โสมานันท์ (2549). *สิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)*. หน้า 69.

การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการทุกรูปแบบในหลายมาตราด้วยเช่นกัน โดยอนุสัญญามีการนิยามคำว่า “การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ” ดังนี้

> “หมายถึงความแตกต่าง การกีดกัน หรือการจำกัดบนพื้นฐานของความพิการซึ่งมีความมุ่งประสงค์หรือส่งผลให้เป็นการเสื่อมเสียหรือทำให้ไร้ผลซึ่งการยอมรับ การอุปโภคหรือการใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นในด้านการเมือง เศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม ความเป็นพลเมืองหรือด้านอื่น รวมถึงการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ รวมทั้งการปฏิเสธการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล”

2) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นอีกองค์กรระหว่างประเทศหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนสิทธิและความเท่าเทียมกันของคนพิการโดยเฉพาะทางด้านการประกอบอาชีพและการทำงาน องค์กรแห่งนี้มีภารกิจหลักในการช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานทั่วโลกให้ได้รับความยุติธรรมและความเสมอภาคจากสังคมตลอดจนมีชีวิตและสภาพการทำงานที่ดีขึ้น

ตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ดำเนินการสนับสนุนและส่งเสริมการทำงานของคนพิการอย่างเสมอภาคกับคนปกติมาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1955 ได้มีการประกาศข้อแนะที่ 99 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955 (R99 Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955) ที่มีสาระสำคัญในการสนับสนุนการฟื้นฟูสมรรถภาพของคนพิการ และการส่งเสริมการทำงานและจ้างงานของคนพิการอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกับการทำงานของคนกลุ่มอื่นๆ ซึ่งต่อมาใน ค.ศ. 1983 ได้มีการประกาศข้อเสนอแนะฉบับที่ 168 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพการทำงานของคนพิการ ค.ศ. 1983 (R168 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation, 1983) ที่นอกจากจะมีสาระสำคัญในการสนับสนุนการทำงานและจ้างงานอย่างเท่าเทียมของคนพิการแล้ว ยังได้ขยายสาระสำคัญไปสู่การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการปรับปรุงสถานที่ทำงานให้เหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการจ้างงานคนพิการ และการกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับอาคารสาธารณะ สถานที่ทำงาน ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ สำหรับลูกจ้างที่เป็นคนพิการ ตลอดจนการยกเว้นการเก็บภาษีภายในประเทศ หรือค่าธรรมเนียมทุกประเภทสำหรับความช่วยเหลือพิเศษและสิ่งประดิษฐ์ที่ใช้ช่วยเหลือคนพิการและกำจัดการแสวงหาประโยชน์จากคนพิการทุกรูปแบบด้วยเช่นกัน

นอกจากการประกาศข้อเสนอแนะให้บรรดาประเทศสมาชิกเป็นแนวทางในการดำเนินการแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1983 ยังได้ประกาศอนุสัญญาฉบับที่ 159 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) ขึ้นเพื่อเป็นหลักในการบังคับประเทศภาคีสมาชิกที่ให้สัตยาบันดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานและการจ้างงาน รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานของคนพิการด้วย โดยในอนุสัญญาฉบับนี้ได้มีการนิยามคนพิการว่าหมายถึง “บุคคลที่โอกาสในเรื่องของความมั่นคง การจ้างงานและความก้าวหน้าในอาชีพที่เหมาะสมได้ลดลงอย่างมากเนื่องจากความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ (มาตรา 1)” และการกำหนดให้รัฐสมาชิกมีการประกาศนโยบายและแผนงานเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมในการทำงานและการฟื้นฟูเพื่อการประกอบอาชีพของคนพิการ สำหรับอนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2550 การให้สัตยาบันอนุสัญญาจะส่งผลให้รัฐบาลต้องดำเนินการคุ้มครองคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยเหลือคนพิการในด้านการฟื้นฟูอาชีพและการมีงานทำ และเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศในการช่วยเหลือด้านแรงงานคนพิการอย่างจริงจังมากขึ้น

ในทางเดียวกับ ปฏิญญาและอนุสัญญาเกี่ยวกับคนพิการขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรในระดับภูมิภาคจำนวนหนึ่ง อาทิ สหภาพยุโรปและสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังได้มีการดำเนินการประกาศแผนงานและข้อตกลงเพื่อสนับสนุนความเท่าเทียมและการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการด้วย โดยส่วนใหญ่จะบรรจุอยู่ในหลักการหรือข้อตกลงทางมนุษยชนและการขจัดการเลือกปฏิบัติที่รวมอยู่กับกลุ่มคนทุกประเภท

3) สหภาพยุโรป (The European Union)

สหภาพยุโรปได้มีการผลักดันนโยบายในการสนับสนุนและฟื้นฟูคนพิการมาตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 ผ่านการขับเคลื่อนของประชาคมยุโรป (The European Community) ในปัจจุบันคณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission) ได้มีการประกาศใช้แผนงาน ข้อกำหนด และข้อควบคุมต่างๆ กับประเทศสมาชิกเพื่อเป็นการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปมิได้มีการขับเคลื่อนประเด็นคนพิการออกมาต่างหาก หากแต่ได้รวมคนพิการเข้ากับการขับเคลื่อนทางสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มบุคคลอื่นๆ ภายใต้นิยามความหมายและการให้ความสำคัญต่อคนพิการในฐานะกลุ่มบุคคลที่มีความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการใช้ชีวิต เฉกเช่นกลุ่มคนอื่นในสังคม นอกจากนี้ กระบวนทัศน์การขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทางตรง (Direct Discrimination) และการเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect Discrimination) อันเป็นกระบวนทัศน์สำคัญของแนวทางการขจัดการ

เลือกปฏิบัติของสหภาพยุโรปยังเป็นสิ่งที่ครอบคลุมถึงการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการเช่นเดียวกัน ในแง่นี้ส่งผลให้มีการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการของสหภาพยุโรปครอบคลุมสิทธิทางกฎหมายจนถึงการใช้ชีวิตทางสังคม รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ

แผนงาน ข้อกำหนด และข้อควบคุมต่างๆ เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมฯ ของสหภาพยุโรป ดูจะมีพื้นฐานมาจากสนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์ดัม (The Amsterdam Treaty) อันเป็นสนธิสัญญาสำคัญในการสถาปนาประชาคมยุโรป โดยสาระสำคัญใน Article 6A ได้ชี้ให้เห็นถึงความมุ่งหมายในการต่อการการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในทุกระดับและกลุ่มคน ตั้งแต่ประเด็นเรื่องเพศ ชาติพันธุ์ ศาสนา อายุ และความพิการ

จากพื้นฐานของสนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์ดัม ได้ทำให้ประชาคมยุโรปและคณะกรรมาธิการยุโรปมีการประกาศใช้ข้อกำหนดและข้อควบคุมต่างๆ แก่ประเทศสมาชิกเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ยกตัวอย่างเช่น ในประเด็นของ**การเดินทาง** ได้มีการผนวกแนวทางการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและความเท่าเทียมในการเดินทางของคนพิการเข้ารวมกับข้อกำหนดและข้อควบคุมของการเดินทางแบบต่างๆ ตั้งแต่ทางบก ทางเรือ จนถึงทางอากาศ (Directive 2003/24/EC of 14 April 2003 Amending Council Directive 98/18/EC on Safety Rules and Standards for Passenger Ships, [2003] OJ L 123/18–21., Regulation No 1107/2006 of 5 July 2006 Concerning the Rights of Disabled Persons and Persons with Reduced Mobility when Travelling by Air, [2006] OJ L 204/1.,Regulation No 1371/2007 of 23 October 2007 on Rail Passengers' Rights and Obligations, [2007] OJ L 315/14–41.) หรือในประเด็นของ**การทำงาน** ที่มีการสนับสนุนการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ และความเท่าเทียมในการทำงานในทุกระดับของคนพิการทุกประเภทโดยส่วนหนึ่งจะแฝงอยู่ในข้อกำหนดและข้อควบคุมเกี่ยวกับการทำงานที่ครอบคลุมการขจัดการเลือกปฏิบัติในการทำงานและประกอบอาชีพของทุกกลุ่มคน (Directive 89/391/EEC on the Introduction of Measures to Encourage Improvements in the Safety and Health of Workers at Work, [1989] OJ L183/1., Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation, [2000] OJ L 303/16., Directive 2006/54/EC of 5 July 2006 on the Implementation of the Principle of Equal Opportunities and Equal Treatment of Men and Women in Matters of Employment and Occupation (recast), [2006] OJ L 204/23.) ตลอดจนในประเด็นของการเข้าถึง**การใช้งานข้อมูลและสื่ออิเลคทรอนิกส์**ยังได้มีการระบุข้อกำหนดเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติฯ เช่นกัน (Directive 2002/21/EC of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive), [2002] OJ L 108/33., Directive 2002/22/EC of 7 March 2002 on

universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive), [2002] OJ L 108/51.)[18]

พื้นฐานของกระบวนทัศน์และหลักการเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการของสหภาพยุโรปนี้ได้เป็นพื้นฐานให้กับกฎหมายการขจัดการเลือกปฏิบัติและกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของประเทศสมาชิกหลายประเทศ อย่างไรก็ดี กระบวนทัศน์และหลักการดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งมีแม่แบบหรือพื้นฐานสำคัญมาจากหลักการและกฎหมายการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในประเทศสมาชิกที่มี "ความก้าวหน้า" ทางกฎหมายสังคมจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ

4) สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations--ASEAN)

แม้จะมีการผลักดันแผนงานและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการเสริมสร้างสิทธิ ความเท่าเทียม และความเสมอภาค ของกลุ่มคนต่างๆ ในภูมิภาคและประเทศสมาชิก หากแต่อาเซียนดูจะไม่มีแผนงานและหลักปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ แต่อย่างใด ส่วนหนึ่งอาจมีสาเหตุมาจากสภาพของโครงสร้างสังคมและการเมือง รวมถึงหลักปฏิบัติทางศาสนาและความเชื่อในประเทศสมาชิกหลักยังไม่สามารถเปิดกว้างให้กับการขับเคลื่อนการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ

ในส่วนของประเด็นคนพิการ การผลักดันดูจะมีลักษณะของสิทธิมากกว่าการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ เช่นกัน โดยใน**กฎบัตรอาเซียน** (The ASEAN Charter) ได้มีการระบุถึงการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนทั้งมวลไว้กว้างๆ ว่า "2. ให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้ (...) (ฌ) การเคารพเสรีภาพพื้นฐาน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม"

กระนั้นก็ดี อาเซียน ก็ได้มีการประกาศปฏิญญาและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการ และส่งเสริมการสร้างความเท่าเทียมทางการเมืองและสังคมของคนพิการ ดังตัวอย่างเช่น Bangkok Recommendations Declaration, 28 Jul 2012 ที่มีสาระสำคัญในการให้ประเทศสมาชิกส่งเสริม UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)

นอกจากนี้ตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) อันเป็นหนึ่งใน 3 เสาหลักของประชาคมอาเซียน (นอกจากประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมการเมือง/ความมั่นคง) ได้ปรากฏแนวทางสนับสนุน การเข้าถึง และการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการทั้งในด้านของการศึกษา การฟื้นฟูสมรรถภาพ การประกอบอาชีพ และการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ ควบคู่กับการสนับสนุนในประเด็นผู้หญิงและเด็ก

[18] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน European Network of Legal Experts in the non-discrimination field (2009*), Disability and non-discrimination law in the European Union,* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

อย่างไรก็ดี แผนงานต่างๆ เกี่ยวกับการสนับสนุนสิทธิและความเท่าเทียม รวมถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการของอาเซียนนี้ ดูจะมีอิทธิพลค่อนข้างน้อยต่อบรรดาประเทศสมาชิก และมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่มีการขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว หากแต่มีลักษณะที่มีพื้นฐานและรับอิทธิพลมาจากองค์กรระหว่างประเทศอื่นโดยเฉพาะสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศมากกว่า ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะอาเซียนยังไม่มีกลไกในการควบคุมและสนับสนุนให้เกิดการผลักดันในประเด็นสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ อันแตกต่างกับกรณีของสหภาพยุโรปที่มีการจัดตั้งสถาบันและกลไกทั้งทางกฎหมาย ระบบยุติธรรม การเมืองและสังคมเพื่อรองรับการดำเนินการนี้

กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการ ของประเทศในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชีย

นอกจากปฏิญญา ข้อตกลง และหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการที่ปรากฏขององค์กรระหว่างประเทศแล้ว ในหลายประเทศของโลกยังได้มีการผลักดันกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการหรือกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวเนื่องกับคนพิการด้วย ในที่นี้ผู้วิจัยได้ทบทวนกฎหมายในลักษณะดังกล่าวของประเทศจำนวนหนึ่งเพื่อชี้ให้เห็นภาพรวมของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติรวมถึงความเชื่อมโยงทางกระบวนทัศน์เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติเพื่อที่จะเป็นแม่แบบและพื้นฐานสำหรับการผลักดันประเด็นการต่อต้านการเลือกปฏิบัติฯ ในอนาคต

1) สหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการผลักดันการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการอย่างเป็นรูปธรรมมาอย่างน้อยตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 อย่างไรก็ดี การผลักดันส่วนใหญ่มีลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นอื่นและยังมิได้ยกประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ขึ้นมาเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ในปี 1968 รัฐบาลกลางสหรัฐฯ ได้มีการประกาศ Architectural Barriers Act of 1968 ที่มีสาระสำคัญในการกำหนดให้อาคารสถานที่ และสถาปัตยกรรมของหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงให้ประชาชนทุกกลุ่มรวมถึงคนพิการ เป็นต้น

หลังการผลักดันจากหลายกลุ่ม ตลอดช่วงทศวรรษ 1980 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ประกาศ Americans with Disabilities Act of 1990 อันกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการที่มีสาระครอบคลุมถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ที่แทบจะครอบคลุมทุกด้าน โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นหลักสำคัญของรัฐบาลกลางในการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิ การฟื้นฟู การสร้างความเท่าเทียม และการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการมาจนถึงปัจจุบัน

สาระสำคัญของ Americans with Disabilities Act of 1990 คือ การสร้างความเท่าเทียมกันและขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการในทุกกิจกรรมทางสังคม ตั้งแต่ การศึกษา การทำงาน การขนส่งสาธารณะ

และการสื่อสารสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การขจัดการเลือกปฏิบัติกิจวัตรประจำวันต่างๆ ตั้งแต่การเดิน การทำงาน การพูดคุย การได้ยิน การมองเห็น และการดูแลตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญทางกฎหมายในการกำหนดพันธะ วางมาตรฐาน สร้างหลักประกัน และระดมอำนาจการบังคับใช้กฎหมายในระดับชาติอย่างครอบคลุมและชัดเจนเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการ[19]

นอกจากสารัตถะของตัวบทในการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังได้วางกลไกในการบังคับใช้และการร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติด้วยเช่นกันโดยเฉพาะในประเด็นของการประกอบอาชีพที่คนพิการสามารถร้องเรียนผ่าน U.S. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) ได้

ในทางเดียวกัน จุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ดูจะอยู่ที่การที่บทบัญญัติทางกฎหมายมีผลบังคับใช้กับบรรษัทสหรัฐฯ ที่ประกอบกิจการอยู่นอกประเทศด้วย อย่างไรก็ดี บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีข้อจำกัดอย่างมาก เพราะครอบคลุมแต่เพียง “ลูกจ้างตามกฎหมาย” ที่หมายถึงเพียงลูกจ้างที่มีสัญชาติสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ในทางเดียวกับ หากกฎหมายฉบับนี้ขัดต่อกฎหมายประเทศต่างๆ ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ก็สามารถยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้

อุปสรรคและปัญหาสำคัญของบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ นอกจากคำวิจารณ์ตัวบทบางมาตราของกฎหมายจากกลุ่มคนพิการจำนวนหนึ่งแล้ว ปัญหาจากทัศนคติและสภาพสำนึกทางสังคม (Social Mentalities) ยังเป็นอุปสรรคสำคัญของความสัมฤทธิ์ผลทางกฎหมายด้วย ดังตัวอย่างเช่น ทัศนคติของเพื่อนร่วมชั้นเรียนหรือเพื่อนร่วมงานในโรงเรียนและสถานประกอบการที่ได้ส่งผลกระทบทางจิตใจและการดำเนินชีวิตของคนพิการ รวมถึงทัศนคติในทางลบของนายจ้างต่อคนพิการที่ส่งผลต่อการเลื่อนตำแหน่งของคนพิการ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังมีกระแสต่อต้านจากกลุ่มคนจำนวนหนึ่งอันเป็นอุปสรรคของการบังคับใช้และการละเลยที่จะดำเนินการตามกฎหมายด้วย[20]

2) ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการประกาศกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการ ภายใต้ชื่อว่า The Disability Discrimination Act 1992 หรือ DDA อย่างไรก็ดี ก่อนทศวรรษ 1990 รัฐบาลท้องถิ่นในหลายรัฐของออสเตรเลีย ยกเว้นรัฐ Tasmania และรัฐ Northern Territory ได้มีการผลักดันกฎหมายท้องถิ่นที่มีลักษณะของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการมาบ้างแล้ว ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงมีพื้นฐานสำคัญมากจากการขับเคลื่อนในช่วงเวลาก่อนหน้าและมีขอบเขตที่ครอบคลุมทั้งประเทศ นอกจากนี้กฎหมาย

[19] ดู Jane West (1991), *The Americans with Disabilities Act : From Policy to Practice,* New York : Milbank Memorial Fund, 1991, p. 3 – 54.

[20] ดู Larry Heuer (2011), "Disability and Procedural Fairness in the Workplace" *Disability and Aging Discrimination.*

ฉบับนี้ยังมีพื้นฐานสำคัญมาจากกฎหมายทางสิทธิมนุษยชนและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนกลุ่มอื่นในช่วงเวลาก่อนหน้าด้วยเช่นกัน อันได้แก่ Racial Discrimination Act 1975, Sex Discrimination Act 1984 และ Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้ครอบคลุมการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการในทุกรูปแบบ ตั้งแต่ที่อยู่อาศัย การศึกษา การทำงาน รวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรและการบริการต่างๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการในทุกด้านของชีวิต ในทางเดียวกันกฎหมายฉบับนี้ยังได้สนับสนุนการเข้ามีส่วนร่วมทางสังคมและความเท่าเทียมกันทางสังคมของคนพิการ โดยมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนและผลักดัน

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian Human Rights Commission) ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 และกรรมาธิการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (Disability Discrimination Commissioner) ที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทและกลไกสำคัญในการรับเรื่องร้องเรียนและผลักดันการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการภายในประเทศ

3) สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 และประกาศใช้เป็นกฎหมาย Disability Discrimination Act ในปี 1995 พื้นฐานส่วนใหญ่ของกฎหมายฉบับนี้มีที่มาจากกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเพศและเชื้อชาติที่ประกาศใช้ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 (Sex Discrimination Act 1975 และ Race Relations Act 1976)

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะคล้ายคลึงการกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติของออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ครอบคลุมการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกกิจกรรมทางสังคมตั้งแต่การใช้ชีวิตประจำวัน การศึกษา การทำงาน การเดินทาง และการเข้าถึงบริการต่างๆ ของทั้งรัฐและเอกชน

นอกจากนี้ Disability Discrimination Act 1995 ยังได้เป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิคนพิการ (Disability Rights Commission) ที่เป็นกลไกดูแลการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ในทางเดียวกัน กฎหมายฉบับนี้ก็ได้ส่งผลให้มีประกาศกฎหมายอื่นหรือกฎหมายลูกที่มีสาระสำคัญในการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น การประกาศ Special Educational Needs and Disability Act 2001 ที่เน้นให้ความสำคัญของการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในประเด็นการศึกษา หรือ Disability Discrimination Act 2005 ที่ปรับปรุงมาจากฉบับปี 1995 โดยได้เพิ่มเติมให้ครอบคลุมในส่วนของการขนส่งสาธารณะให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และเพิ่มประเด็นของเงินทุนสนับสนุนการสร้างความเท่าเทียมแก่คนพิการในทุกระดับเข้ามา

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน Disability Discrimination Act ได้ถูกแทนที่ด้วยการประกาศ Equality Act 2010 ที่อาจกล่าวได้ว่ามีพื้นฐานมาจากการรวมหลักการของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของทุกกลุ่มคน และกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของสหราชอาณาจักรเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีความครอบคลุมการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อทุกกลุ่มคนในทุกกิจกรรมทางสังคม และได้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสิทธิคนพิการ (Disability Rights Commission) มารวมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค (Equality and Human Rights Commission) ที่มีหน้าที่และเป็นกลไกในการผลักดัน/ดูแลประเด็นเรื่องสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อทุกกลุ่มคน

เอเชีย

นอกจากกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการที่ปรากฏในประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือแล้ว ประเทศในแถบทวีปเอเชียหลายประเทศก็ยังมีการประกาศใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการอย่างเป็นรูปธรรมด้วยเช่นกัน ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างจากประเทศฮ่องกง สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ เป็นหลัก

1) ฮ่องกง

ช่วงทศวรรษ 1990 ท่ามกลางบรรยากาศการผลักดันกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในหลายประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศตะวันตก ฮ่องกงที่ขณะนั้นยังอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษก็ได้มีการประกาศกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเช่นเดียวกัน กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (Disability Discrimination Ordinance) ของฮ่องกงได้ถูกประกาศใช้ในปี 1996 และยังมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนอำนาจการปกครองฮ่องกงจากอังกฤษสู่ประเทศจีนในปี 1997 หากแต่กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ภายใต้สถานะพิเศษของ “เขตปกครองพิเศษฮ่องกง”

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ มีทิศทางเดียวกับกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการของอังกฤษ กล่าวคือ ครอบคลุมการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการตั้งแต่การทำงาน/จ้างงาน การอยู่อาศัย การศึกษา การเข้าร่วมสมาคมหรือสหภาพต่างๆ การเข้าถึงบริการและข้อมูลต่างๆ ทั้งจากหน่วยงานรัฐและเอกชน นอกจากนี้ยังรวมถึงการป้องกันความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นกับคนพิการหรือองค์กรคนพิการด้วย

กฎหมายฉบับนี้ ยังได้จัดตั้งกลไกในการร้องเรียน ควบคุม และตรวจสอบเพื่อป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยได้ขยายหน้าที่ของคณะกรรมการสร้างโอกาสแห่งความเท่าเทียม (Equal Opportunities Commission) ที่ตั้งขึ้นในปี 1996 ให้ครอบคลุมถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและการเลือกปฏิบัติที่มีพื้นฐานมาจากความพิการ นอกเหนือจากประเด็นของการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เพศ และอายุ

2) ฟิลิปปินส์

แม้ฟิลิปปินส์จะกฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการอยู่ มหากฎบัตรสำหรับคนพิการ (Magna Carta for Disabled Persons หรือ Republic Act No 7277) ที่ประกาศใช้ในปี 1992 เป็นกฎหมายหลักสำคัญของฟิลิปปินส์ที่นำไปสู่การคุ้มครองสิทธิ ความเท่าเทียม และความเสมอภาคของคนพิการในสังคม รวมถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้อยู่ที่การสนับสนุนการฟื้นฟูสมรรถภาพ การพัฒนาตนเองทั้งกายและใจของคนพิการให้สามารถใช้ชีวิตในสังคมปกติได้ นอกจากนี้ยังได้ประกันสิทธิและความเท่าเทียมของคนพิการในการเข้ารับการศึกษา การทำงาน การเข้าถึงบริการสุขภาพและสังคม การเข้าถึงการสื่อสาร และการเดินทางอย่างปราศจากอุปสรรค รวมถึงสิทธิทางกฎหมายและการเมือง ตลอดจนสิทธิในการจัดตั้งองค์กรคนพิการ นอกจากนี้ ในส่วนที่ 3 (Title III) ของกฎหมายยังได้มีการระบุถึงประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน ทั้งในประเด็นของการทำงาน การศึกษา และการใช้ชีวิตทางสังคมด้านต่างๆ อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาและข้อตกลงของสหประชาชาติ

มหากฎบัตรสำหรับคนพิการ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักของฟิลิปปินส์ที่นำไปสู่การประกาศกฎหมายลูก กฎหมายท้องถิ่น และแผนงานในการส่งเสริมสิทธิและความเท่าเทียม รวมถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยมีสภาคนพิการแห่งชาติ (The National Council on Disability Affairs (NCDA)) ที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1978 เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายและการรณรงค์หลัก

3) สิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่ได้รับการยกย่องว่ามีความก้าวหน้าของนโยบายและแผนงานในการเอื้อต่อการสร้างสิทธิ ความเท่าเทียม และการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ แต่กระนั้น สิงคโปร์ ก็มิได้มีกฎหมายโดยตรงที่ครอบคลุมทุกด้านเกี่ยวกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ การดำเนินการเกี่ยวกับคนพิการของสิงคโปร์เกือบทั้งหมดดูจะอยู่ภายใต้รูปของแผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว และนโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างสังคมเพื่อคนทั้งมวล โดยมีกระทรวงพัฒนาสังคมและครอบครัว (Ministry of Social and Family Development) ที่แยกเปลี่ยนแปลงมาจากกระทรวงพัฒนาชุมชน เยาวชน และกีฬา (Ministry of Community Development, Youth and Sports) ในปี 2012

ในปี 2007 สิงคโปร์ได้ประกาศแผนงาน Enabling Master Plan (2007-2011) ที่มีสาระสำคัญในการสร้าง “สังคมเพื่อคนทั้งมวล” อันหมายรวมถึงกลุ่มคนพิการ เด็ก สตรี และผู้สูงอายุ โดยสำหรับคนพิการได้ถูกระบุไว้ถึงแผนงานการสร้างความเท่าเทียมในการทำงาน การศึกษา และการเดินทาง และในแผนงานได้

ระบุถึงการจัดตั้งสำนักงานคนพิการ (Office on Disability) สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและครอบครัว อันเป็นหน่วยงานที่จะมีหน้าที่ในการสนับสนุนการใช้ชีวิตของคนพิการในสังคมเพื่อคนทั้งมวล

นอกจากแผนงานดังกล่าวแล้ว ในปี 2007 สิงคโปร์ยังได้มีการประกาศกฎหมาย Code on Accessibility in the Built Environment (2007) ที่เป็นหลักสำหรับการก่อสร้างอาคาร สถานที่ และพื้นที่ต่างๆ ในประเทศของทั้งรัฐและเอกชนให้เอื้อต่อการเข้าถึงจากคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกันด้วยเช่นกัน

2.3.2 เด็กและผู้สูงอายุ : กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อเด็กและผู้สูงอายุขององค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงกฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อเด็กและผู้สูงอายุขององค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ อย่างไรก็ดี เนื่องจากการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของทั้งสองกลุ่มคนนี้ มีประเด็นที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือเป็นประเด็นว่าด้วยการเลือกปฏิบัติฯ ในเชิงอายุ ในแง่นี้กลุ่มผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงกรอบคิดว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางอายุเป็นการเริ่มต้นก่อนที่จะกล่าวถึงตัวกฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ แยกตามกลุ่มเด็กและผู้สูงอายุต่อไป

2.3.2.1 กรอบคิดการเลือกปฏิบัติทางอายุ (Age Discrimination)

การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางอายุ หรือการกีดกันทางอายุ (Age Discrimination) หมายถึง การแบ่งแยกและปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยใช้อายุเป็นตัวตัดสิน ทำให้ไม่ได้รับโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรหรือสิทธิในการกระทำสิ่งต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกับกลุ่มอายุอื่นๆ ในขณะที่อายุอาจไม่สามารถสะท้อนความสามารถหรือโอกาสที่บุคคลเหล่านั้นควรได้รับอย่างแท้จริง ดังเช่นกรณีการกำหนดอายุเกษียณโดยไม่มีการประเมินคุณค่าหรือความสามารถในการทำงานที่แท้จริง ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในการทำงาน การเลือกปฏิบัติในเชิงลบหรือการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Negative Discrimination) ดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากอคติ (Prejudice) หรือความคิดเห็นในทางลบที่มีสาเหตุมาจากเรื่องของอายุ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. *อคติต่อเด็ก (Childism)* หรือเรียกว่าเป็น “ภาวะนิยมเด็ก” เป็นการให้ความสำคัญกับเด็กของพ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือผู้มีสิทธิดูแลเด็ก ในฐานะที่เป็นเจ้าของ (Ownership) และมีสิทธิในการควบคุมเด็ก บนฐานคิดที่ว่าเด็กเกิดมายังไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้และต้องได้รับความคุ้มครองดูแล โดยไม่คำนึงถึงว่าเด็กมีสิทธิและเป็นผู้คุ้มครองตัวเองได้เช่นกันเมื่อเติบโตถึงวัยที่สามารถดูแลตัวเองได้นอกจากนี้ ยังมองว่าเด็กที่เกิดมานั้นต้องได้รับการอบรมสั่งสอน รวมถึงลงโทษเพื่อให้อยู่ระเบียบวินัย ในขณะที่บางกลุ่มมองว่าเด็กถือเป็นภาระอันยิ่งใหญ่ที่จะต้องทุ่มทรัพยากรทั้งเงิน เวลาและจิตใจในการเลี้ยงดูเด็กหนึ่งคน ทัศนะเช่นนี้

นำมาซึ่งการทอดทิ้ง (Neglect) หรือความไม่ใส่ใจใยดีต่อการเลี้ยงดูเด็ก โดยเฉพาะในครอบครัวที่ยากจน ซึ่งมองว่าบุตรที่เกิดมานั้นทำลายความมั่นคงทางการเงินของครอบครัว[21]

นอกจากนี้ อคติอันนั้นนำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อเด็กในชีวิตประจำวัน เช่น การเพิกเฉยหรือไม่รับฟังความคิดเห็นของเด็กนักเรียนในชั้นเรียนของครูผู้สอน อาจไม่ได้รับความสำคัญเท่ากับเรื่องการละเมิดสิทธิเด็ก การกระทำความรุนแรงต่อเด็กที่มีกฎหมายและหน่วยงานต่างๆ ให้ความคุ้มครองอยู่ แต่ประเด็นการเลือกปฏิบัติดังกล่าวล้วนเกิดขึ้นบนพื้นฐานของอคติที่มีต่อความเป็นเด็กเช่นเดียวกัน

2. *อคติด้วยเหตุผลทางอายุ (Ageism)* หมายถึง อคติในเชิงลบ (Negative Bias) หรือทัศนคติแบบเหมารวม (Stereotypic Attitude) ต่อกลุ่มคนที่อยู่ในช่วงอายุตรงปลายสุดของเส้นทางชีวิตทั้งสองด้าน กล่าวคือ กลุ่มเด็ก และกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น การไม่รับฟังความคิดเห็นของวัยรุ่นเนื่องจากเห็นว่าเด็กยังไม่มีความคิดพิจารณาไตร่ตรองเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ หรือการไม่ยอมรับพฤติกรรมทางเพศของผู้สูงอายุ เพราะเห็นว่าผู้สูงอายุควรเป็นผู้ที่อยู่ในกรอบศีลธรรมจึงไม่ควรเปิดเผยดังกล่าว เป็นต้น คำว่า “Ageism” ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรายงานของ Robert Butler ปี ค.ศ. 1969 ซึ่งเขียนถึงปฏิกิริยาในทางลบของกลุ่มชนชั้นกลางผิวขาวที่มีต่อโครงการสวัสดิการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจน Butler ได้ให้ความหมายของ Ageism ว่าหมายถึง การมีอคติของคนในกลุ่มอายุหนึ่งต่อคนในกลุ่มอายุอื่น[22] อย่างไรก็ตาม การนิยามอคติทางอายุของ Butler ในขณะนั้นก็ได้ผสมผสานอคติทางชนชั้นและเชื้อชาติเข้าไปด้วย[23]

สำหรับแนวคิดเรื่องอคติต่อผู้สูงอายุในประเทศไทย ตามคณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์ประชากรศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถานใช้คำว่า “วยาคติ” (Ageism) หมายถึง การมีอคติหรือทัศนคติเชิงลบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลด้วยเหตุแห่งอายุหรือวัย อคติเช่นนี้เกิดจากความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม หรือบรรทัดฐานในทางลบที่มีต่อคนบางกลุ่มอายุ ซึ่งนำไปสู่การเลือกปฏิบัติในที่สุด โดยทั่วไป คำว่า “วยาคติ” ใช้กับการมีทัศนคติเชิงลบหรือการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ เช่น มองว่าผู้สูงอายุเป็นภาระของครอบครัวและสังคม ผู้สูงอายุเป็นผู้ต้องพึ่งพิงคนวัยแรงงาน เป็นต้น[24]

แนวคิดเรื่องอคติต่อกลุ่มเด็กและผู้สูงอายุดังกล่าวล้วนเป็นการตัดสินหรือตีค่าแบบเหมารวมด้วยเหตุผลทางอายุ (Age Stereotyping) ความเชื่อที่ผิดและการเหมารวมทางอายุดังกล่าวเป็นผลมาจากการใช้

---

[21] Elisabeth Young-Bruehl, Childism: The Unacknowledged Prejudice against Kids, *TIME IDEAS*. [online]. Available from: http://ideas.time.com/2012/04/26/childism-the-unacknowledged-prejudice-against-kids/ [April 26, 2012]

[22] ‘Ageism is prejudice by one age group against other age groups’.

[23] Butler, R.N. (1969). ‘Age-ism: another form of bigotry’, *Gerontologist*, 9, 243–6.

[24] ราชบัณฑิตยสถาน, *“วยาคติ”* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก www.dailynews.co.th/article/44/160274

สามัญสำนึกเป็นตัวตัดสินและอธิบายปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนไปตามวัยของมนุษย์ ซึ่งคนที่ไม่ได้สนใจศึกษาหาความรู้ในเรื่องของกลุ่มเด็กหรือผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่จะมีความเชื่อที่ผิดและการเหมารวมบางอย่างคล้ายๆ กัน อันมีผลต่อการเลือกปฏิบัติทั้งต่อกลุ่มคนทั้งสองช่วงอายุ ดังนี้

ประเด็นการเหมารวมเชิงลบ (negative stereotypes) ต่อกลุ่มเด็ก	**ประเด็นการเหมารวมเชิงลบ (negative stereotypes) ต่อกลุ่มผู้สูงอายุ**
1. เด็กเป็นภาระของผู้ใหญ่ที่ต้องดูแลเลี้ยงดู และให้การศึกษา	1. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นโรคชรา และเจ็บป่วยง่าย
2. เด็กไม่มีวุฒิภาวะในการตัดสินใจสิ่งต่างๆ ได้ด้วยตนเอง	2. ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่ต้องการพึ่งพิง และต้องรอรับความช่วยเหลือ
3. เด็กเป็นผู้บริโภคมากกว่าผู้ผลิต	3. ผู้สูงอายุทำงานมีประสิทธิภาพด้อยกว่าคนในวัยอื่น และไม่สามารถเรียนรู้เทคนิควิทยาการใหม่ๆ
4. เด็ก (วัยรุ่น) ส่วนใหญ่เป็นผู้ก่อปัญหาให้กับสังคม	4. ผู้สูงอายุมักจะเป็นคนดื้อดึงไม่ยืดหยุ่น ไม่ยอมฟังเหตุผลของผู้อื่น
5. เด็กมีทักษะและความสามารถในการทำงานต่ำกว่าผู้ใหญ่	5. ผู้สูงอายุไม่ควรจะมีความสนใจและมีกิจกรรมทางเพศ

อคติแบบเหมารวมในทางลบต่อคนในกลุ่มเด็กและสูงอายุเหล่านี้ ส่งผลต่อความคิดและวิธีปฏิบัติของคนในสังคม อันนำไปสู่การเลือกปฏิบัติทางอายุทั้งในชีวิตประจำวันและโลกแห่งการทำงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มเด็กกับผู้สูงอายุแล้ว กลุ่มเด็กยังได้รับผลกระทบจากการเหมารวมแบบเชิงลบน้อยกว่า เนื่องจากกลุ่มเด็กยังต้องเติบโตไปสู่วัยผู้ใหญ่ ดังนั้น การให้ความคุ้มครองสิทธิเด็ก การเลี้ยงดูและการพัฒนาเด็กถือเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์เพื่อเป็นให้ผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพในอนาคต ในขณะที่ผู้สูงอายุจะถูกมองเป็นพิมพ์เดียวกันในทางลบมากกว่า (Negative Stereotype) เช่น เหมารวมว่าผู้สูงอายุมีความเสื่อมทั้งทางร่างกายและจิตใจ การออกนโยบายหรือมาตรการคุ้มครองทางสังคมใดๆ ก็เพื่อการรักษาและพยุงชีวิตไว้ หากแต่ในความเป็นจริง ผู้สูงอายุไม่ได้มีลักษณะที่เป็นแบบเดียวกันทั้งหมด ความเสื่อมของร่างกายบางคนก็เสื่อมเร็ว บางคนเสื่อมช้า บางคนยังมีสติปัญญาที่เฉียบคม มีความคิดสร้างสรรค์ ยังสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับคนรุ่นต่อไปได้

2.3.2.2 เด็ก: กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อเด็ก

การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางอายุเป็นหนึ่งในรูปแบบของการเลือกปฏิบัติหรือการแบ่งแยกโดยสิ่งที่มีมนุษย์มีมาแต่กำเนิดเช่นเดียวกับเรื่องของเพศ เชื้อชาติ และความพิการแต่กำเนิด หากแต่ได้รับความสำคัญน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับประเด็นการเลือกปฏิบัติรูปแบบอื่น[25] ดังนั้น การขับเคลื่อนเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุในกฎหมายระหว่างประเทศจะถูกจัดลำดับความสำคัญไว้ท้ายๆ ในขณะที่ เหตุผลในการเลือกปฏิบัติอื่นๆ เช่น การเลือกปฏิบัติทางเพศ การเลือกปฏิบัติต่อสตรี การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ และการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ จะได้รับความสำคัญ และมีพัฒนาการการเคลื่อนไหวทั้งทางกฎหมายระหว่างประเทศ และการจัดกิจกรรมของกลุ่มองค์กรต่างๆ ทั่วโลก

ความตื่นตัวเรื่องการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางอายุเริ่มเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรอันนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของจำนวนและสัดส่วนผู้สูงอายุในหลายประเทศทั่วโลก ทำให้สังคมเริ่มตระหนักถึงความจำกัดของนโยบายและกฎหมายคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ว่าไม่สอดรับกับความต้องการของประชากรในแต่ละช่วงวัย โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและประเทศในภูมิภาคยุโรปที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุอย่างมากในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมานี้ ดังนั้น จึงเป็นกลุ่มประเทศแรกๆ ที่มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองการเลือกปฏิบัติทางอายุ (Age Discrimination Registration - ADL) โดยเริ่มที่กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้สูงอายุในการทำงาน ทำให้ผู้สูงอายุกลายเป็นกลุ่มหลักที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ

ในขณะที่ กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติส่วนใหญ่ จะมีการระบุถึงกลุ่มเด็กเพียงบางส่วน เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่าเด็กได้รับการคุ้มครองสิทธิภายใต้กฎหมายคุ้มครองเด็กโดยตรงและครอบคลุมอยู่แล้ว ส่วนภายใต้กฎหมายการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ จะเน้นการเลือกปฏิบัติเชิงบวก (Positive Discrimination) โดยกำหนดการคุ้มครองพิเศษเพื่อให้เด็กได้รับความคุ้มครองมากกว่ากลุ่มอื่น เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานของเด็กเพื่อคุ้มครองจากการทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี เป็นต้น ในขณะที่ยังไม่ค่อยพบกฎหมายหรือบทบัญญัติที่เน้นต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อเด็กด้วยเหตุแห่งอคติเชิงลบต่อความความเป็นเด็ก เช่น การปฏิเสธรับเด็กเข้าทำงานเนื่องจากขาดประสบการณ์ ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง เป็นต้น

[25] Ontario Human Rights Commission (OHRC), *Ageism and Age Discrimination.* [online]. Available from: www.ohrc.on.ca/en/ageism-and-age-discrimination

องค์การสหประชาชาติ (United Nations)

พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเด็กในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีที่มาหรือเหตุปัจจัยจากสภาพสังคมที่เกี่ยวข้องกับเด็ก เช่น ปัญหาการละเมิดสิทธิเด็กและการทารุณกรรมเด็ก มีการผลักดันผ่านแนวคิดดังกล่าวเพื่อให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเด็กโดยเด็ดขาดให้เป็นสิทธิสากล (Universal Right) มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก่อนการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ได้มีกฎหมายและตราสารระหว่างประเทศเป็นจำนวนมากที่ให้การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเด็ก โดยเริ่มจากในปี ค.ศ. 1924 สมัยที่ยังเป็นองค์การสันนิบาตชาติได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กหรือที่เรียกว่าปฏิญญาเจนีวา (The Declaration of Geneva 1924) เมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) เมื่อปี ค.ศ. 1948 ต่อมาในปี ค.ศ. 1959 องค์การสหประชาชาติได้พัฒนาและประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The United Nations Declaration on the Rights of Child, 1959) แต่ปฏิญญาไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ

จนมาถึงปี ค.ศ.1989 สหประชาชาติได้พัฒนาการคุ้มครองเด็กให้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child = CRC, 1989) เนื่องด้วยสิทธิเด็กเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน แต่เด็กเป็นกลุ่มชนที่ต้องการการปกป้องคุ้มครองมากกว่าคนทั่วไป เนื่องจากความสามารถของสภาวะทางร่างกายและสติปัญญาของเด็กเองที่ไม่เท่าเทียมกับผู้ใหญ่ จึงต้องได้รับการคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษเพื่อให้การพัฒนาการและการเจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าต่อสังคม โดยตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก องค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยามว่า “เด็ก” คือ บุคคลใดก็ตามที่อายุต่ำกว่า 18 ปี (มาตรา 1)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กทุกคนในโลก โดยได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (ซึ่งหมายความว่าแต่ละประเทศภาคีอาจกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสูงกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ได้ แต่จะต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาไม่ได้) รัฐภาคีสมาชิกต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิเด็กทุกคนที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตนไม่ว่าจะเป็นคนสัญชาติของประเทศนั้นหรือไม่ *เด็กทุกคนที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตนต้องได้รับความคุ้มครองโดยไม่เลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิด หรือสถานะอื่นๆ ของเด็ก หรือ บิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย* (ข้อ 2)

ทั้งนี้ การไม่เลือกปฏิบัตินั้นไม่ได้หมายความว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อเด็กทุกคนเหมือนกันหมด หากเด็กกลุ่มใดไม่สามารถใช้สิทธิเช่นเดียวกับเด็กอื่น เพราะสภาวะทางร่างกาย จิตใจ หรือสังคม เช่น เด็กพิการทางร่างกายหรือทางสมอง เด็กเร่ร่อน ยากจน เป็นต้น รัฐอาจจัดบริการให้แก่เด็กเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อ

ช่วยให้เด็กกลุ่มนี้มีโอกาสในการใช้สิทธิได้อย่างเท่าเทียมกับเด็กกลุ่มอื่น ๆ นอกจากนี้อนุสัญญาฯ ยังได้กำหนดว่าในการกระทำทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็ก... ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก “In all actions concerning children,... the best interests of the Child shall be a primary consideration” (ข้อ 3 วรรคแรก)

อนุสัญญาฯ กำหนดพันธกรณีให้ประเทศภาคีสมาชิกคุ้มครองสิทธิเด็กแบ่งเป็น 4 ประเภท ซึ่งหากเด็กได้รับการคุ้มครองตามสิทธิดังกล่าวแล้ว ย่อมเป็นการรับประกันว่าเด็กจะไม่ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม[26]

1) สิทธิในการมีชีวิตและการอยู่รอด

สิทธิในการมีชีวิตและการอยู่รอดคือ สิทธิของเด็กที่คลอดออกมาแล้วจะต้องมีชีวิตอยู่รอดอย่างปลอดภัย อนุสัญญาฯ กำหนดว่ารัฐภาคีรับรองว่าเด็กทุกคนมีสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดที่จะมีชีวิต และรัฐภาคีต้องประกันอย่างเต็มที่เท่าที่จะทาได้ให้มีการอยู่รอดและการพัฒนาของเด็ก (ข้อ 6) เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูไม่ว่าโดยบิดา มารดา ญาติพี่น้องหรือรัฐ เพื่อให้อยู่รอดและเจริญเติบโต และมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีเพียงพอตามฐานะซึ่งหากครอบครัวไม่สามารถจะดาเนินการได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ รัฐต้องเข้าไปให้การช่วยเหลือ เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการบริการด้านสุขอนามัยให้พ้นจากโรคภัยต่างๆ ที่จะทำให้เด็กเสียชีวิตหรือพิการ เช่น การมีสิทธิที่จะได้รับวัคซีนป้องกันโรคต่างๆ การตรวจรักษาและการบริการด้านสาธารณสุขอื่นๆ มีที่อยู่อาศัย ไม่ถูกทอดทิ้งให้เป็นเด็กเร่ร่อน สิทธิที่จะได้รับอาหารในปริมาณที่เพียงพอและสะอาด สิทธิที่จะมีชื่อ และสิทธิที่จะได้มีสัญชาติ

2) สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง

เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองในทุกรูปแบบที่จะเป็นอันตรายต่อเด็ก ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองจากการถูกทำร้ายทั้งทางร่างกาย จิตใจและทางเพศ ซึ่งรวมทั้งการล่วงละเมิดทางเพศกับหรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ จากเด็ก เช่น การค้าประเวณีเด็ก การขายเด็ก การนำเด็กไปใช้ขอทาน ไม่ว่าโดยบิดา มารดา ผู้ปกครองเด็กหรือโดยบุคคลอื่น เด็กที่ลี้ภัยจากอันตรายเข้ามาในประเทศของรัฐภาคีจะต้องได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กพิการทั้งทางร่างกายและจิตใจมีสิทธิได้ใช้ชีวิตที่ดีอย่างมีศักดิ์ศรีและได้รับการส่งเสริมให้พึ่งพาตนเองกับมีส่วนร่วมในชุมชน เด็กมีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากโรคภัยต่างๆ ตามมาตรฐานสาธารณสุขที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ จะต้องไม่มีเด็กคนไหนถูกตัดออกจากการได้รับบริการสาธารณสุข เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการใช้แรงงานโดยห้ามการใช้แรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่าอายุขั้นต่ำที่ให้ทำงานได้

[26] สัมภาษณ์. อรุณฉัตร คุรุวาณิชย์. ประธานสภาเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร. วันศุกร์ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2556

3) สิทธิในการพัฒนา

สิทธิในการพัฒนาตนเองของเด็กเน้นทั้งด้านการพัฒนาทางร่างกายและสติปัญญา การพัฒนาทางด้านร่างกาย อนุสัญญาฯ เน้นที่การเลี้ยงดูเด็กโดยพ่อแม่หรือในบางกรณีโดยรัฐและระบุแต่เด็กมีสิทธิที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่เพียงพอต่อการพัฒนาการของเด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ศีลธรรม และทางสังคม เด็กมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขและการตรวจรักษาเพื่อให้เด็กพ้นจากโรคภัยที่ป้องกันรักษาได้และไม่ให้โรคภัยดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการของเด็ก และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ สิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา อันเป็นพื้นฐานและมาตรการที่จำเป็นต่อการพัฒนาของเด็ก

4) สิทธิในการมีส่วนร่วม

สิทธิในการมีส่วนร่วมของเด็กในรูปแบบต่าง ๆ เป็นปัญหามากสาหรับประเทศทางตะวันออกที่มีแนวปฏิบัติในการไม่เปิดโอกาสให้เด็กแสดงความคิดเห็นมากนัก อนุสัญญาฯ เน้นถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเด็กโดยเสรีในทุกเรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็กและรัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการให้เด็กได้แสดงความคิดเห็นและยังต้องให้น้ำหนักต่อความคิดเห็นนั้นตามควรแก่อายุและวุฒิภาวะของเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการทางศาลและทางการบริการที่จะมีผลกระทบต่อเด็ก เด็กต้องได้รับโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการนั้นตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดและสิทธิในการแสดงออกของเด็กรวมถึงอิสระในการแสวงหาได้รับหรือส่งต่อข้อมูลและความคิดในทุกรูปแบบและในสื่อทุกประเภท เด็กมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธิในการมีส่วนร่วมนี้รวมทั้งสิทธิของเด็กที่จะสมาคมกันโดยสงบ เด็กมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะที่มีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมเด็กในด้านต่าง ๆ

ต่อมาในปี ค.ศ. 2000 องค์การสหประชาชาติได้จัดทำตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศอีก 2 ฉบับ ในรูปแบบของพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คือ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็กและสื่อลากมกที่เกี่ยวกับเด็ก ซึ่งถือว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารต่อท้ายทั้งสองฉบับนี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิเด็ก รวมถึงประเทศภาคีต้องกำหนดหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อเด็กในทุกรูปแบบอย่างชัดเจน ทั้งนี้โดยยึดหลักการสำคัญสองประการคือ

1. สิทธิของเด็กนั้นไม่ใช่เรื่องที่รัฐหรือใครให้กับเด็ก แต่เป็นสิทธิของเด็กทุกคนที่มีติดตัวมาตั้งแต่เกิด ซึ่งอนุสัญญาใช้คำว่า “สิทธิติดตัว” (Inherent Rights) ดังนั้น เด็กจึงเป็นผู้มีสิทธิที่ไม่มีผู้ใดสามารถไปตัดทอนหรือจำกัดการใช้สิทธิอันชอบธรรมของเด็กหรือละเมิดสิทธิของเด็กได้

2. ในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก จะต้องคำนึงถึงสิทธิเด็กและที่สำคัญที่สุดคือต้องยึดถือหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก (the Best Interest of the Child) เป็นข้อพิจารณาในการดำเนินการ

สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 1992 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 เมษายน 1992 โดยได้ตั้งข้อสงวนเมื่อเข้าเป็นภาคีเอาไว้ 3 ข้อ ได้แก่

ข้อ 7 เรื่องการจดทะเบียนเกิด และการให้สัญชาติเด็กผู้ลี้ภัย หรือผู้อพยพที่เกิดในประเทศไทย

ข้อ 22 เรื่องสถานะของเด็กผู้ลี้ภัย

ข้อ 29 (ค) เรื่องสิทธิการศึกษาของชนกลุ่มต่างๆ ที่จะสามารถดำรงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา และค่านิยมของเด็กตนเองได้

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายระหว่างประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กจากการเลือกปฏิบัติในด้านต่างๆ ดังเช่นใน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, 1966) หรือ ICESCR มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือพิเศษแก่เด็กและผู้เยาว์ทั้งหมดโดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะสาเหตุความเป็นพ่อแม่หรือเงื่อนไขอื่นๆ เด็กและผู้เยาว์ควรได้รับการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม การจ้างให้ทำงานซึ่งเป็นภัยต่อศีลธรรมหรือสุขภาพ หรือเป็นอันตรายต่อชีวิต หรือน่าจะขัดขวางการเจริญเติบโตตามปกติของเด็ก การละเมิดสิทธิเด็กเหล่านี้ต้องถูกลงโทษตามกฎหมายของรัฐ รวมถึงรัฐควรจำกัดอายุขั้นต่ำ ซึ่งการว่าจ้างแรงงานเด็กจะทำไม่ได้และต้องได้รับโทษทางกฎหมาย อีกทั้ง ยังมีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองสิทธิด้านการศึกษา โดยประเทศภาคีต้องให้การศึกษาขั้นประถมแบบให้เปล่าแก่เด็กทุกคน รวมถึงจัดการศึกษาขั้นมัธยมโดยทั่วไป และส่งเสริมให้ทุกคนสามารถได้รับการศึกษาขั้นอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์และความสำนึกในศักดิ์ศรีของตนอย่างบริบูรณ์ และทำให้ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ข้อ 13-14)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1976) หรือ ICCPR มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิเด็กจากการถูกเลือกปฏิบัติไว้ คือ เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิในมาตรการต่างๆ เพื่อการคุ้มครองเท่าที่จำเป็นแก่สถานะแห่งผู้เยาว์ในส่วนของครอบครัวของตน สังคมและรัฐโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สินหรือกำเนิด (ข้อ 24) นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเด็กในกระบวนการยุติธรรม เช่น ในกรณีผู้ที่กระทำผิดเป็นเด็กหรือเยาวชน วิธีพิจารณาความให้เป็นโดยคำนึงถึงอายุและด้วยความประสงค์จะส่งเสริมการแก้ไขความประพฤติของบุคคลนั้น (ข้อ 14 (4)) และ พึงแยกตัวผู้ต้องหาว่ากระทำผิดที่เป็นเยาวชนออกจากผู้ใหญ่และให้นำตัวขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีให้

เร็วที่สุดเท่าที่จะทาได้ (ข้อ 10 (2) (b)) ประการสำคัญคือ จะไม่มีการพิพากษาให้ประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมที่กระทำโดยบุคคลผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี (ข้อ 6 (5))

สำหรับการคุ้มครองสิทธิเด็กจากการเลือกปฏิบัติทางด้านการศึกษา มีกฎหมายระหว่างประเทศที่มีบทบัญญัติคุ้มครองเด็กจากการเลือกปฏิบัติด้านการศึกษาไว้คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948) โดยปฏิญญาฉบับนี้ได้รับรองหลักการสิทธิมนุษยชนที่ว่า มนุษย์มีสิทธิติดตัวมาแต่กำเนิด มนุษย์มีศักดิ์ศรีและมีความเสมอภาคกัน ห้ามเลือกปฏิบัติต่อมนุษย์ ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆและยังได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงแห่งชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการทำงาน สิทธิในการศึกษา ซึ่งรัฐต่างๆได้ปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้มาเป็นเวลานาน และได้นำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตน จนถือได้ว่าปฏิญญาฉบับนี้มีผลผูกพันในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

ปฏิญญาฉบับนี้ได้รับรองสิทธิในการศึกษาไว้อย่างชัดเจนในข้อ 26 ซึ่งกำหนดว่าบุคคลมีสิทธิในการศึกษา การศึกษาจะเป็นสิ่งที่ให้เปล่าโดยไม่คิดมูลค่า อย่างน้อยที่สุดในขั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐาน เห็นได้จากที่ปฏิญญาฉบับนี้ได้ใช้ถ้อยคำว่า “บุคคลมีสิทธิในการศึกษา” แสดงให้เห็นถึงการรับรองและการยืนยันถึงสิทธิของบุคคลในการที่จะได้รับการศึกษา ซึ่งฐานแห่งสิทธิดังกล่าว คือความเป็นมนุษย์ ดังนั้นมนุษย์ทุกคนจึงมีสิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงว่ามนุษย์คนนั้นจะมีสัญชาติใดหรือแม้จะเป็นคนไร้สัญชาติก็ตาม เมื่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิในการศึกษาของบุคคลไว้ นอกจากนั้น ปฏิญญาฉบับนี้ ยังได้กำหนดให้การศึกษาขั้นสูงจะต้องเปิดให้ทุกคนได้รับการศึกษาเท่ากันตามความสามารถ ดังนั้น เด็กทุกกลุ่มจึงมีสิทธิได้รับการศึกษาในขั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่ารวมถึงมีการเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาระดับสูงได้ตามความสามารถและตามความต้องการ

อนุสัญญาขจัดการเลือกปฏิบัติในการศึกษา ค.ศ. 1960 (Convention against Discrimination in Education, 1960) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศอีกฉบับหนึ่งซึ่งจัดทำขึ้นตามหลักการที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และได้กำหนดหลักการในการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล และการยอมรับว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในการศึกษาไว้เช่นกัน ดังปรากฏใน มาตรา 1 ของอนุสัญญาฯได้กำหนดว่า การเลือกปฏิบัติ หมายถึง การกีดกัน การจำกัด ด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ชาติหรือเผ่าพันธุ์กำเนิดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้การดำเนินการด้านการศึกษาด้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อตัดสิทธิของบุคคลบางคนหรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่มในการเข้าถึงการศึกษาไม่ว่าประเภทใดๆ หรือระดับใดๆ หรือเพื่อให้บุคคลบางคนหรือกลุ่มคนบางกลุ่มได้รับการศึกษาที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และ มาตรา 3 ได้กำหนดว่า เพื่อจะยุติและป้องกันการเลือกปฏิบัติตามความหมายที่กำหนดในอนุสัญญา

ฉบับนี้ รัฐภาคีต้องยกเลิกบทบัญญัติ หรือคำสั่งทางปกครองหรือทางปฏิบัติต่างๆ ที่การเลือกปฏิบัติในการศึกษา นอกจากนั้น ยังกำหนดให้รัฐภาคีต้องให้หลักประกันว่ากฎหมายของรัฐจะไม่มีการเลือกปฏิบัติในการศึกษาของนักเรียนในสถาบันการศึกษา (มาตรา 3 ข้อ A , B)

ดังนั้น ตามอนุสัญญาฯ นี้ รัฐต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการเลือกปฏิบัติในการศึกษา โดยต้องให้บุคคลมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะต้องดำเนินการยกเลิก กฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติในการศึกษา และยังต้องดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันว่ากฎหมายของรัฐจะไม่มีการเลือกปฏิบัติ หรือขัดขวางการเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาของนักเรียนอีกด้วย

การเลือกปฏิบัติต่อเด็กด้านการศึกษายังมีอีกประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ กรณีของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์หรือเด็กชนกลุ่มน้อยที่ส่วนใหญ่จะไม่ได้รับโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมกับเด็กที่เป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้เป็นเพราะอคติทางชาติพันธุ์หรือการเหยียดผิว (Racism) และความเกลียดกลัวคนต่างชาติ (Xenophobia) ที่ยังคงมีอยู่ต่อเด็กชนกลุ่มน้อยหรือเด็กต่างชาติ ดังนั้นอนุสัญญาขจัดการเลือกปฏิบัติในการศึกษา ค.ศ. 1960 และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 จึงได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมอย่างเสมอภาคกัน โดยปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ สีผิว

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือ ILO เป็นองค์กรหลักเพียงหนึ่งเดียวของสหประชาชาติที่รับผิดชอบดูแลประเด็นแรงงานของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กที่ได้รับความสำคัญอย่างมากสะท้อนให้เห็นจากอนุสัญญาฯ หลายฉบับที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิให้แรงงานเด็กได้รับการปฏิบัติจากนายจ้างเป็นพิเศษกว่าแรงงานในกลุ่มวัยอื่นๆ รวมถึงการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และการขจัดการใช้แรงงานเด็กในทุกรูปแบบในที่สุด

ในปี ค.ศ. 1999 ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ 182 และข้อเสนอแนะหมายเลข 190 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Convention No.182 and Recommendation No.190 concerning the Prohibition and immediate elimination of the worst form of child labor) โดยอนุสัญญาฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการโดยทันทีและอย่างได้ผลเพื่อให้บรรลุถึงการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กในฐานะเป็นภารกิจเร่งด่วนและสำคัญ (มาตรา 1) โดยมุ่งคุ้มครองเด็กซึ่งหมายถึง บุคคลทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี (มาตรา 2) และได้กำหนดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ประกอบด้วย 4 รูปแบบดังนี้ (มาตรา 3)

1. ทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่น การขาย การขนส่งเด็ก แรงงานขัดหนี้ แรงงานไพร่ติดที่ดิน แรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงการบังคับหรือเรียกเกณฑ์เด็กเพื่อในการสู้รบ

2. การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก

3. การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

4. การทำงานซึ่งโดยลักษณะของงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก

นอกจากนี้แล้ว งานประเภทสุดท้ายซึ่งถือว่าเป็น “งานอันตราย” (Hazardous Work) นั้น ประเทศที่ให้สัตยาบันจะต้องมีการกำหนดประเภทงาน และระบุด้วยว่างานเหล่านี้มีอยู่ที่ใด และคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้[27]

- งานซึ่งทำให้เด็กต้องเผชิญกับการล่วงเกินทางกาย ทางจิตใจ หรือทางเพศ
- งานใต้ดิน ใต้น้ำ บนที่สูงน่ากลัว หรือในที่มีสภาพปิดขัง
- งานที่ต้องทำกับเครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมืออันตราย หรืองานที่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องมือควบคุมหรือขนย้ายของหนัก
- งานในสภาพแวดล้อมที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตราย เช่น ทำให้เด็กต้องเผชิญกับสาร วัตถุ หรือกระบวนการที่เป็นอันตราย หรือเผชิญกับอุณหภูมิ ระดับเสียง หรือความสั่นสะเทือนที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- งานภายใต้สภาพที่ยากลำบากเป็นพิเศษ เช่น งานที่ต้องทำต่อเนื่องเป็นเวลานาน หรืองานที่ต้องทำในเวลากลางคืน หรืองานที่เด็กถูกกักขังในอาคารสถานที่ของนายจ้างโดยไม่มีเหตุผล

สำหรับการดำเนินงานเพื่อห้ามและขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ[28]

1) รูปแบบที่จะต้องขจัดไปให้หมดสิ้นไปโดยปราศจากเงื่อนไข ได้แก่ แรงงานบังคับ แรงงานทาส แรงงานเด็กในงานบริการทางเพศ การลักลอบค้าและผลิตยาเสพติด การใช้แรงงานเด็กในสภาวะสงครามและการค้าเด็ก

2) รูปแบบที่อนุสัญญาฉบับที่ 182 กำหนดให้รัฐขึ้นทะเบียนงานอันตราย เช่น งานก่อสร้าง งานทำเหมือง งานเกษตร เป็นต้น

[27] มิเชล แจนคานิช. 2542 หน้า 14-15.

[28] สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน, 2546. หน้า 10

ในส่วนของประเทศไทย หลังจากให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 กระทรวงแรงงานโดยความร่วมมือทางวิชาการจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นการแปลงอนุสัญญาฉบับที่ 182 มาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง และเป็นสัญญาณที่ดีว่าประเทศไทยมีทิศทางการดำเนินงานที่ชัดเจน แผนปฏิบัติการฯ ฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับชาติไปแล้วในปี พ.ศ. 2546 ภารกิจที่ต้องทำต่อไปตามที่ระบุในแผนปฏิบัติการฯ คือ การตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อติดตามการปฏิบัติตามแผน

อนุสัญญาอีกฉบับที่ให้ความคุ้มครองเด็กทุกคนจากการใช้แรงงานเด็ก คืออนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ (Minimum Age) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศฉบับที่ 138 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2548 อนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบรรลุความสำเร็จในการเลิกใช้แรงงานเด็กอย่างสิ้นเชิง สำหรับประเทศไทยมีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานในหลายๆ บทบัญญัติให้เป็นธรรมมากขึ้น และคำนึงถึงความเติบโตพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจของวัยเด็ก ซึ่งถือว่ามีความใกล้เคียงกับอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ดังนี้[29]

(1) การกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็ก ซึ่งห้ามมิให้มีการจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี

(2) สำหรับประเทศซึ่งเศรษฐกิจและระบบการศึกษายังไม่พัฒนาเพียงพอ ในตอนแรกอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปี ก็ได้ แต่ต้องปรึกษาหารือกับองค์การของนายจ้างกับลูกจ้างก่อน

(3) งานที่มีลักษณะเป็นงานอันตรายต่อร่างกายและจิตใจ เด็กต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี จึงจะทำได้ แต่ประเทศสมาชิกอาจจะกำหนดไว้ตั้งแต่ 16 ปีก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่า จะต้องให้ความคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมของเด็ก

(4) กรณีที่ประเทศสมาชิกยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ อาจจำกัดขอบเขตการใช้อนุสัญญานี้ก็ได้ แต่อย่างน้อยต้องใช้กับกิจการที่อนุสัญญากำหนดไว้ เช่น การทำเหมือง การก่อสร้าง การไฟฟ้า เป็นต้น

(5) อนุสัญญานี้ไม่ใช้กับ

- งานที่ทำในโรงเรียน เพื่อการศึกษา
- งานที่ลูกจ้างเด็กอายุตั้งแต่ 14 ปีขึ้นไป และเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษา หรือโครงการฝึกอบรม หรือโครงการแนะแนว

[29] บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. 2542. หน้า 49-50.

(6) ประเทศสมาชิกอาจกำหนดกฎหมายอนุญาตให้เด็กอายุ 13-15 ปี ทำงานเบาได้แต่ต้องเป็นงานอื่นซึ่ง

- ไม่ใช่งานอันตราย
- ไม่เสียหายต่อการเรียน

แต่สำหรับประเทศที่ยังไม่พร้อมอาจกำหนดไว้ 12 – 14 ปีก็ได้

(7) ประเทศสมาชิกอาจอนุญาตให้เด็กที่ยังไม่สำเร็จการศึกษาทำงานได้ แต่เด็กนั้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และต้องเป็นงานที่ไม่อันตราย และไม่เสียหายต่อการเรียน

สำหรับประเทศที่ยังไม่พร้อมอาจกำหนดอายุไว้ 14 ปีก็ได้

(8) ประเทศสมาชิกอาจยอมยกเว้นไม่ใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำกับงานบางประเภท เช่น การเข้าร่วมในการแสดงศิลปะ ฯลฯ โดยออกใบอนุญาตให้เป็นการเฉพาะราย

(9) ประเทศสมาชิกต้องกำหนดให้นายจ้างจัดทำและเก็บทะเบียนประวัติของลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี

อย่างไรก็ตาม แม้องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีอนุสัญญาที่ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติด้านการจ้างงานโดยตรง คือ อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) (Discrimination (Employment and Occupation)) ค.ศ.1958 และข้อแนะ (Recommendation) หากแต่ในความหมายของการเลือกปฏิบัตินั้น มิได้ระบุถึงการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานบนฐานของอายุ ดังนั้น กลุ่มเด็กจึงไม่ได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติจากการกำหนดอายุในการจ้างงาน หรือการได้รับสวัสดิการต่างๆ อย่างเท่าเทียมภายใต้อนุสัญญานี้

สหภาพยุโรป (European Union-EU)

สหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับนโยบายเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กจากการความยากจน การถูกแบ่งแยกทางสังคม และการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก โดยเน้นย้ำให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายบนพื้นฐานของการคำนึงถึงสิทธิเหล่านี้ของเด็ก รวมถึงมีการพัฒนานโยบายและโครงการต่างๆ การพัฒนาทางนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กเริ่มจากในสนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam, 1997) ซึ่งขยายขอบเขตสาขาความร่วมมือภายใต้นโยบายร่วมของสหภาพยุโรปภายหลังจากที่มีสนธิสัญญามาสทริคต์ (Maastricht Treaty, 1992) สนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์มีการบัญญัติถึงหลักการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางเพศ เชื้อชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ ศาสนาและความเชื่อ ความพิการ อายุ และรสนิยมทางเพศ (Article 2) รวมถึงมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองเด็กจากการกระทำความรุนแรง (Article K.1)

ต่อมาในปี ค.ศ. 2009 มีการบังคับใช้กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญให้รัฐสมาชิกบรรจุข้อความเกี่ยวกับ

คุ้มครองสิทธิเด็กในกฎหมายของตนเอง ในเบื้องต้น กฎบัตรฯ นี้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย และการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะความพิการ อายุ รสนิยมทางเพศ วัฒนธรรม ศาสนา ภาษา รวมทั้งสิทธิของเด็กและผู้สูงอายุ (หมวด 3 ข้อ 21) สำหรับบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กโดยเฉพาะ คือ เด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการปกป้องดูแลในสิ่งจำเป็นพื้นฐานสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดี เด็กสามารถแสดงความคิดเห็นของพวกเขาได้โดยเสรี และความคิดเห็นเหล่านั้นย่อมได้รับการพิจารณานำไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อตัวเด็ก (หมวด 3 ข้อ 24)

นอกจากนี้ ภายในกฎบัตรฯ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับห้ามใช้แรงงานเด็ก โดยให้รัฐสมาชิกกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน โดยอายุดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อช่วงระยะเวลาการศึกษาของเด็ก ทั้งนี้ การกำหนดอายุขั้นต่ำดังกล่าวต้องเป็นไปโดยปราศจากอคติ รวมถึงประเภทงานและสิ่งแวดล้อมในการทำงานของเด็กจะต้องเหมาะสมกับช่วงวัยของเด็ก เด็กต้องได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกายและจิตใจ ตลอดจนศีลธรรมอันดี และที่สำคัญคือ การทำงานนั้นต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการทางสังคมและการศึกษาของเด็ก (หมวด 4 ข้อ 32)

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations-ASEAN)

อาเซียนมีเป้าหมายจะก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 โดยเมื่อปี ค.ศ. 2008 ได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียนหรือธรรมนูญอาเซียน เพื่อวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร และแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในทั้งสามเสาความร่วมมือ (การเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม) ทั้งนี้ มีการสร้างกลไกสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมา 2 กลไกด้วยกันคือ คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights- AICHR) และคณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก (ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Rights of Children-ACWC) รวมถึงการร่วมกันตราปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 ซึ่งมีการลงนามกันเมื่อเดือนกรกฎาคม 2012 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา

แม้ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้มาตรฐานกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือยังไม่ครอบคลุมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มต่างๆ อย่างครบถ้วน แต่ก็มีหลักการสำคัญที่เป็นไปตามพื้นฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนคือ หลักการไม่เลือกไม่ปฏิบัติไม่ว่าด้วยเหตุผลใดๆ บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ อาทิ เชื้อชาติ เพศ อายุ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการ

เมืองหรือทางอื่น พื้นเพทางชาติหรือสังคม สถานะทางเศรษฐกิจ การเกิด ความทุพพลภาพ หรือสถานะอื่น (ข้อ 2)

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิเด็กโดยเน้นด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก เด็กหรือผู้เยาว์ใดๆ จะอยู่ภายใต้การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมมิได้ข้อ ผู้ที่ว่าจ้างเด็กหรือผู้เยาว์ทำงานที่เป็นอันตรายต่อหลักศีลธรรม หรือสุขภาพ อันตรายต่อชีวิต หรืออาจขัดขวางพัฒนาการตามปกติ รวมถึงการศึกษา จะต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมาย รัฐสมาชิกอาเซียนควรกำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานเด็ก ซึ่งมีการห้ามการจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่าเกณฑ์อายุขั้นต่ำและผู้จ้างจะได้รับการลงโทษตามกฎหมาย(ข้อ 27 (3)) รวมถึงมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเด็กในครอบครัว ซึ่งเด็กย่อมมีสิทธิที่จะรับการดูแลและช่วยเหลือเป็นการพิเศษ เด็กทั้งปวง ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกสมรสจะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน (ข้อ 30 (3))

กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อเด็กของประเทศในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชีย

กฎหมายคุ้มครองสิทธิเด็กส่วนใหญ่ในแต่ละประเทศจะยึดหลักการพื้นฐานตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC, 1989)[30] โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิเด็กทั้ง 4 ด้าน อันได้แก่ สิทธิในการมีชีวิตและการอยู่รอด สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิในการพัฒนา และสิทธิในการมีส่วนร่วม และประการสำคัญคือ หลายประเทศที่กำหนดหลักการห้ามเลือกปฏิบัติทางอายุต่อกลุ่มเด็ก โดยใช้กฎหมายและนโยบายต่างๆ เป็นเครื่องมือในการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้กับเด็กทุกคน เพื่อไม่ให้ถูกแบ่งแยกและกีดกันเนื่องจากความเป็นเด็ก หรือความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา และความเชื่อ เพศ รวมถึงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเด็ก ซึ่งการนำเสนอตัวอย่างนโยบายและกฎหมาย ตลอดจนพัฒนาการคุ้มครองสิทธิเด็กในกลุ่มประเทศทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชีย จะช่วยในการทำความเข้าใจและเป็นแม่แบบในการนำมาปรับใช้ในการคุ้มครองเด็กจากการถูกเลือกปฏิบัติในประเทศไทย

1) สหรัฐอเมริกา

แม้ประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก 1989 แต่ก็มีพัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะบริบทของปัญหาสิทธิเด็กในสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลให้เกิดการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็กจากสภาพแวดล้อมที่เลวร้าย

[30] ยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกาและโซมาเลียที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ดังกล่าวในเวลาต่อมา ดังเช่นในช่วงทศวรรษที่ 1930 แม้กระทั่งในปัจจุบัน สหรัฐฯก็ยังคงเผชิญกับปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ทั้งการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 10 ปี การทำงานอันตรายในเหมืองแร่ งานในภาคเกษตรกรรม และงานในโรงงาน โดยที่ได้รับค่าจ้างเพียงน้อยนิดหรือไม่ได้รับเลย ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1904 จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานเด็กเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และในปี ค.ศ. 1974 ได้มีการตรากฎหมาย Child Abuse Prevention and Treatment Act หรือ CAPTA ขึ้นมาเพื่อให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการกระทำความรุนแรงต่อเด็ก และการทอดทิ้ง

หลังจากนั้นได้มีการแก้ไข CAPTA อีกหลายครั้งจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2003 มีการตรากฎหมายเพิ่มเติมขึ้นเพื่อปรับปรุงระบบการคุ้มครองเด็กจากการเลี้ยงดูอย่างไม่เหมาะสม และการทอดทิ้งเด็ก คือ The Keeping Children and Family Safe Act of 2003 นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้สร้างระบบการคุ้มครองเด็กในแต่มลรัฐขึ้นมาเรียกว่า “Child Protection System” หรือ CPS เน้นปกป้องเด็กจากการเลี้ยงดูอย่างไม่เหมาะสมภายในครอบครัวที่มีความเสี่ยงสูง โดยใช้การให้คำปรึกษา การให้ความรู้แก่พ่อแม่ การให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การดูแลเด็ก รวมถึงการรักษาหากได้รับการกระทำความรุนแรง

จากพัฒนาการคุ้มครองเด็กในสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมา หากพิจารณาว่าการกระทำความรุนแรงต่อเด็ก การทอดทิ้งเด็ก และการเลี้ยงดูเด็กอย่างไม่เหมาะสม เป็นส่วนหนึ่งของการเลือกปฏิบัติ หรือเกิดจากอคติต่อเด็กจนนำไปสู่การกระทำความรุนแรงต่างๆ จากพ่อแม่ ผู้ปกครองหรือผู้มีหน้าที่ดูแลเด็ก ก็นับว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการขจัดการเลือกปฏิบัติและมีพัฒนาการในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เด็กทุกคน ไม่ว่าเชื้อชาติใดได้รับการคุ้มครองและการเลี้ยงดูที่ดีอย่างเท่าเทียมกัน

2) สหราชอาณาจักร

พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเด็กในสหราชอาณาจักรมีมาเป็นลำดับ เริ่มจากการคุ้มครองสิทธิเด็กในกระบวนการทางยุติธรรม ตั้งแต่ในปี ค.ศ.1989 มีการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชนและคดีครอบครัวขึ้นใช้บังคับ หรือเรียกว่า "กฎหมายเด็ก” เมื่อมีคดีเด็กและเยาวชนและคดีครอบครัวเกิดขึ้นในเขตอำนาจศาลใดๆ ศาลนั้น จะนำวิธีพิจารณาคดีตามกฎหมายเด็กฉบับนี้มาพิจารณาและพิพากษาคดีนั้น ซึ่งวิธีนี้ทำให้ประเทศอังกฤษสามารถใช้วิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวและใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนและครอบครัวได้ทั่วประเทศ[31] โดยที่ศาลเยาวชนและครอบครัวในสหราชอาณาจักร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนกระทำผิดในทางอาญา (เว้นแต่คดีฆ่าคนตายโดยเจตนา) และคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนที่ต้องการการเอาใจใส่คุ้มครองและ

[31] บุญเพราะ แสงเทียน. 2546. *กฎหมายสิทธิมนุษยชนเด็ก*. หน้า 65

ควบคุม (A Child of Young Person in Need of Care, Protection, and Control) รวมทั้งคดีเด็กและเยาวชนเที่ยวเตร่และหนีโรงเรียน

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กของสหราชอาณาจักรได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาปัจจัยเสี่ยงในตัวเองและส่งเสริมสิทธิเด็กโดยคำนึงถึงสถานภาพของเด็กที่ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองจากนักวิชาชีพผู้ดูแลเด็กและพ่อแม่ ผู้ปกครอง ตัวอย่างมาตรการบางพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กของประเทศอังกฤษ เช่น ให้ความสำคัญต่อสวัสดิภาพเด็ก หลีกเลี่ยงการใช้อำนาจศาลในการแทรกแซงปัญหาระหว่างพ่อแม่เด็ก เว้นแต่เป็นความยินยอมโดยสมัครใจของครอบครัว การจัดสถานที่อยู่ใหม่ให้กับเด็กต้องใช้ความพินิจพิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้านเชื้อชาติ ศาสนาภาษา และวัฒนธรรม ต้องทำการติดตามและประเมินผลการจัดบริการให้กับเด็กอย่างเป็นระบบ มีกำหนดเงื่อนไขของระยะเวลา[32]

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กจากการเลือกปฏิบัติโดยตรงเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งรัฐบาลอังกฤษได้บัญญัติกฎหมาย Equality Act โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างประชาชนในประเทศทุกระดับชั้น และการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบทพื้นฐานของความหลายหลายความหลากหลายตามลักษณะของบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านอายุ เพศ ความพิการทางกาย สีผิว ศาสนาและความเชื่อ โดยที่ภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่อาจอ้างเหตุใดๆ อันเป็นการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนตามลักษณะของบุคคลและเหตุที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ กฎหมาย Equality Act 2010 ได้กำหนดลักษณะของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง (Protected Characters) ประการหนึ่งคือ เรื่องอายุ (age) และได้กำหนดเรื่องความเสมอภาคด้านอายุ (Discrimination on the Grounds of Age) ไว้เป็นพื้นฐานสำหรับการดำเนินกิจกรรมใดๆ

เด็กและเยาวชนจะได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติภายใต้กฎหมาย Equality Act 2010 โดยครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้ คือ การสมัครงาน การใช้บริการสาธารณะ การใช้บริการของภาคเอกชน (เช่น การจัดหาที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง) อย่างไรก็ตาม เด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปีก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติทางอายุในการทำงานได้อย่างเต็มที่เท่ากับผู้ใหญ่ที่อายุเกิน 18 ปี เนื่องจากบุคคลที่อายุต่ำกว่า 17 ปี จะได้รับค่าจ้างตามเกณฑ์ของค่าแรงขั้นต่ำสำหรับเยาวชน แต่หากเด็ก

[32] มาฆะ ชิตตะสังคะ, ออนไลน์, 2554

และเยาวชนต้องการจะร้องเรียนเรื่องการถูกเลือกปฏิบัติก็สามารถกระทำได้ภายใต้เหตุผลอื่น เช่น การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความพิการ เชื้อชาติหรือเพศ[33]

3) ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติโดยตรง และมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย (Australian Human Rights Commission) เป็นผู้ควบคุมกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การต่อต้านการเลือกปฏิบัติ และความเป็นธรรมทางสังคม ทั้งนี้ ในกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติของรัฐบาลกลางและรัฐ/ดินแดนนั้นบัญญัติไว้ว่า ไม่ควรมีผู้ใดถูกปฏิบัติด้อยกว่าผู้อื่นเพียงเพราะอายุ เชื้อชาติ ประเทศต้นกำเนิด เพศ สถานภาพสมรส การตั้งครรภ์ ความเชื่อทางการเมืองหรือศาสนา ความพิการหรือรสนิยมทางเพศ กฎหมายนี้ครอบคลุมถึงเกือบทุกเรื่อง อาทิเช่น การจ้างงาน การศึกษา ที่พักอาศัย การซื้อสินค้า และการใช้บริการต่างๆ อย่างเช่น การรักษาพยาบาล ธนาคาร และโรงแรม นอกจากนี้ ชายและหญิงจะมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในประเด็นอื่นๆ ทุกเรื่อง

กฎหมายฉบับแรกที่มุ่งเน้นต่อต้านการเลือกปฏิบัติ คือ พระราชบัญญัติต่อต้านการเลือกปฏิบัติ 1977 (Anti-Discrimination Act 1977) ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวการเลือกปฏิบัติทางอายุ และเน้นที่การคุ้มครองการถูกเลือกปฏิบัติด้านการจ้างงาน (Part 4G - Age Discrimination, Division 2 -Discrimination in work) เช่น มีการกำหนดการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 21 ปี (Section 49ZYI Junior Employee) ต่อมาในปี ค.ศ. 1991 ได้มีการตราพระราชบัญญัติต่อต้านการเลือกปฏิบัติฉบับใหม่ และมีการพัฒนากฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุของรัฐบาลกลาง (Commonwealth Government) ขึ้นมาโดยตรงในปี ค.ศ. 2004 คือ Age Discrimination Act 2004 (Cth) มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กและผู้สูงอายุชาวออสเตรเลียทุกคนว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและมีโอกาสเท่าเทียมกันกลุ่มอื่นๆ

พระราชบัญญัติต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุของออสเตรเลียยังเน้นการต่อต้านการมีอคติเชิงลบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลด้วยเหตุผลทางอายุ ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้[34]

1) การทำงาน (Employment) หมายรวมถึง การได้งานทำ ข้อปฏิบัติและเงื่อนไขในการทำงาน การฝึกอบรม การเลื่อนตำแหน่ง และการไล่ออกจากงาน

---

[33] Children Rights Alliance for Children, “Making the Most of the Equality Act 2010: A Guide for Children and Young People in England”. [Online]. Available from: http://equalitymattersforchildren.crae.org.uk/docs/CRAE-Equality-Act-2010-guide.pdf

[34] Australian Human Rights Commission, *Age Discrimination: Know Your Right,*. [online]. Available from: http://www.humanrights.gov.au/age/info_age.html

2) การศึกษา (Education) หมายรวมถึง การเข้าศึกษาทั้งในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน

3) การจัดหาที่อยู่อาศัย (Accommodation) หมายรวมถึง การเช่าหรือซื้อบ้าน

4) การใช้บริการต่างๆ (Getting or Using Service) เช่น การใช้บริการสาธารณะของรัฐ (เช่น การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร) การใช้บริการธนาคาร การทำประกันชีวิต บริการทางกฎหมาย การแพทย์ หรือบริการในร้านค้า ร้านอาหาร สถานบันเทิงต่างๆ

อย่างไรก็ตาม มีการบัญญัติข้อยกเว้นสำหรับกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุไว้หากการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อกลุ่มเด็กก็ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น กรณีการห้ามจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในบาร์ เจ้าของร้านสามารถปฏิเสธการจ้างงานเด็กได้ เป็นต้น รวมถึงกรณีการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าจ้างสำหรับแรงงานเด็ก (Youth Wages) ก็ได้รับการยกเว้นว่านายจ้างสามารถพิจารณาจ่ายให้ตามความสามารถในการทำงานของเด็ก แต่ทั้งนี้ นายจ้างต้องพิจารณาจากความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานของเด็กเป็นหลักมากกว่าการใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการอ้างเพื่อจ่ายค่าจ้างอย่างไม่เท่าเทียม

เอเชีย

ภูมิภาคเอเชียเป็นอีกกลุ่มประเทศที่มีความโดดเด่นและมีการพัฒนาความคุ้มครองสิทธิเด็กอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความก้าวหน้าในการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็ก รวมถึงสร้างระบบในการคุ้มครองเด็กขึ้นมาภายในประเทศ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะยกตัวอย่างประเทศฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์ เป็นหลัก

1) ฮ่องกง

กฎหมายคุ้มครองเด็กของฮ่องกงวางอยู่บนพื้นฐานของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นหลัก มีการบัญญัติถึงสิทธิเด็กไว้ใน Hong Kong Bill of Rights 1991 โดยระบุให้เด็กทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา และชาติกำเนิด พวกเขาต้องได้รับการดูแลจากครอบครัว สังคม และรัฐ (Article 20) กฎหมายอีกฉบับที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองเด็กโดยตรง คือ The Guardianship of Minors Ordinance Cap 13 ซึ่งเน้นความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่หรือผู้ดูแลเด็ก กับตัวเด็ก บนพื้นฐานของการยึดเอาความต้องการและผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นหลัก นอกจากนี้ เด็กควรได้รับการส่งเสริมให้แสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของตนเองได้อย่างเสรี

นอกจากนี้ แม้จะไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติโดยตรง แต่รัฐบาลของฮ่องกงก็ยังให้ความสำคัญกับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติทางอายุ โดยจัดทำคู่มือสำหรับการขจัดการเลือกปฏิบัติทาง

อายุให้กับนายจ้าง (Eliminating Age Discrimination in Employment: A Simple Guide to Employers)[35] ซึ่งเน้นการคุ้มครองด้านการจ้างงาน การจ่ายค่าจ้างและการส่งเสริมการเลื่อนตำแหน่งงานอย่างเท่าเทียม และหลีกเลี่ยงการกำหนดอายุในการสมัครงานที่ส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มอายุใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

2) สิงคโปร์

สิงคโปร์เริ่มมีกฎหมายคุ้มครองเด็กตั้งแต่ปี ค.ศ. 1927[36] เพื่อให้ความคุ้มครองเด็กจากการถูกกระทำความรุนแรง ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิงคโปร์ได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลทางด้านสวัสดิการทางสังคม ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนขึ้นในปี ค.ศ. 1949 ซึ่งกลายเป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนากฎหมายคุ้มครองเด็กของสิงคโปร์ในเวลาต่อมา ปัจจุบัน สิงคโปร์มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือ Children and Young Persons (Amendment) Act 2001 หรือ CYPA ภายใต้การกำกับดูแลของ Ministry of Community Development, Youth and Sports โดยให้ความคุ้มครองเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี และเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 14-16 ปี กฎหมายฉบับแก้ไขในปี ค.ศ. 2001 นี้มุ่งเน้นที่จะขยายนิยามความคุ้มครองเด็กที่ถูกกระทำความรุนแรงให้ครอบคลุมกลุ่มที่ถูกทำร้ายทางอารมณ์และจิตใจ (Emotional and Psychological Abuse) ซึ่งครอบคลุมถึงสาเหตุของการทำร้ายเด็กทางอารมณ์และจิตใจจากการเลือกปฏิบัติด้วย เช่น การห้ามสื่อเผยแพร่การพิจารณาคดีของศาลที่จะนำไปสู่การระบุตัวตนของเด็กและยาวชนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดดังกล่าวได้ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้เด็กและเยาวชนเหล่านั้นสามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างปกติสุข และไม่ถูกเลือกปฏิบัติในฐานะเป็นเด็กที่เคยกระทำหรือถูกกระทำความผิดมาก่อน

สำหรับการคุ้มครองเด็กในการทำงาน สิงคโปร์มีการตรากฎหมาย Employment Act (Chapter 91, Section 70) Employment (Children and Young Persons) Regulations 1976 เพื่อคุ้มครองและขจัดการใช้แรงงานเด็ก โดยกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานคือ 13 ปี ในขณะที่เด็กที่มีอายุเกินกว่า 13 ปี และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ ก็มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่เด็ก รวมถึงป้องกันไม่ให้การทำงานนั้นไปขัดขวางพัฒนาการของเด็ก เงื่อนไขดังกล่าว เช่น ห้ามจ้างเด็กและเยาวชนทำงานในเวลากลางคืน (ข้อ 5) ห้ามทำงานในสภาพแวดล้อมหรือมีสภาพการทำงนที่เป็นอันตรายต่อเด็ก (ข้อ 10 (1)) เป็นต้น

---

[35] The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, *Practical Guidelines For Employers On Eliminating Age Discrimination in Employment,* January 2006.

[36] Ministry of Community Development, Youth and Sports (2005), *Protecting Children in Singapore*, [Online] Available from: http://app.msf.gov.sg/portals/0/summary/publication/Materials_Protect_Children_in_Spore.pdf

2.3.2.3 ผู้สูงอายุ: กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อผู้สูงอายุ

การขับเคลื่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในเวทีระหว่างประเทศ นอกจากจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสวัสดิภาพของผู้สูงอายุในฐานะเป็นกลุ่มพิเศษที่ต้องให้การช่วยเหลือและดูแลแล้ว ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติทางอายุต่อกลุ่มผู้สูงอายุก็ได้รับความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยองค์การระหว่างประเทศ และกลุ่มประเทศต่างๆ มีการบัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทั้งด้วยเหตุผลทางอายุ เพศ หรือความพิการของผู้สูงอายุ รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างผู้สูงอายุกับคนกลุ่มอื่นๆ ทั้งในชีวิตประจำวัน การใช้ชีวิตทางสังคม และในโลกแห่งการทำงาน

องค์การสหประชาชาติ

แม้ในปัจจุบันยังไม่มีอนุสัญญาที่ให้ความคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุโดยตรง หากแต่มีความเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาการคุ้มครองสิทธิในเวทีระหว่างประเทศมาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา โดยยึดหลักพื้นฐานในการเคารพสิทธิของผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกับกลุ่มคนอื่นๆ ตามหลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข้อ 2) และทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในความมั่นคงในยามว่างงาน เจ็บป่วยพิการ เป็นหม้าย วัยชรา หรือขาดอาชีพอื่นในพฤติการณ์ที่นอกเหนืออำนาจของตน (ข้อ 25 (1))

ในการประชุมสมัชชาโลกครั้งที่ 1 ขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุที่กรุงเวียนนา เมื่อปี ค.ศ.1982 ได้เกิด แผนปฏิบัติการนานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ (International Plan of Action on Ageing) ในปี ค.ศ.1991 สหประชาชาติได้จัดทำร่างหลักการของสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุขึ้น (UN Principles for Older Persons) ซึ่งให้แนวทางในการพึ่งตนเอง การมีส่วนร่วมในสังคม การได้รับการดูแล การบรรลุความพึงพอใจของตนเอง และการอยู่อย่างมีเกียรติมีศักดิ์ศรี ทั้งสองส่วนจึงเป็นแนวทางการปฏิบัติให้ทุกประเทศทั่วโลกตลอดเวลาที่ผ่านมา เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งคือ ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น จนกลายเป็นเรื่องเร่งด่วนสำหรับศตวรรษที่ 21 ที่จะเตรียมการรองรับสังคมผู้สูงอายุซึ่งเป็นปัญหาความท้าทายของประเทศกำลังพัฒนาที่มีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วในครึ่งแรกของศตวรรษที่ 21 นี้ นโยบายด้านผู้สูงอายุจึงสมควรได้รับการตรวจสอบจากมุมมองงานพัฒนาทุกด้านโดยพิจารณาการริเริ่มต่างๆ ที่ผ่านมาทั่วโลก และหลักการที่เป็นแนวทางซึ่งกำหนดโดยที่ประชุมสำคัญๆ ของสหประชาชาติ

แผนปฏิบัติการนานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ (Madrid International Plan of Action on Ageing - MIPAA) เป็นข้อสรุปจากการประชุมสมัชชาโลกครั้ง ที่ 2 ขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุที่

กรุงมาดริด ประเทศสเปน เมื่อปี ค.ศ. 2002 โดยเป็นแผนที่ได้รับรองโดยรัฐบาลจาก 159 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยในการพัฒนางานผู้สูงอายุที่จะนำไปสู่สังคมเพื่อคนทุกวัย ซึ่งในแผนนี้การระบุถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติทางอายุ และการส่งเสริมให้เกิดความคุ้มครองบนฐานของการคำนึงถึงศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ[37] และแม้ MIPAA ไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิกแต่ MIPAA ก็นับเป็นกลไกระดับนานาชาติที่สำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมสิทธิและสามารถเป็นพื้นฐานนำไปสู่อนุสัญญาสหประชาติว่าด้วยเรื่องสิทธิผู้สูงอายุได้ในอนาคต[38]

จนล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 2010 ได้มีการประชุมเพื่อทบทวนความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการนานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุมาดริดในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกที่ประเทศไทย ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบในแถลงการณ์กรุงเทพฯ ว่าด้วยการทบทวนและประเมินแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Bangkok Statement on the Asia-Pacific Review of the Implementation of the Madrid International Plan of Action on Aging) ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินงานตามประเด็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาผู้สูงอายุภายใต้แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริด โดยครอบคลุมประเด็นการพัฒนาทักษะผู้สูงอายุ การส่งเสริมและขยายโอกาสในการทำงาน การสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมในการทำงานของผู้สูงอายุ การสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องมีระบบการดูแลสุขภาพที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุ รวมถึงมีการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในชุมชนและสังคม ประการสำคัญคือ ต้องมีกฎหมายที่ปกป้องสิทธิผู้สูงอายุเพื่อขจัดและลดการเลือกปฏิบัติและการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุ[39]

ในด้านการคุ้มครองการทำงานของผู้สูงอายุ มีการเคลื่อนไหวทั้งทางกฎหมายระหว่างประเทศ และการกำหนดแผนงานต่างๆ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติทางอายุต่อผู้สูงอายุในการจ้างงาน ด้วยเห็นว่าหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุในปัจจุบัน คือ การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้ทำงานและดูแลตัวเองในเบื้องต้นให้ดีที่สุด ในขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และรัฐสมาชิกมี

---

[37] Malcolm Sargeant, *Age Discrimination: Ageism in Employment and Service Provision* [Online] Available from: http://www.gowerpublishing.com/isbn/9780566089268

[38] HelpAge International และมูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ, *สรุปรายงานการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุครั้งที่ 2* [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : http://www.oppo.opp.go.th/info/Report_MIPAA2002-TH.pdf

[39] *ข่าวผลการประชุมระหว่างรัฐบาลภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก ว่าด้วยการทบทวนและประเมินแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุครั้งที่ 2.* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.oppo.opp.go.th/news-update/info/Madrid_10-12Sep55.pdf

หน้าที่ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการทำงานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ การได้รับค่าจ้างและสวัสดิการอย่างเป็นธรรม และสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความสำคัญกับการขจัดความไม่เท่าเทียมในสังคม โดยมุ่งเน้นและเจาะจงไปที่โลกแห่งการทำงาน (Inequalities in the Workplace) ความไม่เท่าเทียมด้วยเหตุผลความแตกต่างทางอายุ เชื้อชาติ หรือเพศ โดยไม่สนใจความสามารถของบุคคลนั้น ส่งผลให้เกิดการกีดกันการจ้างงาน ทำให้มีคนหลายล้านคนถูกปฏิเสธการจ้างงานหรือได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เท่าเทียม และนับเป็นการสูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทุนมนุษย์อย่างเต็มที่[40] ILO มีความพยายามสร้างความเข้มแข็งและตราอนุสัญญารวมถึงมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากการความไม่เท่าเทียมนี้ มุ่งหวังให้เกิดการจ้างงานอย่างเป็นธรรม และบุคคลเหล่านั้นมีเสรีภาพในการแสดงออกเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง

อนุสัญญาที่มุ่งเน้นการขจัดความไม่เท่าเทียมในโลกแห่งการทำงาน เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 ที่ ILO จัดให้มีอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการห้ามมิให้ใช้แรงงานบังคับ และพัฒนาต่อมาเป็นอนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 ซึ่งได้กล่าวถึงการกีดกันการจ้างงานอันเนื่องมากจากเหตุทางเชื้อชาติและศาสนาด้วย ในปี ค.ศ. 1951 ได้จัดให้มีอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน หลังจากนั้น จึงเกิดอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างแรงงานและการประกอบอาชีพ) ค.ศ. 1958 โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ ให้ประเทศสมาชิกดำเนินนโยบายแห่งชาติ ซึ่งส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติใดๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มาตรการใดๆ ที่ส่งผลต่อปัจเจกบุคคลผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยบุคคลผู้เกี่ยวข้องผู้นั้นมีสิทธิในการอุทธรณ์ การแบ่งแยก การกีดกั้น หรือการลำเอียงใดๆ ในเรื่องเฉพาะงาน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติในมิติการจ้างงานตามอนุสัญญาฉบับนี้ หมายถึง ก) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ที่กระทำนบพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือสถานภาพทางสังคม ซึ่งมีผลลบล้างหรือความเสียหายแก่ความเสมอภาคทางโอกาส หรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ และ ข) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงอื่นมีผลลบล้างหรือความเสียหายแก่ความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงานหรืออาชีพตามที่อาจกำหนด

[40] มณีวรรณ ฉัตรอุทัย, "ความไม่เท่าเทียมในโลกการทำงาน: ปัญหาและข้อพึงพิจารณาในบริบทสากล" *วารสารบริหารธุรกิจ นิด้า*, หน้า 72-94.

โดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องภายหลังจากการปรึกษาหารือกับองค์องค์การตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้าง (คนงาน)

นอกจากนั้น ในมาตรา 2 ของอนุสัญญาฉบับนี้ ยังได้บัญญัติให้ "รัฐสมาชิก อนุสัญญาฉบับนี้ใช้บังคับ รับรองที่จะประกาศและดำเนินนโยบายแห่งชาติ ซึ่งมุ่งหมายที่จะส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสและการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างแรงงานและอาชีพ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติในใดๆเกี่ยวกับเรื่องนั้น ด้วยระเบียบวิธีที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ และแนวปฏิบัติภายในประเทศ"

สหภาพยุโรป

การคุ้มครองการเลือกปฏิบัติหรือการกีดกันทางอายุของสมาชิกสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกานับว่าเป็นประเทศต้นแบบเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองการกีดกันทางอายุให้กับประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ภายใต้ข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกที่เรียกว่า The General Equal Treatment Directive ซึ่งทุกประเทศลงนามร่วมกันในปี ค.ศ. 2000 ซึ่ง Directive 2000 ได้กำหนดให้บรรดาสมาชิกสหภาพยุโรป ออกกฎหมายคุ้มครองการเลือกปฏิบัติทางอายุในระดับประเทศ เพื่อให้การดำเนินการคุ้มครองการกีดกันทางอายุ มีผลในทางปฏิบัติให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003

กฎหมาย Directive 2000 มีผลให้ประเทศสมาชิกต่างทยอยกันออกกฎหมายคุ้มครองการเลือกปฏิบัติทางอายุ โดยครอบคลุมสาระสำคัญเกี่ยวกับการการเลือกปฏิบัติทางอายุในระดับมากน้อยแตกต่างกันออกไป การออกกฎหมายคุ้มครองการเลือกปฏิบัติทางอายุของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ[41]

1.ประเทศที่ออกกฎหมายคุ้มครองการกีดกันทางอายุครอบคลุมการจ้างงาน สินค้าและบริการ เช่น การรับสมัครงาน การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม การเลิกจ้าง การศึกษาต่อ การประกันภัยรถยนต์ การบริการบัตรเครดิต เช่น เบลเยียม ออกกฎหมายคุ้มครองการกีดกันทางอายุในปี ค.ศ. 2003 และมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบที่เรียกว่า The Centre for Equal Opportunities

2. ประเทศที่ออกกฎหมายคุ้มครองการกีดกันทางอายุ ครอบคลุมเฉพาะการจ้างงาน เช่น สหราชอาณาจักร (อังกฤษ สกอตแลนด์ และเวลล์) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะให้ความคุ้มครองพนักงานทุกคน ยกเว้นพนักงานที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปหรือพนักงานที่เกษียณอายุ

3. ประเทศที่อยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายคุ้มครองการกีดกันทางอายุ เช่น กรีซ เนเธอร์แลนด์ ออสเตรีย โปรตุเกส สวีเดน ฟินแลนด์ ประเทศที่อยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายเหล่านี้ มีทั้งประเทศที่ระบุและไม่ระบุแนวทางจัดตั้งหน่วยงาน ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแล ส่วนใหญ่ประเทศที่

[41] ปิยากร หวังมหาพร, **การกีดกันทางอายุ: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย,** กรุงเทพธุรกิจ วันพฤหัสบดีที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q4/2006november15p10.htm

ระบุหน่วยงาน จะกำหนดให้มีองค์กรอิสระ เช่น Ombudsman หรือ องค์กรในรูปคณะกรรมการ เช่น The Equal Treatment Commission

นอกจากการพัฒนากฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุแล้ว คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปยังมีมติเห็นเห็นชอบให้มีการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยมีเป้าหมายว่า ในปี ค.ศ. 2010 ครึ่งหนึ่งของประชากรวัย 55-64 ปี ในสหภาพยุโรปต้องมีงานทำ ซึ่งกำหนดมาตรการการดำเนินงานต่างๆ ไว้ใน The Lisbon and Stockholm Targets for Employment by 2010 มาตรการส่งเสริมการจ้างงานตามแผนประกอบไปด้วยการจัดสรรทุนอุดหนุนเพิ่มขึ้นสำหรับการจัดอบรมทักษะเพื่อการทำงานของผู้สูงอายุ และการปฏิรูประบบการจ่ายผลประโยชน์และภาษีเงินได้เพื่อป้องกันการลาออกก่อนเกษียณ และทำให้แรงงานที่มีประสบการณ์ยังคงต้องการทำงานอยู่ต่อไปโดยการเลื่อนตำแหน่ง การพัฒนาระดับทักษะการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในโลกธุรกิจและสภาพแวดล้อมในการทำงาน[42] นอกจากนี้ สหภาพยุโรปได้จัดตั้งกองทุน The European Social Fund เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาในรูปแบบการศึกษาผู้ใหญ่ และการจัดหลักสูตรการเรียนตลอดชีพ (Life Long Learning) ให้แพร่หลายมากขึ้น

อาเซียน

อาเซียนได้ตั้งเป้าเป็นประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 โดยมุ่งหวังเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีสังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์อาเซียน (ASEAN Identity) เพื่อรองรับการเป็นประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ในหลักการทั่วไปของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้ระบุถึงสิทธิของผู้สูงอายุเป็นสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ไม่อาจเพิกถอนได้ เป็นส่วนเดียวกัน และแบ่งแยกมิได้ (ข้อ 4) ทั้งนี้ ผู้สูงอายุย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ โดยเฉพาะเหตุผลทางด้านอายุ (ข้อ 2)

อาเซียนได้จัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน นอกจากนี้ได้จัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) ประกอบด้วย ความร่วมมือ 6 ด้าน ได้แก่ 1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development) 2) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection) 3) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Right) 4) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) 5) การสร้างอัตลักษณ์

[42] ชลัยพร อมรวัฒนา และคณะ (2551) ,*รายงานศึกษาวิจัยแนวทางและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ.*

อาเซียน (Building on Asian Identity) 6) การลดช่องว่างทางการพัฒนา (Narrowing the Development - GAP)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุคือ เรื่องการคุ้มครองสิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Right) ซึ่งหมายรวมถึง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสำหรับสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการสังคมภายใต้กรอบพันธสัญญาระหว่างประเทศของอาเซียนยังขาดความชัดเจน เนื่องจากกฎหมายของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันและมีผลต่อการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการสังคม ดังนั้น กลุ่มประเทศอาเซียนจึงจำเป็นต้องมีการประชุมเพื่อพัฒนากรอบพันธสัญญาระหว่างประเทศของอาเซียนในเรื่องใดบ้าง เพื่อพัฒนาแนวทางการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมต่อไป

นอกจากนี้ จากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยงานสวัสดิการสังคมและการพัฒนา ครั้งที่ 7 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2010 ได้มีมติเห็นชอบใน “ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ” มีการตกลงความร่วมมือกันส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ รวมถึงการลดความเสี่ยงทางสังคมของผู้สูงอายุ ตามรายละเอียด ดังนี้[43]

1. ระบบส่งเสริมทางสังคมและกระตุ้นให้มีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาที่ส่งเสริมศักยภาพของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ

2. ให้การดูแลและการส่งเสริมที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ รวมถึงในรูปแบบของอาสาสมัครชุมชน และการจัดการการดูแลแบบทางเลือกโดยครอบครัวและชุมชน

3. ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพึ่งพาตนเองและศักยภาพในการประกอบรายได้

4. ให้โอกาสในการพัฒนาตนเองได้ตลอดชีวิต สามารถกระทำตามเจตนารมณ์ของตนเอง การได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการให้เข้าถึงการบริการทางสังคมและสวัสดิการ แหล่งทรัพยากร การฝึกทักษะอาชีพ การศึกษาตลอดชีวิต และการมีส่วนร่วมในชุมชน

5. ให้ผู้สูงอายุได้มีชีวิตที่มั่นคง แข็งแรง และมีประสิทธิภาพ ด้วยการลดอัตราความยากจนในผู้สูงอายุ

6. ส่งเสริมคุณภาพการให้บริการด้านสุขภาพและการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้สูงอายุที่รวมถึงการดูแลสุขภาพเชิงป้องกันและการรักษา

[43] กรมอาเซียน, กระทรวงการต่างประเทศ

7. สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพแก่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขมูลฐาน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน นักสังคมสงเคราะห์ ผู้ดูแล และอาสาสมัคร ในการให้การดูแลผู้สูงอายุ

8. ส่งเสริมศักยภาพของเยาวชนและสร้างความตระหนักในการใช้ชีวิตอย่างถูกสุขลักษณะ และเตรียมพร้อมสำหรับการก้าวสู่วัยผู้สูงอายุและสามารถรับมือกับปัญหาต่าง ๆ ที่จะมาพร้อมกับวัยสูงอายุได้

9. ให้ความช่วยเหลือในการทำวิจัยและแลกเปลี่ยนงานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และการศึกษาเกี่ยวกับผู้ป่วยสูงอายุ และ

10. เสริมสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ภายใต้อาเซียนที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นกับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สมาคมผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนามีหน้าที่ในการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ในการทำให้พันธกิจข้างต้น รวมถึงการระดมทรัพยากรที่เหมาะสม และให้มีการประเมินผลการดำเนินงานประจำปีด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อผู้สูงอายุของประเทศในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชีย

ผลจากปรากฏการณ์ที่ประชากรทั่วโลกมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา ประเทศในทวีปยุโรป และบางประเทศในทวีปเอเชียกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งประเทศเหล่านี้มีความพยายามตรากฎหมาย และปรับปรุงกฎหมายและนโยบายทางสังคมเพื่อรองรับกับภาวะที่จำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่จำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานเริ่มลดลง จนถึงขั้นขาดแคลนแรงงานในบางประเทศอันเนื่องมาจากการมีอัตราการเกิดที่ต่ำกว่าระดับทดแทนมาอย่างยาวนาน นโยบายที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวผู้สูงอายุในประเทศเหล่านี้ ส่วนใหญ่จึงเน้นการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติทางอายุในการทำงาน และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้มีงานทำ รวมถึงได้ทำงานอย่างต่อเนื่องตามเท่าที่จะสามารถทำได้ ตลอดจนมีนโยบายด้านสวัสดิการและบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ

การตรากฎหมายและกำหนดนโยบายตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ของประเทศเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนทัศน์ที่มีต่อผู้สูงอายุได้เคลื่อนจากการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนและอยู่ในภาวะยากลำบากไปสู่การมองผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีศักยภาพในการทำงาน และสามารถปกป้องคุ้มครองตนเองด้วยเช่นกัน มาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาล้วนก่อให้เกิดประโยชน์ในสองมิติคือ ยังคงให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเหมือนเดิม แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศก็ได้ประโยชน์จากการได้กำลังแรงงานเพิ่มเติมในส่วนที่ผู้สูงอายุยังคงได้ทำงานในตลาดแรงงานต่อไป

1) สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาออกกฎหมายคุ้มครองการกีดกันเรื่องอายุในปี ค.ศ. 1967 กฎหมายฉบับนี้ได้กลายเป็นต้นแบบให้กับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก คือ The Age Discrimination in Employment Act – ADEA พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานโดยห้ามมิให้มีการกีดกันการจ้างงานอันเนื่องมาจากอายุ นับว่าเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายแรงงานและเป็นการตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมที่ทันสถานการณ์ กฎหมาย ADEA ให้ความคุ้มครองผู้ที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไปจากการถูกกีดกันเรื่องการจ้างงานด้วยเหตุผลของอายุ การคุ้มครองจะครอบคลุมเรื่องการจ้างงาน เช่น เงินเดือน เงื่อนไขการจ้าง การเลิกจ้าง การฝึกอบรม การโฆษณารับสมัครพนักงาน โดยกำหนดอายุ คุณลักษณะหรือคุณสมบัติ รวมทั้งการให้กรอกอายุผู้สมัครในใบสมัครงาน ยกเว้นว่า การกำหนดอายุผู้สมัครงานในการโฆษณา นายจ้างสามารถทำได้หากอาชีพนั้นที่ความจำเป็น และสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจ และการให้กรอกอายุผู้สมัครงานนั้นต้องมิใช่เพื่อการกีดกันในการเข้าทำงาน ทั้งสองกรณีดังกล่าวนายจ้างจะต้องพิสูจน์เมื่อมีการตรวจสอบเกิดขึ้น ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวบังคับใช้กับหน่วยงานในระดับสหพันธรัฐ มลรัฐและท้องถิ่น ที่มีพนักงานหรือลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป

กฎหมาย ADEA ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเกษียณอายุการทำงาน เดิมนั้นไม่อนุญาตให้ภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ใช่รัฐบาลกลางบังคับให้พนักงานเกษียณอายุก่อนอายุ 69 ปี และยกเลิกการบังคับเกษียณอายุโดยสิ้นเชิงสำหรับผู้ที่ทำงานในส่วนของรัฐบาลกลางของสหรัฐฯ ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 กฎหมายฉบับนี้ได้บังคับให้ทุกภาคส่วนยกเลิกการกำหนดอายุเกษียณโดยสิ้นเชิง ยกเว้นแต่เพียงบริษัทที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 12 คน และบางสายงานที่อายุมีผลต่อความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน เช่น ตำรวจ พนักงานดับเพลิง นักบิน เป็นต้น ในปัจจุบัน (2013) สหรัฐฯ จึงไม่มีการบังคับให้เกษียณอายุ แต่จะมีการกำหนดอายุที่จะเริ่มได้รับสวัสดิการจากประกันสังคม คือ เมื่ออายุครบ 66 ปี ผู้สูงอายุจะได้รับสวัสดิการจากประกันสังคมเต็มรูปแบบและจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งถึง 67 ปี ภายในปี ค.ศ. 2027

สำหรับกกหมายที่ใช้คุ้มครองผู้สูอายุโดยตรงคือ The Older American Act 1965 (OAA) ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง (Federal) ฉบับแรกที่ใช้เป็นกฎหมายหลักในเรื่องของผู้สูงอายุ โดยบัญญัติว่าผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นจากความตระหนักเรื่องการขาดแคลนผู้ดูแลหรือหน่วยงานที่จะให้ความดูแลผู้อายุในชุมชน OAA จึงให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายในการคุ้มครอง ดูแลและให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุได้รับโอกาสอย่างเทียมในการได้รับการจ้างงานและค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ได้รับการบริการสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจที่ดีที่สุดโดยปราศจาข้อจำกัดด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดที่พักอาศัยที่เหมาะสมให้กับผู้สูงอายุ โอกาสทางการศึกษา การมีส่วนร่วมในชุมชนและสังคม มีอิสระและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ

เกี่ยวกับตนเอง และที่สำคัญคือ ได้รับการปกป้องจากการกระทำความรุนแรง การทอดทิ้ง และการแสวงประโยชน์ต่างๆ

2) สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรกำลังประสบกับภาวะที่ประชากรสูงอายุกำลังเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกับที่หลายประเทศในยุโรปกำลังประสบเช่นเดียวกัน และเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะในโลกของการทำงานจึงได้ออกกฎหมายคุ้มครองการกีดกันทางอายุหรือ The Employment Equality (Age) Regulations 2006 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2006 กฎหมายดังกล่าวจะคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกีดกันอันเนื่องมาจากการจ้างงาน การโฆษณา การซื้อสินค้าและบริการที่มีลักษณะของการกีดกันเรื่องอายุ โดยให้ความคุ้มครองครอบคลุมทั้งการเลือกปฏิบัติโดยตรง (Direct discrimination) การเลือกปฏิบัติโดยอ้อม (Indirect Discrimination) การล่วงละเมิด (Harassment) และการทำให้บุคคลอื่นตกเป็นเหยื่อ (Victimization) กฎหมายนี้มีสาระสำคัญในการคุ้มครองผู้สูงอายุด้านการทำงาน การเกษียณอายุ และการรับสิทธิประโยชน์ต่างๆ อย่างเท่าเทียม

ตัวอย่างเช่นมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการปฏิบัติต่อลูกจ้างหรือผู้เข้าอบรมทางวิชาชีพโดยไม่ยุติธรรมอันเนื่องมาจากความแตกต่างเรื่องอายุโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กล่าวคือ นายจ้างไม่สามารถบังคับให้มีการปลดเกษียณลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 65 ปีได้ เว้นแต่นายจ้างมีเหตุผลที่สมควรในการกำหนดเกณฑ์อายุเกษียณต่ำกว่านั้น[44] อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนตุลาคม 2010 ที่ผ่านมา รัฐบาลอังกฤษได้ประกาศมาตรการยกเลิกอายุเกษียณการทำงาน ดังนั้น ผู้สูงอายุ 65 ปีขึ้นไป ยังคงสามารถทำงานต่อไปได้ตามที่ต้องการ โดยลักษณะงานจะมีความยืดหยุ่นขึ้น เพื่อให้สามารถรองรับผู้สูงอายุในการทำงานได้ ขณะเดียวกันก็ยังคงได้รับบำนาญ (State Pension) ได้เช่นเดิม[45]นอกจากนี้ หากผู้สูงอายุถูกเลิกจ้างหรือเกษียณอายุ จะต้องได้รับค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์จากองค์กรเป็นระยะเวลาต่อเนื่องไปอีก 5 ปี หรือน้อยกว่า ขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการทำงานในองค์กรนั้น

รัฐบาลอังกฤษยังได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อส่งเสริมการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุ คือ Age Positive มีหน้าที่วางนโยบายและแผนกลยุทธ์ รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูล แนวทางและวิธีการปฏิบัติสำหรับนายจ้างในการส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรม และการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันต่อแรงงานผู้สูงอายุใน 6 ด้าน ได้แก่ การสรรหา การคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง การอบรมและการพัฒนา การเลิกจ้าง และการเกษียณอายุ โดยเน้น

[44] ชลัยพร อมรวัฒนา และคณะ (2551), 3-25.

[45] มนสิการ กาญจนจิตรา, สุภรณ์ จรัสสิทธิ์ และชื่นฤทัย กาญจนจิตรา (2555), "เกษียณเมื่อไหร่ ให้ใครกำหนด" *เอกสารประกอบการประชุมประชากรและสังคม เรื่อง "ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย".*

การดำเนินการภายใต้ปรัชญาที่ว่า “ความหลากหลายของอายุในการทำงาน หมายถึง การจ้างงานคนทุกวัย โดยไม่มีการแบ่งแยกว่าใครอายุเท่าใด”

3) ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศที่มีแนวโน้มเผชิญปัญหาผู้สูงอายุ เนื่องจากมีการคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2050 ฝรั่งเศสจะมีอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ หรือ Old Age Dependency Ratio[46] สูงถึงร้อยละ 58 ในขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับปัญหากำลังแรงงานหดตัวในอนาคต ในความพยายามรับมือกับปัญหาทางด้านประชากร ไปพร้อมกับการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุนั้น ฝรั่งเศสได้ทำการปฏิรูประบบบำนาญในปี ค.ศ. 2003 โดยมุ่งเน้นไปที่การขยายอายุการทำงานของแรงงานเพิ่มขึ้น เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับระบบสถานะทางการเงินของระบบบำนาญในอนาคต

ในส่วนของการส่งเสริมการมีงานทำ รัฐบาลมีการออกมาตรการเพื่อช่วยให้แรงงานที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปในด้านการทำงาน รวมถึงผู้สูงอายุที่เกษียณอายุไปแล้วหรือไม่ได้ทำงานแล้วให้ได้กลับเข้ามาทำงานผ่านทาง The Personalized Action Plan โดย The National Employment Agency (ANPE) ซึ่งเน้นในเรื่องการประเมินระดับฝีมือในการทำงานมากกว่าการใช้อายุเป็นเกณฑ์ รวมถึงเพิ่มการอบรมเกี่ยวกับโปรแกรมการหางานแบบใหม่ เพื่อจูงใจให้ผู้ที่อายุมากกว่า 50 ปี และผู้สูงอายุที่กำลังหางานทำกลับเข้าสู่ระบบการทำงาน[47]

ในปี ค.ศ. 2001 ประเทศฝรั่งเศสมีการออกกฎหมายเรื่องการเลือกปฏิบัติ (Law on Discrimination) ซึ่งให้ความคุ้มครองแรงงานทุกระดับ รวมถึงกลุ่มผู้สูงอายุ ในด้านการจำกัดตำแหน่งงาน หรืออัตราเงินเดือน นอกจากนี้ ยังมีนโยบายตามแผนงานส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนทัศนคติทางสังคมและวัฒนธรรมของนายจ้างที่มีต่อการจ้างงานในผู้สูงอายุ การรณรงค์ดังกล่าวดำเนินการผ่านสื่อในรูปแบบที่หลากหลาย ได้แก่ การโฆษณาทางโทรทัศน์ เวบไซต์ต่างๆ และสื่อโฆษณาทางวิทยุ

เอเชีย

1) ญี่ปุ่น

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ประเทศญี่ปุ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงทางประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างรวดเร็ว (Japan’s rapidly aging society) กล่าวคือ มีอัตราการเกิดของประชากรที่ลดต่ำลง ในขณะที่อัตราการตาย โดยเฉพาะในวัยสูงอายุก็ลดลงด้วย ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรของญี่ปุ่น การมีสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นกลายเป็นภาระของรัฐในการจัดการดูแล โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับ

[46] สัดส่วนของประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ต่อประชากรที่มีอายุอยู่ในช่วง 20 ปีถึง 64 ปี

[47] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551), *รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการศึกษาผลกระทบการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน*, สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน.

การจัดสวัสดิการและการรักษาพยาบาล รวมถึงภาระด้านงบประมาณในการบริหารจัดการสวัสดิการดังกล่าว ทำให้รัฐบาลกลางของญี่ปุ่นจำเป็นต้องปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมครั้งใหญ่ รวมถึงมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

รัฐบาลญี่ปุ่นมีความพยายามในการแก้ปัญหา โดยประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศแรกๆ ที่มีการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปรับตัวของตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 ที่มีการแก้ไขกฎหมาย **The Employment Security Act** ให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการสนับสนุนการจ้างงานแรงงานวัยกลางคน และแรงงานสูงอายุที่ว่างงาน ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการพูดถึงผู้สูงอายุ รวมถึงมีกฎหมายมาตรการพิเศษสำหรับสนับสนุนการจ้างงานแรงงานวัยกลางคนและแรงงานสูงอายุบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1971 หลังจากนั้น ญี่ปุ่นใช้ระบบโควต้ากำหนดสัดส่วนของแรงงานที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการเปลี่ยนชื่อกฎหมายให้มีความเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มผู้สูงอายุมากขึ้นเป็น **The Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons** ซึ่งกำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ กำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปี และในปี ค.ศ. 2000 มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายอายุเกษียณออกไปจนถึง 65 ปี รวมถึงออกมาตรการคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุด้วยนอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีนโยบายด้านสิทธิประโยชน์ทางบำนาญให้กับผู้สูงอายุทุกคน รวมถึงปรับปรุงโอกาสในการเข้าถึงการฝึกอบรมต่างๆ เพื่อช่วยลดความเสี่ยงเนื่องจากความรู้ความสามารถที่ลดลงตามอายุ

สำหรับกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาการแบ่งแยกทางอายุ (Age discrimination) และการกีดกันผู้สูงอายุในการทำงาน โดยเฉพาะในภาคเอกชน ญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมาย **The Employment Measures Law** ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนตุลาคม 2001 กฎหมายบังคับให้นายจ้างต้องให้โอกาสที่เท่าเทียมกันต่อแรงงานทุกช่วงอายุในการพิจารณาการจ้างงานหรือการรับแรงงานเข้าทำงาน และภายใต้กฎหมายนี้ก็มีการออกมาตรการ **The Guidelines for Employers to Offer Equal Opportunities to Job Seekers Regardless of Age** โดยกำหนดตำแหน่งที่นายจ้างสามารถจำกัดอายุสำหรับงานบางงานได้

2) สิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่กำลังประสบปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยเป็นสองประเทศในอาเซียนที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากที่สุด รัฐบาลสิงคโปร์ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ซึ่งเน้นการส่งเสริมการจ้างงานในผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อผู้สูงอายุของนายจ้าง การดูแลผู้สูงอายุในชุมชน และการส่งเสริมเรื่องที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดไว้ในนโยบายอย่างชัดเจนว่า ภาระการดูแลผู้สูงอายุไม่ใช่ภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว ครอบครัวผู้สูงอายุจะต้องร่วมกันดูแลรับผิดชอบ รวมถึงสังคมและชุมชนต้องให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนด้วย

จากนโยบายดังกล่าว สิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการดูแลคุ้มครองผู้สูงอายุในทุกมิติ และต้องการให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันแม้มีความแตกต่างกันทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมภายใต้สังคมแบบพหุวัฒนธรรมของสิงคโปร์ ความรอบด้านของนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับผู้สูงอายุของสิงคโปร์ยังสะท้อนให้เห็นจากการกำหนดมาตรการสำคัญเพื่อลดปัญหาสังคมผู้สูงอายุ เช่น มาตรการส่งเสริมอัตราการเกิด ในทางหนึ่งคือ เพื่อลดปัญหาการขาดคนดูแลผู้สูงอายุในอนาคต มาตรการส่งเสริมการทำงานและความมั่นคงทางการเงินสำหรับผู้สูงอายุ โดยการขยายอายุเกษียณการทำงานจาก 55 ปี เป็น 60 ปี การจัดตั้งกองทุน Central Provident Fund (CPF) เพื่อให้ความช่วยเหลือรื่องรายได้ภายหลังเกษียณ

ล่าสุดในปี ค.ศ. 2012 สิงคโปร์ได้ออกกฎหมาย **Retirement and Re-employment Act (RRA)** โดยมุ่งขยายอายุเกษียณการทำงานไปถึง 62 ปี แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สภาพการทำงานเหมาะสม และมีการความพร้อมด้านสุขภาพร่างกายที่จะทำงานต่อไปได้ ส่วนกรณีของมาตรการที่จูงใจให้กลับเข้ามาทำงานได้กำหนดให้นายจ้างต้องเสนอการทำสัญญาจ้างงานใหม่อย่างน้อย 1 ปี และมีการต่ออายุได้จนถึงอายุ 65 ปี นอกจากนี้ ต้องมีการจ่ายค่าจ้างที่เหมาะสมกับภาระงานความรับผิดชอบ และความสามารถในการทำงาน

2.3.3 ผู้หญิง : กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อผู้หญิงขององค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ

ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อผู้หญิง เป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคมาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 ส่วนใหญ่จะเป็นการกล่าวถึงในระดับโดยรวมร่วมกับประเด็นทางสิทธิมนุษยชนและเชื้อชาติ อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนประเด็นทางสิทธิของผู้หญิงอย่างหนักขององค์กรและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวกับผู้หญิงในช่วงปลายทศวรรษ 1960 ก็ดูจะเป็นพื้นฐานที่นำมาสู่การประกันสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ปรากฏในกฎหมาย ข้อตกลง และข้อเสนอแนะขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาค รวมถึงในบางประเทศที่มีการพัฒนาประเด็นสิทธิมนุษยชนอย่างก้าวหน้าตั้งแต่ทศวรรษ 1970

ปฏิญญา ข้อตกลง และหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ต่อคนพิการ ขององค์กรระหว่างประเทศ

1) องค์การสหประชาชาติ (United Nations)

เสนอข้อตกลงและกติกาสากลที่บังคับใช้ร่วมกันโดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงการต่อต้านการเลือกปฏิบัติในคนกลุ่มต่างๆซึ่งรวมถึงผู้หญิง ได้แก่ **อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือก**

ปฏิบัติทางเชื่อชาติในทุกรูปแบบ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965) ที่ได้กล่าวถึงการเลือกปฏิบัติอย่างกว้างๆในทุกด้าน อาทิเพศ อายุ เชื้อชาติ

นอกจากนี้ยังรวมถึง **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Rights)** และ**สนธิสัญญา/ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)** มาตรา 2 ได้ระบุถึงการรับประกันและรับรองสิทธิบุคคลอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนาและความคิดทางการเมืองหรือความคิดด้านต่างๆ ชาติกำเนิดหรือกำเนิดทางสังคม ความยากจน การเกิดหรือสถานะภาพอื่นๆ โดยภาพรวมแล้ว กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง “สิทธิ” ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้ รวมถึงการคุ้มครอง “สิทธิผู้หญิง” ด้วย และมาตรา 10 ที่กล่าวถึงการปกป้องและช่วยเหลือเด็กและผู้เยาว์ (children and young persons) โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติที่มีเงื่อนไขมาจากความแตกต่างในคุณลักษณะพื้นฐานที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้ไม่ถูกเอาเปรียบทางเศรษฐกิจและทางสังคม นอกจากนั้นยังปรากฏ สนธิสัญญา/ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights--iCCPR) ค.ศ. 1966 ใน มาตรา 4 ของข้อตกลงฉบับนี้ระบุถึงข้อห้ามภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ห้ามมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติที่มีฐานมาจากเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนาและกำเนิดทางสังคม (social origin) มาตรา 26 ที่กล่าวว่าทุกคนนั้นมีความเท่าเทียมกันอยู่แล้วก่อนที่จะมีการระบุถึงความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และทุกคนควรได้รับการ “ขนานนาม/ให้ชื่อ” โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเพื่อเกิดความอย่างเท่าเทียมทางกฎหมาย นอกจากนี้ กฎหมายควรมีผลบังคับในการห้ามกระทำการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบและควรมีการรับรองว่าทุกคนนั้นมีความเท่าเทียม รวมถึงการปกป้องคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติที่มีสาเหตุมาจากเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดทางการเมืองและความคิดรูปแบบอื่นๆที่ต่างออกไป ชาติกำเนิดและต้นกำเนิดทางสังคม ทรัพย์สิน การเกิดหรือจากเงื่อนไขอื่นๆ

มากไปกว่านั้น หน่วยงานสำคัญของ UN ที่ช่วยขับเคลื่อนการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง คือ **UN Women Division for the Advancement of Women คือ อนุสัญญาการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบ (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)** ค.ศ. 1979 มาตรา 1 ของอนุสัญญาฉบับนี้ได้กล่าวถึงนิยามของการเลือกปฏิบัติของผู้หญิงซึ่งได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นของบทนี้ มาตรา 2 ระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐ/หน่วยงานต่างๆของรัฐ (State Parties) ควรประณามการเลือกปฏิบัติจ่อผู้หญิงในทุกรูปแบบและควรบรรจุประเด็น “ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง” ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆหรือควรบรรจุในกฎหมายรูปแบบอื่นๆตามเหมาะสม

วรรค 2 ของอนุสัญญาฉบับนี้ได้กล่าวถึงการนำเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมืออื่นๆมาประยุกต์ใช้ รวมถึงการแทรกแซง (Sanctions) เพื่อต่อขัดขวางการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในรูปแบบต่างๆ

วรรค 3 กล่าวถึงการสร้างการปกป้องทางกฎหมาย (Legal protection) ใน “สิทธิผู้หญิง” (rights of women) ที่มีความเท่าเทียมกับ [สิทธิ] ชาย และเพื่อสร้างความมั่นใจว่าอำนาจทางศาล (competent national tribunals) และสถาบันสาธารณะอื่นๆ (public institutions) ให้การปกป้องคุ้มครองผู้หญิงจากการเลือกปฏิบัติ

วรรค 4 กล่าวถึงการงดเว้นจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำหรือข้อปฏิบัติของการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงและเพื่อทำให้มั่นใจว่า “อำนาจอันชอบธรรมสาธารณะ” (public authorities) และสถาบันต่างๆควรปฏิบัติตามข้อบังคับที่ปรากฏในอนุสัญญาฉบับนี้ และวรรคเจ็ดที่กล่าวถึงการยกเลิกกฎหมายอาญาฉบับต่างๆที่บังคับใช้ระดับชาติ (national penal provisions) ที่ปรากฏเนื้อหาที่มีผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง (มาตรา 4)

มาตรา 7 ที่กล่าวว่ารัฐควรใช้มาตรการต่างๆที่เหมาะสมเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในชีวิตทางการเมืองและสังคมของประเทศนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรสร้างความเชื่อมั่นในผู้หญิงว่ามีความเท่าเทียมกับชายด้วยเรื่องดังต่อไปนี้

วรรค 1เสนอว่าผู้หญิงมีสิทธิ์ออกเสียงในทุกการเลือกตั้ง รวมถึงการแสดงออกในพื้นที่สาธารณะและมีสิทธิเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง วรรค 2 ระบุว่าผู้หญิงมีสิทธิ์เข้าร่วมในการสร้าง/ออกแบบนโยบายรัฐและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงทำหน้าที่เชิงสาธารณะทุกด้านและในทุกระดับรัฐบาล วรรคสาม ได้กล่าวถึงการเข้าร่วมทำงานในหน่วยงานพัฒนาเอกชนหรือหน่วยงานอื่นๆที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) และการสร้างความร่วมมือกับชีวิตทางสังคมและการเมืองของประเทศ (มาตรา 8)

ในเวลาต่อมา UN ได้การประกาศใช้กฎหมายฉบับสำคัญ คือ “ปฏิญญาปักกิ่ง” ค.ศ. 1995 (Beijing Declaration and Platform) กล่าวถึง “สิทธิอันเท่าเทียมกัน” (Equal Rights) และการสืบทอดเกียรติของหญิงและชาย (dignity of women and men) ซึ่งถูกบรรจุอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ นำมาสู่การประกาศใช้ “ปฏิญญาสากลสิทธิมนุษยชนและเครื่องมือ[ทาง]สิทธิมนุษยชนนานาชาติ” (the Universal Declaration of Human Rights and other International human rights instrument) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบ (the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)** และ**อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of Child) รวมถึงปฏิญญาว่าด้วยการขจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง (the Declaration on the Elimination of Violence against Women)** และ**ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (the Declaration on the Rights to Development)**

ในเวลาต่อมา ในที่ประชุม **UN Security council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security** ในปี ค.ศ. 2000 ได้ตระหนักถึงผลกระทบของสงครามที่มีต่อผู้หญิงในรูปแบบที่แตกต่างกัน และเพื่อตอกย้ำความต้องการที่จะเพิ่มบทบาทของผู้หญิงในการตัดสินใจที่เชื่อมโยงกับการป้องกันความขัดแย้งและการแสวงหาทางออกของความขัดแย้งนั้น ทั้งนี้ในที่ประชุมฯดังกล่าวได้ใช้แนวทางแก้ไขสถานการณ์ที่ผู้หญิงได้รับผลกระทบจากสงครามเพิ่มเติมทั้งสี่แนวทางซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ “ผู้หญิง” “สันติ” และ “ความมั่นคง”

2) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization-ILO)

ILO ได้ออกกฎหมายที่มีชื่อว่า “การเลือกปฏิบัติในการทำงานและอาชีพ” ปี ค.ศ. 1958 และใน Article 1ได้กล่าวถึง “การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง” ว่าอยู่ภายใต้กรอบ “การเลือกปฏิบัติทางเพศ” ซึ่ง ILO นิยามกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเพศ ว่าหมายถึง “การแบ่งแยก (distinction) การไม่รวมเข้าพวก (exclusion) หรือการแสดงออกอย่างเอนเอียงโดยความชอบส่วนตัว (preference)” อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเพศที่มีผลต่อการลบล้างหรือลดคุณค่าของความเท่าเทียมในโอกาสหรือความเท่าเทียมในการได้รับการปฏิบัติดูแลในการจ้างงานหรือในเรื่องอาชีพ

จากรายงานเรื่อง “Equality at Work: The Continuing Challenge” (2011) โดย ILO ระบุว่า ผู้หญิงยังคงเผชิญกับการเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่างๆในที่ทำงาน และข้อมูลจากการวิจัยเสนอว่าผู้หญิงต้องแบกรับทั้งภาระการดูแลครอบครัวและภาระการทำงานที่สร้างเงื่อนไขให้กับผู้หญิงในการใช้ชีวิตที่ต้องรับผิดชอบทั้งสองด้าน และในการทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพ ผู้หญิงมีโอกาสในการเผชิญกับการล่วงละเมิดทางเพศและการเลือกปฏิบัติที่มีพื้นฐานมาจากบทบาทและสถานภาพของความเป็นแม่และภาวะการมีบุตร หรือสถานภาพสมรส กล่าวคือ ผู้หญิงถูกจำกัดให้ทำงานบางประเภทเพราะเงื่อนไขเกี่ยวกับบทบาทในการเจริญพันธุ์ หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้หญิงยังคงรับผิดชอบหน้าที่หลักในการดูแลบุตรและผู้พึ่งพิงคนอื่นๆในครอบครัว รายงานฉบับนี้ย้ำว่าการที่ผู้หญิงจะมีเพศสภาพที่เท่าเทียมนั้นยังคงอีกยาวไกลกว่าจะประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้รายงานของ ILO ฉบับนี้ยังระบุว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่สนับสนุนการมี “เพศสภาพกระแสหลัก” (mainstreaming gender) นั้นสนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างหญิงและชาย อันนำมาซึ่งการวางแผนเชิงปฏิบัติการในการออกแบบ การนำนโยบายไปปฏิบัติ การตรวจสอบและประเมินนโยบายและโครงการต่างๆที่ครอบคลุมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายเดียวคือความเท่าเทียมระหว่างสองเพศ ดังนั้น การออกกฎหมายหรือกฎข้อบังคับต่างๆโดย ILO จึงเป็นไปเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ยังระบุด้วยกว่าแนวคิดว่าด้วยความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชายเป็นแนวคิดกระแสหลักและมีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายเพื่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิทางเพศในกลุ่ม

ประเทศสหภาพยุโรป อาทิ เนเธอร์แลนด์ เดนมารก เยอรมัน และสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์และสวีเดน

ความพยายามในการลดช่องว่างทางเพศสภาวะที่ปรากฏอยู่ในรายงานของ ILO ในปี ค.ศ. 2009 และศึกษาเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2010 พบว่ายังเกิด “ช่องว่างของการจ่ายค่าแรงตามเพศสภาพ” (gender wage gap) สำหรับแรงงานหญิงทั้งที่ทำงานเต็มเวลา (full time)และทำงานบางช่วงเวลา (part time) โดยประเทศส่วนมากค่าจ้างของแรงงานผู้หญิงมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 70 และ 90 % ของแรงงานชาย โดยแต่ละประเทศมีความเหลื่อมล้ำในอัตราค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกันและในประเทศเกาหลี ปรากฏว่ามีช่องว่างความเหลื่อมล้ำในการจ้างแรงงานชายและหญิงสูงที่สุด (ILO :23) อย่างไรก็ดี รายงานข้อมูลเชิงสถิติว่าด้วยอัตราค่าจ้างแรงงานหญิงและความเหลื่อมล้ำเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างแรงงานชายนั้นไม่นับรวมภาระหน้าที่ของ(แรงงาน)หญิงที่มีความเกี่ยวข้องกับงานของครอบครัว รายงานของ ILO เสนอว่าหากมีการรวมตัวเลขแรงงานหญิงที่ “ทำงานแบบไม่เป็นทางการ” (informal work) ยิ่งทำให้เราเห็นภาพว่า(แรงงาน)ผู้หญิงได้รับความเสียเปรียบในตลาดแรงงานอย่างไร

3) สหภาพยุโรป (European Union-EU)

สนธิสัญญาที่มุ่งต่อต้านการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในทุกระดับและในทุกกลุ่มคนโดยครอบคลุมเรื่องเพศ ชาติพันธุ์ ศาสนา อายุและคนพิการ คือ สนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์ดัม (The Amsterdam Treaty) โดยอ้างถึง Article 6A

ประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติและประกันสิทธิของทุกกลุ่มคนเป็นสิ่งที่ปรากฏอย่างชัดเจนในปี 1997 ผ่าน*สนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์ดัม (The Amsterdam Treaty)* อันเป็นสนธิสัญญาที่ถือว่าเป็นแบบแผนของการจัดตั้งสหภาพยุโรป

สำหรับประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติและการสร้างความเท่าเทียมต่อผู้หญิง ในช่วงปี 2510 สหภาพยุโรป (EU) ได้เสนอ “ยุทธศาสตร์เพื่อความเท่าเทียมระหว่างหญิงและชาย” (International Labour Office 2011) ซึ่งได้วางแผนดำเนินการระหว่างปี ค.ศ. 2010 ถึง 2015 โดยกล่าวถึงพันธกิจสำคัญภายใต้ “กฎบัตรผู้หญิง” (Women’s Charter) (2010) และพันธกิจทั้งหมดนี้ดำเนินตามแนวคิดกระแสหลัก คือ “ความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย” ประกอบไปด้วย 1) ความเท่าเทียมกันในการมีอิสระทางเศรษฐกิจ 2) ความเท่าเทียมกันในการลดช่องว่างความเท่าเทียมกันในการทำงานและคุณค่าของการทำงาน 3) ความเท่าเทียมกันในการตัดสินใจ 4) เกียรติ ศักดิ์ศรีและ [การต่อต้าน]ความรุนแรงที่มีฐานมาจากเพศสภาวะ 5) ความเท่าเทียมกันทางเพศสภาวะในการปฏิบัติจากภายใน (external actions) และการปฏิบัติที่กล่าวมาทั้งห้าประการนี้ เพื่อส่งเสริมให้ผู้หญิงสามารถเป็นผู้ประกอบการและสามารถทำงานด้วยตนเอง (self-

employment) รวมถึงการจัดการให้ผู้หญิงได้รับค่าจ้างจากการทำงานที่เท่าเทียมกันกับชาย[48] (European Commission 2010)

4) สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations-ASEAN)

จากหลักการว่าด้วยการเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิมนุษยชนได้ถูกนำไปบังคับใช้ในการออกกฎหมายฉบับต่างๆในเวลาต่อมาในการปกป้องคุ้มครอง “สิทธิผู้หญิง” (woman rights) ทั้งนี้ แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะไม่ได้นิยามกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติโดยตรง แต่ได้ยอมรับว่า “การใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง” (violation against woman) เป็นอันตรายต่อหลักสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิมนุษยชนของประชาชนอาเซียน ในมาตรา (Article) 14 ของกฎบัตรอาเซียน เรียกร้องให้มีการก่อตั้ง “ตัวบทสิทธิมนุษยชนอาเซียน” (ASEAN Human Rights Body) ทั้งนี้ประเด็นเรื่องสิทธิผู้หญิงได้รับการตีความให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่ออาเซียนได้พัฒนาความคิดริเริ่มในการแบ่งแยกกันระหว่าง การปกป้องสิทธิของผู้หญิงและเด็ก ออกจากการปกป้องสิทธิของแรงงาน และในปี 2007 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามรับรอง “ประกาศในการปกป้องและการส่งเสริมสิทธิของแรงงาน” โดยในที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2009 (ASEAN Summit) ผู้นำอาเซียนได้รับรอง “วาระของ การอ้างอิง” (Terms of Reference) สำหรับพันธกิจอาเซียน (ASEAN Commission) ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิของผู้หญิงและเด็ก และการเรียกร้องให้พันธกิจการปกป้องสิทธิผู้หญิงและเด็กเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ในปี 2010 (Article 14 of the ASEAN Charter)

กฎบัตรของอาเซียนว่าด้วยเรื่องการนิยามกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงมีความชัดเจนมากขึ้นจากการรับรองปฏิญญาเรื่องการขจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงในภูมิภาคอาเซียน (Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region) ในปี ค.ศ. 2004 โดยที่ปฏิญญานี้ระบุชัดเจนว่าการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงเป็นอุปสรรคต่อการได้มาซึ่งความเท่าเทียม การพัฒนาและสันติ ทั้งหมดนี้เป็นส่วนหนึ่งของปฏิญญาปักกิ่ง (Beijing Declaration and platform) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1995 ในที่ประชุมระดับโลกครั้งที่ 4 เรื่องผู้หญิง (the Fourth World Conference on Women) ซึ่งเสนอเรื่องการมีสิทธิที่เท่าเทียมและการส่งต่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ของหญิงและชาย มากไปกว่านั้น Beijing Declaration and Platform ยังให้ความสำคัญกับ “คำประกาศสากล” ของสิทธิมนุษยชนและเครื่องมือทางสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อผู้หญิงและเด็ก” (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of Child) รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง

[48] European Commission, *(Directorate-General for Employment and Social Affairs),* (2004)

(Declaration on the Elimination of Violence against Women) และ Declaration on the Right to Development

ทั้งนี้ เนื้อหาสาระในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง (Declaration on the Elimination of Violence against Women) อธิบายว่าการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงเป็นอุปสรรคต่อการได้มาซึ่งความเท่าเทียม การพัฒนาและสันติ ทั้งหมดนี้เป็นส่วนหนึ่งของปฏิญญาปักกิ่ง ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1995 ในที่ประชุมระดับโลกครั้งที่ 4 เรื่องผู้หญิง การทำความเข้าใจว่าการกระทำความรุนแรงต่อผู้หญิง ทั้งนี้หมายรวมถึงการใช้ความรุนแรงและทำลายสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพพื้นฐาน รวมถึงจำกัดช่องทางการเข้าถึงและการควบคุมทรัพยากรและกิจกรรม และขัดขวางการพัฒนาศักยภาพของผู้หญิง

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ก่อตัวขึ้นเพื่อทำงานในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ ASEAN ภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียน คือ คณะกรรมการอาเซียนเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีและเด็ก หรือ ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children-ACWC) เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล มีผู้แทน 20 คนจากประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2552 หน้าที่คือให้คำปรึกษาในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับด้านสิทธิของผู้หญิงและเด็ก องค์กรดังกล่าวก่อตั้งขึ้นสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women) และแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme-VAP) ค.ศ. 2004-2010 ทั้งนี้การก่อตั้งกลุ่มผู้แทน ACWC เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานเพื่อสร้างประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2552-2558 (ASEAN Road Map for the ASEAN Community 2009-2015) [49]

โดยภาพรวมแล้ว กฎบัตรอาเซียนไม่ได้นิยามกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงโดยตรง แต่มีการระบุถึงหนึ่งในพันธกิจหลักของอาเซียนในประเด็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในกฎหมายลูกฉบับสำคัญ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง” (Declaration on the Elimination of Violence against Women) ซึ่งให้ความสำคัญในการสร้างความแข็งแกร่งในการต่อสู้เพื่อป้องกันการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงผ่านความร่วมมือระดับภูมิภาค รวมถึงการทำงานร่วมและการประสานงานกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการขจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงในภูมิภาค ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศสมาชิกของกลุ่ม ASEAN ควรจะพยายามในการทำให้เป้าหมายนั้นบรรลุผลและควรสร้างพันธสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการขจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงและตรวจสอบความก้าวหน้าของการทำงานดังกล่าว

[49] กรมอาเซียน , 2555

สหรัฐอเมริกา

กฎหมายฉบับสำคัญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการต่อต้านการเลือกต่อผู้หญิงในสหรัฐอเมริกา มีอยู่หลายรัฐด้วยกัน คือ California Fair Employment and Housing Act ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ Government Code Section 12900-12996 โดย Department of Fair and Housing ได้กล่าวถึง “การกระทำที่ไม่พึงประสงค์” ต่อผู้ที่ตั้งครรภ์ ผู้ที่ลาคลอดบุตร หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ในวรรคหนึ่งระบุชัดเจนว่า หากนายจ้างปฏิเสธที่จะให้ลูกจ้างสตรีที่ไม่สามารถทำงานได้ลางาน ด้วยสาเหตุของการตั้งครรภ์หรือด้วยการรักษาพยาบาล ด้วยระยะเวลาที่เหมาะสม คือ ไม่เกิน 4 เดือน นั้นถือว่าขัดต่อกฎหมาย และกฎหมายยังระบุชัดเจนว่าพนักงาน/ลูกจ้างมีสิทธิลาหยุดได้ในช่วงเวลาหนึ่งที่สมเหตุสมผลและด้วยสาเหตุของการลาที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้พนักงาน/ลูกจ้างควรแจ้งต่อนายจ้างล่วงหน้าตามเวลาที่เหมาะสม และในวรรคสองของกฎหมายฉบับนี้ยังกล่าวว่ากฎหมายฉบับนี้มีบทลงโทษต่อนายจ้างที่ปฏิเสธการให้ค่าตอบแทนแก่ลูกจ้างหญิงที่ลาอันเนื่องมาจากสาเหตุที่ได้กล่าวถึงในวรรคหนึ่ง มากไปกว่านั้น กำหมายฉบับนี้ยังมีผลบังคับใช่ต่อกรณีที่นายจ้างไม่เปลี่ยนงานให้ลูกจ้างหญิงที่ดำลังตั้งครรภ์ไปทำงานที่เสียงอันตรายน้อยกว่าเดิม

ในเวลาต่อมา สหรัฐอเมริการออกกฎหมาย Bills-111s181 หรือเป็นที่รู้จักในชื่อ Lilly Ledbetter Fair Pay Act of 2009 ในส่วนที่สาม (Section 3) ได้กล่าวถึงประเด็นการเลือกปฏิบัติในการตัดสินใจจ่ายค่าชดเชย (A Discriminatory Compensation Decision) ต่อพนักงานหรือลูกจ้าง ในกรณีที่เป็น “ค่าแรง” (Wages) “กำไร” (Benefits) รวมถึงค่าชดเชย (Compensation) ประเภทอื่นๆ อันเป็นผลมาจากการตัดสินใจเลือกปฏิบัติ[ทางเพศ]ของนายจ้าง

ออสเตรเลีย

ในปี ค.ศ. 1977 ออสเตรเลียประกาศใช้ พระราชบัญญัติการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ (Anti-Discrimination Act) เพื่อบังคับใช้กับพฤติกรรมที่ผิดต่อกฎหมายในเรื่องการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เพศ และด้านอื่นๆในบางสภาพแวดล้อมและเพื่อผลักดันให้เกิดโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างคนทุกคน ในช่วงต้นของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้นิยามและศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ และได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Racial Discrimination) และในเนื้อหาลำดับถัดมาจึงกล่าวถึง “ข้อห้ามเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ” (Prohibition of Sexual Harassment) ซึ่งหมายถึง เมื่อมีบุคคลใดกระทำการในลักษณะ “การร้องขอความพึงพอใจทางเพศที่ไม่พึงประสงค์หรือไม่เป็นที่ยอมรับ” (Unwelcome Request for Sexual Favors) กับอีกบุคคลหนึ่ง หรือการที่บุคคลหนึ่งเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำใดๆที่ไม่พึงประสงค์ซึ่งขัดกับ “ธรรมชาติทางเพศ” (Sexual Nature) ต่อบุคคลอื่นที่แสดงการต่อต้านและยังผลให้เกิดความอับอาย หรือถูกข่มขู่คุกคาม โดยกฎหมายที่ว่าด้วยการล่วงละเมิดทางเพศได้ระบุถึงการปกป้องคุ้มครองทั้งเพศหญิงและชาย มากกว่าที่จะระบุแบบเฉพาะปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในผู้หญิง

นอกจากนั้นยังระบุถึงสถานการณ์ที่ผู้หญิงจะถูกเลือกปฏิบัติ ทั้งในที่ทำงาน ในขณะที่ผู้หญิงตั้งครรภ์ และในขณะที่ผู้หญิงให้นมบุตร ในสถานการณ์เหล่านี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุชัดเจนว่า หากผู้กระทำการเลือกปฏิบัติ(The Perpetrator) ได้กระทำการใดๆต่อผู้หญิงที่เผชิญเงื่อนไขดังกล่าวในลักษณะที่มีความแตกต่างออกไปเมื่อเทียบกับเพศชาย ภายใต้สถานการณ์เดียวกัน เท่ากับว่าได้กระทำการขัดต่อพระราชบัญญัติ“การต่อต้านการเลือกปฏิบัติ” (Anti-Discrimination Act) ซึ่งได้กลายเป็นแม่แบบของการประกาศใช้กฎหมายฉบับต่างๆในเวลาต่อมา

พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1984 กล่าวถึงการเลือกปฏิบัติกรณีสตรีมีครรภ์หรือสตรีที่มีความเป็นไปได้ที่จะตั้งครรภ์ (Discrimination on the Ground of Pregnancy or Potential Pregnancy) ระบุชัดเจนว่าในประเทศออสเตรเลีย(โดยอ้างอิงวัตถุประสงค์พระราชบัญญัติฉบับนี้) เรียกผู้กระทำการเลือกปฏิบัติว่า “Discriminator” และเรียกผู้หญิงที่ถูกกระทำว่า “the Aggrieved Woman” ที่อยู่ในภาวะตั้งครรภ์หรือมีความเป็นไปได้ว่าจะตั้งครรภ์ กฎหมายระบุว่าเมื่อผู้หญิงที่ถูกกระทำเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนน้อยกว่าแรงงานหรือพนักงานที่ไม่ได้ตั้งครรภ์หรือไม่มีความเป็นไปได้ว่าจะตั้งครรภ์

ในเวลาต่อมา รัฐบาลออสเตรเลียมีมติประกาศใช้พระราชบัญญัติโอกาสที่เท่าเทียมสำหรับผู้หญิงในที่ทำงาน (Equal Opportunity for Women in the Workplace Act) ปี ค.ศ. 1999 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของ “ผู้จ้าง” (Employer) ในกรณีที่ผู้จ้างมีลูกจ้างจำนวนต่ำกว่า 100 คนและต่ำกว่า 80 คน นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบและการนำโครงการไปปฏิบัติโดยมีการขอคำปรึกษาจากลูกจ้างหรือตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างผู้หญิง นอกจากนั้น นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานที่ควรระบุวันทำงานที่ชัดเจนและไม่เกิน 6 เดือนนับจากวันแรกในการทำงาน หลังจากนั้นนายจ้างควรระบุถึง “ความสำเร็จ” ประการหนึ่ง คือ ความเท่าเทียมในโอกาสสำหรับผู้หญิงในที่ทำงาน อีกทั้งการประเมินประสิทธิผลของการทำงานอันเกี่ยวเนื่องกับความสำเร็จในการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมแก่ผู้หญิงในที่ทำงาน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังครอบคลุมถึงการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผู้หญิง “ให้นมบุตร” (Breastfeeding) ซึ่งพวกเธออาจได้รับความสนับสนุนหรือได้สิทธิประโยชน์น้อยกว่าสตรีที่ไม่ได้อยู่ในภาวะการให้นมบุตร มากไปกว่านั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกล่าวถึง “การเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน” (Discrimination in Work) โดยให้รายละเอียดเรื่องการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในเรื่องเพศ สถานะสมรส ภาวะการตั้งครรภ์ ภาวะการให้นมบุตรหรือภาระความรับผิดชอบต่อครอบครัว และในพระราชบัญญัตินี้ระบุไว้ชัดเจนว่าหากมีการกระทำใดๆที่ขัดขวางการคัดเลือกลูกจ้างที่ควรได้รับการจ้างงาน รวมถึงการกระทำใดๆที่เลือกปฏิบัติต่อพนักงานหรือลูกจ้างโดยมีพื้นฐานมาจากเพศของพนักงาน สถานะการสมรส การ

ตั้งครรภ์หรือผู้ที่มีความเป็นไปได้ที่จะตั้งครรภ์ ผู้ที่อยู่ในช่วงให้นมบุตรหรือรับภาระหน้าที่ในครอบครัวของเขา ให้ถือว่าการกระทำเหล่านี้ “ผิดกฎหมาย” (Unlawful)

สหราชอาณาจักร

โดยภาพรวมแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในสหราชอาณาจักรได้ก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจนและมีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงโดยละเอียด นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 พระราชบัญญัติการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียม ปี ค.ศ. 1970 ระบุชัดเจนว่าหากมีการจ้างงานแรงงานผู้หญิงในสหราชอาณาจักร ต้องทำให้เกิดความเท่าเทียมในการจ้างงานและการทำงาน

วรรคหนึ่ง หากแรงงานผู้หญิงทำงานในประเภทเดียวกันกับแรงงานชายและหากปรากฏว่ามี “ศัพท์เฉพาะ”(Term) ใดๆที่ระบุในสัญญาจ้างงานให้ผู้หญิงได้รับการปฏิบัติที่มีการสนับสนุนหรือให้ความชอบพอน้อยกว่าแรงงานชาย ยังผลให้แรงงานผู้หญิงได้รับผลประโยชน์/กำไรน้อยกว่าแรงงานชาย พระราชบัญญัติการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมจะถูกนำมาพิจารณาและให้ความยุติธรรมแก่แรงงานผู้หญิงในบริบทที่กล่าวมาข้างต้น

ค.ศ. 1975 ประเทศสหราชอาณาจักรได้ออกพระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติทางเพศ (Sex Discrimination Act) ในส่วนที่แรกของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุชัดเจนว่าการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะเกิดขึ้นเมื่อเกิด “สถานการณ์” (Circumstances) ใดๆที่ถูกจัดว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ทั้ง “การเลือกปฏิบัติทางตรง” (Direct Discrimination) และ “การเลือกปฏิบัติทางอ้อม” (Indirect Discrimination) พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกล่าวว่าบุคคลได้กระทำการในลักษณะการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงทางตรง เช่น ด้วยพื้นฐานของ “ความเป็นเพศหญิง” ยังผลให้บุคคล[เพศชายปฏิบัติต่อ “เธอ” ในลักษณะที่ได้รับการสนับสนุนหรือความชอบพอกว่าเพศชาย ลักษณะการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงทางอ้อมเช่น บุคคล[ชาย] ได้ใช้เงื่อนไขหรือคุณสมบัติ [ในการพิจารณาเรื่องใดๆ] ต่อผู้หญิงซึ่ง [เขา-ผู้ชาย] ได้นำไปใช้หรืออาจนำไปใช้ปฏิบัติกับผู้ชาย

ในส่วนที่สามของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การนำเสนอสถานการณ์เลือกปฏิบัติกรณีที่ผู้หญิงตั้งครรภ์หรือกรณีลาคลอด (Maternity Leave) หากมีผู้ปฏิบัติต่อหญิงตั้งครรภ์หรือในช่วงเวลาที่เธอได้ลาคลอดโดยไร้ซึ่งความเหมาะสมหรือการสนับสนุน ทั้งนี้อ้างตามมาตรา 72 วรรคหนึ่งของ พระราชบัญญัติสิทธิการจ้างงาน (Employment Rights Act) ปี ค.ศ. 1996 ที่ระบุว่าต้องมีความเคารพและให้เกียรติหญิงตั้งครรภ์ และสืบเนื่องมาจากเนื้อหาในวรรคแรก เมื่อผู้หญิงเข้าสู่ “ช่วงเวลาที่ควรได้รับการปกป้อง” (Protected Period) ซึ่งหมายถึงช่วงเวลาที่ผู้หญิงตั้งครรภ์ นำมาซึ่ง “กฎเฉพาะ” ที่สัมพันธ์กับระยะเวลาของการตั้งครรภ์จนกระทั่งคลอด ในช่วงแรกที่ผู้หญิงเริ่มตั้งครรภ์ได้สองสัปดาห์และสามารถใช้ชีวิตได้ตามปรกติจนกระทั่งลาคลอดและอาจล่วงถึงเวลาที่คลอดบุตรแล้วกลับมาทำงานตามปรกติซึ่งนับเป็นจุดสิ้นสุดของ

"ช่วงเวลาที่ควรได้รับการปกป้อง" ในอีกกรณีหนึ่ง หากผู้หญิงไม่ได้รับการวินิจฉัยทางการแพทย์ว่าตั้งครรภ์ตามปรกติ "ช่วงเวลาที่ควรได้รับการปกป้อง" รวมถึงเนื้อหากฎหมายการเลือกปฏิบัติส่วนที่สามที่กล่าวถึงการเลือกปฏิบัติที่มีพื้นฐานมาจากภาวะการตั้งครรภ์หรือการลาคลอดที่สัมพันธ์กันกับการได้รับทรัพยากร สิ่งอำนวยความสะดวก การบริการ การที่บุคคลเลือกปฏิบัติต่อหญิงตั้งครรภ์โดยเสนอสินค้า สิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการเพราะบุคคลนั้นคิดว่าการหยิบยื่นสิ่งต่างๆข้างต้นสร้างความเสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัย นั้นจะสิ้นสุดลงทันทีภายหลังจากสัปดาห์ที่สอง[สิ้นสุดช่วงเวลาการตั้งครรภ์] ดังนั้นการละเมิดต่อสิทธิของผู้หญิงตั้งครรภ์จึงเป็นพฤติกรรมที่นับว่าขัดต่อกฎหมายสหราชอาณาจักร

ในเวลาต่อมา สหราชอาณาจักรได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยความเท่าเทียม (Equality Act) ค.ศ. 2010 ที่ได้รับการพัฒนามาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือความไม่เท่าเทียมทางสังคมและเศรษฐกิจ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นการเลือกปฏิบัติอย่างครอบคลุมในหลายๆด้าน อาทิเช่น อายุ[ผู้สูงอายุ] ความพิการ เพศสภาวะ การสมรสและความร่วมมือทางพลเมือง (Civil Partnership) เชื้อชาติ ศาสนาหรือความเชื่อ เพศ และการแสดงออกทางเพศ (Sexual Orientation)

ฮ่องกง

พระราชบัญญัติของประเทศฮ่องกงว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงมีเนื้อหาสาระที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับ International Covenant on Civil and Political Rights โดย องค์การสหประชาชาติ (UN) พระราชบัญญัติฉบับที่ 1 ว่าด้วยเรื่องสิทธิที่ไม่ถูกแบ่งแยก (Entitlement to Rights without Distinction) ระบุว่า "สิทธิ" (Rights) ที่ถูกกล่าวถึงในบทบัญญัตินี้ควรได้รับความสำคัญโดยปราศจากการแบ่งแยก (Distinction) ได้แก่เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองและด้านอื่นๆ รวมถึงชาติกำเนิดหรือต้นกำเนิดทางสังคม ทรัพย์สิน การเกิดหรือสถานภาพ ดังนั้น หากอ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ประเด็นเรื่องสิทธิของผู้หญิงจึงได้รับการพิจารณาผ่านกรอบ "การไม่แบ่งแยกชายหญิง" หรือ อยู่บนความเท่าเทียมกันระหว่างกัน และในวรรคที่ 2 ของ พระราชบัญญัตินี้ กล่าวว่าชายและหญิงควรมีสิทธิที่เท่าเทียมกันเพื่อพัฒนาไปสู่การมีวิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ได้ระบุอยู่ใน พระราชบัญญัติ

นอกจากนั้นยังควรกล่าวถึง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ (Sex Discrimination Ordinance 1995) ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นด้วยเพื่อบังคับใช้ (หรือเอาผิดกับ) การเลือกปฏิบัติที่เป็นผลมาจากสถานภาพสมรส หรือ การตั้งครรภ์ โดยไม่ว่าเงื่อนไขเหล่านี้จะเป็นเหตุผลหลักหรือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพฤตกรรมการเลือกปฏิบัติก็ตาม ดังนั้น หากพิจารณาตามจุดประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลจากอคติทางเพศนั้นจึงไม่สามารถยอมรับได้ทางกฎหมาย

มากไปกว่านั้น ประเทศฮ่องกงยังมีวิธีปฏิบัติในการจ้างงานภายใต้พระราชกฤษฎีกาการเลือกปฏิบัติทางเพศ (Code of Practice on Employment under the Sex Discrimination Ordinance) โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติที่มีพื้นฐานอยู่บน[ความแตกต่าง]ทางเพศ สถานภาพสมรส และการตั้งครรภ์ การล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual harassment) กระบวนการทำให้เป็นเหยื่อ (Victimization) ในบริบทของการทำงานและข้อปฏิบัติเหล่านี้เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในโอกาสการจ้างงานระหว่างชายและหญิง

ประเทศฟิลิปปินส์

ใน พระราชบัญญัติการขจัดการเลือกปฏิบัติ (Anti-Discrimination Act) ได้ระบุว่าพฤติกรรมแบบใดที่ถูกจัดว่าเป็น"การเลือกปฏิบัติ"ที่ขัดต่อกฎหมาย ประการแรก คือ ปฏิเสธการได้รับบริการสาธารณะ รวมถึงบริการทางการทหาร (Public Service) โดยเป็นผลมาจากการแสดงออกทางเพศ (Sexual Orientation) ที่สัมพันธ์กันกับการแสดงออกถึงอัตลักษณ์ทางเพศ ประการต่อมา คือ การคัดเลือกคนเข้าทำงาน การไล่ออกโดยพิจารณาจากการแสดงออกทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศที่เปิดเผย และในการกำหนดค่าแรงชดเชย การอบรม แรงจูงใจ ความมีอภิสิทธิ์ กำไรและเบี้ยเลี้ยง รวมถึงศัพท์ประเภทอื่นๆและเงื่อนไขของการจ้างงาน กฎข้อห้ามที่อยู่บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติจากการแสดงออกทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศนั้นต่างถูกรวมให้อยู่ในขอบข่ายของการพิจารณาตามกรอบของกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้ยังรวมถึงการปฏิเสธการคัดเลือกหรือขับไล่บุคคลออกจากสถาบันการศึกษาซึ่งมีสาเหตุมาจากอัตลักษณ์ทางเพศโดยปราศจากการไต่สวนทางกฎหมายถึงสิทธิของสถาบันการศึกษาในการกำกับและควบคุมคุณสมบัติทางวิชาการ ของนักศึกษาในสถาบันการศึกษานั้นๆ กฎหมายฉบับนี้ยังครอบคลุมถึงการป้องกันการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวกับการปฏิเสธบุคคลในการเข้าถึงบริการทางการแพทย์และสุขภาพซึ่งเป็นสิ่งที่ควรเปิดกว้างต่อสาธารณะ แต่กลับถูกปฏิเสธในการให้บริการแก่คนบางกลุ่มโดยมีพื้นฐานมาจากการแสดงออกทางเพศ (Sexual Orientation) ของบุคคล กฎหมายฉบับนี้ยังระบุถึงการเลือกปฏิบัติทางเพศอันเกิดจากการปฏิเสธการขอบัตรอนุญาตรับรองทางวิชาชีพ (Professional License) ที่ออกโดยรัฐ รวมถึงการปฏิเสธการเข้าถึงหรือการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานหรือการบริการ เช่น การเข้าถึงที่พักอาศัย (Housing)

Anti-Gender Discrimination on Employment Advertising Act ใน section ที่ 6 ได้ขยายวงกว้างของประเด็นการเลือกปฏิบัติทางเพศไปถึงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของสื่อโฆษณาในประเด็นเกี่ยวกับผู้ที่ถูกอ้างถึงในสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งหญิงและชายนั้นเพราะความชอบหรือความเอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง (Preferences) การถูกจำกัด[ในการอ้างอิง] (Limitation) และการอ้างอิงถึงโดยเฉพาะเจาะจง (Specification) มากไปกว่านั้น ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีกฎหมายการขจัดการเลือกปฏิบัติในโรงเรียนระดับมัธยม หรือ Anti-Discrimination in College Admission Act ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับข้อห้ามในการเลือกปฏิบัติและการกระทำที่มี

ความเอนเอียงในการรับนักศึกษาเข้าเรียนในขั้นสูง (Higher Education) อันมีพื้นฐานมาจากเพศ เชื้อชาติ และชาติพันธุ์ สภาพทางกายภาพ ความเชื่อทางศาสนา ตำแหน่งทางการเมือง

กฎหมายที่ระบุถึง "การล่วงละเมิดทางเพศ" (Sexual Harassment) คือ Unlawful Employment Practice Act of 2010 ที่ระบุถึงการนิยามว่า "การล่วงละเมิด" ที่เกิดขึ้นในที่ทำงานซึ่งครอบคลุมถึง การล่วงละเมิดทางเพศ การล่วงละเมิดทางเพศสภาพ และการล่วงละเมิดเพราะ [พนักงานหญิง] ตั้งครรภ์ การคลอดทารกและเงื่อนไขทางการแพทย์บางประการ

สิงคโปร์

แม้ประเทศสิงคโปร์จะไม่ปรากฏกฎหมายหรือหลักปฏิบัติที่กล่าวถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงโดยตรง หากแต่ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศ ได้ประกันสิทธิและความเท่าเทียมกันของแต่ละกลุ่มคน และทุกเพศไว้อยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการทำงานดูจะปรากฏกฎหมายแรงงานที่กล่าวถึงประเด็นผู้หญิงไว้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะความเท่าเทียมและการเสมอภาคในการเข้าถึงงาน การทำงาน และสิทธิของผู้หญิงในการตั้งครรภ์ระหว่างทำงานที่นายจ้างจะต้องให้สิทธิผู้หญิงในการลาคลอดบุตร และห้ามแรงงานหญิงตั้งครรภ์ทำงานในช่วงเวลากลางคืน ตั้งแต่เวลา 23 นาฬิกา ถึง 6 นาฬิกา ของเช้าวันถัดมา ยกเว้นแต่จะมีการรับรองด้วยเอกสารการยินยอมซึ่งไม่ขัดกับข้อวินิจฉัยของแพทย์ผู้ดูแลแรงงานหญิงตั้งครรภ์นั้น พระราชบัญญัติยังระบุให้แรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ส่งหนังสือแจ้งถึงนายจ้างพร้อมกับใบรับรองแพทย์ ทั้งนี้ หากนายแจ้งได้จ้างแรงงานหญิงตั้งครรภ์ขัดต่อกฎเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น จะได้รับโทษโดยเสียค่าปรับ

สรุปบทที่ 2

จากภาพรวมของข้อตกลง หลักปฏิบัติ และกฎหมายขององค์กรระหว่างประเทศและประเทศจำนวนหนึ่งในยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชีย เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ผู้สูงอายุ เด็ก และผู้หญิง จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ล้วนมีหลักการที่สอดคล้องและสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะจุดเน้นเกี่ยวกับสิทธิ ความเท่าเทียม และการขจัดการเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมที่หมายรวมตั้งแต่สิทธิทางกฎหมายจนถึงการใช้ชีวิตทางสังคม ในทางเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบภาพรวมหรือเจตจำนงของกฎหมายและข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติแต่ละกลุ่มคน จะเห็นได้ว่ากลุ่มคนพิการ เด็ก และผู้หญิง จะมีลักษณะกรอบคิดที่ค่อนข้างใกล้เคียงกัน กล่าวคืออยู่ภายใต้กรอบที่เน้นการ "ป้องกัน" และ "ยุติ" การเลือกปฏิบัติฯ ที่เกิดขึ้นทุกรูปแบบ อย่างไรก็ดี ในส่วนของกลุ่มผู้สูงอายุ กฎหมายและข้อตกลงฯ ดูจะมีกรอบคิดและลักษณะที่ค่อนข้างต่างออกไป กล่าวคือ มีลักษณะของการ "ส่งเสริม" และ "สนับสนุน" ชีวิตมากกว่า ทั้งนี้อันอาจเนื่องมาจากบริบทของการผลักดันกฎหมายและข้อตกลงฯ มีความแตกต่างกัน โดยคนพิการ

เด็ก และผู้หญิง เป็นกลุ่มคนที่ผ่านการเลือกปฏิบัติฯ และละเมิดสิทธิทั้งทางตรงและทางอ้อมมาอย่างต่อเนื่องและรุนแรงในหลายกรณี จนเกิดองค์กรในการผลักดันเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค รวมถึงการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นบรรทัดฐานของสังคม ในขณะที่ผู้สูงอายุ เป็นกลุ่มคนที่มีลักษณะของการเลือกปฏิบัติที่น้อยกว่าและไม่ปรากฏให้เห็นได้อย่างเด่นชัด และมีลักษณะของกลุ่มคนที่ต้องการการสนับสนุนหรือสวัสดิการพิเศษจากรัฐและสังคมเพื่อการดำรงชีวิต ทำให้มาตรการที่ใช้จึงมีทิศทางของการ “ส่งเสริม” และ “สนับสนุน”

นอกจากข้อตกลง หลักปฏิบัติ และกฎหมายขององค์กรระหว่างประเทศและประเทศจำนวนหนึ่งในยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชีย เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ผู้สูงอายุ เด็ก และผู้หญิง ที่กล่าวมาในบทที่ 2 แล้ว ในส่วนของประเทศไทยก็ได้มีการพัฒนาและผลักดันกฎหมายและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง ดังจะกล่าวถึงภาพรวมต่อไปในบทที่ 3

บทที่ 3
ภาพรวมกฎหมายว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติ ต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ ของประเทศไทย

แม้ในช่วงเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 หรือพุทธทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา จะปรากฏการให้ความสนใจและความสำคัญต่อประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ โดยกระบวนทัศน์หรือกรอบคิดของการขจัดการเลือกปฏิบัติได้เคลื่อนย้ายจากประเด็นทางชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้าสู่ประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับ “กลุ่มชายขอบ” อื่นๆ โดยเฉพาะผู้หญิง คนพิการ ผู้สูงอายุ และเด็ก มากยิ่งขึ้น ผ่านการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ และการส่งเสริมหรือประกันสิทธิให้กับกลุ่มคนต่างๆ หากแต่สำหรับประเทศไทย ประเด็นของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ดูจะเป็นประเด็นที่เพิ่งได้รับความสนใจและความสำคัญเมื่อไม่เกิน 1 ทศวรรษมานี้

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิของผู้หญิง คนพิการ ผู้สูงอายุ และเด็ก มาอย่างน้อยตั้งแต่ทศวรรษ 1970 และเริ่มปรากฏกฎหมายที่ประกันและสนับสนุนสิทธิของกลุ่มคนดังกล่าวนี้ตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ทว่ายังมิได้ปรากฏหรือบรรจุประเด็นของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ อย่างเป็นรูปธรรม จนกระทั่งในการประกาศรัฐธรรมนูญปี 2540 การขจัดการเลือกปฏิบัติจึงได้รับการบรรจุไว้อย่างเป็นธรรมในกฎหมายสูงสุด[1] และได้เริ่มปรากฏในกฎหมายแม่บทต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการส่งเสริมและป้องกันสิทธิของกลุ่มคนต่างๆ มากยิ่งขึ้น จนกระทั่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้ระบุประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตรา เช่นเดียวกับ การประกาศกฎหมายแม่บททางสิทธิก็ได้มีการใส่สาระสำคัญของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ไว้ด้วยเช่นกัน ในทิศทางเดียวกัน กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับความเสมอภาคและสิทธิที่กำลังได้รับการผลักดันจากภาคประชาสังคมและฝ่ายการเมืองจำนวนหนึ่งก็บรรจุประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติไว้อย่างเป็นรูปธรรม

กระนั้นก็ดี จากการศึกษาและทบทวนเบื้องต้นของกลุ่มผู้วิจัยเกี่ยวกับภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง คนพิการ ผู้สูงอายุ และเด็ก ในประเทศไทย และสภาพการเลือกปฏิบัติฯ ในประเทศไทยพบว่าในหลายประเด็นพบว่า แม้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ส่วนใหญ่จะมิได้ระบุการขจัดการเลือกปฏิบัติเป็นประเด็นหลัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นด้านสิทธิ

[1] “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฯลฯ.... จะกระทำมิได้” (มาตรา 30)

หากแต่สาระสำคัญหลายประการของกฎหมายได้สะท้อนให้เห็นความครอบคลุมและลักษณะที่คล้ายคลึงกับกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติในต่างประเทศ (ดู บทที่ 2) และค่อนข้างมีความก้าวหน้าอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาค (ดู การอภิปรายประเด็นนี้ในบทที่ 3) ทว่าต้องประสบปัญหาสำคัญในด้านการบังคับใช้ทั้งที่เกิดจากผู้บังคับใช้กฎหมายและทัศนคติทางสังคมที่กฎหมายบังคับใช้

ในบทที่ 3 นี้ จะเป็นการกล่าวถึงภาพรวมเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง คนพิการ ผู้สูงอายุ และเด็ก ในประเทศไทย และภาพรวมโดยสังเขปของการบังคับใช้กฎหมายและสภาพการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย รวมถึงการให้ภาพของประเด็นเกี่ยวเนื่องของการเลือกปฏิบัติในแต่ละกลุ่มคน

3.1 ภาพรวมของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติและภาพรวมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในประเทศไทย

ปัจจุบัน ประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่ามิได้มีกฎหมายในลักษณะของ “การขจัดการเลือกปฏิบัติ” (Anti-Discrimination Law) ต่อคนพิการโดยตรง หากแต่ก็มีกฎหมายที่มีลักษณะแนวทางของการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาสิทธิคนพิการบังคับใช้อยู่ทั้งในระดับกว้างและระดับเฉพาะประเด็น ในทางเดียวกันการคุ้มครองสิทธิคนพิการก็ยังปรากฏในกฎหมายสูงสุดและกฎหมายแม่บททั่วไปด้วย

3.1.1 ภาพรวมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาสิทธิคนพิการและการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในประเทศไทย

1) กฎหมายสูงสุด: รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้มีการกล่าวถึงความเสมอภาคและสิทธิของคนพิการไว้อย่างชัดเจนใน 3 หมวดหลัก คือ

หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย *ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค* (มาตรา 30) ***ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม*** (มาตรา 40 และ 49) ***ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา*** และ ***ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ*** (มาตรา 54) ที่มีเนื้อหาสาระสำคัญในการให้หลักประกันสิทธิ ความเสมอภาค และความเท่าเทียม ทางกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม การศึกษา และการรับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ รวมถึงการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสภาพทางกายหรือสุขภาพ (มาตรา 30) อันหมายรวมถึงคนพิการ

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) ที่ประเด็นหลักในการที่รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ในแนวทางที่ต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ (มาตรา 152) ที่ได้กล่าวถึงการพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ จะต้องมีผู้แทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน ในกรณีที่มิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้อาจถือได้ว่ามีการกล่าวถึงสิทธิ ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันเกี่ยวกับคนพิการไว้ค่อนข้างละเอียดเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเป็นกรอบใหญ่ที่นำไปสู่การร่างและบังคับใช้บทบัญญัติและกฎหมายแม่บทในเวลาต่อมา

2) กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับคนพิการ

ในส่วนของกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีที่เกี่ยวข้องกับคนพิการโดยตรงอยู่ 2 ฉบับ คือ **พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550** และ **พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551** นอกจากนี้ยังพบกฎหมายแม่บทที่ปรากฏประเด็นคนพิการอีก 2 ฉบับ คือ **พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550** และ **พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546**

กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับคนพิการโดยตรง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทสำคัญเกี่ยวกับคนพิการสำคัญของไทยในปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน และสาระสำคัญของกฎหมายครอบคลุมแต่เพียงการสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 นอกจากจะมีการกล่าวถึงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตอันมีความหมายถึง “การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การจัดสวัสดิการ การส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิ การสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระ มีศักดิ์ศรีแห่งความ

เป็นมนุษย์และเสมอภาคกับบุคลทั่วไป มีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (มาตรา 4)" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการสนับสนุนและส่งเสริมให้คนพิการมีความเท่าเทียม ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมทางสิทธิและชีวิตทางสังคมกับบุคคลทั่วไปแล้ว ในอีกมุมหนึ่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน คณะกรรมการและองค์กรที่เข้ามารับผิดชอบต่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างชัดเจน อันได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (ผู้รับผิดชอบหลักของกฎหมาย) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธาน และสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีการกำหนดครอบคลุมไปถึงหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลว่าจะต้องไม่มีการกระทำหรือดำเนินการที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ (มาตรา 14) และมีกลไกของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (มาตรา 16)

ในทางเดียวกัน ยังได้กำหนดการประกันสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ต่างๆ อาทิ ด้านการแพทย์ การศึกษา การฝึกอาชีพ การเข้าถึงนโยบายและแผนงานต่างๆ การได้รับข้อมูลข่าวสาร และเข้าถึงเทคโนโลยีเพื่อการสื่อสารเพื่ออำนวยความสะดวก สิทธิในการนำสัตย์นำทางหรือเครื่องมือนำทางติดตัวไป ล่ามภาษามือ ได้รับการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ และการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย (มาตรา 20)

ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนของประเด็นการทำงานพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้มีการระบุอย่างชัดเจนถึงการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 33) นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงาน ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (มาตรา 34)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นแม่บทสำคัญที่มีการกำหนดถึงการประกันสิทธิ ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นไม่ธรรมต่อคนพิการ อันนำไปสู่การประกาศกฎหมายลูกจำนวนหนึ่งในเวลาต่อมา (ดังจะกล่าวถึงต่อไป)

พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551

กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญในการประกันสิทธิและความเท่าเทียมกันทางการศึกษาให้กับคนพิการ รวมถึงการจัดแนวทางการบริการและความช่วยเหลือทางการศึกษาเป็นพิเศษตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดสิทธิคนพิการทางการศึกษาไว้หลายประการอย่างครอบคลุม ได้แก่ สิทธิได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการจนตลอดชีวิต และสามารถเลือกรับบริการทางการศึกษาได้ตามความสามารถ ความสนใจ หรือความต้องการจำเป็นพิเศษของบุคคลนั้น ได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐานและประกันคุณภาพทางการศึกษา (มาตรา 5) การกำหนดให้สถานศึกษาในทุกสังกัดจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล โดยให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการ (มาตรา 8) โดยหากสถานศึกษาใดปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าศึกษาให้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามกฎหมาย (มาตรา 8)

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานและกองทุนขึ้นมาดูแลและสนับสนุนการศึกษาสำหรับคนพิการอย่างเป็นรูปธรรมและครอบคลุมด้วย ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน (มาตรา 11) และกองทุนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อใช้จ่ายในการส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง (มาตรา 21)

กฎหมายแม่บทที่ปรากฏประเด็นคนพิการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550

เป็นกฎหมายที่ประกาศมาแทนพระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 โดยกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์เด็กและเยาวชนอำเภอ และสภาเด็กและเยาวชน เพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นภายใต้การมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน รวมทั้งให้องค์กรเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชน

กฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงสิทธิของเด็กพิการว่ามีความเท่าเทียมกับเด็กทั่วไป และมีสิทธิในการได้รับการศึกษาที่รัฐจัดให้เป็นพิเศษที่เหมาะสมกับลักษณะเด็ก ในแง่นี้ส่งผลให้บทบัญญัติมาตราต่างๆ ในกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้และครอบคลุมแต่เด็กพิการด้วย โดยเฉพาะการประกันสิทธิ ความเท่าเทียมและความเสมอภาค รวมถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง

เศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนาและวัฒนธรรม การศึกษาอบรม ความคิดเห็นทางการเมือง การเกิดหรือสถานะอื่นของเด็กและเยาวชน บิดามารดา หรือผู้ปกครองประเภทนั้น ๆ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม **พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550**

ถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม อันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

กฎหมายฉบับนี้ ได้ระบุให้ “คนพิการ” เป็นหนึ่งในกลุ่มที่ได้รับสิทธิและส่วนร่วมในการรับสวัสดิการสังคม และอยู่ในฐานะ “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” อันหมายรวมถึง เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด

คนพิการจึงมีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคมที่ในสาขาคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ นันทนาการและกระบวนการยุติธรรม และลักษณะหรือรูปแบบ และวิธีการในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมการพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไขและการบำบัดฟื้นฟู

กฎหมายแม่บทดังที่กล่าวมามีส่วนสำคัญในการกำหนดให้มีการผลักดัน ส่งเสริม และสนับสนุนการสร้างความเท่าเทียม ความเสมอภาค และสิทธิ รวมถึงการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยเฉพาะ **พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550** ที่มีเนื้อหากำหนดการประกันสิทธิความเท่าเทียม ความเสมอภาค และการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในแทบทุกด้าน รวมถึงการกำหนดให้มีการสนับสนุนและฟื้นฟูคุณภาพชีวิตคนพิการให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมเฉกเช่นคนทั่วไปด้วย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เป็นแม่บทสำคัญที่นำไปสู่การประกาศกฎหมายลูกที่มีสาระเฉพาะประเด็นเจาะจงในการสนับสนุนและประกันสิทธิ ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ พึงกล่าวด้วยว่ากฎหมายลูกบางฉบับเป็นสิ่งที่มีการประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อย่างสอดคล้องกับ**พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550**

3.1.2 ภาพรวมข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ

จากภาพรวมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาสิทธิคนพิการและการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในประเทศไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในด้านของตัวบทกฎหมายและบทบัญญัติได้มีการคุ้มครองและสนับสนุนสิทธิคนพิการ การสร้างความเท่าเทียม และการขจัด/ป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอย่างครอบคลุมแทบจะทุกด้าน โดยบทบัญญัติหลายส่วนมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการระหว่างประเทศ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) และข้อเสนอแนะขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ

นอกจากนี้กฎหมายหลักเกี่ยวกับคนพิการอย่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ยังได้รับการยกย่องจากผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายว่ามีความก้าวหน้าในการขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการด้วย “โดยมาตรา 15 วรรคสอง[2] บัญญัติชัดเป็นครั้งแรกในกฎหมายไทยว่าการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไม่เป็นธรรมหมายความรวมถึงการเลือกปฏิบัติโดยทางอ้อม (Indirect Discrimination หรือ Disparate Impacts) ด้วย ซึ่งการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอ้อมนี้เป็นหลักสากลแต่ในกฎหมายการเลือกปฏิบัติอื่นของไทยยังไม่ปรากฏชัดเจน”[3] รวมถึงยังมีการจัดตั้งกลไกเพื่อทำการร้องขอเพื่อ

---

[2] มาตรา 15 วรรคหนึ่ง “การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ จะกระทำมิได้”
มาตรา 15 วรรคสอง “การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำการที่แม้จะมิได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย”

[3] สาระสำคัญของการเลือกปฏิบัติโดยทางอ้อม (Indirect Discrimination หรือ Disparate Impacts) โดยสรุปมี 2 ประการดังนี้ (1) ถึงแม้ว่าการปฏิบัติ การวางนโยบาย การออกมาตรการ การวางแผนงาน การทำระเบียบออกใช้เสมอภาคกันหมดทุกคน ไม่กีดกันใคร ไม่เลือกปฏิบัติใคร มาตรฐานเดียวกันหมด แต่ถ้าผลของปฏิบัติการนั้นทำให้เกิดผลเสียโอกาสอย่างไม่เป็นธรรมแก่คนพิการทั่วไปก็ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการด้วย ในยุโรปเรียกว่าหลักนี้ว่า Indirect Discrimination แต่ในสหรัฐอเมริกาบางรัฐรู้จักกันในชื่อว่า disparate impact ซึ่งให้ความเข้าใจได้ง่ายในแง่ที่ว่า คุณทำเสมอภาคหมดก็จริงแต่ผลร้ายความเสียหายมันไปเกิดแก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าปกติ อย่างนี้เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ต้องไปวิเคราะห์กันนะว่าแค่ไหนจะมีผลกระทบมากกว่าปกติ (2) การเลือกปฏิบัติโดยอ้อมตามมาตรา 15 วรรคสอง ตามหลักสากลถือว่าการเลือกปฏิบัติโดยอ้อมไม่คำนึงถึงเจตนาของผู้เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ถึงแม้ผู้เลือกปฏิบัติการนั้นออกกฎหมายนั้น ออกระเบียบนั้น ออกคำสั่งนั้นจะไม่มีเจตนากลั่นแกล้งคนพิการเลย ทำโดยสุจริตใจว่าต้องการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ถ้าผลของการปฏิบัติการนั้นมันทำให้เสียโอกาสหรือเสียหายกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของคนพิการเกินความจำเป็นหรือเกินสมควรแล้วก็ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมทางอ้อมได้ ลองมองสิครับว่านี้คือลักษณะพิเศษ จุดที่ว่าไม่คำนึงถึงเจตนาในกฎหมายสากลเขาชัดเจน แต่ว่ามาตรา 15 วรรคสองของพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้เขียนให้ชัดก็อาจต้องรอความเข้าใจของนักกฎหมายในบ้านเราที่จะต้องปรับตีความให้เข้ากับมาตรฐานสากลต่อไป ดู ถอดคำการ

เพิกถอนคำสั่งและการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการผ่าน คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ได้

กระนั้นก็ดี จากการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิของคนพิการในด้านต่างๆ กลับพบว่าการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายบางส่วนยังมีข้อจำกัดและปัญหา รวมถึงยังไม่ครอบคลุมคนพิการทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่อย่างแท้จริง อันสามารถนำเสนอได้ตามประเด็นต่อไปนี้

1) การศึกษา

การศึกษาของคนพิการได้รับการประกันสิทธิทางกฎหมายตั้งแต่กฎมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กฎหมายแม่บท ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 รวมถึงกฎหมายลูกและแผนงานอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีสาระสำคัญในการประกันสิทธิทางการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนความเท่าเทียมและเสมอภาคทางการศึกษา และการขจัดการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา ตลอดจนการสนับสนุนให้มีการจัดศึกษาสำหรับคนพิการอย่างทั่วถึงในทุกรูปแบบ อันได้แก่ การเรียนร่วมในสถานศึกษาปกติ การศึกษาเฉพาะสำหรับคนพิการในสถานศึกษาเฉพาะของคนพิการทั้งที่เป็นเอกชนและรัฐบาล ศูนย์ศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการ และศูนย์การเรียนเฉพาะความพิการ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 ยังได้ระบุถึงการส่งเสริมการศึกษาสำหรับคนพิการผ่านการพัฒนาเทคโนโลยีและหลักสูตรการศึกษาเฉพาะสำหรับคนพิการและการเรียนร่วมด้วย ในทางเดียวกัน ยังได้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาคนพิการขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการด้วย

อย่างไรก็ดี รายงานสำรวจความพิการ 2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) จากจำนวนคนพิการทั้งประเทศที่มีอายุตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป 1,864,810 คน ได้รับการศึกษาทั้งหมดประมาณร้อยละ 75.7 โดยสำรวจการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาร้อยละ 59.5 ระดับประถมศึกษาร้อยละ 8.1 ระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 6.4 ระดับอนุปริญญาร้อยละ 0.6 ระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่าร้อยละ 1 และระดับอื่นๆ ร้อยละ 0.1 ทั้งนี้ดูเหมือนว่าคนพิการชายจะได้รับการศึกษาในสัดส่วนที่มากกว่าคนพิการหญิง (ดู ตารางที่ 1) ในทางเดียวกับ วุฒิสมาชิก มณเฑียร บุญตัน ที่ชี้ให้เห็นว่าปัจจุบัน

บรรยายพิเศษ เรื่อง *"การขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ : กฎหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อความเป็นธรรมในสังคม"* โดย ศาสตราจารย์(พิเศษ) จรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, [ออนไลน์] : เข้าถึงได้จาก http://www.nep.go.th/law/p1.html วันที่ 27 พฤษภาคม 2553

(พ.ศ. 2555) คนพิการทางสายตา สามารถเข้าถึงการศึกษาหรือเข้าสู่ระบบการศึกษาเพียงร้อยละ 15 ของคนพิการทางสายตาที่เข้าเกณฑ์วัยเรียนในแต่ละปี หรือราว 500 คนจากทั้งหมด 30,000 คนเท่านั้น[4]

	ประชากรที่พิการ		ไม่เรียน หรือ ไม่เคยเรียน	เรียน	ระดับการศึกษาที่สำเร็จ					
					ก่อนประถม ศึกษา	ประถม ศึกษา	มัธยม ศึกษา	อนุปริญญา	ปริญญาตรี หรือสูงกว่า	อื่น ๆ
ทั่วราชอาณาจักร	**100.0**	**(1,864,810)**	**24.3**	**75.7**	**59.5**	**8.1**	**6.4**	**0.6**	**1.0**	**0.1**
เพศ										
ชาย	100.0	(860,288)	18.4	81.6	58.1	11.6	9.7	0.9	1.2	0.1
หญิง	100.0	(1,004,522)	29.3	70.7	60.7	5.2	3.5	0.4	0.8	0.1
เขตการปกครอง										
ในเขตเทศบาล	100.0	(311,387)	21.2	78.8	55.8	6.9	11.0	1.4	3.3	0.4
นอกเขตเทศบาล	100.0	(1,553,423)	24.9	75.1	60.3	8.4	5.4	0.5	0.5	*
ภาค										
กลาง (รวม กทม.)	100.0	(377,924)	22.2	77.8	59.6	7.5	7.9	0.9	1.7	0.2
เหนือ	100.0	(516,515)	30.2	69.8	56.3	6.4	5.7	0.4	0.9	*
ตะวันออกเฉียงเหนือ	100.0	(770,853)	19.3	80.7	63.9	9.7	5.8	0.6	0.7	0.1
ใต้	100.0	(199,517)	32.3	67.7	50.8	7.9	7.2	0.7	0.9	0.3

ตารางที่ 1 ร้อยละของประชากรที่พิการอายุตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ เพศ เขตการประครอง และภาค พ.ศ. 2550 (ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

เมื่อเปรียบเทียบสถานการณ์การศึกษาคนพิการของไทยและตัวบททางกฎหมายแล้วจะเห็นได้ถึงช่องว่างที่เกิดจากข้อจำกัดและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาคนพิการ ข้อมูลจากเหตุการณ์และการสัมภาษณ์ของผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายและการเข้าไม่ถึงการศึกษาของคนพิการ ที่แม้จะมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วน่าจะมีสาเหตุโดยสังเขปมาจาก ประการหลักที่มีบางส่วนความเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นนอกจากการศึกษา คือ

ความไม่เพียงพอของสถานศึกษาพิเศษ คนพิการโดยเฉพาะคนพิการทางสายตาและคนพิการทางการได้ยิน รวมถึงคนพิการทางกายภาพจำเป็นอย่างมากที่จำต้องเข้าเรียนในสถานศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการ โดยเฉพาะสถานศึกษาที่มีการจัด “ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของคนพิการ” เพื่อเป็นฐานสำคัญในการสร้างพัฒนาการของเด็กให้สามารถเข้าสู่ระบบการเรียนร่วมหรือการศึกษาระดับสูงต่อไปใน

[4] *“ชี้เด็กไทยตาบอดเข้าถึงระบบการศึกษาไม่ถึง 15%”, ไทยรัฐ* [ออนไลน์] : เข้าถึงได้จาก http://www.thairath.co.th/content/edu/312173

อนาคต นอกจากนี้สำหรับคนพิการทางสติปัญญาบางระดับสถานศึกษาเฉพาะทางจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาการเรียนรู้ให้กับเด็กให้สามารถใช้ชีวิตโดยทั่วไปได้ในระดับหนึ่ง

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีสถานศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการทั้งของภาครัฐและองค์กรเอกชนกระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ โดยสำหรับภาครัฐสถานศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการจะอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานบริหารการศึกษาพิเศษที่ตั้งขึ้นในปี 2546 โดยมีโรงเรียนการศึกษาพิเศษทั้งหมด 43 แห่งและศูนย์การศึกษาพิเศษทั้งหมด 76 ศูนย์ มีนักเรียนรวมทั้งหมด 45,657 คนในปี 2550 ก่อนที่จะเพิ่มเป็น 54,556 ในปี 2552 [5]อย่างไรก็ดี นักเรียนรวมทั้งหมดนี้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 50 ถึง 60 จากคนพิการในวัยเรียน (อายุ 0 – 19 ปี) ที่ประเมินว่ามีประมาณ 2 แสนคนในทศวรรษ 2550 จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้สถานศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการจะมีค่อนข้างครอบคลุมทุกจังหวัดของประเทศและมีบริการสนับสนุนด้านการเดินทาง หากแต่สถานศึกษาดังกล่าวดูจะยังไม่เพียงพอสำหรับคนพิการในวัยเรียนในการเข้ารับ “บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่ม” เพื่อเตรียมพร้อมในการเข้ารับการศึกษาในระดับสูงและการใช้ชีวิตในสังคมต่อไปในอนาคต

อุปสรรคการใช้ชีวิตภายในสถานศึกษา คนพิการจำนวนหนึ่งที่สามารถเข้าศึกษาในสถานศึกษาทั่วไปภายใต้การเรียนร่วมแบบปกติ แม้กฎหมายจะบังคับให้สถานศึกษาทุกแห่งรับคนพิการเข้าศึกษาและจัดทำหลักสูตรสำหรับคนพิการ และปัจจุบันมีสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาและประถมศึกษาที่ระบุว่ามีการจัดการเรียนร่วมจำนวน 21,959 แห่ง และมีคนพิการเข้าศึกษาในรูปแบบดังกล่าวนี้ประมาณ 168,247 คนในปี 2551[6] อย่างไรก็ดี อุปสรรคสำคัญของคนพิการที่สามารถเข้าศึกษาในสถานศึกษาปกติก็คือการใช้ชีวิตในสถานศึกษาทั้งในเชิง “กายภาพ” และ “สัมพันธภาพ” ในการศึกษาและใช้ชีวิตในสถานศึกษา

อุปสรรคทางกายภาพ สถานศึกษาทั่วไปส่วนใหญ่จะมีสภาพอาคารที่ไม่พร้อมต่อการใช้ชีวิตของคนพิการทั้งคนพิการทางกายภาพ คนพิการทางกายได้ยิน และคนพิการทางการมองเห็น ส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการใช้ชีวิตและการเรียนของคนพิการที่เข้าศึกษาในสถานศึกษาปกติ แม้ตามกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 จะมีการกำหนดให้อาคารของทางราชการและอาคารสาธารณะต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและเอื้อต่อการใช้ชีวิตของคนพิการ หากแต่อาคารในสถานศึกษาส่วนใหญ่ดูจะได้รับการก่อสร้างก่อน

อุปสรรคทางสัมพันธภาพ ความไม่เข้าใจหรือความเข้าใจที่ผิดพลาดเกี่ยวกับความพิการของบุคลากรทางการศึกษา และนักเรียนจำนวนหนึ่งในสถานศึกษาเป็นสิ่งที่สามารถพบเห็นได้ในหลาย

---

[5] สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (2554), *สารสนเทศสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ประจำปี 2553*. หน้า 39.

[6] เรื่องเดียวกัน,

พื้นที่/หลายกรณี ซึ่งความเข้าใจที่ผิดพลาดดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การปฏิบัติและการมีปฏิสัมพันธ์ในทางลบต่อคนพิการอันเป็นการสร้างอุปสรรคสำคัญทางอ้อมในการเข้าถึงการศึกษาของคนพิการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัยจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ในทางลบ หรือมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติในทางลบได้ส่งผลให้เด็กพิการในสถานศึกษาปฏิเสธการเข้าสู่หรือดำเนินชีวิตต่อไปในระบบการศึกษา

นอกจากนี้ ภายใต้ระบบการเรียนร่วมกับนักเรียนทั่วไป ความพิการบางประเภท อาทิ ความพิการทางสายตา และความพิการทางการได้ยิน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีบุคลากรทางการศึกษาและอุปกรณ์ทางการศึกษาที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตและสนับสนุนในการเรียนรู้ ซึ่งปัจจุบันแม้จะปรากฏการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ของคนพิการ หากแต่ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมได้ในทุกสถานศึกษา และจำเป็นต้องได้รับการผลักดันอีกมากโดยเฉพาะจากองค์กรเกี่ยวกับคนพิการ

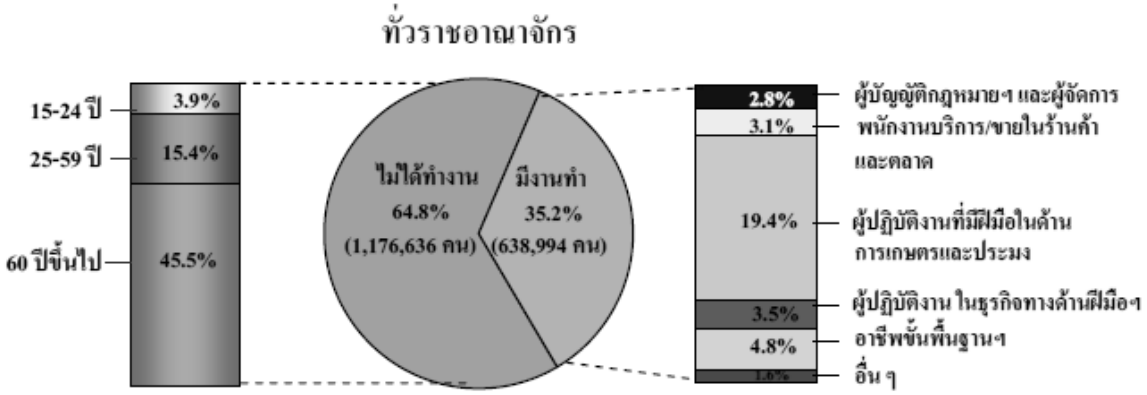
อุปสรรคและต้นทุนของการเดินทางไปยังสถานศึกษา คนพิการในหลายพื้นที่ทั้งในเขตเมืองและต่างจังหวัด แม้จะสามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาโดยเฉพาะการเรียนร่วมได้ หากแต่ก็ต้องประสบปัญหาสำคัญจากการเดินทางจากสถานที่พักไปยังสถานศึกษา ยานพาหนะและการคมนาคมที่ไม่สนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อการใช้ชีวิตด้วยตนเองของคนพิการ ในบางกรณีคนพิการที่มีความพร้อมทางครอบครัวจะได้รับการสนับสนุนจากครอบครัวในการรับส่ง แต่ในอีกหลายกรณีคนพิการที่ไม่มีความพร้อมและฐานะทางครอบครัวดีพอจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาโดยใช้บริการรถรับจ้างแทนระบบขนส่งสาธารณะอันส่งผลให้ต้องรับภาระต้นทุนการเดินทางที่สูงขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับการใช้บริการสาธารณะ และเป็นอุปสรรคสำคัญที่ปิดกั้นคนพิการที่ขาดความพร้อมด้านทุนในการเข้าถึงระบบการศึกษาที่มีการประกันสิทธิสำหรับคนพิการ

2) การทำงาน

ในปัจจุบันตามกฎหมายของไทยได้มีการประกันสิทธิการทำงานของคนพิการอย่างชัดเจน ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 โดยเฉพาะมาตรา 33 และ 34 ที่มีสาระสำคัญให้นายจ้าง สถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนและลักษณะงานที่เหมาะสม โดยหากนายจ้างและสถานประกอบการมิได้รับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนและลักษณะที่เหมาะสมก็ต้องนำส่งเงินเข้าสู่กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

หลักปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังที่ว่านี้ได้เป็นแนวทางให้มีการประกาศกฎหมายหรือบทบัญญัติลูกเกี่ยวกับการทำงานของคนพิการที่สำคัญอย่างน้อยอีก 2 ฉบับ คือ **1. กฎกระทรวง (แรงงาน)** กำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

คนพิการ และ **2.ประกาศกระทรวงแรงงาน** เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพการให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใดเพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ที่มีเนื้อหาสาระทั้งการให้นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานในอัตราส่วน 100:1 และการกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนฯ ในกรณีที่นายจ้างและสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะดังกล่าว รวมถึงในประกาศกระทรวงยังมีการระบุถึงแผนงานการพัฒนาผีมือแรงงานคนพิการและการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านแรงงานและการทำงานสำหรับคนพิการด้วย



แผนภาพที่ 1 ร้อยละของคนพิการอายุ 15 ปีขึ้นไป จำแนกตามการมีงานทำ อาชีพ และกลุ่มอายุ พ.ศ. 2550 (ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายของประเทศไทยจะประกันสิทธิและแสดงให้เห็นการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน หากแต่ข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ชี้ให้เห็นว่าในปี 2550 คนพิการวัยทำงานที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนการทำงานเพียงร้อยละ 35.2 ที่เหลือราวร้อยละ 64.8 เป็นคนพิการที่ไม่มีการทำงาน นอกจากนี้ อาชีพส่วนใหญ่ของคนพิการดูจะมีลักษณะเป็นอาชีพอิสระในภาคการเกษตร เมื่อเทียบกับอาชีพประจำในภาคบริการ ภาคธุรกิจ และภาคราชการ (แผนภาพที่ 1) ข้อมูลดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าคนพิการเกินกว่าครึ่งของทั้งประเทศยังไม่สามารถเข้าถึงงานหรือรับการ

สนับสนุนการมีงานทำได้ภายใต้สภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่มีอัตราการว่างงานที่ไม่เกินร้อยละ 2 (เฉลี่ยตั้งแต่ปี 2550 ถึง 2555)[7]

การไม่สามารถเข้าถึงการมีงานทำของคนพิการ ในมุมหนึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากอุปสรรคในการดำเนินชีวิตทางสังคมของคนพิการอันเปรียบเสมือนการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในทางอ้อมต่อคนพิการ จากการประมวลข้อมูลชองผู้วิจัยสามารถจำแนกอุปสรรคและอุปสรรคที่มีแนวโน้มจะนำไปสู่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในอนาคต 4 ประการหลัก คือ

อุปสรรคและปัญหาจากอุปสงค์ของตลาดแรงงาน การพัฒนาฝีมือแรงงานและการทำงานของคนพิการในประเทศไทยยังมีลักษณะที่ไม่ครอบคลุมและกระจุกตัวอยู่ตามเมืองใหญ่หรือสถาบันการศึกษาและสถาบันฟื้นฟูเฉพาะทางเท่านั้นทำให้คนพิการจำนวนมากยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำงานอยู่โดยปัญหาและอุปสรรคนี้ดูจะมีความเชื่อมโยงกับประเด็นการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น

ในทางเดียวกัน คนพิการที่เข้ารับการพัฒนาและฟื้นฟูอาชีพและการทำงานก็ดูจะมีสัดส่วนและคุณสมบัติที่ไม่สอดคล้องตามความต้องการของตลาดแรงงานในภาพรวม ส่งผลให้สถานประกอบการหลายแห่งเลือกช่องทางในการจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ มากกว่าการรับคนพิการเข้าทำงาน

อุปสรรคและปัญหาจากความเฉพาะของวิชาชีพ แม้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะสนับสนุนและไม่ได้ปิดกั้นให้คนพิการเข้าทำงานในสาขาอาชีพต่าง ๆ หากแต่ในวิชาชีพจำนวนหนึ่งได้ใช้ข้ออ้างใน “ความเฉพาะ” และ “คุณสมบัติพิเศษ” ในการกีดกันคนพิการที่มีความสามารถจากการทำงาน ดังตัวอย่างในกรณีของการทำงานในตำแหน่งตุลาการที่แต่เดิมคนพิการไม่ได้รับสิทธิในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกแต่ปัจจุบันจากการขับเคลื่อนและฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ของนักกฎหมายคนพิการได้รับสิทธิในการสมัครเข้าทำงาน[8] อย่างไรก็ดี ในส่วนของการสมัครดำรงตำแหน่งอัยการยังคงปรากฏการจำกัดสิทธิและเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอยู่

อุปสรรคและปัญหาจากการทำงาน แม้การเข้าทำงานในสถานประกอบการและหน่วยงานราชการจะมีกฎหมายเกี่ยวกับอาคาร และมาตรการทางภาษีของรัฐในการส่งเสริมให้มีการสร้างเครื่องมืออำนวยความสะดวกและสถานที่ให้เหมาะสมต่อการทำงานและใช้ชีวิตของคนพิการซึ่งสถานประกอบการและหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ที่รับคนพิการเข้าทำงานได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว

---

[7] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2551), *การสำรวจความพิการ พ.ศ. 2550,* กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

[8] "ทนายพิการ เฮ ศาลรธน.ชี้ ห้ามนำความพิการมาเป็นไม่รับสมัครเข้าเป็นข้าราชการตุลาการฯ ระบุ ม.26(10)" *เดลินิวส์*, 13 มิถุนายน 2555

อย่างไรก็ดี ปัญหาสำคัญที่มักพบและมีความเป็นไปได้ว่าจะพบในการทำงานของคนพิการก็คือปัญหาเกี่ยวกับสัมพันธภาพและการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และกรณีศึกษาจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าในกรณีที่บุคลากรในสถานประการคนอื่นๆ ไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อความพิการและคนพิการจะส่งผลให้เกิดปฏิสัมพันธ์และทัศนคติในทางลบต่อคนพิการตามไปด้วย ในทางเดียวกัน คนพิการยังมีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้ที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงหรือขึ้นเงินเดือนในสัดส่วนที่น้อยกว่าคนปกติ ทั้งนี้ทั้งจากทัศนคติในทางลบของคนพิการของผู้บริหารหรือทัศนคติเกี่ยวกับข้อจำกัดของคนพิการในการทำงาน ซึ่งเป็นกรณีที่ปรากฏมาแล้วในต่างประเทศ

อุปสรรคและปัญหาจากการเดินทางและต้นทุนการเดินทาง เช่นเดียวกับประเด็นการศึกษาอุปสรรคหลักสำคัญของการทำงานของคนพิการคือการเดินทางและการคมนาคม รวมถึงต้นทุนจากการเดินทางและการคมนาคม ในแง่นี้ทำให้หากเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้กับรายจ่ายการเดินทางแล้วมีความเป็นไปได้ว่าคนพิการจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางมากกว่าคนพิการ อันส่งผลให้เหลือรายได้สำหรับกิจกรรมอื่นๆ ในชีวิตลดน้อยลงไป นอกจากนี้ กลุ่มผู้วิจัยยังพบว่าคนพิการยังมีความเป็นไปได้ที่จะเสียโอกาสหรือเสียต้นทุนการทำงานจากการเดินทางและการคมนาคมอันเกิดจากการเลือกรับของยานพาหนะรับจ้างและการไม่สามารถทำนายเวลาการเดินทางได้เมื่อเทียบกับคนปกติ อันส่งผลให้เกิดการเข้าทำงานเกินเวลากำหนดอันส่งผลต่อโอกาสและต้นทุนการทำงาน

3) การใช้ชีวิตทางสังคม

กฎหมายเกี่ยวกับคนพิการทั้งที่เป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายแม่บท และกฎหมายลูก ที่ประกาศใช้ตั้งแต่ทศวรรษ 2540 ได้มีเป้าหมายสำคัญในการสร้างสภาพทางกายภาพและสภาพทางสังคมให้เหมาะสมกับการใช้ชีวิตของคนพิการ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้มีการระบุว่า “บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 53)” ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 ที่ออกตามรัฐธรรมนูญ 2540

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแม้สถานที่ราชการ อาคารสาธารณะ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะจำนวนหนึ่งจะมีการปรับสภาพให้เหมาะสมกับคนพิการทุกประเภท หากแต่ปัญหาสำคัญที่พบในปัจจุบัน คือการปรับพื้นที่ทางกายภาพดังกล่าวมิได้มีประสิทธิภาพหรือการดูแลที่ดีพอสำหรับการชีวิตของคนพิการ ตัวอย่างเช่น ทางเท้าหรือทางลาดที่ได้รับการปรับพื้นทีทางกายภาพแล้วยังพบสิ่งกีดขวางทั้งของรัฐและเอกชนอยู่โดยทั่วไปทั้งนี้เนื่องมาจากทัศนคติของสังคมที่มิได้ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้พื้นที่สาธารณะดังกล่าว

นอกจากนี้การที่อาคารสาธารณะและพื้นที่สาธารณะหลายแห่งยังมิได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับคนพิการอันเนื่องมาจากช่องว่างและการยกเว้นทางกฎหมาย ดังกรณีเมื่อปี 2552 ที่ศาลปกครองได้ยกฟ้องคดีที่นายสุภรธรรม มงคลสวัสดิ์ ที่ปรึกษาสภาผู้พิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย และคณะ ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานคร นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าฯ กทม. (ขณะฟ้องเมื่อปี 2550) ผู้อำนวยการสำนักโยธา กทม. และบริษัท ขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร จำกัด (มหาชน) หรือบีทีเอส เป็นผู้ถูกฟ้องที่ 1 - 4 เรื่องละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กรณีไม่ดำเนินการจัดให้มีลิฟต์ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิการในสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอส 23 สถานี เนื่องจาก

> *"ตามพรบ.ระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 - 2 จะต้องดูแลรับผิดชอบในการดำเนินการก่อสร้างบริการสาธารณะ และพ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดให้ออกกฎกระทรวงเพื่อให้มีการจัดอุปกรณ์อำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการโดยตรงภายในอาคารสถานที่และยานพาหนะ ซึ่งข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องที่ 1 ได้ทำสัญญาโครงการระบบขนส่งมวลชนกับผู้ถูกฟ้องที่ 4 เมื่อวันที่ 9 เม.ย. 2539 ซึ่งเป็นการทำสัญญาก่อนที่กฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542 จะบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 ธ.ค. 2542 ประกอบกับพบว่า หลังจากมีการก่อสร้างโครงการแล้วผู้ถูกฟ้องที่ 4 ได้จัดให้มีลิฟต์ใน 5 สถานีตามที่ผู้ฟ้องกล่าวอ้าง ทั้งที่ในสัญญาสัมปทานไม่ได้กำหนดให้ต้องทำ" และ "เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และ 4 ต้องดำเนินการดังกล่าวอีก ภายหลังจากที่พ.ร.บ.ฟื้นฟูฯ บังคับใช้ จึงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องทั้ง 4 ไม่ได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเห็นควรที่องค์คณะจะพิพากษายกฟ้อง"* ในแง่นี้ส่งผลให้การใช้ชีวิตของคนพิการยังคงเต็มไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากพื้นที่ทางกายภาพ (ในกรณีที่มีประสิทธิภาพสมบูรณ์) ยังมิได้ถูกปรับปรุงอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

จากข้อมูลและการวิเคราะห์ของผู้วิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ และการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในประเด็นดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการใช้ชีวิตทางสังคมหรือการเดินทางโดยปราศจากอุปสรรคเป็น “หัวใจ” สำคัญที่เชื่อมโยงและสามารถหนุนเสริมความเท่าเทียมและขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในประเด็นอื่นๆ อาทิ การศึกษา และการทำงาน

3.2 ผู้สูงอายุ: ภาพรวมของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติและภาพรวมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในประเทศไทย

รัฐมีมาตรการคุ้มครองสิทธิ ช่วยเหลือและให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในฐานะเป็นประชากรกลุ่มพิเศษกลุ่มหนึ่งตลอดมา เนื่องจากมองว่าผู้สูงอายุเมื่อแก่ชราลง กลายเป็นกลุ่มคนเปราะบางที่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วยและด้อยสิทธิบางอย่างที่ควรจะได้ หรือไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ เพราะสภาพร่างกายที่เสื่อมโทรมและไม่เอื้ออำนวย ประกอบกับเรื่องการดูแลผู้สูงอายุของไทยเป็นหน้าที่ของครอบครัว เนื่องจากครอบครัวคนไทยสมัยก่อนเป็นครอบครัวขยาย สามารถรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวของตัวเองได้ นอกจากนั้นผู้สูงอายุสมัยก่อนอายุไม่ยืนยาวนัก ครอบครัวจึงไม่ต้องรับผิดชอบหรือให้การดูแลมากนัก ดังนั้น พัฒนาการทางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในช่วงแรกจึงเน้นไปในลักษณะให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ลำบากยากไร้ ไร้ผู้ดูแล มากกว่าการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ

งานคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุไทยเริ่มชัดเจนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2525 เมื่อสหประชาชาติจัดให้มีการประชุมเกี่ยวกับผู้สูงอายุในระดับโลกขึ้นที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย และเชิญชวนเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ประเทศไทยจึงลุกขึ้นมาจัดตั้งผู้แทนของตัวเองและยกร่างแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 ขึ้น ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของภาครัฐที่เริ่มให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ โดยในปีนั้นประเทศไทยมีผู้แทนเข้าร่วมประชุม ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า งานผู้สูงอายุที่เป็นชิ้นเป็นอันเริ่มต้นด้วยแรกผลักดันจากปัจจัยภายนอกประเทศ ต่อมาเมื่อโครงสร้างประชากรเปลี่ยน สังคมเริ่มเปลี่ยนเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประเทศไทยก็เริ่มให้ความสำคัญและความสนใจในเรื่องผู้สูงอายุ โดยมีการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ขึ้น ซึ่งในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 เป็นปัจจัยกระตุ้นสำคัญที่ทำให้หน่วยงานทั้งภาครัฐ ผู้ปฏิบัติงาน และนักวิชาการทั้งหลาย ได้ลุกขึ้นมาพิจารณาการดำเนินงานของตนเองในเรื่องผู้สูงอายุ[9]

ในปัจจุบัน (2556) นอกจากประเทศไทยจะมีกฎหมายและแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรงแล้ว ยังมีความก้าวหน้าในการศึกษาวิจัยด้านกฎหมายและนโยบาย เพื่อนำมาปรับปรุงและแก้ไขระบบการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงมีความเท่าทันกับสถานการณ์การเป็นสังคมผู้สูงอายุของไทย ซึ่งมีปัญหาอีกหลายประเด็นที่จะต้องพิจารณาทั้งในด้านการคุ้มครองสิทธิ การทำงาน การศึกษา และการใช้ชีวิตทางสังคม

---

[9] มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, *"รศ.ศศิพัฒน์ ยอดเพชร ขับเคลื่อนสุขภาวะของผู้สูงอายุด้วยงานวิจัย"*, [ออนไลน์] .เข้าถึงได้จาก: http://ppvoice.thainhf.org/index.php?module=article&page=detail&id=633
และ *สัมภาษณ์,* ศศิพัฒน์ ยอดเพ็ชร, 5 กุมภาพันธ์ 2556

3.2.1 ภาพรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาสิทธิผู้สูงอายุปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายแม่บทและกฎหมายย่อยต่าง ๆ

กฎหมายสูงสุด: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้หลักประกันความเสมอภาคและกำหนดสิทธิแก่ผู้สูงอายุ[10] ไว้ดังนี้

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค (มาตรา 30) ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ใน **ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม** (มาตรา 40) ยังได้บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม **และส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข** (มาตรา 53) ที่บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุโดยเฉพาะ โดยให้บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพได้รับสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงสิทธิในการศึกษาของผู้สูงอายุ แต่ตามเนื้อหาที่บัญญัติใน**ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา** (มาตรา 49) ที่กล่าวถึงบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้สูงอายุย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธินั้นด้วย โดยเฉพาะรัฐต้องจัดให้ผู้สูงอายุได้รับการศึกษาทางเลือก การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างเหมาะสม

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินงานตามแนวนโยบายสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม โดยให้การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถพึ่งพาตนเองได้ นอกจากนี้ ใน**ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ** (มาตรา 84) ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ (มาตรา 152) ได้กล่าวถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้ตั้งคณะกรรมธิการวิสามัญขึ้น ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับผู้สูงอายุมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

[10] ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ “ผู้สูงอายุ” หมายถึง บุคคลที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มีความก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคแก่ผู้สูงอายุอย่างมาก โดยมีการเพิ่มสิทธิในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงรัฐต้องให้ส่งเสริมผู้สูงอายุทางด้านเศรษฐกิจโดยจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพ อย่างไรก็ตาม แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 จะจำกัดให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ แต่ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่เน้นส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ แทนการให้ความสงเคราะห์และช่วยเหลือแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งแนวคิดในการสงเคราะห์ผู้สูงอายุนี้ ยังคงปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่ยังมองผู้สูงอายุเป็นภาระที่รัฐที่ต้องให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง

กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับ (สิทธิ) ผู้สูงอายุโดยตรง

แม้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางอายุต่อผู้สูงอายุโดยตรง หากแต่ก็มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของผู้สูงอายุอย่างครอบคลุมทุกด้าน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้สูงอายุซึ่งถือเป็นกลุ่มด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งในสังคมจะได้รับการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อให้มีโอกาสที่เท่าเทียมกันกับกลุ่มบุคคลอื่นในสังคม

กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรง

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553

ภายหลังจากที่มีการกำหนดแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 และเริ่มแผนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ โดยให้การรองรับสิทธิของผู้สูงอายุตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้มีการนำนโยบายและแผนด้านผู้สูงอายุไปปฏิบัติให้เกิดผล ในปีพ.ศ.2553 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพ และกระบวนการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุนี้ได้ให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ทั้งด้านการแพทย์ การสาธารณสุข การศึกษา ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม การประกอบอาชีพ การอำนวยความสะดวก การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ การสงเคราะห์ และอื่นๆ ซึ่งนับว่าเป็นการให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุอย่างรอบด้าน รวมถึง มีการกำหนดโครงสร้าง องค์กร อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้แทนหน่วยงานหลักด้านผู้สูงอายุและผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการ นอกจากนี้ ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ ให้มีการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ

ตลอดจนให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้สูงอายุ ดังที่ปรากฏในมาตรา 11 ว่าผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(2) การศึกษา ศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายชุมชน

(5) การอำนวยความสะดวกและปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น

(6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

(7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง

(9) การให้คำแนะนำ ปรึกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว

(10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(11) การจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (สิทธิในวงเล็บที่ 11 นี้แก้ไขเพิ่ม เติมในปี พ.ศ. 2553)

(12) การจัดการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2553)

นอกจากนี้ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 13) และมีมาตรการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 17)

กฎหมายแม่บทที่ปรากฏประเด็น(สิทธิ)ผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

สำหรับประเทศไทย กฎหมายที่มีการระบุอายุเกษียณเป็นฉบับแรก คือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 โดยกำหนดให้ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจาก

ราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ รวมถึงได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุสูงอายุนั้น (มาตรา 13 และ 19) และสำหรับตำแหน่งที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ตำแหน่งข้าราชการตุลาการ ได้กำหนดอายุเกษียณที่ 65 ปี (มาตรา 19 ทวิ)

ดังนั้น การกำหนดอายุเกษียณจึงมีนัย 2 ประการคือ สมรรถนะในการทำงาน และสวัสดิการที่จะได้รับหลังเกษียณ โดยหากกำลังแรงงานนั้นถูกมองว่าสมรรถนะลดลงไม่สอดคล้องกับค่าจ้างที่จ่ายไป กลุ่มนั้นก็จะเป็นกลุ่มที่กำหนดให้เกษียณอายุเร็วขึ้น และหากสวัสดิการที่ได้รับหลังเกษียณสูงจนเป็นภาระของภาครัฐที่จะต้องจ่ายการกำหนดอายุเกษียณจะเลื่อนออกไปให้นานขึ้นสำหรับประเทศไทยนั้น การกำหนดอายุเกษียณได้มีการปรับเปลี่ยนไปให้อายุเกษียณสูงขึ้นสำหรับบางกลุ่มที่สมรรถนะทางการทำงานไม่ได้ลดลงตามอายุที่เพิ่มขึ้น เช่น กลุ่มตุลาการ กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป เป็นต้น ขณะที่ภาคเอกชนไม่มีการกำหนดอายุเกษียณอย่างเป็นทางการ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแต่ละองค์กรเอกชน แต่ในกลุ่มอื่นๆ นั้น อายุเกษียณยังคงกำหนดที่ 60 ปี[11]

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

นับตั้งแต่ พ.ศ.2525 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2556) รัฐบาลได้สร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจยามชราภาพอย่างต่อเนื่อง แนวทางแรกที่รัฐบาลใช้ในการหลักประกันทางเศรษฐกิจเพื่อยามสูงอายุ คือ การขยายระบบบำนาญภาครัฐจากเดิมที่มีเฉพาะกลุ่มข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกษียณอายุที่จะได้รับเงินบำนาญจากรัฐบาลในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ขยายความครอบคลุมของระบบบำนาญไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รูปแบบของระบบบำนาญที่รัฐบาลได้สร้าง มีหลากหลายรูปแบบโดยเฉพาะระบบประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มที่เหลือไม่ว่าจะเป็นกลุ่มลูกจ้างหรือกลุ่มแรงงานนอกระบบหรือแม้แต่ผู้ที่ไม่ได้ทำงาน ได้มีโอกาสสร้างหลักประกันเศรษฐกิจยามชราภาพอย่างเป็นทางการ โดยผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะผู้ประกันตนต้องมีส่วนร่วมจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมในรูปแบบของเงินสมทบผู้ประกันตนภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มี 3 ประเภทได้แก่

1) ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป อยู่ในข่ายที่จะต้องเป็นผู้ประกันตน มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนโดยมีนายจ้างและรัฐบาลร่วม

[11] มนสิการ กาญจนจิตรา, สุภรต์ จรัสสิทธิ์ และ ชื่นฤทัย กาญจนจิตรา, "เกษียณเมื่อไร ให้ใครกำหนด?" *เอกสารประกอบการประชุมประชากรและสังคม เรื่อง "ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย"* จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ณ ห้องกรุงธนบอลรูม โรงแรมเดอะรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร. วันจันทร์ที่ 2 กรกฎาคม 2555.

สมทบ และได้รับประโยชน์ทดแทน 7 กรณีอันได้แก่ ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน

2) ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 หมายถึง ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างแต่มีความประสงค์จะดำรงการเป็นผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคมต่อ สามารถที่จะแสดงความจำนงเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ได้ ซึ่งผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทน 6 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตรทุพพลภาพ ตายสงเคราะห์บุตร และชราภาพต่อเนื่องจากการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33

3) ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 หมายถึง ผู้อื่นนอกเหนือจากผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชากรวัยทำงานที่ทำงานในภาคที่เป็นทางการมีโอกาสที่จะสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจยามชราภาพอย่างสมัครใจได้เช่นกันในฐานะผู้ประกันตนตามมาตรา 40

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2554 เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึงและสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิต ตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน ผู้ที่มีสิทธิเป็นสมาชิกของกองทุนนี้ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 บริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือเป็นสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง มีสิทธิเป็นสมาชิกของกองทุน

กฎหมายลูกที่เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ

ประกาศกฎกระทรวงมหาดไทยกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา ปี พ.ศ.2548

ประกาศฉบับนี้กำหนดให้อาคารที่ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้แก่ โรงพยาบาล อาคารที่ทำการของราชการ สถานีขนส่งมวลชน โรงมหรสพ โรงแรม ฯลฯ อาคารเหล่านี้ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกตามมาตรฐานที่กำหนด เช่น ทางลาด ลิฟท์ ป้ายสัญลักษณ์ แสดงสิ่งอำนวยความสะดวก ห้องส้วม ฯลฯ โดย

กำหนดถึงลักษณะที่ได้มาตรฐานของสิ่งอำนวยความสะดวกไว้อย่างชัดเจน เช่น ทางลาด ต้องมีพื้นผิวเป็นวัสดุที่ไม่ลื่น เป็นต้น กฎกระทรวงนี้บังคับใช้กับอาคารที่สร้างขึ้นภายหลังจากออกกฎกระทรวง

นโยบายและแผนของรัฐที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ประเทศไทยเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรสูงอายุอย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ กำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศ ในช่วงแรกรัฐบาลให้ความสำคัญกับด้านสุขภาพผู้สูงอายุเป็นลำดับต้นโดยมองว่าผู้สูงอายุเป็นกลุ่มด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐ จึงมีการกำหนดแนวนโยบายการรักษาผู้สูงอายุแบบให้เปล่า อีกทั้ง ยังมองผู้สูงอายุในฐานะผู้พึ่งพิง เน้นการสงเคราะห์และช่วยเหลือเป็นหลัก ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 กลุ่มผู้สูงอายุได้รับผลกระทบจากวิกฤตดังกล่าวอย่างมาก จึงมีการกำหนดให้มี**นโยบายโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ** เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการดูแลผู้สูงอายุคือ ครอบครัว ชุมชนและรัฐ หลังจากปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา นโยบายด้านผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นองค์รวมมากขึ้น เน้นการพัฒนาผู้สูงอายุในทุกมิติ เน้นการเตรียมความพร้อมเพื่อสังคมสูงวัย และเน้นการเสริมสร้างบทบาทของครอบครัวและชุมชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทหลักในการดูและและส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 นี้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้สามารถปรับตัวพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกภาคส่วนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ได้แก่[12]

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ด้วยการสนับสนุนให้คนรุ่นใหม่ได้แลกเปลี่ยนภูมิปัญญาท้องถิ่น และประสบการณ์กับผู้สูงอายุผ่านศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน การสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการสังคมต่างๆ อย่างทั่วถึง ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพ การเสริมสร้างสุขภาพ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศโดยการเตรียมความพร้อมและยกระดับการพัฒนาคุณภาพบริการ การส่งเสริมให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความ

[12] วิพรรณ ประจวบเหมาะ, บก., (2555), *รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554.*

ต้องการของประชาชนแต่ละช่วงวัย เช่น การจัดบริการดูแลผู้สูงอายุโดยชุมชน การดูแลสิทธิมนุษยชน และการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง

3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน โดยการส่งเสริมการออมเพื่อสร้างหลักประกันในชีวิตให้ประชาชน ด้วยการพัฒนาระบบการออมต่างๆ เช่น พัฒนากองทุนการออมให้เป็นระบบการออมเพื่อยามชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ครอบคลุมกำลังแรงงานทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง และขยายโครงข่ายการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้สูงอายุสามารถเรียนรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารความรู้ได้อย่างกว้างขวาง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้ความสำคัญกับการการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทย และเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง โดยส่งเสริมการใช้สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานในสถานประกอบการ โดยเฉพาะในด้านสุขอนามัยและความปลอดภัย ชั่วโมงการทำงาน การไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการเปิดโอกาสการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ สตรี และคนพิการได้ตามศักยภาพมากขึ้น มีการร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อการพัฒนาทักษะและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเยาวชน ผู้สูงอายุ สตรี และผู้พิการ รวมถึงการมีระบบค่าจ้างและสวัสดิการแรงงานที่เป็นธรรม

การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน และเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจกและสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินกิจกรรมเพื่อรับผิดชอบทางสังคมและวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นการสนับสนุนการสร้างความเป็นธรรมต่อแรงงานทั้งในด้านค่าจ้างแรงงาน ความปลอดภัยและคุณภาพของชีวิตการทำงานของแรงงานในทุกระดับ และการสร้างโอกาสและสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถสำหรับกลุ่มสตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ รวมทั้งสร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบและความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ชุมชนและสังคมส่วนรวม นอกจากนี้ ยังได้ระบุถึงการเสริมสร้างพลังทางสังคมให้ทุกคนสามารถแสดงออกทางความคิดอย่างสร้างสรรค์ และสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ให้กับผู้สูงอายุ

2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาผู้สูงอายุให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม มีคุณภาพ มีคุณค่า สามารถปรับตัวเท่าทันการเปลี่ยนแปลง เป็นพลังในการพัฒนาสังคม โดยส่งเสริมการสร้างรายได้และการมีงานทาในผู้สูงอายุ โดย

กำหนดลักษณะประเภทงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม ควบคู่กับการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะทั้งด้านวิชาการและการใช้สื่อการเรียนรู้สมัยใหม่ให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อการประกอบอาชีพและการพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง

การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งตนเอง โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและความจำเป็นทางกายภาพให้เหมาะกับวัย และการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบที่หลากหลายทั้งในด้านการจัดบริการสุขภาพและสวัสดิการสังคมอย่างบูรณาการ มีการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ และการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยส่งเสริมการศึกษาทางเลือกที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525-2544)[13]

ภายหลังจากการตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติในปี พ.ศ.2525 ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน จึงได้มีการคิดจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของผลสืบเนื่องจากการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ ครั้ง ที่ 1 ณ กรุงเวียนนา ในปี พ.ศ. 2525 และเพื่อให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุของประชากรไทย และการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ และสังคมอันส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544 หรือแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 นั้น มีแนวคิดพื้นฐานว่า ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่เคยทำประโยชน์ หรือเป็นผู้ให้กับสังคมในช่วงชีวิตที่ผ่านมา เมื่อเป็นผู้สูงอายุจึงควรได้รับการตอบแทนจากสังคม นอกจากนี้ ผู้สูงอายุยังมีพลังปัญญาและประสบการณ์ที่ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อสังคมได้ และคุณภาพชีวิตในวัยสูงอายุขึ้นอยู่กับการเตรียมตัวอันต่อเนื่องตั้งแต่วัยเด็ก แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับแรกนี้จึงเน้นกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของผู้สูงอายุในมิติต่างๆ ได้แก่ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงของรายได้ ภาวะการทำงาน ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านสวัสดิการสังคม โดยมีการกำหนดตัวบ่งชี้ขั้นต้นไว้ แต่มิได้มีการกำหนดเป้าหมายของแต่ละตัวบ่งชี้ และมิได้กำหนดให้มีการติดตามประเมินผล

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564

รัฐได้ตระหนักถึงผลกระทบของการก้าวสู่สังคมสูงวัยมากขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐได้กำหนดให้ยุทธศาสตร์ “การเตรียมความพร้อมสังคมไทยสู่สังคมผู้สูงอายุ” เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 นอกจากนี้ยังได้จัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ขึ้นเพื่อกำหนดทิศทางของนโยบายและการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในระยะยาวที่ต่อเนื่องมาจากแผนแรก แต่มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการมองงานผู้สูงอายุแยกในแต่ละด้านมาเป็นองค์รวม กล่าวคือ พิจารณาว่างานทุกด้านที่กำหนดไว้ในแผนฉบับแรกมีผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และมีผลต่อ

[13] เรื่องเดียวกัน, 42.

ยุทธศาสตร์แต่ละยุทธศาสตร์ ไม่อาจแยกส่วนจากกันได้ วิสัยทัศน์ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 คือ “ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม” โดยเน้นให้ผู้สูงอายุมีชีวิตอย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้นานที่สุด และสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ และการเตรียมตัวของผู้ที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคตด้วย แผนฯ ฉบับที่ 2 นี้ ประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ครอบคลุมมาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มาตรการปลุกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ ครอบคลุมมาตรการสำคัญได้แก่ มาตรการส่งเสริมสุขภาพป้องกันการเจ็บป่วย และดูแลตนเองเบื้องต้น มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ มาตรการส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ครอบคลุมมาตรการสำคัญได้แก่ มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ มาตรการหลักประกันด้านสุขภาพ มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง รวมถึงมาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 และ 5 เป็นยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุ รวมถึงการพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย

เนื่องจากในปี พ.ศ.2542 นี้ เป็นวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนมายุครบ 72 พรรษา ประกอบกับองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ รัฐบาลจึงได้กำหนดปฏิญญานี้ขึ้นเพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการเลือกปฏิบัติคือ ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดารงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้พิการซึ่งสูงอายุ (ข้อ 1)

สำหรับสิทธิด้านการศึกษาและการทำงาน ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์

ในการดำรงชีวิต และเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนได้อย่างสมวัยสมวัย (ข้อ 3) นอกจากนี้ ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า (ข้อ 4)[14]

แผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 – พ.ศ.2549)

แผนฯ ฉบับนี้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสาธารณสุขให้สอดรับกับแนวคิดการปฏิรูประบบสุขภาพและแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง วัตถุประสงค์ที่สำคัญของแผนฉบับนี้ คือ เพื่อสร้างระบบสุขภาพเชิงรุกโดยมุ่งเน้นการสร้างเสริมสุขภาพ เพื่อสร้างระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ไม่มีอุปสรรคในการเข้าถึงอันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการสร้างเสริมสุขภาพและการจัดการระบบสุขภาพ และเพื่อเพิ่ม ศักยภาพในการใช้ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาสุขภาพ ในด้านผู้สูงอายุนั้นได้มีการกำหนด ”หนึ่งโรงพยาบาลชุมชน หนึ่งคลินิกผู้สูงอายุ”[15]

แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 – พ.ศ.2554)

ต่อจากเนื่องจากแผนฯ ฉบับที่ 9 แผนนี้ยังคงเน้นการเสริมสร้างสุขภาพและมุ่งสู่ระบบสุขภาพพอเพียง นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขยังพยายามที่จะบูรณาการงานด้านผู้สูงอายุภายในกระทรวงโดยการตั้งคณะกรรมการอำนวยการงานผู้สูงอายุซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน และการตั้งคณะกรรมการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่มีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน ทั้งยังมีการพัฒนาระบบกลไกการดำเนินงานอย่างบูรณาการด้วยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุ (พ.ศ.2552 – พ.ศ.2554) ให้เป็นกรอบการทำงานในภาพรวมของกระทรวงสาธารณสุข และเพื่อให้สอดรับกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545 – พ.ศ.2564) ฉบับปรับปรุงครั้ง ที่ 1 พ.ศ.2552

แผนยุทธศาสตร์พัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุ (พ.ศ.2552 – พ.ศ.2554) ประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การพัฒนาระบบบริการสุขภาพผู้สูงอายุของสถานบริการทุกระดับและการบริการในชุมชนให้ครอบคลุมทั้ง การส่งเสริม ป้องกัน รักษาและฟื้นฟูสุขภาพ 2) การสร้างและพัฒนาศักยภาพกำลังคนด้านการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ 3) การสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคีเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ 4) การบริหารจัดการเชิงบูรณาการงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุ และ 5) การพัฒนาองค์ความรู้และการศึกษาวิจัยด้านสุขภาพผู้สูงอายุ

[14] ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ (2552), *รายงานการวิจัยเรื่อง กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย.*
[15] วิพรรณ ประจวบเหมาะ, บก., (2555), *รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554,* หน้า 57.

จากการทบทวนกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนแผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งโดยตรงและโดยที่ผู้สูงอายุเป็นประเด็นหนึ่งในกฎหมายนั้นๆ พบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุโดยเฉพาะ คงมีแต่การระบุถึงการคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคของผู้สูงอายุในบางกฎหมาย และส่วนใหญ่เป็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุ กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม รวมถึงกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม และแผนงานในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถเอื้อประโยชน์ หรือให้ความคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันและเป็นธรรมอย่างครอบคลุมในทุกมิติ

ทั้งนี้ แม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จะมีความก้าวหน้ามากในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุไทย ตลอดจนคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หากแต่ยังไม่พบว่ามีกฎหมายหรือนโยบายที่ระบุอย่างชัดเจนถึงการคุ้มครองผู้สูงอายุดังกล่าว โดยเฉพาะการส่งเสริมสิทธิในการพัฒนาตนเองของผู้สูงอายุ และการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในการทำงาน เนื่องจากยังมีผู้สูงอายุอีกจำนวนมากที่มีศักยภาพที่จะเป็นทำประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ รวมถึงทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้

3.2.2 ภาพรวมข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

สถานการณ์และสาเหตุของปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในสังคมไทย

สถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในสังคมไทยยังไม่เป็นที่ปรากฏอย่างชัดเจนมากนัก โดยเฉพาะการทำความเข้าใจต่อคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” และ “การเลือกปฏิบัติทางอายุ” ซึ่งยังมีความสับสนและเข้าใจว่ามีความทับซ้อนกับเรื่องของการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุ (Abuse) รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้สูงอายุ (Exploitation) ดังนั้น สังคมไทยยังมีความรับรู้ในเรื่องการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุอย่างจำกัด โดยเฉพาะ เป็นคำที่ใช้และเข้าใจได้ในวงวิชาการ หรือนักกฎหมายเท่านั้น[16,17] ในขณะที่ประชาชนทั่วไปยังคงมองการเลือกปฏิบัติในชีวิตประจำวัน เช่น การไม่รับฟังความเห็นของผู้สูงอายุ โดยมองว่าเป็นเรื่องปกติ และผู้สูงอายุนั้นไม่ได้ถูกละเมิดสิทธิใดๆ ส่วนการเลือกปฏิบัติที่มีระดับความรุนแรง

[16] *สัมภาษณ์,* วัลลภ ตั้งคณานุรักษ์, ประธานมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, 28 พฤศจิกายน 2556.

[17] *สัมภาษณ์,* ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 5 กุมภาพันธ์ 2556.

ขึ้นมา เช่น การกีดกันการรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน ก็ยังไม่ได้เป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดกันมากเท่ากับการกีดกันคนพิการเข้าทำงาน หรือการกีดกันผู้หญิงไม่ให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในองค์กรต่างๆ

ความไม่รับรู้หรือไม่ตระหนักรู้ต่อปรากฏการณ์การเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในสังคมไทย โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติในชีวิตประจำวัน หรือการเลือกปฏิบัติที่ส่งผลต่อปัจเจกบุคคล อาจเป็นเพราะคนส่วนใหญ่มองว่าสังคมไทยยังคงเกื้อกูลและให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ ในขณะที่การเลือกปฏิบัติในระดับมหภาคหรือในระดับนโยบายจะได้รับความสำคัญและเห็นได้อย่างชัดเจนมากกว่า ตัวอย่างเช่นประเด็นการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุมีการเลือกปฏิบัติค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นเพราะการเลือกให้กับคนบางส่วน หมายถึง เลือกช่วยคนที่แย่ที่สุดก่อน โดยเลือกให้ผู้สูงอายุที่ยากไร้ได้รับสวัสดิการและได้รับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ได้ละเลยที่จะจัดสวัสดิการให้กับคนบางกลุ่ม ที่ถึงแม้มีเงินจ่ายเองได้ แต่ก็ถือว่าไม่ได้รับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียม อีกประเด็นหนึ่งคือ การเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิตามกฎหมายเพราะในบางกรณีก็ต้องร้องขอถึงจะได้รับสิทธิ รวมทั้งประเด็นคุณภาพของบริการที่แตกต่างกันตามจำนวนเงินที่จ่าย เช่น จ่ายแพงกว่า จึงได้ยาดี หรือถ้าป่วยติดเตียง ก็ไม่ให้นอนเตียง แต่กลับให้ไปรักษาแบบประคับประคองที่บ้าน เป็นต้น[18]

ทั้งนี้ สาเหตุที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในสังคมไทย สามารถสรุปได้ดังนี้

1. *อคติทางอายุเชิงลบที่มีต่อผู้สูงอายุในสังคมไทย* เดิมนั้นสังคมไทยมีวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามที่ส่งเสริมคุณค่าของผู้สูงอายุ ให้ความเคารพนับถือผู้สูงอายุแม้แต่ในปัจจุบันก็ยังคงให้คุณค่าแก่ผู้สูงอายุมาก อย่างไรก็ตาม แม้สังคมไทยจะมีวัฒนธรรมหลายอย่างที่ให้คุณค่าแก่ผู้สูงอายุ แต่ก็ยังมี *"วยาคติ"*[19] หรือมีอคติต่อผู้สูงอายุในบางกลุ่มประชากรอยู่ ทัศนคติเชิงลบหลายอย่างได้รับการปลูกฝังมาตั้งแต่เด็ก เช่น ภาพลักษณ์ของผู้สูงอายุ คือ ผู้เฒ่าที่จะต้องหลังโก่ง ถือไม้เท้า ผิวหนังเหี่ยวย่น ผมหงอกขาวโพลน หรือภาพของคนชราที่อ่อนแอ หมดพลังในการทำงาน ไม่สามารถทำงานได้อีกต่อไปกลายเป็นผู้เป็นภาระต้องพึ่งพาคนวัยแรงงาน

ในบทความของอาจารย์ปราโมทย์ ประสาทกุล และคณะ เรื่อง "ผู้สูงอายุ: คนวงในที่จะถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบ" ได้ประเมินสถานการณ์ผู้สูงอายุที่กำลังประสบกับการถูกเบียดขับไปอยู่ชายขอบของสังคม โดยมองว่าทัศนคติเชิงลบต่อผู้สูงอายุที่อาจเกิดขึ้นในคนบางกลุ่ม หรือในสังคมไทยในอนาคต จะเป็นพลังผลักให้ผู้สูงอายุต้องหลุดออกจากวงในไปอยู่ชายขอบ ในขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์กำลังหลั่งไหลเข้าสู่สังคมไทยคุณค่าของผู้สูงอายุที่เคยมีอยู่ในสังคมไทยอาจสั่นคลอนไปได้ เนื่องจากคนไทยรุ่นใหม่กำลังซึมซับเอาความคิด

[18] *สัมภาษณ์,* ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 5 กุมภาพันธ์ 2556.

[19] "วยาคติ" (ageism) หมายถึง การมีอคติ หรือทัศนคติเชิงลบต่อคนในบางกลุ่มอายุ

และวิถีการดำเนินชีวิตในแนวทุนนิยมและบริโภคนิยม ประกอบกับวิทยาการและเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้งจำนวนผู้สูงอายุก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก คนรุ่นใหม่อาจเปลี่ยนค่านิยมที่มองว่าผู้สูงอายุเป็นภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่เคยเป็นเหมือนการแสดงความกตัญญูกตเวทิตาอาจถูกมองว่าเป็นภาระของลูกหลาน ครอบครัว และสังคม ในขณะเดียวกันก็เป็นภาระต่อรัฐซึ่งต้องจัดสวัสดิการต่างๆ ให้กับผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุกลายเป็นภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลทางการแพทย์และสาธารณสุข เป็นปัญหาสังคม ทำให้อาจถูกตีตราว่าเป็นกลุ่มคนที่ไม่ใช่ผู้ผลิตทางเศรษฐกิจ แต่เป็นกลุ่มที่รอรับสวัสดิการ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่ผู้สูงอายุจะถูกผลักออกไปเป็นคนชายขอบของสังคมไทยมากยิ่งขึ้นในอนาคต[20]

2. *ผู้สูงอายุไม่รับรู้และไม่ตระหนักถึงสิทธิของตนเอง* จากกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุที่กล่าวมานี้ และผลจากการทบทวนการศึกษาติดตามประเมินผลการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ของผู้สูงอายุหรือหน่วยงานภาครัฐได้มีบริการเหล่านี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็พบว่ามีผู้สูงอายุจำนวนน้อยที่รับรู้เกี่ยวกับสิทธิเหล่านี้ หรือกลุ่มที่รับรู้สิทธิก็ไม่ได้ไปใช้บริการ ซึ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการที่ผู้สูงอายุรับรู้สิทธิในขั้นต่ำและไปใช้บริการน้อย อาจจะเนื่องมาจากขาดการตระหนักถึงสิทธิที่พึงมีพึงได้ของตนเอง[21]

3. *ข้อจำกัดด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย* พระราชบัญญัติผู้สูงอายุในปัจจุบัน ยังไม่มีผลในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้ผู้สูงอายุ เนื่องจากไม่มีการกำหนดบทลงโทษหากไม่มีการปฏิบัติตาม ดังนั้นผู้ปฏิบัติอาจทำหรือไม่ไม่ทำก็ได้ ยิ่งไปกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายไม่มีความต่อเนื่องอีกทั้ง นักการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเองยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างจริงจัง และผู้สูงอายุเองก็ขาดพลังอำนาจในการต่อรองให้รัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิของตน[22]

ในขณะที่ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 แม้จะมีการประกาศใช้กฎหมายแล้ว แต่รัฐยังไม่สมทบเงินกองทุน จึงยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้น จำเป็นต้องมีการบูรณาการกฎหมายหลายฉบับ ไม่ให้ซ้ำซ้อนหรือกระทบสิทธิประชาชนรวมทั้งผู้สูงอายุ และควรต้องมีกฎหมายหรือระเบียบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีบทบาทสำคัญในการดูแลและสนับสนุนกิจกรรม

---

[20] ปราโมทย์ ประสาทกุล และคณะ (2555), "ผู้สูงอายุ: คนวงในที่จะถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบ" *เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย.* จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

[21] *สัมภาษณ์,* ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 5 กุมภาพันธ์ 2556.

[22] วิพรรณ ประจวบเหมาะและคณะ (2551*), รายงานการศึกษา โครงการสร้างระบบติดตามและประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564.*

ผู้สูงอายุ โดยเน้นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและชมรมผู้สูงอายุ โดยให้ผู้สูงอายุมีบทบาทในการมีส่วนร่วมกับชุมชน[23]

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในสังคมไทยทั้งในระดับบุคคล และระดับนโยบายสามารถแบ่งเป็นด้านต่างๆ ได้ดังนี้

1) ด้านการศึกษา

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าผู้สูงอายุไทยมีระดับการศึกษาน้อยกว่าประชากรในกลุ่มอื่นอย่างชัดเจน ในปี พ.ศ. 2550 พบว่าประมาณหนึ่งในสี่ของประชากรสูงอายุไม่รู้หนังสือ และหญิงสูงอายุมีสัดส่วนการไม่รู้หนังสือมากกว่าเพศชายอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุได้รับการศึกษาเพียงแค่ระดับประถมศึกษา ความด้อยทางการศึกษานี้ นอกจากจะทำให้ผู้สูงอายุขาดความรู้ในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพในวัยชราแล้ว ยังกลายเป็นการจำกัดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการต่างๆ รวมถึงการจำกัดโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ เนื่องจากทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก่อให้เกิดความต้องการแรงงานที่มีความรู้ความสามารถและมีทักษะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะทักษะในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุในอนาคตจะมีสัดส่วนที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือสูงกว่าเพิ่มขึ้นกว่าผู้สูงอายุในปัจจุบัน การที่ผู้สูงอายุในอนาคตมีแนวโน้มที่จะได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นกว่าในปัจจุบันย่อมส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ ทั้งด้านการคิดวิเคราะห์ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง ทัศนคติและความต้องการด้านต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเองและลดการพึ่งพารัฐ ในทางกลับกัน เมื่อผู้สูงอายุกลับกลายเป็นบุคคลที่มีคุณค่า และมีความสามารถในการดูแลตนเองได้อย่างเหมาะสมก่อนถึงวัยที่ต้องพึ่งพาคนอื่นๆ ในช่วงที่อายุมากจริงๆ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อผู้สูงอายุ และเพิ่มความยอมรับในตัวผู้สูงอายุจากทุกกลุ่มประชากรในสังคม ซึ่งให้ผลทางอ้อมในการลดปัญหาอคติเชิงลบและการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในที่สุด ดังนั้น รัฐต้องเตรียมพร้อมในการส่งเสริมและจัดการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบให้กับผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในรูปแบบการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ตลอดจนการส่งเสริมให้การเรียนรู้ตลอดชีวิต

2) ด้านการทำงาน

ปัญหาด้านการทำงานของผู้สูงอายุไทยที่สำคัญ คือ ส่วนใหญ่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันความมั่นคงทั้งในรูปของบำนาญและเงินออม อีกทั้ง มีโอกาสจำกัดในการเข้าทำงานในภาค

[23] มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, *"รศ.ศศิพัฒน์ ยอดเพชร ขับเคลื่อนสุขภาวะของผู้สูงอายุด้วยงานวิจัย"*, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: http://ppvoice.thainhf.org/index.php?module=article&page=detail&id=633

เศรษฐกิจในระบบ เนื่องจากมีการศึกษาน้อย ขาดทักษะความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่งผลให้ประชากรสูงอายุเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะความยากจนมากกว่า

ปัญหาสืบเนื่องจากการที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่มีรายได้ต่ำ เช่น งานในภาคเกษตรกรรม ทำให้ไม่สามารถเก็บรวบรวมไว้ใช้ในยามชราได้ เมื่ออายุมากขึ้นจึงต้องหยุดทำงานเนื่องจากร่างกายไม่อำนวย และต้องประสบปัญหาการขาดรายได้เนื่องจากไม่มีหลักประกันในชีวิต ในขณะที่ ผู้สูงอายุที่ยังสามารถ ทำงานได้อยู่ก็มีรายได้ไม่เพียงพอ หรือทำงานแบบไม่มีรายได้ เช่น การช่วยเหลืองานในบ้าน การเลี้ยงดูบุตรหลาน ประกอบกับนโยบายหลักของรัฐต่อผู้สูงอายุแต่เดิมเน้นในด้านการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือสะท้อนให้เห็นเจตคติหลักซึ่งมองว่า ผู้สูงอายุเป็นภาระ ทั้งที่ผู้สูงอายุอีกจำนวนมากมีศักยภาพที่จะทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้อยู่ จึงไม่มีกฎหมายที่เอื้อต่อการมีงานทำ การสร้างความมั่นคงของรายได้ของผู้สูงอายุ และการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ ประเด็นการเรียกร้องเรื่องการกีดกันทางอายุในการทำงานของผู้สูงอายุ สำหรับในสังคมไทยยังไม่มีความตื่นตัวมากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่ยังคงทำงานอยู่แม้พ้นวัยเกษียณแล้ว จากรายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่ายังคงมีผู้มีสูงอายุที่เป็นกำลังแรงงานอยู่ถึงเกือบร้อยละ 40 แต่ส่วนใหญ่ของผู้ที่ทำงาน (ร้อยละ 90) เป็นแรงงานนอกระบบที่ทำงานในภาคการเกษตร[24] นอกจากนี้ บทบาทของผู้สูงอายุไทยบางส่วนจะถูกจำกัดอยู่กับการช่วยแบ่งเบาภาระของครอบครัวมากกว่าการออกไปทำงานเชิงเศรษฐกิจนอกบ้าน เช่น การช่วยงานครอบครัว การทำงานบ้าน หรือการดูแลหลาน ส่งผลให้ทั้งคนในสังคมและตัวผู้สูงอายุเองไม่ได้ตระหนักถึงศักยภาพของผู้สูงอายุที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการทำงานเพื่อสังคม

อย่างไรก็ตาม ในช่วง 2-3 ปีมานี้ (พ.ศ. 2553-2555) มีกลุ่มนักวิชาการที่นำเสนอเรื่องการกำหนดอายุเกษียณราชการกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ โดยแสดงเหตุผลว่า การกำหนดอายุเกษียณจากการทำงานในระบบราชการของประเทศไทยที่อายุ 60 ปี นับเป็นการเกษียณอายุโดยการบังคับ ไม่ใช่การเกษียณอายุโดยความสมัครใจ การกำหนดอายุเกษียณควรอยู่บนฐานความคิดที่ว่า อาชีพหรืองานบางลักษณะมีอันตราย หรือต้องการความแข็งแรงของร่างกายและจิตใจในการทำงานเพื่อไม่ให้เกิดอันตราย เช่น ทหารที่ต้องออกรบ หรือนักบินที่ต้องมีสมรรถนะในการทำงานสูงเพราะรับผิดชอบชีวิตผู้โดยสารจำนวนมาก เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดว่าอายุเท่าไรที่จะมีสมรรถนะการทำงานลดลงนั้น เป็นการกำหนดโดยประมาณ ไม่ได้มีการวัดสมรรถนะที่แท้จริง ดังนั้น การกำหนดอายุเกษียณจึงอาจมองได้ว่าเป็นการเลือก

[24] สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2555), *การสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2555,* กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.

ปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ อันเกิดจากอคติแห่งวัย และแตกต่างจากการเลือกปฏิบัติด้านอื่นๆ เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย[25]

ความก้าวหน้าในการปรับเปลี่ยนการกำหนดอายุเกษียณในปัจจุบัน คือ มีการกำหนดอายุเกษียณสูงขึ้นสำหรับบางกลุ่มที่สมรรถนะทางการทำงานไม่ได้ลดลงตามอายุที่เพิ่มขึ้น เช่น กลุ่มตุลาการ กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป เป็นต้น ขณะที่ภาคเอกชนไม่มีการกำหนดอายุเกษียณอย่างเป็นทางการ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแต่ละองค์กรเอกชน แต่ในกลุ่มอื่นๆ นั้นอายุเกษียณยังคงกำหนดที่ 60 ปี

3) ด้านการใช้ชีวิตทางสังคมและการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ

ปัญหาสุขภาพกับการเข้าถึงบริการของรัฐ

อุปสรรคสำคัญในการใช้ชีวิตทางสังคมและการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ คือ ปัญหาด้านสุขภาพและความเสื่อมโทรมของร่างกายและจิตใจที่เปลี่ยนแปลงไปตามวัยของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ผู้สูงอายุไทยยังต้องประสบกับภาวะการพึ่งพิงที่สูงขึ้นและความต้องการการดูแลระยะยาว อันเนื่องมาจากการก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านด้านภาวะสุขภาพ (Health Transition) มีการเพิ่มขึ้นของโรคเรื้อรังนำไปสู่การขยายระยะเวลาของการเจ็บป่วย (Morbidity Expansion) และประสบกับภาวะพึ่งพาเนื่องจากความทุพพลภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้สูงอายุไทยมีแนวโน้มที่จะอายุยืนยาวขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีภาวะการเจ็บป่วย หรือไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้เพิ่มขึ้นตามวัยด้วย[26]

จากแบบแผนการเจ็บป่วยของผู้สูงอายุดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับเหตุที่ผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่ยังเป็นผู้มีรายได้น้อย ยิ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุขาดโอกาสในการได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกันกับกลุ่มอื่นๆ ปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐพึงคำนึงถึงเป็นลำดับต้น โดยต้องมีการปฏิรูประบบสาธารณสุขให้ทันกับอุปสงค์ที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งมีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุข รวมถึงบริการต่างๆของรัฐได้อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุวัยปลายหรือกลุ่มที่มีอายุตั้งแต่ 80 ปี อยู่ในภาวะที่พึ่งตนเองไม่ได้ เช่น ต้องนอนติดเตียงเป็นเวลานานและขาดผู้ดูแล กลุ่มผู้สูงอายุเหล่านี้ย่อมหลุดออกจากระบบการบริการสาธารณะของรัฐไปโดยปริยาย หากไม่มีระบบการจัดบริการทางการแพทย์ในเชิงรุก และการจัดให้มีการบริการอย่างทั่วถึง

---

[25] มนสิการ กาญจนจิตรา, สุภรต์ จรัสสิทธิ์ และ ชื่นฤทัย กาญจนจิตรา, "เกษียณเมื่อไร ให้ใครกำหนด?" *เอกสารประกอบการประชุมประชากรและสังคม เรื่อง "ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย,"* 343-344.

[26] คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552,* [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: http//www.oppo.opp.go.th.

ในปัจจุบัน ประเทศไทยจะมีความพยายามในการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะหรือระบบบริการที่เรียกว่า Long Term Care แต่ก็ยังไม่ปรากฏอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้สูงอายุจำนวนมากที่กำลังจะเข้าสู่ภาวะของการพึ่งพิงต้องนอนติดเตียงหรือกำลังอยู่ในภาวะดังกล่าว ไม่สามารถได้รับบริการที่เหมาะสมได้ ในขณะที่การบริการที่รัฐควรจัดขึ้นคือ ต้องมีการกระจายบริการลงสู่ผู้สูงอายุในบ้านและชุมชน เพราะคนที่เจ็บป่วยไม่สามารถเข้าไปรับบริการในระบบของโรงพยาบาลได้ และภาวะความเจ็บป่วยบางอย่างไม่จำเป็นต้องรับการรักษาพยาบาลเนื่องจากหมอก็บอกว่ารักษาไม่ได้ ต้องหันไปอาศัยการดูแลแบบประคับประคองกันต่อไป ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่นักวิชาการหลายฝ่ายพยายามผลักดันให้เกิดระบบการดูแลระยะยาวของประเทศขึ้น เพื่อรองรับผู้สูงอายุกลุ่มที่ยากลำบาก และกลุ่มที่ขาดผู้ดูแล[27]

ปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุ

การใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุในสังคมไทยเกิดขึ้นทั้งในบริบทของครอบครัว ชุมชนและสังคม รูปแบบการใช้ความรุนแรงประกอบไปด้วยการใช้ความรุนแรงทางร่างกาย จิตใจ และทางเพศ การใช้ความรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่ออารมณ์และจิตใจ การทอดทิ้ง ไม่ให้การดูแลผู้สูงอายุอย่างเพียงพอ รวมถึงการปล่อยให้ผู้สูงอายุอยู่ตาลำพังเป็นเวลานาน นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการทำร้ายผู้สูงอายุในสถานดูแล (Abuse in Nursing Home) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุมักเกิดจากปัจจัยร่วมกันหลายๆ ปัจจัย ทั้งด้านจิตวิทยา ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ รวมถึงปัจจัยด้านจิตใจ และด้านร่างกายของผู้สูงอายุและผู้ทำร้ายด้วย

จากการศึกษาเรื่องการคุ้มครองผู้สูงอายุให้พ้นจากความรุนแรงในครอบครัว พบว่าแนวคิดหนึ่งที่สามารถใช้อธิบายสาเหตุของการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุคือ แนวคิดสถานะทางสังคม (Social Exchange Theory) โดยมองว่าสังคมจะให้ความสนใจกับการวัดคุณค่าของบุคคล หากมองว่าบุคคลใดสามารถให้อะไรตอบแทนกับสังคมได้ สังคมก็จะตอบแทนกับบุคคลนั้นเช่นกัน ในทำนองเดียวกัน สังคมส่วนใหญ่จะให้การการยกย่องผู้ที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และผู้ที่สามารถทำประโยชน์ให้กับสังคม กรณีผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งพาผู้อื่นในการดูแล ก็จะถูกจัดอยู่ในสถานะที่ไม่เป็นที่ต้องการของสังคม ส่งผลทำให้ผู้ดูแลไม่เห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ จนอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในที่สุด[28] อคติในเชิงลบทางอายุเช่นนี้เกิดขึ้นในกรณีของสังคมไทยเช่นกัน แม้ไม่มีการเก็บสถิติของการใช้ความรุนแรงในครอบครัวต่อผู้สูงอายุอย่างเป็นทางการ แต่ก็พบว่ามีการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุอยู่ หากแต่ผู้สูงอายุเหล่านั้นมักเงียบเฉย ด้วยรู้สึกว่าอับอายที่จะบอกให้สังคมรับรู้ว่าตนเองถูกคนในครอบครัวทำร้าย และกลัวว่าจะไม่ได้รับการดูแลจากบุคคลเหล่านั้น

[27] *สัมภาษณ์,* ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 5 กุมภาพันธ์ 2556.

[28] วราห์ เห่งพุ่ม (2549), *โครงการศึกษาวิจัยการคุ้มครองผู้สูงอายุให้พ้นจากการใช้ความรุนแรงในครอบครัว.*

ต่อไปหากมีการแจ้งให้ผู้อื่นรับรู้ ดังนั้น ด้วยตัวปัญหาการใช้ความรุนแรงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่อคติทางอายุ หรือทัศนคติเชิงลบที่ผู้อื่นมีต่อผู้สูงอายุ รวมถึงการเลือกปฏิบัติในชีวิตประจำวันนำไปสู่การใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษาดังกล่าวยังพบอีกว่า กฎหมายที่มีอยู่ช่วยบรรเทาปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะพระราชบัญญัติผู้สูงอายุซึ่งเป็นกฎหมายที่เอื้อต่อปกป้องและคุ้มครองผู้สูงอายุจากการใช้ความรุนแรงในครอบครัว โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความคุ้มครอง การส่งเสริมและสนับสนุนในการทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้ดียิ่งขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองได้ โอกาสที่จะถูกทำร้ายหรือตกเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรงก็จะลดน้อยลง นอกจากนี้การกำหนดมาตรการลดหย่อนทางภาษีก็มีส่วนช่วยลดปัญหาดังกล่าวเช่นกัน เนื่องจากการบรรเทาภาระทางภาษีตอบแทนที่ให้การดูแลผู้สูงอายุ จะช่วยลดความตึงเครียดจากการรับภาระดังกล่าว อันนำไปสู่การลดการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุไปด้วย[29]

ปัญหาบริการสาธารณะไม่เอื้ออำนวยต่อผู้สูงอายุ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายต่างๆ จะให้หลักประกันว่า ผู้สูงอายุต้องได้รับความเสมอภาคเช่นเดียวกับประชากรวัยอื่นๆ และต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ อย่างเป็นธรรมแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริง บริการสาธารณะ โดยเฉพาะถนนหนทาง ยานพาหนะ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่างๆ ไม่ได้ออกแบบให้เอื้อต่อสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถได้รับสิทธิในการใช้หรือเข้าถึงบริการเหล่านี้อย่างเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ตัวอย่างเช่น กรณีของถนน ทางเดินต่างๆ ทั้งในเมืองและชนบทของไทยไม่ได้ออกแบบมาให้เอื้อต่อการเดินทางของผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเมืองทางเท้าที่ต่างระดับและมักมีสิ่งกีดขวาง เช่น ร้านค้า แผงลอยที่ตั้งอยู่อย่างไม่เป็นระเบียบ ยากที่ผู้สูงอายุจะเดินทางไปตามถนนหนทางเหล่านี้ รวมถึง ผู้สูงอายุไม่สามารถใช้บริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ ทั้งบริการขนส่งมวลชน ไม่ว่าจะเป็นรถประจำทาง รถไฟฟ้าหรือรถใต้ดิน เนื่องด้วยตัวยานพาหนะเอง และทางเข้าออกยานพาหนะเหล่านั้นไม่ได้ออกแบบมาเพื่อผู้สูงอายุ

อีกกรณีหนึ่งคือ การออกแบบอาคารสถานที่ต่างๆ ในประเทศไทยยังไม่เอื้อต่อผู้สูงอายุ เช่น สถานที่ราชการบางแห่ง ไม่ได้ออกแบบไว้เพื่อการเข้าถึงของผู้สูงอายุเลย แม้แต่แบบสถานีอนามัยแบบใหม่ที่ทำไว้สูงมากจนยากที่ผู้สูงอายุจะเดินขึ้นบันไดสูงชันขึ้นไปถึงได้ จนในที่สุด บางแห่งต้องมีการประยุกต์ ดัดแปลงกั้นห้องชั้นล่างสำหรับบริการผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการก่อสร้างวัดเพื่อให้ดูโอ่อ่าอลังการ แต่ไม่ได้ออกแบบสร้างเผื่อไว้สำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นกลุ่มผู้ใช้บริการหลักของวัดนั่นเอง[30]

[29] เรื่องเดียวกัน , 28-29.

[30] ปราโมทย์ ประสาทกุล และคณะ (2555), *"ผู้สูงอายุ: คนวงในที่จะถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบ"* หน้า 117-118.

4) ด้านการมีส่วนร่วมทางสังคมและการเมือง

ผลจากการสำรวจข้อมูลประชากรสูงอายุ ปี พ.ศ. 2550 พบว่า ผู้สูงอายุไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม มีเพียงร้อยละ 1.9 ของผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพและได้เข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม และมีเพียงร้อยละ 21 ของผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกของชมรมผู้สูงอายุและได้เข้าร่วมกิจกรรมของชมรม ประเด็นสำคัญคือกิจกรรมที่ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมมากที่สุดกว่าร้อยละ 70 คือ กิจกรรมของชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมรื่นเริงตามเทศกาล เช่น วันผู้สูงอายุ วันสงกรานต์ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นว่าการแสดงบทบาทของผู้สูงอายุในฐานะผู้นำทางความคิดในสังคม หรือความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมและทางการเมืองยังจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มที่มีศักยภาพ และมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่า ในขณะที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ถูกจำกัดบทบาท รวมถึงจำกัดบทบาทของตัวเองให้อยู่แต่ภายในพื้นที่ของครอบครัวเท่านั้น (Domestic Setting)

ทั้งนี้ การถูกจำกัดบทบาทหรือโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมและทางการเมืองของผู้สูงอายุเป็นผลมาจากอคติทางอายุ และความไม่ตระหนักถึงศักยภาพของผู้สูงอายุ รวมทั้งผู้สูงอายุไทยไม่นิยมการเป็นอาสาสมัครทำงานเพื่อสังคม[31] ดังนั้น การสร้างพฤฒิพลัง หรือการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้สังคมจึงกลายเป็นประเด็นที่ท้าทายและควรดำเนินเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ต่อสังคมไม่ว่าในรูปแบบใด ย่อมส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนในสังคมให้ตระหนักถึงคุณค่าผู้สูงอายุในฐานะบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคม อีกทั้งยังส่งผลให้ผู้สูงอายุในสังคมเปลี่ยนทัศนคติต่อตัวเอง และเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางสังคมและทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

3.3 เด็ก: ภาพรวมของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติและภาพรวมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อเด็กในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติที่ได้ลงนามรับรองในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก นั่นหมายถึง ประเทศไทยยอมรับที่จะปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนในประเทศไทยนั้นมีอยู่หลายฉบับ โดยทุกฉบับมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของเด็ก ทั้งสิทธิทางชีวิต เสรีภาพ ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลรวมทั้งสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่า

[31] คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564).* 2552 หน้า 27

ด้วยสิทธิเด็กอยู่หลายมาตรา และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่ให้การคุ้มครองสิทธิเด็กไว้อย่างชัดเจน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ล้วนมีมาตรการการปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใดก็ตาม ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยจะต้องให้ความสำคัญกับเด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

3.3.1 ภาพรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาสิทธิเด็กที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายแม่บทและกฎหมายย่อยต่าง ๆ

กฎหมายสูงสุด: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กจากการเลือกปฏิบัติในหลายด้าน ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป (มาตรา 4) ได้บัญญัติว่าบุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยเจตนารมณ์ของมาตรา 4 เพื่อวางหลักทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพอื่น และความเสมอภาคของบุคคล การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลเป็นไปตามที่มีบัญญัติในปฏิญญาสากลหรืออนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้นๆ จะเป็นคนสัญชาติไทยหรือไม่ เช่น คนต่างด้าว คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ชนกลุ่มน้อย ในฐานะที่เป็นมนุษย์และอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร ย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับชนชาวไทย เพียงแต่บุคคลดังกล่าวจะกล่าวอ้างสิทธิตามกฎหมายทำนองเดียวกับชนชาวไทยไม่ได้

ดังนั้น เด็กที่เกิดแต่บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิมีชีวิตอยู่รอด มีสิทธิได้รับการบันทึกการเกิดเพื่อให้ปรากฏตัวตน มีสิทธิได้รับการดูแลขั้นพื้นฐานตามสมควร รวมถึงเด็กที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ปรากฏว่าบิดาหรือมารดาว่าเป็นบุคคลใด ย่อมได้รับความคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และมีสิทธิได้รับการดูแลขั้นพื้นฐาน รวมทั้งรับรองสถานภาพด้วย[32]

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค(มาตรา 30) บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างโดยเฉพาะด้านอายุ จะกระทำไม่ได้ หรือแม้แต่ในกรณีเป็นเด็กเหมือนกัน หากแต่มีความแตกต่างทางด้านถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ ความพิการ สภาพทาง

[32] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2555), *สิทธิเด็กตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.*

ร่างกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เด็กทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเช่นเดียวกัน (มาตรา 30 วรรค 2)

เด็กและเยาวชนยังได้รับความคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และสิทธิในการศึกษา โดยได้กำหนดไว้ใน **ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม** (มาตรา 40) เด็กย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ สำหรับการสร้างความเท่าเทียมกันด้านศึกษา เด็กทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธินี้ โดยใน **ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา** (มาตรา 49) บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้ที่อยู่ในสภาวะยากลำบากต้องได้รับสิทธิดังกล่าวและได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

นอกจากนี้ เนื่องจากเด็กและเยาวชนเป็นกลุ่มที่มีความอ่อนแอจึงควรได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลทั่วไป ดังนั้นใน **ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและบริการสาธารณะจากรัฐ** (มาตรา 52) ได้กำหนดให้เด็กและเยาวชนมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญาตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ สิทธิได้รับการปกป้องคุ้มครองจากความรุนแรงทั้งปวงไม่ว่าจากครอบครัวหรือสังคม และสิทธิการมีส่วนร่วมตามสมควรแก่วัยในกิจกรรมที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับตน นอกจากนี้ เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลย่อมมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐเช่นกัน

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้บัญญัติถึงการห้ามแทรกแซงและจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชนและบุคคลในครอบครัว ในด้านความเป็นอยู่ส่วนตัว ความสัมพันธ์ภายในครอบครัว และความเป็นสถาบันครอบครัวที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครอง เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้เฉพาะ เพื่อสงวนและรักษาสถานะของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น เช่น การแทรกแซงสถาบันครอบครัวเพื่อประโยชน์สูงสุดในการคุ้มครองเด็กหรือบุคคลที่ถูกกระทำรุนแรงในครอบครัว หรือแทรกแซง เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ หรือให้คำปรึกษาแนะนำแก่ครอบครัวที่ประสบปัญหาทางสังคม เป็นต้น (มาตรา 52 วรรค 3)

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม เพื่อการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน รัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนเพื่อให้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา การอบรมเลี้ยงดูและการศึกษาปฐมวัย เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว รวมถึงความเสมอภาคหญิงชาย อีกทั้ง มีการพัฒนาคุณภาพและจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานทุกระดับและทุกรูปแบบ โดยต้องจัดให้มีแผนและกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษา รวมทั้งพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก โดยเน้นการเสริมสร้างคุณภาพของผู้เรียนให้ประกอบไปด้วยความมีวินัย มีจิตอันเป็นสาธารณะ และยึดมั่นในอุดมการณ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ ใน **ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ** (มาตรา 84 (7)) ได้บัญญัติถึงการคุ้มครองเด็กในฐานะเป็น “แรงงานเด็ก” ไว้ด้วย

หากพิจารณาเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิเด็กในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 แม้จะมีฐานคิดในการคุ้มครองสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเช่นเดียวกัน หากแต่พบว่าในรัฐธรรมฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กมากกว่า โดยเพิ่มการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมให้เด็กได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม (มาตรา 40) รวมถึงยังเพิ่มการคุ้มครองแก่เด็กเยาวชน และบุคคลในครอบครัวให้ได้รับหลักประกันในการอยู่รอด และห้ามแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิเด็ก เยาวชนและบุคคลในครอบครัว เพื่อสงวนและรักษาสถานะของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น และให้ความคุ้มครองเด็กในกรณีที่ไม่มีผู้ดูแลให้ได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 52)

กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับเด็ก

เด็กเป็นภาวะของสถานภาพบุคคล ที่ถูกกำหนดฐานะทางกฎหมายให้เป็นผู้เยาว์ โดยใช้ฐานของความสามารถในการคิดและการกระทำที่สามารถจะรับรองหรือไม่รับรองโดยกฎหมาย (นิติภาวะ) ตามมาตราที่ 19 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และจะบรรลุภาวะเมื่อมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์” ดังนั้น การกระทำของเด็กหรือผู้เยาว์จึงถูกกฎหมายกำหนดไว้แตกต่างจากผู้ใหญ่ หรือผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว การจำกัดขอบเขตของการกระทำมีเจตนาเพื่อปกป้องและคุ้มครองเด็กโดยเชื่อว่าเด็กเป็นผู้มีความสามารถไม่บริบูรณ์ ยังมีกฎหมายอีกจำนวนมากที่อ้างอิงความเป็นเด็กหรือผู้เยาว์ตามกฎหมายนี้ในการบัญญัติสาระต่างๆ ทั้งการให้ความคุ้มครอง การให้ประโยชน์ และการส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก จนบางครั้งทำให้มีการได้เปรียบหรือได้ประโยชน์จากการเป็นเด็กหรือผู้เยาว์อย่างมาก

การพิจารณาลงโทษเด็ก กฎหมายมีบทบัญญัติให้ลงโทษน้อยกว่าผู้ใหญ่ หรือบางกรณีไม่ต้องรับโทษเลย จะเห็นได้ว่าสังคมมนุษย์มีความอาทรและต้องการปกป้องดูแลเด็กที่เป็นผู้เยาว์อย่างเต็มที่

กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับเด็กโดยตรง

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มีเนื้อหาครอบคลุมการดูแลเด็กทุกด้านให้รอดพ้นจากการถูกข่มเหงรังแกไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย จิตใจ ละเลยทอดทิ้งเด็ก ล่วงเกินทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม และการค้าเด็กไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใดก็ตาม จุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้คือ การดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็ก ซึ่งหมายถึงการคุ้มครองเด็กทุกคน[33]

พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความคุ้มครองเด็กอย่างครอบคลุมทุกด้าน โดยเด็กทุกคนต้องได้รับการดูแลจากผู้ปกครองอย่างไม่มีการเลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ (มาตรา 22) ทั้งนี้เด็กต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และพัฒนาอย่างเหมาะสม และต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 23) แม้แต่ในเด็กที่ประสบปัญหาได้รับการเลี้ยงดูโดยมิชอบหรือตกอยู่ในสภาพยากลำบาก รัฐต้องจัดให้เด็กได้รับการสงเคราะห์ตามวิธีการที่เหมาะสม เช่น ส่งเด็กเข้าสู่สถานแรกรับหรือสถานพัฒนาและฟื้นฟู เพื่อเตรียมความพร้อมให้เด็กสามารถกลับมาดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขในสังคมต่อไป (มาตรา 33)

การคุ้มครองเด็กจากการถูกกระทำความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ เช่น ห้ามมิให้ผู้ปกครองทอดทิ้งเด็กไว้ในสถานรับเลี้ยงเด็กหรือสถานพยาบาลหรือไว้กับบุคคลที่รับจ้างเลี้ยงเด็กหรือที่สาธารณะหรือสถานที่ใดๆ โดยเจตนาที่จะไม่รับเด็กกลับคืน (มาตรา 25 (1)) หรือละทิ้งเด็กไว้ ณ สถานที่ใดๆ โดยไม่จัดให้มีการป้องกันดูแลสวัสดิภาพหรือให้การเลี้ยงดูที่เหมาะสม (มาตรา 25 (2)) หรือจงใจหรือละเลยไม่ให้สิ่งที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตหรือสุขภาพอนามัยจนน่าจะเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก (มาตรา 25 (2)) การจงใจหรือละเลยไม่ให้สิ่งที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตหรือการรักษาพยาบาลแก่เด็ก จนอาจจะนำไปสู่การเกิดอันตรายต่อร่างกายและจิตใจของเด็ก การใช้เด็กกระทำสิ่งผิดกฎหมาย การล่วงละเมิดทางเพศเด็ก การแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก โดยการบังคับให้เด็กเป็นขอทาน หรือเร่ร่อน (มาตรา 26)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดูแลเด็กระหว่างรัฐกับครอบครัว กล่าวคือ ในกรณีผู้ปกครองตกอยู่ในสภาพไม่อาจให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรม สั่งสอน และพัฒนาเด็กได้ไม่

[33] สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพยงค์ศรี ขันธิกุล 2546), “มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เฉพาะสตรีและเด็ก”. *เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์,* วันที่ 29-30 พฤศจิกายน. หน้า 27.

ว่าด้วยเหตุใด หรือผู้ปกครองกระทำการใดอันน่าจะเกิดอันตรายต่อสวัสดิภาพหรือขัดขวางต่อความเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็กหรือให้การเลี้ยงดูโดยมิชอบ หรือมีเหตุจำเป็นอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก หรือป้องกันมิให้เด็กได้รับอันตรายหรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รัฐมีหน้าที่ต้องเข้าไปให้การสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก (มาตรา 28)

ด้วยเหตุที่เด็กยังไม่สามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กจึงกำหนดหน้าที่ของผู้พบเห็นหรือประสบพฤติการณ์ที่มีการกระทำทารุณต่อเด็กให้รีบแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งเหตุแล้วต้องแยกตัวเด็กออกจากครอบครัวที่พฤติกรรมทารุณกรรมเด็กเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กโดยเร็วที่สุด และกฎหมายก็บัญญัติคุ้มครองผู้แจ้งเหตุที่กระทำโดยสุจริตให้ได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งทางอาญาหรือทางปกครองแต่อย่างใด (มาตรา 29)

ตามมาตรา 30 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้รัฐมีอำนาจในการกำหนดมาตราการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก จึงมีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อเด็กที่มีความด้อยสิทธิในสังคมให้รับการสงเคราะห์เพื่อส่งเสริมให้เด็กเหล่านั้นมีโอกาสที่เท่าเทียมกับเด็กโดยปกติทั่วไป ซึ่งเด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ เด็กเร่ร่อนหรือเด็กกำพร้า เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดหลง เด็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดูได้ (เช่น เด็กติดผู้ต้องขัง เป็นต้น) เด็กที่ผู้ปกครองมีพฤติกรรมหรือประกอบอาชีพไม่เหมาะสมอันอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็ก เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูโดยมิชอบ ถูกแสวงประโยชน์และทารุณกรรมจากผู้เลี้ยงดู เด็กพิการและเด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก (มาตรา 32)

นอกจากนี้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นความก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็ก เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการให้ความคุ้มครองและพัฒนาแรงงานเด็กในฐานะเด็กคนหนึ่ง นอกจากมุมมองของการเป็นแรงงานที่มุ่งเน้นเรื่องการจ้างงานและสภาพการทำงาน โดยมีบทบัญญัติให้นายจ้างมีฐานะเป็นผู้ปกครองของแรงงานเด็กด้วย ทำให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องดูแลลูกจ้างเด็กตามที่กฎหมายกำหนดนอกเหนือจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ บัญญัติให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่ในการพัฒนาเด็กและเยาวชน รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่อาจมีผลกระทบในทางลบต่อเด็กและเยาวชน และกำหนดให้เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิในการได้รับการศึกษา และได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพสูง

สุดตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 6 (2)) โดยเฉพาะเด็กพิการ เด็กที่มีข้อจำกัดทางการเรียนรู้ และเด็กที่มีความสามารถพิเศษ มีสิทธิในการได้รับการศึกษาที่รัฐจัดให้เป็นพิเศษที่เหมาะสมกับลักษณะเด็กประเภทนั้นๆ (มาตรา 6 (3))

สำหรับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะอื่นๆ ของรัฐ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้เด็กและเยาวชนมีสิทธิในการรับบริการทางการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานสูงสุดเท่าที่มีการให้บริการทางด้านนี้ รวมถึงเด็กมีสิทธิในการเล่น มีเวลาพักผ่อน และเข้าร่วมกิจกรรมการละเล่นทางนันทนาการที่เหมาะสมตามวัยของเด็กและเยาวชน และการมีส่วนร่วมอย่างเสรีในทางวัฒนธรรมและศิลปะ (มาตรา 6 (4,5))

ตามพระราชบัญญัตินี้ เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนรับรองการเกิด สิทธิในการได้รับการพัฒนาและการยอมรับ ตลอดจนได้รับการคุ้มครองและโอกาสในการมีส่วนร่วมตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนาและวัฒนธรรม การศึกษาอบรม ความคิดเห็นทางการเมือง การเกิดหรือสถานะอื่นของเด็กและเยาวชน บิดามารดา หรือผู้ปกครอง (มาตรา 7)

กฎหมายแม่บทที่ปรากฏประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเด็ก

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับครอบคลุมถึงแรงงานทุกคน สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก คือ ในหมวด 4 การใช้แรงงานเด็ก (มาตรา 44-52) ถือว่าเป็นการคุ้มครองแรงงานส่วนที่มีมาตรฐานก้าวหน้าที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับหมวดอื่นๆ อีกทั้ง มีความใกล้เคียงกับมาตรฐานสากลโลก ที่ทุกฝ่ายต่างตระหนักร่วมกันแล้วว่า การจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมทางสังคม เนื่องจากเด็กเหล่านี้ควรมีโอกาสศึกษาเล่าเรียนอย่างเต็มที่ก่อนเข้าสู่ตลาดการจ้างงาน และเพื่อสอดคล้องกับเงื่อนไขทางสังคม ในกระแสการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศด้วย[34]

สาระสำคัญของการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีดังนี้

- กำหนดอายุขั้นต่ำของเด็กที่จะทำงานได้ โดยห้ามมิให้มีการจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เข้าทำงาน (มาตรา 44)

[34] บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2542: 49.

- กำหนดให้ต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานหากมีการจ้างลูกจ้างที่เป็นเด็กภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน (มาตรา 45)
- การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานและสภาพการทำงาน โดยกำหนดเวลาทำงาน ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก ประเภทของงาน และสถานที่ในการทำงาน (มาตรา 46-50)
- การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับรายได้ของเด็ก โดยกำหนดให้จ่ายค่าจ้างกับตัวเด็กเท่านั้น หรือหากมีการจ่ายไปให้กับผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นบิดามารดาหรือผู้ปกครองล่วงหน้าก่อนมีการจ้าง นายจ้างก็ไม่สามารถจะนำเงินหรือประโยชน์ตอบแทนดังกล่าว มาหักจากค่าจ้าง ซึ่งจะต้องจ่ายให้ลูกจ้างเด็กได้ (มาตรา 51) ลูกจ้างเด็กมีสิทธิได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้ รวมถึงได้รับค่าจ้างในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และวันลาป่วย
- การให้ความคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาเพื่อพัฒนา ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการทำงานของลูกจ้างเด็ก (มาตรา 52)
- การให้ความคุ้มครองจากการถูกเอาเปรียบทางเพศ โดยห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงานหรือผู้ตรวจงาน ล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิงหรือเด็ก (มาตรา 16)

นอกจากนี้ กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองไปยังลูกจ้างที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ[35]บางประเภทงานด้วย คือ ธุรกิจที่จ้างแรงงานแบบเหมาค่าแรง และงานรับใช้ในบ้าน โดยในกรณีแรกนั้นมีการเพิ่มหลักการใหม่ของคำว่า “นายจ้าง” ให้ครอบคลุมถึงกรณีจ้างแรงงานแบบรับเหมาค่าแรง เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงความเป็นนายจ้างของผู้ประกอบกิจการประเภทดังกล่าว ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 5(3) ว่า

“ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการได้ว่าจ้างด้วยวิธีเหมาค่าแรง โดยมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด รับช่วงไปควบคุมดูแลการทำงานและรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างอีกทอดหนึ่งก็ดี มอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงาน อันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางานก็ดี โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการ ให้ถือว่าผู้ประกอบกิจการเป็นนายจ้างของลูกจ้างดังกล่าวด้วย”

เพราะฉะนั้น ทั้งลูกจ้างเด็กและผู้ใหญ่ในกระบวนการจ้างงานแบบเหมาค่าแรง ที่เจ้าของกิจการได้แบ่งงานบางส่วนในกระบวนการผลิต หรือธุรกิจในความรับผิดชอบ ให้บุคคลอื่นจัดหาเฉพาะลูกจ้างเข้ามาทำงานโดยใช้วัตถุดิบ อุปกรณ์เครื่องมือในการทำงานของเข้าของกิจการทั้งสิ้น โดยเจ้าของกิจการจะจ่าย

[35] เศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง ธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็ก ลงทุนน้อยเน้นการใช้แรงงานคนมากกว่าเครื่องจักร ไม่มีรูปแบบและกฎเกณฑ์ในการจ้างงานที่แน่นอน รวมถึงไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย

ค่าแรงเหมาให้ผู้จัดหาลูกจ้างไปแบ่งจ่ายกันเอง ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้างโดยตรงคือเจ้าของกิจการ ดังนั้น จึงต้องรับผิดชอบในฐานะนายจ้างของลูกจ้างที่มีผู้จัดหามาทำงานด้วย[36]

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แนวคิดการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญให้เกิดความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐต้องจัดการศึกษาโดยให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 10 วรรค 1)

ทั้งนี้ รัฐต้องจัดให้บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ (มาตรา 10 วรรค 2) ในขณะที่บิดามารดา หรือผู้ปกครองก็มีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับ ตลอดจนให้ได้รับการศึกษา นอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว (มาตรา 11)

ทั้งนี้ ในการลงทุนด้านการศึกษา รัฐมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน (มาตรา 60 (1)) รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสม และสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่ม โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม (มาตรา 60 (3))

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ยังเน้นหลักในการจัดการศึกษาโดยต้องทำให้เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มีการพัฒนาสาระและการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 8) รัฐต้องเร่งส่งเสริมการดำเนินงาน และการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การกีฬาและนันทนาการ แหล่งข้อมูล และแหล่งการเรียนรู้อื่นอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ (มาตรา 25)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายและพยานเฉพาะที่เป็น**เด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี**ในการดำเนินคดีทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด โดยมีแนวปฏิบัติในกระบวนการถามปากคำและ

[36] บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2542: 49.

สืบพยานสำหรับเด็กเป็นพิเศษเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะและความต้องการทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็ก ซึ่งมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากผู้เสียหายและพยานที่เป็นผู้ใหญ่ ดังนี้

1) ในการสอบปากคำเด็กในฐานะเป็นผู้เสียหายหรือพยาน ในกรณีที่คดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป หรือในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีและผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กร้องขอ หรือในคดีทำร้ายร่างกายเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี จะต้องมีการจัดห้องสอบสวนที่เหมาะสมแยกเป็นสัดส่วน และจัดให้มีนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการสอบถามปากคำจากเด็กด้วย (มาตรา 133 ทวิ)

2) การชี้ตัวผู้กระทำความผิดจำต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาเห็นตัวผู้เสียหายหรือพยาน และต้องจัดให้มีนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วย (มาตรา 133 ตรี) และในกรณีที่เด็กกระทำความผิดรัฐจะต้องจัดหาทนายความให้ด้วย (มาตรา 134 ทวิ)

3) หากมีการสืบพยานเด็กโดยบันทึกภาพและเสียงไปยังห้องพิจารณาคดี โดยในการซักถาม ถามค้าน หรือถามติงจะต้องกระทำโดยผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ และในกรณีที่พยานไม่สามารถมาเบิกความได้ ก็สามารถนำสื่อภาพและเสียงที่ได้บันทึกไว้มาใช้เหมือนเป็นคำเบิกความของพยาน (มาตรา 172 ตรี) ซึ่งในบทบัญญัตินี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกรณีของเด็กต่างชาติที่มีเหตุต้องกลับบ้านก่อนที่จะมีการดำเนินคดี หรือเด็กที่ติดตามตัวได้ยาก

พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ผู้ปกครองต้องส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา (มาตรา 6) โดย “เด็ก” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจนถึงอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่เด็กที่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับแล้ว อีกทั้ง กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา จัดการศึกษาเป็นพิเศษสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการหรือทุพลภาพ หรือเด็กซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส หรือเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการศึกษาภาคบังคับด้วยรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม รวมทั้งการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดตามความจำเป็นเพื่อประกันโอกาสและความเสมอภาค ในการได้รับการศึกษาภาคบังคับ (มาตรา 12)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

ความรุนแรงในครอบครัวเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเด็กโดยตรง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ เพื่อแก้ปัญหาคือ กำหนดให้มีวิธีการช่วยเหลือผู้ถูกกระทำ มีการบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ และให้ผู้พบเห็นการกระทำความรุนแรงในครอบครัวมีหน้าที่แจ้ง

เหตุต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มีบทบัญญัติลงโทษผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวและ รวมทั้งมีบทบัญญัติที่ห้ามการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเรื่องความรุนแรงในครอบครัวต่อสาธารณะ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกตราขึ้นใหม่เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ยังไม่ได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มิได้จำกัดแค่เฉพาะหญิงและเด็กและกระทำการด้วยวิธีการที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณี เป็นต้น พระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเด็ก โดยห้ามผู้ใดดำเนินการเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบกับเด็ก ทั้งในลักษณะของการเป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล รวมถึงการเป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นเป็นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และต้องได้รับโทษตามกฎหมาย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ยังได้กำหนดให้มีระบบช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ครอบคลุมทั้งด้านปัจจัย 4 และการบำบัดฟื้นฟูทั้งร่างกายและจิตใจในลักษณะของทีมสหวิชาชีพ รวมถึงกำหนดให้มีการสร้างกลไกในระดับต่างๆ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเด็ก คือ **หมวด 4 ความปลอดภัยในการทำงาน** (มาตรา 120) กำหนดการคุ้มครองโดยห้ามหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปีที่รับงานไปทำที่บ้านที่มีลักษณะงานอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย

กฎหมายลูกที่เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก

กฎกระทรวงว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก

การประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 (มาตรา 22 วรรค 2) เพื่อระบุเนื้อหาในรายละเอียดว่าการกระทำใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็ก ซึ่งในส่วนของการกระทำเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กให้พิจารณาตามลักษณะเฉพาะตัวของเด็กแต่ละคน รวมถึงความเหมาะสม ความต้องการ และความจำเป็นของเด็ก กฎกระทรวง

ฉบับนี้ ยังมีสาระสำคัญครอบคลุมการคุ้มครองสิทธิเพื่อประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็กทั้งในด้านร่างกาย สุขภาพอนามัย การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการรักษาพยาบาล การพักผ่อนและนันทนาการ รวมถึงการพัฒนาทางสติปัญญา และการพัฒนาทางจิตใจและอารมณ์ นอกจากนี้ เด็กต้องได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก และเป็นการศึกษาตามความสามารถของเด็ก มีการเตรียมความพร้อมเพื่อประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับความถนัด ความสามารถ เพศ และวัยในอนาคต

กฎกระทรวงฯ ยังได้ระบุถึงการคุ้มครองเด็กให้พ้นจากการใช้ความรุนแรง การถูกทำร้าย การล่วงเกินทางเพศการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และการถูกทอดทิ้ง รวมถึงการคุ้มครองเด็กให้พ้นจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในทางเศรษฐกิจ และการทำงานหรือกิจการใดที่น่าจะเป็นการเสี่ยงอันตรายเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือเป็นการขัดขวางการศึกษาของเด็ก หรือขัดขวางการพัฒนาทางร่างกาย สมองจิตใจ ศีลธรรม และสังคมของเด็ก

สำหรับกลุ่มเด็กผู้ด้อยโอกาส เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กพิการ หรือเด็กที่อยู่ในสภาวะที่จะต้องได้รับการสงเคราะห์ ต้องได้รับการสงเคราะห์และช่วยเหลืออย่างเหมาะสม รัฐต้องสร้างหลักประกันให้เด็กทุกคนได้รับโอกาสเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ในสังคม ทั้งภาครัฐและเอกชน

ในส่วนของการคุ้มครองเด็กจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม กฎกระทรวงฯ นี้ ได้ระบุถึงการปฏิบัติต่อเด็กโดยไม่เท่าเทียมกัน ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมือง ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็ก นอกจากนี้ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็ก ยังหมายความรวมถึง การปฏิบัติใดๆ ต่อเด็กที่แม้จะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับบุคคลอื่นและผู้ปฏิบัติไม่ได้มีเจตนาเลือกปฏิบัติหรือเจตนากลั่นแกล้งผู้ได้รับผลร้ายหรือผลกระทบก็ตาม แต่มีผลทำให้เกิดความแตกต่างกันต่อเด็กบางคนหรือบางกลุ่มอย่างชัดเจน

สำหรับข้อยกเว้นที่ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก คือ การเลือกปฏิบัติด้วยมีเหตุผลทางหลักวิชาการ วิทยาศาสตร์ ความเชื่อทางศาสนา จารีตประเพณีและวัฒนธรรม ลักษณะเฉพาะตัวของเด็กหรือเหตุผลอันสมควรประการอื่น

นโยบายและแผนของรัฐที่เกี่ยวกับเด็ก

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอแนวคิดในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีภูมิคุ้มกันในการดำรงชีวิตและปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคศตวรรษที่ 21 โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างคุณลักษณะคนให้มีจิตสาธารณะ โดยเฉพาะการเริ่ม

สร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ในวัยเด็กอันเนื่องมาจากความตระหนักในเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในยุคที่มีโครงสร้างประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากภาวะเจริญพันธุ์ของสตรีไทยที่ลดลงต่ำ ขณะเดียวกันคนไทยส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจด้านอนามัยการเจริญพันธุ์ที่ถูกต้องและเหมาะสม ทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างปริมาณและคุณภาพของประชากร อันจะส่งผลให้ประเทศไทยอาจประสบปัญหาภาวะขาดแคลนกำลังแรงงานที่มีคุณภาพในอนาคตประเทศ

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพประชากร และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้เด็กทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียมเพื่อประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์จากทุนมนุษย์ที่มีอยู่ได้อย่างสูงสุด ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก มีดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยควบคู่กับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง เน้นการจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยการพัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีช่องทางการเข้าถึงอย่างหลากหลาย โดยเฉพาะระบบบริการสาธารณสุขและการศึกษาขั้นพื้นฐาน สวัสดิการสังคม และกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างโอกาสให้กลุ่มด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างเจตคติด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย เพื่อให้เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปทั้งผู้หญิงและผู้ชายมีเจตคติบนพื้นฐานของความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย

2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนทุกช่วงวัยให้เข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยเริ่มตั้งแต่การส่งเสริมอนามัยการเจริญพันธุ์ที่เหมาะสมในทุกช่วงวัยอย่างทั่วถึงให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ รวมทั้งกำหนดมาตรการที่เอื้อต่อการมีบุตรเพิ่มขึ้นอย่างมีคุณภาพทั้งในด้านภาษีและสวัสดิการในการเลี้ยงดูบุตร จากนั้นจึงเน้นการการพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และเริ่มจากการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นองค์รวมทั้งด้านสติปัญญา อารมณ์ คุณธรรม และจริยธรรม ส่วนเด็กในวัยเรียนต้องได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ทางวิชาการ และสติปัญญาทางอารมณ์ที่เข้มแข็งสามารถศึกษาหาความรู้และต่อยอดองค์ความรู้ได้ด้วยตนเอง และสุดท้ายคือ ต้องสร้างโอกาสการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องให้คนทุกกลุ่มทุกวัยสามารถเข้าถึงแหล่งเรียนรู้และองค์ความรู้ที่หลากหลาย ทั้งที่เป็นวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และองค์ความรู้ใหม่

รัฐต้องให้ความสำคัญกับการสร้างโอกาสในการเรียนรู้และการพัฒนาคนทุกคนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเด็กเยาวชนและประชาชนที่อยู่นอกระบบ ทั้งที่เป็นเด็กในวัยเรียนที่ออกกลางคัน เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส เพื่อส่งต่อเข้าสู่ระบบการศึกษาหรือให้ได้เรียนรู้ตามศักยภาพและตามสภาพแวดล้อม รวมทั้ง

ประชาชนที่ต้องการทักษะเพิ่มเติมในการประกอบสัมมาอาชีพ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในระดับจังหวัดและในระดับท้องถิ่นในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่อยู่นอกระบบและการบริหารจัดการให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559

แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเด็กและเยาวชนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 โดยมุ่งให้เด็กและเยาวชนทุกคนจำเป็นต้องได้รับการเอาใจใส่และดูแลอย่างเหมาะสมและรอบด้านในแต่ละช่วงวัยจากพ่อแม่ ผู้ดูแล ชุมชน และสังคมด้วยความรู้ที่หลากหลายแบบสหวิชาชีพ รวมทั้งต้องใช้ทักษะและเจตคติที่เห็นคุณค่าของเด็กและเยาวชน โดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่คำนึงถึงความเท่าเทียมเป็นธรรม และการมีส่วนร่วม

แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติประกอบไปด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลัก ซึ่งยุทธศาสตร์ที่ปรากฏเนื้อหาเกี่ยวข้องการการคุ้มครองสิทธิเด็กจากการเลือกปฏิบัติมี 2 ยุทธศาสตร์ด้วยกัน คือ

1) ยุทธศาสตร์การสร้างภูมิคุ้มครองในการดำรงชีวิตของเด็กและเยาวชน โดยส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้รับการพัฒนาทั้งกาย ใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคมและมีพฤติกรรมเหมาะสมตามวัย มีมาตรการเสริมสร้างความเข้าใจในปัญหาและความต้องการของเด็กและเยาวชน โดยส่งเสริมให้พ่อ แม่ และผู้เลี้ยงดูเด็ก รวมถึงผู้ดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งภาครัฐ เอกชน มีความรู้ ความเข้าใจพัฒนาการของเด็ก และได้รับการฝึกให้มีทักษะ มีทัศนคติในการทำหน้าที่เลี้ยงดูเด็กให้เหมาะสมตามความจำเป็นและความต้องการโดยเฉพาะความสัมพันธ์เชิงบวกซึ่งจะช่วยลดอคติที่มีต่อเด็ก ในขณะเดียวกัน ก็ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนได้ค้นพบตนเอง โดยรู้ความต้องการความถนัด และศักยภาพของตนเองอย่างแท้จริง พร้อมทั้งพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถเลือกรับเทคโนโลยีนำมาพัฒนายกระดับความรู้ การเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีงามในครอบครัว และสามารถเชื่อมต่อกับเครือข่ายภายนอกอย่างสร้างสรรค์

2) ยุทธศาสตร์การคุ้มครองและพัฒนาเด็กที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษ และเด็กพิเศษ มุ่งให้เด็กที่มีความต้องการการคุ้มครองพิเศษและเด็กพิเศษ ได้รับการคุ้มครองและพัฒนาทั้งกาย ใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม เต็มตามศักยภาพ โดยเริ่มจากการสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว มีการพัฒนาความรู้และทักษะในการเลี้ยงลูกให้แก่ครอบครัวที่มีเด็กที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษ ส่งเสริมให้ครอบครัวทำหน้าที่ป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง และพัฒนาเด็กอย่างเหมาะสมถูกวิธี

ยุทธศาสตร์ที่ 2 นี้ ยังเน้นมาตรการพัฒนาบริการพื้นฐานที่จำเป็นและมีคุณภาพสำหรับเด็กทุกคน โดยเฉพาะเด็กที่มีความต้องการเป็นพิเศษ หรือกลุ่มเด็กพิเศษ โดยสร้างระบบคุ้มครองเด็กที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษเชิงรุกให้เป็นรูปธรรมโดยมีกลไกระดับพื้นที่ ให้บริการคำแนะนำปรึกษา การบำบัด ฟื้นฟูเด็ก ครอบครัว และผู้กระทำต่อเด็กมีบ้านพักชั่วคราว โดยการทำงานของสหวิชาชีพ การมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชน ในด้านการศึกษา ต้องมีการจัดบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กที่มีความต้องการพิเศษ เด็กที่ต้องการการคุ้มครองพิเศษ เด็กที่มีความสามารถหรือถนัดพิเศษ เพื่อให้เด็กเหล่านี้สามารถพัฒนาเต็มตามศักยภาพของตน

นอกจากนี้ มีการกำหนดมาตรการเฉพาะกลุ่มเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการ และการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด อาทิ กลุ่มเด็กที่ถูกกระทบจากปัจจัยด้านรัฐเป็นหลัก ได้แก่ เด็กพลัดถิ่น เด็กลูกแรงงานต่างชาติ เด็กชาวเขา เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กไม่มีสัญชาติ และเด็กไม่มีหลักฐานการเกิด ยุทธศาสตร์นี้กำหนดให้มีการจดทะเบียนการเกิด ออกใบรับรองการเกิดให้เด็กที่ยังไม่มีสัญชาติและเด็กที่ไม่มีใบรับรองการเกิดทุกคน เพื่อเป็นหลักฐานอันเป็นประโยชน์สำหรับเด็ก รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้เด็กเหล่านี้ได้รับบริการพื้นฐานทางสังคม

นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการพัฒนาเด็กตามแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” (พ.ศ. 2550 - 2559)

ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 54 เมื่อปี พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้จัดประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยพิเศษ สมัยที่ 27 ระหว่างวันที่ 8-10 พฤษภาคม 2545 ณ นครนิวยอร์ก ว่าด้วยเรื่องเด็ก (United Nations General Assembly Special Session on Children หรือ UNGASS) เพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามปฏิญญาระดับโลกว่าด้วยความอยู่รอด การปกป้อง และการพัฒนาเด็ก (World Declaration on Survival, Protection and Development of Children) ที่ประเทศต่าง ๆ ได้ตกลงกันไว้เมื่อปี พ.ศ. 2533 ซึ่งผลจากการประชุมนี้ประเทศสมาชิกได้ให้การรับรอง**เอกสารแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” (A World Fit for Children)** ซึ่งตกลงกันว่าให้เป็นแนวทางการดำเนินงานเพื่อเด็กในช่วงทศวรรษหน้าและมีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกต้องนำแนวทางดังกล่าวมาจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ (National Plan of Action) รวมทั้งดำเนินงานตามแผนฯในประเทศของตน

สำหรับประเทศไทยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 ให้สนับสนุนการดำเนินงานตามเอกสารแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” โดยจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ช่วง (ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2550 - 2552 ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2553 - 2556 ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2557 - 2559) เน้นความสำคัญในการพัฒนาและคุ้มครองเด็กใน 4 เรื่องหลัก คือ การส่งเสริมคุณภาพชีวิต

การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ การปกป้องเด็กจากการถูกละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์และความรุนแรง และการต่อต้าน เอชไอวี/เอดส์

สาระสำคัญของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิให้เด็กทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม โดยในยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตของเด็กกำหนดให้**เด็กทุกคน**ต้องได้รับความรู้และการฝึกทักษะให้มีร่างกายแข็งแรง มีโภชนาการดีถูกต้องตามหลักวิชามีสุขภาพดี โดยรวมสุขภาพในช่องปาก สุขภาพสายตา และการได้ยิน รัฐต้องจัดบริการและดูแลให้มีบริการด้านสุขภาพกายและจิตที่เด็กเข้าถึงได้สะดวกทุกคน **รวมถึงมีการรณรงค์**และสร้างเสริมการเชื่อมโยงระหว่างสุขภาพเด็กและการพัฒนาสติปัญญา อารมณ์ สังคมและจริยธรรมโดยเฉพาะเรื่องการเรียนรู้

ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างความปลอดภัยและป้องกันการบาดเจ็บในเด็ก กำหนดให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผล อาทิ ที่เกี่ยวกับการควบคุมความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวกับเด็ก กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นเด็กกฎหมายควบคุมอาคารที่คำนึงถึงเด็กเป็นสำคัญ กฎหมายจราจรและขนส่งที่คำนึงถึงความปลอดภัยของเด็กฯลฯ รวมทั้งมาตรการทางภาษีและสิทธิประโยชน์เพื่อเป็นแรงจูงใจในการส่งเสริมความปลอดภัยและป้องกันการบาดเจ็บในเด็ก

ยุทธศาสตร์ด้านเด็กกับผลกระทบจากโรคเอดส์ กำหนดให้มีการรณรงค์ให้เลิกรังเกียจผู้ที่ติดเชื้อหรือเป็นเอดส์ โดยเฉพาะที่เป็นเด็ก ที่ควรได้รับบริการด้านการดูแลทั้งร่างกาย จิตใจและสุขภาพ รวมทั้งเข้าถึงยาต้านไวรัสเอดส์ และบริการการศึกษาตามปกติอย่างต่อเนื่องทุกคน ส่วนเด็กที่มีพ่อหรือแม่หรือทั้งสองคนเสียชีวิตจากเอดส์ ควรมีการดูแลและอุปการะให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ

ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษากับเด็กกำหนดให้มีการรณรงค์ให้ทุกพื้นที่ในประเทศไทยดูแลจัดการให้เด็กทุกคน ในพื้นที่ได้รับบริการการเรียนรู้ตามวัยสำหรับ (1) เด็กปฐมวัย (อายุต่ำกว่า 5 ปี) ซึ่งเป็นวัยวิกฤตในการสร้างฐานรากของการพัฒนาสมอง และ (2) สำหรับเด็กวัยเข้าโรงเรียน คือ วัยการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) ให้เรียนรู้ตลอดชีวิต เด็กเหล่านี้ หมายรวมถึงเด็กที่มีความบกพร่องในการเรียนรู้ เด็กเร่ร่อน เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ เด็กที่ไม่มีสูติบัตรและ/หรือทะเบียนบ้าน เด็กที่ยังไม่มีสัญชาติ และเด็กที่มีความสามารถพิเศษหรือพรสวรรค์ ฯลฯ โดยให้เด็กมีส่วนร่วมแข็งขันในการเรียนรู้และในรูปแบบที่หลากหลายเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของเด็กมีสาระสำคัญคือ เปิดโอกาสให้เด็กทุกคนมีส่วนร่วมตามวัยในการเรียนรู้และการตัดสินใจในทุกเรื่องที่เกี่ยวกับตนสนับสนุนให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง ครู ชุมชน และสังคมรับฟังและให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของเด็กรวมทั้งให้โอกาสเด็กที่มีความเหมาะสมตามวัยมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการของผู้ใหญ่เพื่อเรียนรู้ มีประสบการณ์และทักษะพร้อมที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งและเสริมสร้างพลังในตนเพื่อสังคม

ยุทธศาสตร์ด้านสุดท้าย คือ ยุทธศาสตร์ด้านการปกป้องและคุ้มครองเด็กที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษ ยุทธศาสตร์มุ่งให้ความคุ้มครองเด็กที่เด็กที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษซึ่งมีความหลากหลาย อาทิ เด็กกำพร้าที่ถูกทอดทิ้ง เด็กที่ถูกทำร้ายทารุณ เด็กที่ถูกล่วงเกินทางเพศ เด็กติดสารเสพติด สุราและบุหรี่ เด็กที่ติดอบายมุข เด็กเร่ร่อน เด็กขอทาน เด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย สติปัญญาและอารมณ์ แรงงานเด็ก เด็กในกระบวนการยุติธรรม เด็กพลัดถิ่นเด็กชาวเขา เด็กในชุมชนแออัด เด็กไร้สัญชาติ เด็กลูกกรรมกรก่อสร้าง เด็กยากจน เด็กที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือสารพิษอันตราย ฯลฯ

ในเบื้องต้น รัฐต้องจัดให้เด็กกลุ่มพิเศษเหล่านี้ทุกคนได้รับบริการด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านสวัสดิการสังคมโดยสมบูรณ์ครบถ้วน สนับสนุนให้ครอบครัวและผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กเหล่านี้ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้เข้าใจวิทยาการ การแก้ไขเฉพาะทางเกี่ยวกับเด็กแต่ละกลุ่ม ให้ความคุ้มครองพิเศษ เข้าใจงานบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาและพัฒนาเด็กให้ได้คุณภาพตามศักยภาพ ในขณะเดียวกัน ก็ต้องเน้นการป้องกันมิให้เด็กต้องตกอยู่ในสภาวะยากลำบาก อาทิ การป้องกันโดยพ่อแม่และครอบครัวการป้องกันโดยครูและผู้ทำงานด้านเด็ก และการป้องกันโดยรัฐและบริการของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องมีบทบาทสำคัญ

นอกจากนี้ ต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ และระเบียบ รวมทั้งเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดจัดการให้เด็กเหล่านี้ได้รับความเป็นธรรมและได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพื่อปกป้องคุ้มครองเด็กเหล่านี้จากการถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม อาทิ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องการจดทะเบียนการเกิด การให้การรับรองกับเด็กที่เป็นลูกแรงงานต่างชาติ การให้สัญชาติและการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด เป็นต้น

จากการทบทวนกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนแผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก พบว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการคุ้มครองและพัฒนาสิทธิเด็กเป็นอย่างมาก ตลอดจนมีคณะกรรมการดำเนินงานหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการกระจายอยู่ทั่วประเทศ สิ่งสำคัญคือ มีการจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนเพื่อสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มผู้รับบริการ และทำให้การขับเคลื่อนประเด็นด้านสิทธิเด็กเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติทางอายุ หรือการเลือกปฏิบัติต่อเด็กโดยเฉพาะ คงมีแต่การระบุถึงการคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคของเด็กในบางกฎหมาย และส่วนใหญ่จะเน้นการให้ความคุ้มครองเด็กกลุ่มพิเศษซึ่งเป็นกลุ่มกลุ่มที่ด้อยโอกาสในสังคม เช่น เด็กพิการ เด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า และเด็กกลุ่มอื่นๆ ที่มีความเปราะบางและไม่มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่ระบุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

นอกจากนี้ ความก้าวหน้าส่วนที่พบส่วนใหญ่จะอยู่ในแผนยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ เช่น แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 แม้เป็นแผนระดับชาติแต่ก็มีสถานะเป็นเพียงกรอบแนวทางสำหรับการพัฒนาและคุ้มครองสิทธิเด็ก ไม่มีผลให้ต้องบังคับใช้ดังเช่นกฎหมาย หรือมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติ ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงยังมีช่องว่างในการขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเด็ก ส่งผลให้เด็กบางกลุ่มต้องประสบปัญหาแบบเป็นวงจรเริ่มตั้งแต่การเกิดที่ไม่มีคุณภาพ ไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษา ไม่สามารถเข้าสู่การทำงานในระบบ ไปจนถึงการเข้าสู่วัยสูงอายุแบบไม่มีคุณภาพ และไม่สามารถทำประโยชน์ให้กับสังคมและประเทศได้อย่างเต็มศักยภาพ

3.3.2 ภาพรวมข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก

สถานการณ์และสาเหตุของปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อเด็กในสังคมไทย

กฎหมาย นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กในประเทศมีอยู่มากมาย และครอบคลุมในทุกๆ ด้าน หากแต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่มีการบังคับกฎหมายเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิผล รวมถึงยังขาดมาตรการหรือกลไกที่จะช่วยส่งเสริมให้เด็กทุกกลุ่มได้รับการคุ้มครองสิทธิและเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิเด็ก ตลอดจนการเลือกปฏิบัติต่อเด็กกลุ่มต่างๆ ดังนั้น ทางออกของปัญหาเหล่านี้จึงไม่ใช่การตรากฎหมายใหม่ หรือการคิดค้นนโยบายหรือมาตรการพิเศษเพิ่มขึ้นมาอีกเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว หากแต่สิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และผู้ที่ทำงานด้านเด็กเห็นพ้องกันคือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ปราศจากการเลือกปฏิบัติ[37,38,39] และการขจัดทัศนคติเชิงลบต่อเด็ก อันจะนำไปสู่การลดและขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นรากของปัญหาการกระทำความรุนแรงต่อเด็กต่อไป

การพิจารณาปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก สามารถมองได้ใน 2 มิติด้วยกัน มิติแรกคือ การเลือกปฏิบัติต่อเด็ก ด้วยเหตุแห่งวัยหรือความเป็นเด็ก และมิติที่สอง การเลือกปฏิบัติต่อเด็กหรือการปฏิบัติต่อเด็กทุกคนอย่างไม่เท่าเทียมกันเนื่องด้วยความแตกต่างทางเพศ เชื้อชาติ ความพิการ สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม หรือสถานะทางกฎหมาย ความซับซ้อนของการเลือกปฏิบัติทั้งสองมิติสามารถเกิดขึ้นพร้อมกันในเด็กเพียงคนเดียว ซึ่งสาเหตุที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติทั้ง 2 มิติดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

---

[37] สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์, *การประชุมระดมสมอง เรื่อง "สถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุในสังคมไทย,"* วันที่ 5 พฤศจิกายน 2555 ณ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข.

[38] *สัมภาษณ์,* วัลลภ ตั้งคณานุรักษ์. (ประธานมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก), 28 พฤศจิกายน 2556.

[39] *สัมภาษณ์,* อรุณฉัตร คุรุวาณิชย์ (ประธานสภาเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร), 1 กุมภาพันธ์ 2556.

1) อคติเชิงลบที่มีต่อความเป็นเด็ก และอคติเชิงลบที่มีกลุ่มเด็กที่มีความแตกต่างบางกลุ่ม

การเลือกปฏิบัติด้วยอคติทางอายุ หรือด้วยความเป็นเด็ก เด็กเป็นบุคคลที่ต้องพึ่งพาและขึ้นอยู่กับพ่อแม่หรือผู้เลี้ยงดูสูง ดังนั้น เด็กส่วนใหญ่ที่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือไม่เหมาะสมส่วนใหญ่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการเลี้ยงดูเด็ก อีกทั้ง แต่ละครอบครัวมีวัฒนธรรมการเลี้ยงดูเด็กที่แตกต่างกัน ซึ่งการใช้แต่เพียงวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่กับลูก แต่ไม่ได้เรียนรู้บทบาทของพ่อแม่ที่ควรกระทำเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก อาจนำไปสู่การการเลือกปฏิบัติต่อเด็กในที่สุด อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการตีความสถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อเด็กในสังคมไทย ยังคงมีความเลือนรางและไม่ชัดเจนว่าแบบไหนจึงเรียกว่าการเลือกปฏิบัติ ในขณะที่คนในสังคมส่วนใหญ่รับรู้และให้ความสำคัญกับการกระทำความรุนแรงต่อเด็กที่เป็นรูปธรรมมากกว่า เช่น การทำร้ายร่างกาย การล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น

การเลือกปฏิบัติต่อเด็กด้วยอคติทางเพศ ทำให้เด็กผู้ชายและเด็กผู้หญิงได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน ในประเทศอื่นๆ ที่มีค่านิยมแบบ “Son Preference” หรือนิยมการมีบุตรชาย[40] ครอบครัวที่ยึดมั่นในความคิดความเชื่อนี้ จึงให้ความสำคัญต่อการมีบุตรชายมาก และอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อเด็กผู้หญิงในครอบครัว อาทิ การจัดสรรอาหารการกิน การอบรมเลี้ยงดู การปฏิบัติเกี่ยวกับสุขภาพและความเป็นอยู่ ซึ่งเด็กผู้หญิงมักถูกปฏิบัติอย่างเป็นผู้ต่ำต้อยมากกว่าเด็กผู้ชายและถูกจัดลำดับไว้เป็นคนสุดท้ายของครอบครัว[41] ในด้านโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับที่ส่วนใหญ่ครอบครัวจะตัดสินใจส่งบุตรชายเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่าบุตรหญิง

สำหรับประเทศไทย ยังไม่พบการเลือกปฏิบัติที่ชัดเจนระหว่างเด็กผู้ชายและเด็กผู้หญิง ในทางตรงกันข้าม เด็กผู้หญิงจะได้รับการปฏิบัติอย่างทะนุถนอมจากครอบครัวมากกว่า รวมถึงมีสถิติในการเข้าศึกษาภาคบังคับและการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นมากกว่าเด็กผู้ชาย

การเลือกปฏิบัติต่อเด็กด้วยอคติทางชาติพันธุ์หรือสถานะทางสังคม ที่มองว่าเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยแม้เกิดในแผ่นไทยก็ไม่สมควรได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกับเด็กไทย นำไปสู่การละเว้นหรือไม่ปฏิบัติตาม

---

[40] “ค่านิยมแบบ *“Son preference”* ได้รับอิทธิพลมาจาก**ลัทธิขงจื๊อ** ที่เน้นความกตัญญูเป็นสำคัญ โดยเฉพาะต่อบุพการีผู้ให้กำเนิด และต่อบรรพบุรุษได้กำหนดบทบาทหน้าที่การเลี้ยงดูบิดามารดาให้เป็นของบุตรชายโดยเฉพาะบุตรชายคนโต ส่วนบุตรสาวนั้นเมื่อแต่งงานแล้วก็จะถือว่า เป็นคนของครอบครัวสามี ต้องตัดขาดจากครอบครัวเดิมของตน สังคมที่ได้รับอิทธิพลความคิดความเชื่อตามลัทธิขงจื๊อ เช่น จีน ไต้หวัน เวียดนาม สิงคโปร์ หรือในกลุ่มคนเชื้อชาติจีนที่อพยพย้ายถิ่นไปอยู่ในดินแดนอื่น” ดู กาญจนา ตั้งชลทิพย์ (2551), “ความไม่สมดุลทางเพศในประเทศที่นิยมมีลูกชาย,” ใน *ประชากรและสังคม 2551*, นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

[41] สำนักงานกิจการสตรีแสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *“เด็กผู้หญิง”*, (เอกสารแผ่นพับ).

กฎหมายคุ้มครองสิทธิ อาทิ สิทธิในการได้รับการจดทะเบียนการเกิด สิทธิในการเข้าศึกษาในโรงเรียนในระบบของรัฐไทยของเด็กต่างด้าว เด็กไร้สัญชาติ หรือเด็กด้อยสถานะทางสังคมกลุ่มอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้ คนในสังคมยังมีทัศนคติเชิงลบต่อกลุ่มเด็กที่มีสถานะด้อยทางสังคม เช่น เด็กพิการ เด็กกำพร้า เด็กเร่ร่อน เป็นต้น มีความคิดแบบเหมารวมและตีตราว่าเด็กเหล่านี้ไม่มีศักยภาพ หรือไม่สามารถพัฒนาได้ ทำให้ละเลยและมองข้ามศักยภาพในการพัฒนาที่เด็กเหล่านี้มีอยู่เช่นเดียวกับทั่วไป เด็กกลุ่มเหล่านี้จึงไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ถูกกีดกันและแบ่งแยกจากระบบการพัฒนาของเด็กปกติโดยทั่วไป โดยเฉพาะการพัฒนาทางด้านการศึกษา และการทำงาน

2) ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในครอบครัว

ประเด็นเรื่องการคุ้มครองเด็กไม่สามารถแยกออกจากสภาพสิ่งแวดล้อมรอบตัวเด็กได้ โดยเฉพาะพ่อแม่ รวมถึงคนที่ทำหน้าที่ดูแลเด็กในครอบครัว สิทธิพื้นฐานสำคัญที่เด็กต้องได้รับการคุ้มครอง คือ การทำให้เด็กทุกคนได้รับความปลอดภัย ที่ผ่านมามีการศึกษาวิจัยมากมาย ตลอดจนความพยายามในการคิดค้นเทคนิคในการดูเด็กให้ปลอดภัย หากแต่ในความเป็นจริงสาเหตุของปัญหา คือ ความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับพ่อแม่หรือผู้เลี้ยงดูเป็นสำคัญ[42] หากพ่อแม่หรือผู้เลี้ยงดูมีความสัมพันธ์อันดีกับเด็ก มีความรักและห่วงใย ย่อมไม่ปล่อยให้เด็กต้องเสี่ยงกับอันตราย แต่จะแสวงหาวิธีการเพื่อปกป้องคุ้มครองเด็ก ดังนั้น คุณภาพของการเลี้ยงดูเด็กขึ้นอยู่กับคุณภาพของความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวด้วย

3) เด็กเป็นกลุ่มที่ไม่มีผลประโยชน์ทางการเมือง

เนื่องจากกลุ่มเด็กถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่ไม่สิทธิ์ในการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจในการกำหนดทางการเมือง และไม่มีความสามารถในการเรียกร้องหรือปกป้องสิทธิของตนเอง ส่งผลให้ถูกละเลยและถูกมองข้ามไปทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมถึงการตั้งงบประมาณเพื่อกลุ่มนี้

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติต่อเด็กในสังคมไทยเกิดขึ้นทั้งกับเด็กไทยโดยทั่วไป และเด็กด้อยโอกาสซึ่งต้องประสบกับปัญหาเฉพาะกลุ่มที่มีลักษณะการถูกเลือกปฏิบัติแตกต่างกันออกไป สามารถแบ่งเป็นด้านต่างๆ ได้ดังนี้

<u>ด้านการศึกษา</u>

ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านการศึกษาสามารถพิจารณาได้จากทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งเด็กทุกกลุ่มในสังคมไทยต่างได้รับผลกระทบจากความไม่เท่าเทียมนี้

[42] สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์, *การประชุมระดมสมอง เรื่อง "สถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุในสังคมไทย,"* วันที่ 5 พฤศจิกายน 2555 ณ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข.

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสด้านการศึกษาของเด็ก

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา การดำเนินการเพื่อให้เด็กมีสิทธิได้รับการศึกษาในประเทศไทยมีความคืบหน้าเป็นอย่างมาก นโยบายที่กำหนดให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาขั้นต่ำ 9 ปีมีผลใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ทำให้จำนวนเด็กนักเรียนที่เข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่เด็กทุกคนที่มีโอกาสได้เข้าเรียนในโรงเรียน อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับประถมศึกษาใน พ.ศ. 2551 ร้อยละ 90 ชี้ให้เห็นว่าเด็กอายุระหว่าง 6 ถึง 11 ปีร้อยละ 10 ไม่ได้เรียนในโรงเรียน หรือไม่ได้เรียนในระดับที่เหมาะสมกับอายุ[43] นอกจากนี้ จากรายงานการติดตามสถานการณ์การศึกษาทั่วโลก หรือ Education for All Global Monitoring Report 2011 รายงานว่าประเทศไทยเป็น 1 ใน 15 ประเทศที่มีจำนวนเด็กวัยประถมที่ไม่ได้เข้าเรียนมากที่สุดในโลก โดยรวมกันแล้วพบว่ามากกว่าครึ่งของเด็กวัยประถมศึกษาที่ไม่ได้เข้าเรียนอยู่ในประเทศเหล่านี้ ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจสถานการณ์เด็กในประเทศไทย และการสำรวจเด็กและเยาวชนซึ่งสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2551 พบว่ามากกว่าครึ่งของเด็กที่ไม่ได้เข้าเรียนวัยประถมศึกษาเป็นเพราะเด็กเหล่านี้เข้าเรียนช้ากว่าเกณฑ์อายุเข้าเรียน[44]

หากพิจารณาความไม่เท่าเทียมด้านโอกาสการศึกษาพบว่าแม้แต่ระหว่างกลุ่มเด็กไทยด้วยกันเองก็ยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่ จากการสำรวจสำรวจเด็กและเยาวชนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างภูมิภาค กล่าวคือ ภาคใต้มีอัตราส่วนของเด็กที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาต่ำที่สุด คือร้อยละ 79.5 เมื่อเทียบกับภาคกลางคือร้อยละ 84.5 การสำรวจยังชี้ให้เห็นว่าเด็กที่มารดาจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษามีอัตราสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาร้อยละ 90.5 ในขณะที่เด็กที่มารดาไม่มีการศึกษาจบการศึกษาระดับประถมต่ำกว่าคือร้อยละ 56.4[45] สาเหตุบางประการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงการศึกษาในโรงเรียนและการเรียนซ้ำชั้น ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและกฎหมาย นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังพบว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เด็กนักเรียนหญิงต้องออกจากโรงเรียนคือ เด็กนักเรียนตั้งครรภ์และต้องออกจากโรงเรียนเนื่องจากแรงกดดันทางสังคม

นอกจากนี้ ยังมีเด็กอีกจำนวนหนึ่งที่ตกหล่นจากระบบการศึกษาในระบบของไทย เช่น เด็กเร่ร่อน แรงงานเด็ก เด็กที่อยู่ในกลุ่มภาวะยากลำบาก และเด็กด้อยโอกาสที่ระบบโรงเรียนปกติไม่สามารถตอบสนองได้ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กที่มาจากกลุ่มทางชาติพันธุ์ เด็กไร้สัญชาติ และเด็กที่เป็นผู้อพยพข้ามชายแดน เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในเรื่องการเข้าถึงการศึกษาและการศึกษาต่อจนจบการศึกษามากที่สุด แม้รัฐบาลมี

[43] องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (ยูนิเซฟ) ประเทศไทย (2554), *การวิเคราะห์สถานการณ์เด็กและสตรี พ.ศ. 2554.*

[44] อ้างแล้ว, 34.

[45] สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2552), *การสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2551*, กรุงเทพฯ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันด้านการศึกษาขยายโอกาสทางการศึกษาไปยังเด็กที่อยู่ชายขอบสังคมรวมทั้งเด็กไร้สัญชาติและเด็กที่มิใช่พลเมืองไทย[46] ในทางปฏิบัติเด็กผู้อพยพส่วนใหญ่จะไม่สมัครเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ รายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศใน พ.ศ. 2549 แสดงให้เห็นว่าเด็กผู้อพยพจำนวนมากที่ทำงานในภาคประมงและภาคอุตสาหกรรมอื่นในประเทศไทยไม่ได้รับการศึกษา[47]

ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาและช่องว่างด้านคุณภาพการศึกษาของไทย

เด็กส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนาศักยภาพและความสามารถอย่างเต็มที่ และการจัดบริการการพัฒนาศักยภาพยังมีไม่ทั่วถึงเด็กทุกคน หากพิจารณาจาก ทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ระดับชาติสำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 แสดงให้เห็นว่านักเรียนจากกรุงเทพมหานครและพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในมีผลการศึกษา “ดี” (มีคะแนนเกินกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ) ในขณะที่ การทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ระดับชาติทั้งสามระดับพบว่าสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีค่าเฉลี่ยของนักเรียนที่มีผลการทดสอบ “ดี” ต่ำที่สุด มีความแตกต่างในด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียนในกรุงเทพมหานครและพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ นอกจากนี้ ผลจากการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ระดับชาติยังชี้ให้เห็นว่ามีความไม่เท่าเทียมกันในด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในภูมิภาคเดียว โดยกรุงเทพมหานครมีช่องว่างด้านคุณภาพน้อยที่สุดส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีช่องว่างสูงสุด[48]

ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียน เนื่องจากวิธีการปรับปรุงที่ผ่านมา มุ่งเน้นไปในปัจจัยอื่นมากกว่ากระบวนการการเรียนการสอน เช่น การเพิ่มปริญญาของผู้สอน การเพิ่มปริมาณของผู้สอน การจัดให้มีสื่อการสอนโดยไม่มีการอบรมวิธีใช้สื่อ การปรับปรุงหลักสูตรโดยไม่มีการฝึกอบรมวิธีการใช้หลักสูตร การไม่เน้นวิธีการเรียนรู้ของผู้เรียน ฯลฯ นอกจากนี้ สื่อมวลชนในฐานะที่เป็นการศึกษาตามอัธยาศัย ไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการเอื้อให้เด็กได้รับความรู้ ทักษะ และได้รับการพัฒนาศักยภาพและความสามารถต่างๆ เท่าที่ควร โดยสื่อมวลชนยังอาจคิดถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่นๆ มากกว่าผลประโยชน์ที่จะมีต่อเด็ก

---

[46] ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 ระบุให้เด็กทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยต้องสามารถเข้ารับการศึกษาไม่ว่าจะรูปแบบใดและระดับใด รวมถึงไม่ว่าจะเป็นพื้นที่การศึกษาใดด้วย เด็กไร้สัญชาติและเด็กผู้อพยพไม่จำต้องแสดงสูติบัตรในการสมัครเข้าเรียน

[47] International Labour Organization (2006), *The Mekong Challenge: Underpaid, Overworked and Overlooked. The realities of young migrant workers in Thailand (Vol 2).* Bangkok: International Labour Organization.

[48] สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550), **รายงานผลการประเมินโอกาสและคุณภาพการศึกษาของคนไทย,** สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ [ออนไลน์] แหล่งที่มา: http://www.onec.go.th/onec_administrator/uploads/Book/179-file.pdf

การทำงาน

การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานเด็กไทย

ความแตกต่างระหว่าง “เด็กทำงาน” กับ “แรงงานเด็ก” สำหรับในบริบทสังคมไทย กลายเป็นข้อถกเถียงระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่ทำงานด้านเด็ก ซึ่งในมุมมองหนึ่ง การใช้แรงงานเด็กของไทยคือการทำงานเพื่อช่วยเหลือครอบครัวและพ่อแม่ ผู้ปกครอง อาทิ การช่วยพ่อแม่ทำการเกษตร ซึ่งเป็นความจำเป็นและเป็นวิถีชีวิตของสังคมไทย[49] หรือเรียกว่าเด็กทำงาน ในขณะที่มุมมองขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนเห็นว่า เด็กเหล่านี้ควรได้รับความคุ้มครองในฐานะแรงงานเด็กและควรอยู่ในระบบการศึกษามากกว่าที่จะอยู่ในภาคแรงงานก่อนถึงวัยอันควร ประเด็นการถกเถียงนี้นำไปสู่การตีความเรื่องปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อเด็กกลุ่มนี้ หากใช้กระบวนทัศน์แบบตะวันตกเป็นกรอบในการมอง ประเทศไทยย่อมถูกติดอันดับการเป็นประเทศใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรม ในทางตรงกันข้าม ในกระบวนทัศน์แบบตะวันออก บุตรหลานมีหน้าที่ช่วยเหลืองานของครอบครัว เป็นส่วนหนึ่งของการแสดงความกตัญญู การทำงานของเด็กจึงถือเป็นสิ่งที่ดีมากกว่า

การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานเด็กต่างชาติ

ประเทศไทยประสบความสำเร็จกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก เนื่องจากนโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับที่เปลี่ยนจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ในปี พ.ศ. 2542 และเพิ่มขึ้นเป็น 12 ปี ในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งช่วยเด็กอยู่ในโรงเรียนนานขึ้น และยืดระยะเวลาในการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็กออกไป อย่างไรก็ตาม ปัญหาการใช้แรงงานเด็กไม่ได้ลดลงดังที่ควรจะเป็น เพราะยังมีอุปสงค์แรงงานจำนวนมากจากนายจ้างอยู่ ส่งผลให้เด็กที่เข้ามาแทนที่คือ แรงงานเด็กย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า ลาว และกัมพูชา) ซึ่งต้องประสบกับปัญหาทับซ้อนที่รุนแรงกว่าที่แรงงานเด็กไทยเคยประสบมา ทั้งการถูกแสวงประโยชน์จากการทำงานโดยไม่จ่ายค่าจ้างหรือจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐาน การทำงานในภาพแวดล้อมที่เลวร้ายและเป็นอันตรายต่อเด็ก และการถูกบังคับใช้แรงงาน รวมถึงการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างชาตินั้นมีที่มาจากหลายสาเหตุ ประการแรก คือ ขาดการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังเพื่อตัดตอนกระบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงการจับกุมและลงโทษนายจ้างที่ใช้แรงงานเด็กต่างชาติอย่างผิดกฎหมาย ประการที่สองคือ อคติทางชาติพันธุ์หรืออคติต่อคนต่างด้าวของนายจ้างที่ปฏิบัติต่อแรงงานเด็กไทยและเด็กต่างชาติอย่างไม่เท่าเทียม และประการสุดท้าย คือ ข้อจำกัดด้านความเป็นเด็ก และความเป็นเด็กย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่ ตลอดจนไม่มีอำนาจในการต่อรองใดๆ เพื่อปกป้องสิทธิของตัวเอง

[49] **สัมภาษณ์,** วัลลภ ตั้งคณานุรักษ์ (ประธานมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก), 28 พฤศจิกายน 2556.

การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ พบว่ามาจากหลายสาเหตุที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเป็นระบบ อาทิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมียุทธศาสตร์แตกต่างกัน ทำให้ยากต่อการปฏิบัติและการบูรณาการ การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติ นโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่มีสภาพบังคับ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถนำไปกำหนดแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ภารกิจการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีความทับซ้อนและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก กล่าวคือ ภารกิจในการดูแลแรงงานเด็กในมิติของการใช้แรงงาน การค้ามนุษย์และสิทธิเด็ก ในทางปฏิบัติอาจเกิดกรณีการทำงานซ้ำซ้อนกัน และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ค่อนข้างยาก เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีงบประมาณ แผนงาน ระเบียบปฏิบัติและกฎหมายของตนเอง

การใช้ชีวิตทางสังคมและการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ

ปัญหาด้านการใช้ชีวิตทางสังคมและการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐ ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากการเลือกปฏิบัติเด็กเฉพาะกลุ่ม อันเนื่องด้วยความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ความพิการ สภาพร่างกาย สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก โดยปัญหาของกลุ่มเด็กที่ควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เช่น เด็กที่ถูกกระทำความรุนแรง เด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า เด็กพิการ เด็กติดเชื้อ HIV เด็กไร้สัญชาติ เด็กติดผู้ต้องขัง อาชญากรเด็ก เป็นต้น ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้รวบรวมปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือการไม่มีโอกาสได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับเด็กกลุ่มปกติ โดยจะนำเสนอเฉพาะปัญหาของเด็ก 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1) กลุ่มเด็กเร่ร่อน เกือบทั้งหมดไม่ได้รับสิทธิด้านการศึกษา บริการ สาธารณสุข และการได้รับการดูแลคุ้มครอง มีชีวิตอยู่อย่างเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อด้านธุรกิจบริการทางเพศ ยาเสพติด อบายมุขอื่นๆ และง่ายต่อการถูกชักจูงไปกระทำผิด เนื่องจากเป็นเด็กที่ไม่มีบ้านอาศัยเป็นหลักแหล่ง มีที่อยู่ไม่แน่นอน และย้ายที่อยู่บ่อย ขาดความรู้ความเข้าใจและขาดการแนะนำจากผู้ใหญ่เกี่ยวกับการรับบริการเชิงสังคม นอกจากนี้ เด็กยังขาดหลักฐานต่างๆ ที่ทางราชการอาจต้องการ ทำให้เด็กเหล่านี้หลุดออกจากระบบการบริการสาธารณะของรัฐที่มีอยู่

2) กลุ่มเด็กพิการ พบว่าส่วนใหญ่ไม่ได้รับสิทธิในการได้รับการศึกษา และการ พัฒนาศักยภาพ รวมทั้งการนันทนาการที่เหมาะสม สิ่งแวดล้อมทางกายภาพไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตตามปกติของเด็กพิการ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นกายภาพสาธารณะ เช่น ถนนหนทาง การคมนาคมสาธารณะ และอาคารสารธารณะ เป็นต้น โอกาสประกอบอาชีพของเด็กพิการยังจำกัด ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาและ ดูแลเด็กพิการอย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กพิการไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐและสังคมอย่างเท่าเทียมกับเด็กกลุ่มอื่นๆ คือ โดยปกติเด็กพิการจะได้รับความช่วยเหลือในลักษณะสงเคราะห์มากกว่าที่จะเน้นการพัฒนาเด็กเพื่อให้ช่วยเหลือตัวเองได้ รวมทั้งการมีชีวิตเยี่ยงเด็กปกติอื่นๆ รัฐและสังคมยังไม่ตระหนักและให้ความสำคัญกับการส่งเสริมเด็กพิการให้มีชีวิตปกติด้วยการสร้างและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของเด็ก ทั้งนี้เป็นเพราะสังคมไม่เชื่อว่าเด็กพิการก็มีความสามารถและใช้ความสามารถได้ และยังแสดงความรังเกียจหรือมีอคติในรูปแบบต่างๆ ส่งผลให้เกิดการกีดกันไม่รับเข้าเรียนและไม่รับเข้าทำงาน ด้วยเหตุดังกล่าวส่งผลให้เด็กพิการเป็นจำนวนมากกลายเป็นผู้ที่ไม่สามารถใช้ศักยภาพและความสามารถให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคมได้ นับเป็นการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ไปอีกทางหนึ่ง

3) เด็กที่กระทำความผิด จากรายงานสำรวจสถานการณ์เด็กและเยาวชนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า มีเด็กที่กระทำความผิดและต้องเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายเพิ่มมากขึ้น และคดีเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชนอายุระหว่าง 15 ถึง 18 ปี เด็กที่กระทำความผิดนี้ส่วนใหญ่จะถูกตีตราว่ามีพื้นฐานมาจากครอบครัวที่ยากจนและมีการศึกษาต่ำ เด็กเหล่านี้จึงไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแม้พ้นจากข้อหาหรือสิ้นสุดการลงโทษแล้ว อย่างไรก็ตาม มีผลการสำรวจที่เปิดเผยให้เห็นว่าการตีตราเด็กกระทำผิดดังกล่าวไม่ได้เป็นเช่นนั้นทั้งหมด โดยข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนเผยให้เห็นสิ่งที่แตกต่างออกไปกล่าวคือใน พ.ศ. 2550 เยาวชนผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่ศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (ร้อยละ 40) รองลงมาเป็นนักเรียนระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 30) และมีคดีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้นที่ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการศึกษาเลย[50]

ในขณะที่ แนวโน้มที่เด็กกระทำความผิดมีเพิ่มมากขึ้นและต้องถูกควบคุมตัวในสถานฝึกอบรมเด็กและเยาวชนที่มีความแออัดเป็นปัญหาที่สำคัญ ไม่เพียงแต่เยาวชนผู้กระทำความผิดจะเสียโอกาสทางการศึกษาเป็นระยะเวลานาน แต่ยังถูกตั้งข้อรังเกียจไปตลอดชีวิต แม้ประเทศไทยจะมีแนววิธีในการฟื้นฟูเยาวชนผู้กระทำความผิดมากกว่าที่จะลงโทษ แต่ระบบก็ยังคงมีมาตรการที่มีลักษณะเป็นเชิงลงโทษ เช่น การควบคุมตัวจำนวนเยาวชนผู้กระทำความผิดที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้การให้บริการด้านการฟื้นฟูไม่เพียงพอและนำไปสู่ปัญหาศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนมีความแออัด แม้จะมีนโยบายที่เป็นมิตรกับเด็ก เช่น ขั้นตอนในการสืบสวนที่เป็นมิตรกับเด็ก และการเบี่ยงเบนคดีออกจากระบบยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนปกติโดยใช้วิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน แต่จำนวนเยาวชนผู้กระทำความผิดที่เข้าสู่กระบวนการเบี่ยงเบนคดีดังกล่าวนี้มีเพียงร้อยละ 10 จากทั้งหมด

[50] องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (ยูนิเซฟ) ประเทศไทย (2554), *การวิเคราะห์สถานการณ์เด็กและสตรี พ.ศ. 2554,* 53.

ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันและการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดภาวะความเสี่ยงที่เด็กและเยาวชนจะกลายเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนระบบยุติธรรมและระบบคุ้มครองเด็กจำต้องร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาซึ่งเป็นสาเหตุของการกระทำความผิดของเยาวชน และส่งเสริมให้มีการปรับปรุงการบริการด้านการฟื้นฟูและการช่วยเด็กคืนสู่สังคม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนในสังคมต่อเด็กที่เคยกระทำความผิด ให้โอกาสเด็กกลุ่มนี้กลับเข้ามาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศต่อไป

การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ

ในประเทศไทย เด็กยังคงขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก บุคลากรและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจมักไม่ค่อยปรึกษาเด็ก เนื่องด้วยวัฒนธรรมและทัศนคติที่มองว่า “เด็กดีต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่”และ “ผู้ใหญ่อาบน้ำร้อนมาก่อน” ยังคงมีอยู่ในสังคมไทย แม้ว่าเด็กในรุ่นปัจจุบันจะมีโอกาสมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตของตน แต่ก็ยังคงมีอุปสรรคที่ทำให้เด็กไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมของเด็กมีความสำคัญเพียงใด และการขาดทักษะในการปฏิสัมพันธ์และร่วมมือของทั้งเด็กและผู้ใหญ่ การให้เยาวชนพัฒนาความเข้าใจและความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิและวิธีคิดเชิงวิพากษ์ยังจะช่วยให้เด็กมีส่วนร่วมและนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเด็กได้มากยิ่งขึ้น[51]

ในบางกรณีที่มีการเปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมมักจะเปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมในบางขั้นตอน และขาดการเตรียมความพร้อมให้กับเด็กในการเข้ามีส่วนร่วม ข่าวสารกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมมีการแพร่กระจายไม่กว้างขวางทำให้เด็กสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเพียงบางกลุ่มเท่านั้น หรือในปัจจุบันที่เด็กและเยาวชนให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับตน ตลอดจนปัญหาด้านสังคมและเศรษฐกิจเริ่มเป็นสิ่งที่พบได้ทั่วไป การเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะนี้มีประโยชน์ในระดับหนึ่ง แต่มักไม่ส่งผลให้ความคิดเห็นของพวกเขานำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงแก่เด็กจำนวนมาก

การปิดกั้นโอกาสและกีดกันไม่ให้เด็กได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ย่อมเป็นการตัดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพในการคิด รวมถึงการมีความรับผิดชอบต่อความคิดของเด็กเอง ส่งผลให้เด็กเติบโตขึ้นมาในลักษณะที่ไม่กล้าคิดและแสดงออก ในทางตรงกันข้าม การส่งเสริมเด็กให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นที่จะมีผลกระทบต่อเด็ก ทั้งที่บ้าน โรงเรียนและชุมชน จะมีส่วนช่วยให้สิทธิเด็กในการมีชีวิตอยู่รอดได้รับการพัฒนาและการคุ้มครองเกิดผลจริง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของเด็กยังจะช่วยส่งเสริมให้พวกเขาเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

[51] เรื่องเดียวกัน, 70.

3.4 ผู้หญิง : ภาพรวมของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติและภาพรวมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในประเทศไทย

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในผู้หญิงในประเทศไทย แม้ว่าจะปรากฏประเด็นขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หากแต่ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏ กฎหมายที่ว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเป็นการเฉพาะอย่างครอบคลุม ทั้งนี้ กฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน จะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมบทบาทความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง กฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิสตรี โดยเน้นหนักในการปกป้องคุ้มครองและยกระดับสิทธิของผู้หญิงให้เท่าเทียมกันกับผู้ชาย ในประเด็นต่างๆ มากกว่าในภาพรวมทุกด้าน กระนั้นก็ดี ในปัจจุบันภาคประชาสังคมของไทยก็ได้มีความพยายามที่จะผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับขจัดการเลือกปฏิบัติและการสร้างความเท่าเทียมต่อผู้หญิงอย่างเป็นรูปธรรม

3.4.1 ภาพรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาสิทธิผู้หญิงปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายแม่บทและกฎหมายย่อยต่าง ๆ

กฎหมายสูงสุด: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้มีการกล่าวถึงสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคระหว่างชายหญิง ใน 3 หมวดหลัก คือ

หมวด 1 ส่วนที่ 1 บททั่วไป (มาตรา 4 และ 5) ที่มีเนื้อหาสาระสำคัญในเรื่องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลโดยไม่จำกัดในเรื่องเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนา ทั้งนี้ บุคคลที่ถูกนับเป็น “ประชาชนชาวไทย” ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เสมอกัน

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค (มาตรา 30) ที่ได้ระบุว่าบุคคลมีความเสมอภาคกันทางกฎหมาย รวมถึงประเด็นเรื่องสิทธิของชายและหญิงนั้นได้รับการรับรองและคุ้มครองด้วยความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นอกจากนี้ มาตรา 30 ในวรรคที่ 2 ยังกล่าวถึงการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล 12 ประการ อันเป็นเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง (1) ถิ่นกำเนิด (2)เชื้อชาติ (3) ภาษา **(4) เพศ** (5)อายุ (6)ความพิการ (7)สภาพทางกายหรือสุขภาพ (8)สถานะของบุคคล (9)ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม (10) ความเชื่อทางศาสนา (11)การศึกษาอบรม หรือ (12) ความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

ในทางเดียวกัน ใน**หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขสวัสดิการจากรัฐ (มาตรา 52)** ยังได้มีการระบุอย่างชัดเจนว่า “บุคคลในครอบครัว อันประกอบไปด้วย เด็ก เยาวชนและสตรีมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เพื่อป้องกันการใช้ความรุนแรงและ

การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและบุคคลในครอบครัวเหล่านี้รวมถึงสตรีมีสิทธิ์ได้รับการฟื้นฟูภายหลังจากการการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม”

ประเด็นของการสร้างความเท่าเทียมและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ระหว่างเพศ ยังถูกระบุไว้ใน **หมวดที่ 5 อันว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย ส่วนที่ 4 ส่วนที่ 5 ส่วนที่ 7 และ ส่วนที่ 10** ที่มีสาระสำคัญโดยสรุปว่ารัฐจะต้องดำเนินนโยบายหรือสนับสนุนกิจกรรมของภาคเอกชนในทางสังคม สาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม ที่ช่วยเหลือและสนับสนุนความเสมอภาคของหญิงและชาย รวมถึงการที่รัฐจะต้องจัดระบบประกันสังคมเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรีอย่างครอบคลุม ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนทั้งหญิงและชายมีส่วนร่วมทางการเมืองในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

นอกจากประเด็นความเท่าเทียมและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ใน 3 หมวดหลักแล้ว ยังได้ปรากฏในหมวดย่อยอื่นๆ ด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น หมวด 6 รัฐสภา ที่มีเนื้อหาหลายช่วงกล่าวถึงการส่งเสริมและการประกันสิทธิการเข้ารับการเลือกตั้งของผู้หญิง รวมถึงการให้ผู้หญิงหรือองค์กรเกี่ยวกับผู้หญิงต้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาพระราชบัญญัติเกี่ยวกับผู้หญิงด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ได้กล่าวถึงสิทธิ ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในภาพกว้างในบริบทสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายโดยรับรองว่าสิทธิผู้หญิงมีความเท่าเทียมกันกับชาย แต่เป็นเพียงการรับรองและคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในทางศาลเท่านั้น อย่างไรก็ดี หลักการว่าด้วยสิทธิสตรีที่ระบุในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 นี้เป็นกรอบและแนวทางในการก่อตัวของบทบัญญัติและกฎหมายแม่บทที่สัมพันธ์กันกับบริบทของปรากฏการณ์ทางสังคมในเวลาต่อมา

กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับ(สิทธิ)ผู้หญิงโดยตรง

กฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันและมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิง ได้แก่

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540

กฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงบทลงโทษต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็กที่มีอายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ โดยกระทำในลักษณะซื้อขาย หน่วงเหนี่ยวกักขังหรือบังคับให้หญิงหรือเด็กกระทำการเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เหนือกระทำเพื่ออนาจาร หรือเพื่อการแสวงหาประโยชน์ โดยมิชอบเพื่อตนเองหรือเพื่อผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กจะยินยอมด้วยความสมัครใจหรือไม่ ให้ถือเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอันประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือพระราชบัญญัตินี้(มาตรา 5) และระบุว่าผู้กระทำตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่สมคบคิดกันกระทำ

ผิดตามที่ระบุในมาตรา 5 ให้ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ **(มาตรา 7)**

พระราชบัญญัติ (แก้ไขเพิ่มเติม)ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวถึงการคุ้มครองสตรีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นมีปรากฏอย่างชัดเจนในบางมาตรา โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงการตรวจตัวผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาที่เป็นเพศหญิงให้จัดเจ้าพนักงานหญิงเป็นผู้ตรวจ (มาตรา 132 วรรคหนึ่ง) และในการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ การสอบปากคำผู้เสียหายหญิง ให้พนักงานหญิงเป็นผู้สอบสวน (มาตรา 133 วรรค 4และวรรค 5)

นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังกล่าวถึงกระบวนการสืบพยานที่มีความเกี่ยวโยงกับปัจจัยสำคัญของพยาน อาทิ เพศ อายุ ฐานะ สุขภาพอนามัย ภาวะแห่งจิตของพยานหรือเมื่อพยานมีความรู้สึกเกรงกลัวจำเลย การสืบพยานต้องดำเนินการในลักษณะที่ไม่มีการเผชิญหน้าโดยตรงกับจำเลย อาจมีการใช้เครื่องมืออื่นๆ เช่น กล้องโทรทัศน์วงจรปิด สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นๆตามที่ประธานศาลฎีกากำหนด รวมถึงการเปิดโอกาสให้พยานมีการสอบถามผ่านนักจิตวิทยา หรือบุคคลอื่นๆที่พยานไว้วางใจ (มาตรา 172 วรรคสาม)

กฎหมายฉบับนี้ยังกล่าวถึงคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ ห้ามจำเลยนำสืบด้วยพยานหลักฐานหรือถามค้านด้วยคำถามอันเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเพศของผู้เสียหายกับบุคคลอื่นนอกจากจำเลย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล (มาตรา 224/4)

พระราชบัญญัติคำนำหน้านามหญิง พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้ส่วนหนึ่งเกิดมาจากการผลักดันของภาคประชาสังคมและนักการเมืองผู้หญิงที่ต้องการสร้างความเท่าเทียมและโอกาสในการเลือกคำหน้านามอย่างเท่าเทียมผู้ชาย โดยพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติได้อาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 เป็นแม่แบบและหลักกฎหมายในการเสนอว่า “หญิงซึ่งมีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและยังไม่ได้จดทะเบียนสมรส ให้ใช้คำว่า “นางสาว” และในมาตรา 5 อนุญาตให้หญิงที่จดทะเบียนสมรสแล้ว ให้ใช้คำว่า “นาง” หรือ “นางสาว”

กฎหมายแม่บทที่ปรากฏประเด็น(สิทธิ)ผู้หญิง

นอกจากกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับสิทธิผู้หญิงโดยตรงแล้ว ในกฎหมายแม่บทจำนวนหนึ่งยังปรากฏประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับผู้หญิงด้วยเช่นเดียวกัน แม้จะมิได้เป็นประเด็นที่กล่าวถึงผู้หญิงหรือประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิงโดยตรงก็ตาม

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้กระทำความรุนแรงต่อครอบครัว ปี พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุชัดเจนว่าความหมายของคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” คือ “การกระทำใดๆโดยมุ่งประสงค์ให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจหรือสุขภาพ หรือกระทำโดยเจตนาในลักษณะที่

น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัว...” ซึ่ง ผู้หญิงถูกนับรวมอยู่ใน “บุคคลในครอบครัว” อันหมายรวมถึง “คู่สมรส...หรือผู้ที่อยู่กินฉันสามีภริยา...” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 หน้า 2) และได้กล่าวถึง “การให้เงินช่วยเหลือบรรเทาทุกข์” หมายถึงการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายเบื้องต้นสำหรับเงินหรือทรัพย์สินใดๆที่ให้กับผู้ถูกกระทำจากการใช้ความรุนแรงภายในครอบครัว ยังผลให้เกิดความเสียหายในรูปแบบต่างๆ อาทิ รายได้ ค่ารักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่

วรรคหนึ่ง (มาตรา 4) ระบุว่าผู้ใดกระทำความรุนแรงภายในครอบครัว ต้องโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในวรรคสอง ระบุว่า “การกระทำความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอมความได้”

พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา 29 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 41 และมาตรา 45) ปรากฏสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวในการป้องกันและกระทำความผิดต่อผู้หญิงและเด็ก รวมถึงแนวทางในการช่วยเหลือและเยียวยาเหยื่อจากการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ใน หมวด 2 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการสรรหา “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือ “คณะกรรมการ ปคม.” ต้องประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆและกฎหมายได้ระบุสัดส่วนไว้อย่างชัดเจนว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และใน หมวด 4 (มาตรา 33) ของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวถึงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ที่ได้กล่าวถึงการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายนั้นให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ เชื้อชาติ ประเพณีและวัฒนธรรมของผู้เสียหาย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวถึงการสร้างความเท่าเทียมของการเข้าถึง การจ้างแรงงาน และการใช้แรงงาน และสวัสดิการสำหรับแรงงาน ระหว่างชายและหญิงไว้ในหลายมาตราด้วยกัน อาทิ **หมวดที่ 1** ได้กล่าวถึงความเท่าเทียมกันในการจ้างงานระหว่างเพศชายและหญิง (มาตรา 15) และเรื่องบทลงโทษแก่นายจ้างที่ล่วงละเมิด คุกคามหรือก่อความรำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง (มาตรา 16) และ **หมวดที่ 3** ทีกล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับสวัสดิภาพของหญิงมีครรภ์โดยการห้ามทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด รวมถึงการห้ามนายจ้างเลิกจ้างหญิงมีครรภ์ (มาตรา 43) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิผู้หญิงโดยตรงและโดยอ้อมของประเทศไทยที่ผ่านมาเน้นในประเด็นเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิสตรีและการสร้างความเท่าเทียมในสิทธิและโอกาสด้านต่างๆ ระหว่างชาย/หญิง รวมถึงการกล่าวถึงข้อปฏิบัติในการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในระดับปลีกย่อยและเฉพาะประเด็น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่เป็นไปอย่างบูรณาการ

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีความพยายามในการผลักดันกฎหมายจากฝ่ายรัฐบาลและองค์กรด้านสตรี คือ คณะอนุกรรมาธิการด้านสตรีของวุฒิสภาและสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ ทั้งนี้เพื่อสร้างความเท่าเทียม รวมถึงการขจัดการการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในรูปแบบต่างๆ เป็นการเฉพาะและการรับประกันสิทธิของผู้หญิงอย่างครอบคลุม กฎหมายที่กล่าวถึงคือ (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมการพัฒนาบทบาทและคุณภาพชีวิตสตรีแห่งชาติ[52]และ(ร่าง) พ.ร.บ.ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ.2555[53]

กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการผลักกัน

(ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมการพัฒนาบทบาทและคุณภาพชีวิตสตรีแห่งชาติ

กฎหมายฉบับนี้ได้ก่อตัวขึ้นจากการที่รัฐบาลสนับสนุนให้มีนโยบายพัฒนาสตรี โดยการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี” เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุน การพัฒนาอาชีพ การสร้างโอกาสในการทำงานและสร้างรายได้ การพัฒนาศักยภาพสตรี รวมถึงการเพิ่มบทบาทและภาวะความเป็นผู้นำสตรี การรณรงค์ให้สังคมเข้าใจปัญหาสตรีในทุกมิติซึ่งน่าจะมีผลโดยตรงต่อการใช้กฎหมายเป็นตัวขับเคลื่อนการปกป้องคุ้มครองสิทธิสตรีในประเทศไทย นอกจากนี้ยังรวมถึงการเฝ้าระวังปัญหาและการช่วยเหลือเยียวยาสตรี การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิสตรี รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาสวัสดิภาพและสวัสดิการสตรีในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

สืบเนื่องจากการผลักดันให้เกิด “กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี” คณะอนุกรรมาธิการด้านสตรีของวุฒิสภาและสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยฯได้ร่วมกันยกร่าง **พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาสตรีแห่งชาติ**ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติบางประการว่าด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล (มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 33) โดย พ.ร.บ.ฉบับนี้เสนอว่าบทบาทและคุณภาพชีวิตของสตรีควรได้รับการ

[52] อ้างตามฉบับยกร่างโดย “คณะอนุกรรมาธิการด้านสตรี ในคณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาสวุฒิสภา และสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์”

[53] อ้างตามฉบับยกร่างโดย “คณะทำงานยกร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ ฉบับประชาชน” โดย “เครือข่ายผู้หญิงพลิกโฉมประเทศไทย” โดยพ.ร.บ. (ฉบับร่าง)แก้ไขล่าสุดวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555

ส่งเสริมและปกป้องคุ้มครอง อีกทั้งสตรีควรได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติที่ไร้ความเป็นธรรมเพราะสาเหตุของความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สถานภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนความเชื่อทางศาสนาและวัฒนธรรม การศึกษา ความคิดเห็นทางการเมือง การเกิดหรือสถานะอื่นของสตรี[54]

หากพิจารณาถึง “ผู้ขับเคลื่อน” การปกป้องคุ้มครองสิทธิสตรีในประเทศไทย ทั้งสอง พระราชบัญญัติได้กล่าวถึงการขับเคลื่อนของสมาชิกที่มีการรวมตัวแบบที่เป็นทางการและมีโครงสร้างในการทำงานชัดเจน แต่มีความแตกต่างในด้าน “ขนาดขององค์กร” และ “พื้นที่การปฏิบัติงาน” โดย“องค์กรสตรี” ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีฯ นั้นหมายถึง “มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรสมาชิกในหมู่บ้านหรือในชุมชนที่มีการรวมตัวกันของสตรีตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป โดยได้ดำเนินงานและมีผลงานเกี่ยวกับการทำงาน การฝึกอาชีพ การพัฒนา การช่วยเหลือ หรือการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิสตรี” (อ้างแล้ว) ในขณะที่คำว่า “องค์กรเครือข่ายสตรี” ใน พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาสตรีแห่งชาติ หมายถึง “องค์กรเครือข่ายสตรีกรุงเทพมหานคร องค์กรเครือข่ายสตรีจังหวัด...” [55]

(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ.....[56]

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับการผลักดันโดยภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านความเท่าเทียมกันทางเพศ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศในทุกรูปแบบโดยครอบคลุมการกีดกันทางเพศ ทั้งการกระทำทางตรงหรือทางอ้อม ในด้านการทำงาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษาหรือฝึกอบรม ด้านสื่อสารมวลชน ด้านการเมือง ด้านสุขภาพและอนามัยการเจริญพันธุ์ ด้านครอบครัว ด้านเกษตรกรรมรวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ อีกทั้งยังเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เพื่อให้อนุสัญญานี้สามารถบังคับใช้ได้จริงในระบบกฎหมายไทย[57]

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้อาศัยบทบาทของความเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบการขับเคลื่อนเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิสตรีโดยองค์การสหประชาชาติโดยผ่านกรอบ

---

[54] สุชาดา เมฆรุ่งเรืองกุล.(2555). *เปรียบเทียบความเหมือนและต่างระหว่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาสตรีแห่งชาติกับร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ ฉบับประชาชน.* เครือข่ายผู้หญิงพลิกโฉมประเทศไทย.

[55] เรื่องเดียวกัน,

[56] อ้างตามฉบับยกร่างโดย “คณะทำงานยกร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ ฉบับประชาชน” โดย “เครือข่ายผู้หญิงพลิกโฉมประเทศไทย” โดยพ.ร.บ. (ฉบับร่าง) แก้ไขล่าสุดวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555

[57] *เครือข่ายผู้หญิงยื่นกว่า 15,000 ชื่อ สู่สภา ร่างพ.ร.บ.ส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ,* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จากhttp://ilaw.or.th/node/1752

อนุสัญญาการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบ (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman--CEDAW) ค.ศ. 1979 หน่วยงานที่ขับเคลื่อน คือ Division for the Advancement of Woman, Department of Economic and Social Affairs ทั้งนี้ ไทยได้ให้สัตยาบันเป็นรัฐภาคี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 และได้เลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ ในปี พ.ศ. 2543 ดังนั้นอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ในการสร้างหลักประกันว่าประเทศไทยสามารถออกมาตรการและกฎหมายต่างๆเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศได้อย่างเต็มที่ และ“เพื่อให้เกิดการบูรณาการเอามิติเพศภาวะเข้ากับนโยบายของประเทศ และเพื่อส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศในด้านต่างๆ ในทุกบริบทสังคม ทั้งในครอบครัว ชุมชนและสังคม ทั้งในภาครัฐและเอกชน”[58]

พึงกล่าวด้วยว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีความแตกต่างอย่างสำคัญกับ “ร่างพระราชบัญญัติความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ พ.ศ. ....” ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในแง่ที่ ร่างพระราชบัญญัติความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ พ.ศ.... มีการระบุถึง “ข้อยกเว้น” ที่ถือว่าการเลือกปฏิบัตินั้นไม่มีความผิด ได้แก่ “กรณีที่มีเหตุผลทางวิชาการ ทางศาสนา หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ” หากพิจารณาถึงข้อยกเว้นดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีการใช้คำที่ค่อนข้างกว้าง ในการอธิบายคำว่า “เหตุผลทางวิชาการ” และ “ประโยชน์สาธารณะ”

3.4.2 ภาพรวมข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิง

โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายในลักษณะของ “การขจัดการเลือกปฏิบัติ” (Anti-Discrimination Law) ต่อสตรีในลักษณะที่ถูกกล่าวถึงทางอ้อม ในขณะที่กฎหมายที่ว่าด้วยการปกป้องคุ้มครอง ส่งเสริมและ พัฒนาสิทธิของผู้หญิงและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงของประเทศไทยที่ถูกกล่าวถึงโดยตรงอย่างชัดเจนและมีรายละเอียดปลีกย่อยตามบริบทของสถานการณ์นั้นๆซึ่งมีความครอบคลุมทั้งในด้านการศึกษา การทำงาน การใช้ชีวิตทางสังคมรวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคม จากการศึกษาพบว่าการทำความเข้าใจกฎหมายว่าด้วยสิทธิของผู้หญิงนั้นหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจประเด็นของ “ความเสมอภาคในมิติเพศสภาวะ” อย่างไรก็ดียังพบปัญหาอันเกิดจากการตีความกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติโดยฝ่ายรัฐที่พบว่าในบางกรณียังขัดกับหลักสากล(โดยองค์กรระหว่างประเทศ)และปัญหาอันเกิดจากการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงพลังแห่งการขับเคลื่อนเพื่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงและสวัสดิภาพในการดำรงชีพของผู้หญิง

[58] สุชาดา เมฆรุ่งเรืองกุล.(2555), *เปรียบเทียบความเหมือนและต่างระหว่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาสตรีแห่งชาติกับร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ ฉบับประชาชน*, เครือข่ายผู้หญิงพลิกโฉมประเทศไทย.

จากรายงานสรุปผลการสัมมนา *เรื่อง "กฎหมายเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศ: จากหลักการสากลสู่การปฏิบัติ"* (2554)[59] ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการตีความของกฎหมายที่ปรากฏอย่างชัดเจนคือ การที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้นำเสนอ "ร่างกฎหมายเพื่อความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ" ต่อคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีมติเห็นชอบ แต่กลับมีปัญหาในชั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพราะว่ากฎหมายฉบับนี้ระบุว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศนั้นมีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการเลือกปฏิบัติในกรณีที่มี "เหตุผลทางวิชาการ" "เหตุผลทางศาสนา" "หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ" ในขณะเดียวกันประเทศไทยเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-CEDAW) ซึ่งไทยได้ให้สัตยาบันต่อประชาคมโลกในปี พ.ศ. 2528 และพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาฯในปี พ.ศ. 2543 ดังนั้นการที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นิยามกระบวนทัศน์การเลือกปฏิบัติทางเพศโดยมีข้อยกเว้นที่ไม่ขัดต่อหลักกฎหมาย อาจขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนสากลที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบ

นอกจากนี้ ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิผู้หญิงและบางส่วนของกฎหมายที่มีประเด็นขจัดการเลือกปฏิบัติในปัจจุบัน จากการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิของผู้หญิงในด้านต่างๆ พบว่าการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายบางส่วนยังมีข้อจำกัดและปัญหา อันสามารถนำเสนอได้ตามประเด็นต่อไปนี้

1) ด้านการศึกษา

ประเด็นเรื่องการศึกษาของผู้หญิงได้ถูกระบุไว้ในกฎหมายสูงสุด คือ **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (มาตรา 49)** และยังปรากฏในกฎหมายแม่บท ได้แก่ **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (มาตรา 10) แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545** ระบุว่าการจัดการศึกษาของไทยต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังรวมถึง**พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 (มาตรา 6)** ที่กล่าวว่าบุคคลต้องได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 ปี ยังผลให้เด็กชายและเด็กหญิงมีโอกาสได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาได้อย่างเท่าเทียมกัน เท่ากับว่าเนื้อหาในกฎหมายดังกล่าวเป็นการขจัดความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ นอกจากนี้ยังรวมถึงมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้เรื่องการศึกษาเป็นนโยบายเร่งด่วนในรัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551-2554) โดยระบุไว้ในข้อ 1.3.1 ว่า "ให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอน

[59] สรุปผลการสัมมนา เรื่อง *"กฎหมายเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศ: จากหลักการสากลสู่การปฏิบัติ."* 8 เมษายน 2554.

ปลาย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน"[60]

จากรายงานการศึกษาจำนวนหนึ่ง[61] แบ๊งค์และถิรภาพ ได้สะท้อนให้เห็นว่าหลังจากการประกาศใช้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวเนื่องกับการสร้างความเท่าเทียมทางการศึกษา จากข้อมูลทางสถิติพบว่าในปัจจุบัน (พ.ศ. 2554-2555) ปัญหาการกักขังผู้หญิงเอาไว้ในครัวเรือนลดลง โดยเฉลี่ยแล้วประชากรเพศชายมีจำนวนปีการศึกษาน้อยกว่าประชากรเพศหญิงโดยประมาณ 1 ปีครึ่ง เท่ากับว่าเพศหญิงใช้ระยะเวลาในการศึกษามากกว่าเพศชาย โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรช่วงอายุระหว่าง 15-35 ปี และรายงานยังระบุถึงสมมติฐานสาเหตุเพศชายมีการศึกษาน้อยกว่าเพศหญิงน่าจะเกิดจากอิทธิพลของตลาดแรงงาน ทั้งนี้เป็นเพราะค่าจ้างจากการทำงาน[ที่ให้แก่แรงงานเพศชาย]นั้นมีผลจูงใจให้แรงงานเพศชายออกจากสถานศึกษาเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนเพศหญิง

ในปี พ.ศ. 2549-2550 พบว่ามีนักศึกษาหญิงได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษามากกว่านักศึกษาชาย[62] สำหรับการศึกษาที่สูงกว่าระดับปริญญาตรี(ระดับปริญญาโทและเอก) พบว่ามีนักศึกษาหญิงที่สำเร็จการศึกษาในจำนวนที่สูงกว่านักศึกษาชาย (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2556; สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545) นอกจากนั้นยังพบว่าผู้หญิงได้รับการศึกษานอกระบบโรงเรียนในลักษณะที่เน้นการอบรมวิชาชีพ มากกว่าชาย หากพิจารณาถึงข้อมูลทางสถิติที่สะท้อนปริมาณประชากรหญิงที่มีโอกาสได้รับการศึกษา พบว่าประชากรหญิงมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาและจบการศึกษาในระดับที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับประชากรชาย

กระนั้นก็ดี แม้ผู้หญิงจะมีการเข้าถึงการศึกษาในแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นและเท่าเทียมกับผู้ชาย หากแต่ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ชี้ให้เห็นว่าในปี พ.ศ. 2548 อัตราการอ่านออกเขียนได้ของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปและในทุกกลุ่มอายุ ผู้ชายสามารถอ่านออกเขียนได้มากกว่าผู้หญิง (ร้อยละ94.7 และ 91.4 ตามลำดับ) และปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในลักษณะเดียวกันในทุกภาคของประเทศไทย[63] นอกจากนี้ยังพบว่าสตรีที่สามารถมีงานทำในระดับบริหารองค์กรคิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าประชากรชาย

---

[60] สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

[61] แบ๊งค์ งามอรุณโชติ,ถิรภาพ ฟักทอง.(2555).สูงต่ำ ไม่เท่ากัน : ทำไมระบบการศึกษาจึงสร้างความเหลื่อมล้ำ: *การสำรวจความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา.*

[62] สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2556; ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

[63] สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551

ในทางเดียวกับข้อมูลจากการผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาและผู้หญิงได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ผู้หญิงจะสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาได้ หากแต่ต้องพบกับอุปสรรคหรือค่านิยมทางสังคม ในการกีดกันผู้หญิงออกจากระบบการศึกษาหรือการศึกษาในบางสาขาวิชา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

เจตคติและค่านิยมดั้งเดิมต่อการเลือกศึกษาและสาขาอาชีพในเพศหญิงและชาย

ข้อมูลจากกระทรวงศึกษาธิการระบุว่า นักศึกษาชายและหญิงในระดับอุดมศึกษาตัดสินใจเลือกเรียนในสาขา/คณะที่มีความแตกต่างกัน สาขาที่ผู้หญิงนิยมเรียนมากกว่าชาย คือ สาขาบริการสุขภาพและสวัสดิการการศึกษา มนุษยศาสตร์และศิลปะ สังคมศาสตร์ บริหารธุรกิจ กฎหมายและวิทยาศาสตร์ ส่วนสาขาที่ได้รับความนิยมในนักศึกษาชายได้แก่สาขาวิศวกรรมศาสตร์และเกษตรศาสตร์[64] ดังนั้น จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าการจำแนก “อาชีพที่เหมาะสม” ของเพศหญิงและชายนั้นมีความแตกต่างกันอันเกิดจากฐานคติและการให้คุณค่าของคนในสังคมที่ฝังรากลึกและสืบทอดกันมาอย่างยาวนานในสังคมไทยจนกลายเป็นการผูกขาดทางความคิดของคนในสังคมว่า หญิงและชายมีความสามารถและความเหมาะสมในอาชีพนั้นๆ แตกต่างกัน ความคิดชุดดังกล่าวได้รับการสืบทอดและผลิตซ้ำจนกลายเป็นวาทกรรมหนึ่งที่สำคัญในสังคมที่มีผลต่อการจำกัดบทบาทหน้าที่และสิทธิในการเรียนและการวางแผนเพื่อเลือกประกอบอาชีพของผู้หญิง

การตั้งครรภ์โดยไม่พึงประสงค์ สิทธิผู้หญิงและข้อถกเถียงเชิงศีลธรรม

สืบเนื่องมาจากประเด็นเรื่องการกดทับทางวัฒนธรรมและอคติในสังคมไทยที่ฝังรากลึกและถูกสืบทอดมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องผู้หญิงตั้งครรภ์ในอายุและช่วงเวลาที่ไม่พึงประสงค์หรือไม่เป็นไปตามแบบแผนที่สังคมยอมรับ กล่าวคือผู้หญิงตั้งครรภ์ในวัยเรียน และ/หรือตั้งครรภ์นอกสมรส

จากงานศึกษาจำนวนหนึ่งพบว่าอัตรามารดาที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือที่ยังอยู่ในช่วงวัยเรียนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับจากปี พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2550 โดยมีอัตราเพิ่มในทุกพื้นที่ของประเทศไทยยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร[65] ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ในวัยเรียนส่วนใหญ่มักจะถูกบังคับให้ออกจากระบบการศึกษาเป็นการชั่วคราว โดยที่ส่วนหนึ่งต้องประสบกับปัญหาการเลี้ยงดูบุตรทำให้ต้องออกจากระบบการศึกษาเป็นการถาวร อันทำให้เกิดข้อจำกัดในการทำงานในอนาคต ในทางเดียวกัน ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ในวัยเรียนจำนวนหนึ่งยังต้องรับภาระการเลี้ยงดูบุตรแต่เพียงผู้เดียวอันเป็นผลมาจากการละทิ้งความรับผิดชอบของฝ่ายชาย

แม้ในบางประเทศจะเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ในวัยเรียนหรือในช่วงวัยที่ยังไม่มีความพร้อม สามารถยุติการตั้งครรภ์อย่างปลอดภัยได้ หากแต่ประเทศไทยโอกาสหรือช่องทางดังกล่าวดูจะยังไม่เปิดกว้างมากนัก ทั้งในเชิงกฎหมายและบรรทัดฐานทางสังคม ที่มองผู้หญิงซึ่งทำการยุติการตั้งครรภ์

[64] สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2556; สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2551

[65] สำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2551: 77

อย่างปลอดภัยในทางลบ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัยพบว่า ในปัจจุบันประมวลกฎหมายอาญามาตรา 305 (1) (2) มาตรา 276 277 282 283 และ 284 ได้เปิดช่องทางให้สามารถยุติการตั้งครรภ์อย่างปลอดภัยได้หาก 1. การตั้งครรภ์นั้นส่งผลเสียต่อสุขภาพทางกายภาพของผู้หญิง 2.การตั้งครรภ์นั้นส่งผลเสียต่อสุขภาพทางใจของผู้หญิง 3.ทารกในครรภ์มีความพิการรุนแรง 4.การตั้งครรภ์ที่เกิดจากการข่มขืนกระทำชำเรา 5.การตั้งครรภ์ในเด็กหญิงอายุไม่เกิน 15 ปี และ 6. การตั้งครรภ์มาจากเหตุล่อลวง บังคับ หรือข่มขู่เพื่อทำอนาจาร สนองความใคร่ กระนั้นก็ดี ปัญหาสำคัญของช่องทางดังกล่าวดูจะอยู่ที่การปฏิบัติใช้และการเข้าถึงความรู้ของผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ในวัยเรียนหรือตั้งครรภ์โดยไม่มีความพร้อม ตลอดจนทัศนคติและหลักศีลธรรมทางสังคมและคนรอบข้างที่กดดันการตัดสินใจของผู้หญิง

จากข้อจำกัดและปัญหาของการตั้งครรภ์ในวัยเรียนและไม่มีความพร้อมดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลให้ผู้หญิงเสียโอกาสในการเรียนและการทำงานไป ในขณะที่ฝ่ายชายสามารถดำเนินชีวิตได้แทบจะปกติ ทั้งที่ในทางกฎหมายได้ประกันสิทธิการศึกษาและการทำงานขั้นพื้นฐานไว้ให้กับผู้หญิง หากแต่ด้วยบรรทัดฐานทางสังคมได้ทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันและเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง

2) ด้านการทำงาน

กฎหมายของประเทศไทย ในปัจจุบันนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2550 ได้มีการปกป้องคุ้มครองสิทธิการทำงานของผู้หญิงเกือบแทบทุกด้าน ใน**พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541** ในหมวด 1 ได้กล่าวถึงความเท่าเทียมกันในการจ้างงานระหว่างเพศชายและเพศหญิง (มาตรา 15) และได้กล่าวถึงบทลงโทษแก่นายจ้างที่ล่วงละเมิดทางเพศลูกจ้าง (มาตรา 16) นอกจากนี้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ยังกล่าวถึงการจำกัดลักษณะและประเภทของงานที่ผู้หญิงสามารถทำได้และทำไม่ได้ โดยกฎหมายระบุชัดเจนว่าลักษณะงานที่ต้องห้ามสำหรับผู้หญิงและอนุญาตให้ผู้ชายทำได้เท่านั้น เช่น งานเหมืองหรืองานก่อสร้างที่ต้องทำให้ดิน นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยของแรงงานหญิงที่กำลังตั้งครรภ์ว่ากฎหมายไม่อนุญาตให้ทำงานบางประเภท เช่นงานแบกหามหรือที่ได้รับความสั่นสะเทือนต่อร่างกาย (มาตรา 39)

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยจะปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในการทำงานรวมถึงมาตรการในการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในที่ทำงานที่น่าจะเกิดขึ้นได้ในทุกรูปแบบ แต่จากการรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัยยังคงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของผู้หญิงทั้งในด้านปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายที่ทำให้ผู้วิจัยเห็นความซับซ้อนของปัญหาความไม่เท่าเทียมและการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง รวมถึงแนวโน้มที่น่าจะเกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายและการเลือกปฏิบัติต่อไปในอนาคต กล่าวคือ ผู้หญิงนับว่าเป็นแรงงานที่มีความสำคัญทั้งในบ้านและนอกบ้าน ยังผลให้อุปสงค์ต่อแรงงานผู้หญิงมีทั้งกับงานภายในบ้านที่ไม่มีค่าตอบแทนและงานภายนอกบ้านที่รับค่าตอบแทน และจากรายงานการวิจัยระบุว่า แม้ใน

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2548-2550) ผู้หญิงมีทักษะการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตมากกว่าผู้ชายในทุกภาคของประเทศไทย[66] หากแต่จากการศึกษาพบว่าการมีทักษะทางการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตนั้นไม่สามารถทดแทนอุปสงค์ในกำลังแรงงานในตลาดแรงงานภาคเกษตรกรรมและภาคบริการ รายงานระบุว่าแรงงานผู้ชายที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป มีส่วนร่วมในกำลังแรงงานในภาคเกษตรกรรมและภาคบริการมากกว่าผู้หญิงอย่างต่อเนื่องในทุกภาคของประเทศ และจากการศึกษาพบว่าผู้ชายมีงานทำมากกว่าผู้หญิงอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2548 ถึง ปี พ.ศ. 2550 และยังพบว่าผู้หญิงและผู้ชายมีแนวโน้มในการตัดสินใจสมัครและได้รับเลือกเข้าทำงานในสาขาอาชีพที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ผู้ชายจะทำงานเป็นนายจ้าง ลูกจ้างรัฐบาล เอกชนและทำงานส่วนตัวมากกว่าผู้หญิง ในขณะที่ผู้หญิงจะมีแนวโน้มช่วยธุรกิจครอบครัวและการทำงานรวมกลุ่มมากกว่าผู้ชาย[67]

นอกจากนี้ยังพบว่าผู้หญิงจะเป็นผู้รับงานมาทำที่บ้านมากกว่าชาย และผู้ชายที่ทำงานนอกภาคการเกษตร อาทิเช่น นายจ้าง เอกชนและทำงานส่วนตัวนั้นได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าผู้หญิงที่ทำงานในรูปแบบเดียวกัน โดยที่ความเหลื่อมล้ำทางอัตราค่าตอบแทนระหว่างชายหญิงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกภาคของประเทศไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548/2550 ดังนั้นความเหลื่อมล้ำระหว่างชายหญิงและการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงนั้นยังคงเกิดขึ้น แม้ว่าจะมีกฎหมายรับรองสิทธิและความเท่าเทียมในการทำงานของผู้หญิงแต่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ข้อมูลจากการศึกษาข้างต้นสอดรับกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัย โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความเห็นว่า แม้ข้อมูลสถิติว่าด้วยจำนวนผู้หญิงที่เรียนจบปริญญาโทและเอกนั้นมีมากกว่าชาย แต่กลับปรากฏตัวเลขผู้หญิงที่มีงานทำน้อยกว่าชายและตัวเลขที่ผู้หญิงทำงานในระดับผู้บริหารองค์กรก็ยิ่งจะมีสัดส่วนน้อยกว่าชาย เพราะในทางปฏิบัติ และผู้หญิงต้องรับภาระดูแลครอบครัว เช่น ภาระในการคลอดบุตร ภาระในการดูแลเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวซึ่งเป็นเหตุให้ผู้หญิงต้องลางานเป็นเวลานาน ผู้หญิงจึงไม่มีโอกาสในการพัฒนาตัวเองในระบบงานได้มากเท่าที่ควร และสืบเนื่องจากภาระในการคลอดบุตร การรายงานพบว่าผู้หญิงตั้งครรภ์จะได้รับการดูแลก่อนคลอดตามเกณฑ์น้อยลง[68]

3) การใช้ชีวิตและความรุนแรงทางสังคม

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นเวลานับทศวรรษที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิสตรีและการขจัดการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยจะได้รับการพัฒนาและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี ยังคงพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายหลายฉบับที่

[66] อ้างแล้ว, 77

[67] สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2556; สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2551.

[68] สำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2551: 78.

พยายามที่จะสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชายและหญิงให้เกิดขึ้นโดยเฉพาะการอาศัยกลไกในการพัฒนาความเสมอภาคของสตรี ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในมิติของการใช้ชีวิตทางสังคมก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ และข้อมูลจากการประชุมระดมสมองเพื่อโครงการวิจัยนี้ (2555) พบว่าสาเหตุประการหนึ่งคือฐานคติ “ชายเป็นใหญ่” ที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยและตกทอดไปยังหลักเกณฑ์ของการออกกฎหมาย ดังนั้น ความเสมอภาคทางเพศจึงเป็นเรื่องที่อาจถูกตั้งคำถามในทางปฏิบัติ

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายหลายฉบับที่รองรับและขจัดการล่วงละเมิดทางเพศและใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง อาทิเช่น **พระราชบัญญัติคุ้มครองการกระทำความรุนแรงภายในครอบครัว พ.ศ. 2550** ที่ต่อต้านการประพฤติผิดทางเพศและการใช้ความรุนแรงในครอบครัว หากแต่ผู้หญิงยังคงเป็นเหยื่อจากการใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ จากรายงานการวิจัยมิติหญิง-ชาย: ความแตกต่างบนความเหมือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว[69] พบว่าผู้หญิงและเด็กถูกทำร้ายในครอบครัวเพิ่มมากขึ้น ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2550 มีผู้หญิงและเด็กที่ถูกทำร้ายเข้ารับการช่วยเหลือจากทีมสหวิชาชีพของศูนย์พึ่งได้ (One Stop Crisis Centers: OSCCs) ที่ประจำในโรงพยาบาลรัฐ เกือบ 300 แห่งทั่วประเทศ ในปริมาณสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง พบว่าส่วนใหญ่ผู้กระทำความรุนแรงประสงค์ให้เกิดอันตรายต่อร่างกายและจิตใจของคนในครอบครัว ด้วยหลายสาเหตุ อาทิ การเมาสุราหรือติดสารเสพติด และความหึงหวง (สำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2551: 81) นอกจากนั้นจากผลสำรวจอนามัยเจริญพันธุ์[70] ยังพบว่าในระยะเวลา 1 เดือน จำนวนผู้หญิงสมรสที่มีอายุ 15-49 ปี เคยถูกทำร้ายจิตใจและร่างกายสูงถึง 1.044 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่พบว่าเป็นผู้หญิงสมรสในเขตชนบท และพบว่าผู้หญิงที่ขอรับคำปรึกษาจากมูลนิธิและสมาคมต่างๆในระหว่างปี 2547-2549 เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้นผู้หญิงยังถูกกระทำความรุนแรง “ภายนอกบ้าน” จากการวิจัยพบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2546-2550 ผู้หญิงและเด็กตกเป็นเหยื่อของการกระทำชำเราและการข่มขืนเพิ่มมากขึ้น[71]

แม้โดยภาพรวมแล้วกฎหมายไทยจะมีเนื้อหาว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองผู้หญิงให้รอดพ้นจากการถูกเลือกปฏิบัติและการใช้ความรุนแรง หากแต่ในด้านหนึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้เสนอมุมมองว่าความรุนแรงภายในครอบครัวว่า “เป็นเรื่องส่วนตัวภายในครอบครัว” ที่สามารถยอมความกันได้ระหว่างสามีและภรรยา

---

[69] เรื่องเดียวกัน, 81.

[70] สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ (Reproductive Health Right) คือ สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายของการคุ้มครองให้คนสามารถมีชีวิตด้านเพศที่มีความสุขและไม่อยู่ในความเสี่ยงหรือความรุนแรง ไม่ถูกบีบบังคับ โดยไม่หวาดกลัวต่อภาวะการตั้งครรภ์หรือการติดเชื้อโรคทางเพศสัมพันธ์ รวมถึงความสามารถในการกำหนดการมีลูกของตนได้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2551: 81)

[71] สำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2551: 84

ในแง่นี้มิติความรุนแรงของผู้หญิงจึงมีความซับซ้อนและสัมพันธ์กับพื้นที่ทั้งภายนอกและภายในครอบครัว ซึ่งในส่วนของความรุนแรงในครอบครัวดูเหมือนว่ากฎหมายจะสามารถเปิดช่องให้เกิดการละเมิดสิทธิและลดทอนการคุ้มครองสิทธิของผู้หญิง รวมถึงการตีความว่าเป็น “เรื่องส่วนตัว” เฉกเช่นเดียวกับบรรทัดฐานทางสังคมวัฒนธรรมที่ยังมีข้อยกเว้นสำหรับความรุนแรงในลักษณะดังกล่าว

4) การมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคม

ความเท่าเทียมกันของชายและหญิง การใช้อำนาจในการตัดสินใจ และมีบทบาทสำคัญในองค์กรระหว่างประเทศและระดับประเทศในทุกภาคส่วน ทั้งภาคการเมืองและเอกชนนั้นเป็นตัวแปรที่สำคัญประการหนึ่งในการมุ่งสู่การสร้างความเสมอภาคระหว่างชาย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันพบว่าผู้หญิงเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและในระดับนโยบายต่ำกว่าผู้ชาย[72] เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทและสิทธิของสตรี ยังไม่พบว่ามีกฎหมายใดที่กำหนดรองรับสัดส่วนของสตรีให้เข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ ดังเช่นบางประเทศในแถบยุโรป เช่น ประเทศ นอร์เวย์[73] และหากพิจารณาในบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน นับตั้งแต่ที่มีผู้นำประเทศเป็นผู้หญิง ก็เกิดการกล่าวถึงบทบาทของผู้หญิงในการทำงานด้านการเมืองและเพื่อสาธารณะ อย่างไรก็ดีข้อมูลจากการสัมภาษณ์เสนอว่าสังคมไทยยังคงมีฐานคติเดิมที่มองว่าพื้นที่ที่เหมาะสมของผู้หญิง คือ “บ้าน” หรือ “ครัว”

จากรายงานการวิจัยพบว่าในภาคเอกชน ผู้หญิงไทยมีบทบาทในการบริหารและการตัดสินใจเชิงนโยบายในองค์กรค่อนข้างน้อย ในปี พ.ศ. 2550 ปรากฏว่าสัดส่วนผู้หญิงที่ได้เป็นกรรมการในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทั้ง 218 แห่ง และเป็นกรรมการบริษัทที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและบริษัทมหาชนในสัดส่วนที่น้อยกว่าผู้ชาย นอกจากนี้ยังพบว่าในภาคราชการ แม้ผู้หญิงจะทำงานในภาคราชการในปริมาณที่มากกว่าชาย แต่สามารถก้าวสู่ตำแหน่งผู้บริหารน้อยกว่าชาย[74]

สรุปบทที่ 3

จากภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ผู้สูงอายุ เด็ก และผู้หญิง ของประเทศไทยที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายเหล่านี้ดูจะมีส่วนร่วมหรือความคล้ายคลึงกันบางประการ กล่าวคือ หนึ่ง กฎหมายเหล่านี้ดูจะมีแนวทางไปในทิศทางเดียวกับข้อตกลงของ

[72] เรื่องเดียวกัน, 91

[73] เอกสาร: ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[74] สำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว 2551: 91-91.

องค์การสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Rights 1948) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการระหว่างประเทศ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities หรือ CRPD) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child หรือ CRC) อนุสัญญาการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women หรือ CEDAW)** และ **แผนปฏิบัติการนานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ (International Plan of Action on Ageing)** ในลักษณะที่พยายามปกป้อง ลดการละเมิด และส่งเสริมสิทธิของกลุ่มคนในทุกรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ กฎหมายของประเทศไทยก็ยังมีลักษณะที่มีทิศทางเดียวกับกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในหลายประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และประเทศในทวีปยุโรปเช่นกัน **สอง** ความคล้ายคลึงอีกประการหนึ่งในกฎหมายฯ ของไทยก็คือการที่ไม่ปรากฏประเด็น “การขจัดการเลือกปฏิบัติฯ” โดยตรงหรือเป็นหลักของกฎหมาย หากแต่จะอยู่ในรูปของกฎหมายที่เน้นการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ส่งเสริมสิทธิ และการขจัดความรุนแรงต่อบุคคล โดยมีประเด็นของการขจัดการเลือกปฏิบัติสอดแทรกอยู่ในบางมาตราของตัวบท

นอกจากภาพรวมของกฎหมายแล้ว การวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในประเทศไทย โดยสังเขป ได้สะท้อนให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ที่ค่อนข้าง “ก้าวหน้า” กว่าในหลายประเทศในภูมิภาค หากแต่ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของประเทศไทยที่ทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนำไปสู่การบรรลุผลที่แท้จริงได้ก็คือ **หนึ่ง** การบังคับใช้กฎหมาย **สอง** การปราศจากสำนึกด้านสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของสังคมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมาย และ**สาม** การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในวงกว้างในการประกาศใช้กฎหมายและแผนงาน โดยปัญหาสองประการแรกดูจะสามารถพบได้กับกลุ่มคนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้หญิง ส่วนปัญหาประการที่สามดูจะสามารถพบได้ในกลุ่มเด็ก ในทางเดียวกัน จากกรณีของการบังคับใช้กฎหมายฯ ยังชี้ให้เห็นอีกเช่นกันว่ามีความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิ การรับบริการ และการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกกลุ่มคน โดยผู้อยู่อาศัยในเขตเมืองหรือมีฐานะดีดูจะสามารถเข้าถึงสิทธิและการเข้ารับบริการได้ดีกว่าผู้อยู่อาศัยในต่างจังหวัดและมีฐานะยากจน

สุดท้าย จากทั้งภาพรวมของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ได้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาและอุปสรรคในการบรรลุเป้าประสงค์ทางกฎหมายของแต่ละกลุ่มคน มีจุดร่วมหรือทิศทางที่คล้ายคลึงกันในบางประเทศอันสามารถเป็นกรอบการมองหรือพิจารณาพื้นฐานเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อไปได้ในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น **ประเด็นการศึกษา/เรียนรู้** ที่แม้กฎหมายจะประกันสิทธิทางการศึกษาไว้ให้กับทุกกลุ่มคนอย่างเท่าเทียม หากแต่ยังมีช่องว่างที่สำคัญ

จำนวนหนึ่งที่นำไปสู่การไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างครอบคลุมและสมบูรณ์ ซึ่งส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับมิติทางสังคมวัฒนธรรม อาทิ การต้องออกจากระบบการศึกษากลางคันของเด็กหญิงที่ท้องไม่พร้อมและมีภาระในการเลี้ยงดูบุตร ความยากลำบากในการเข้าถึงการศึกษาหรือการเดินทางไปยังสถานศึกษาของเด็กและเด็กพิการที่มีฐานะยากจน และอุปสรรคทางกายภาพที่ส่งผลต่อการเรียนรู้ของคนพิการและผู้สูงอายุ **ประเด็นการใช้ชีวิตทางสังคม** ที่กลุ่มผู้สูงอายุและคนพิการต่างประสบปัญหาร่วมกันเป็นหลัก โดยเฉพาะในประเด็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ไม่เอื้อต่อการใช้ชีวิตอิสระหรือเป็นการออกแบบเพื่อคนทั้งมวล (Universal Design) อันสัมพันธ์กับปัญหาที่เกิดจากสำนึกเกี่ยวกับสิทธิและความเท่าเทียมของกลุ่มคนในสังคม และความตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมในการใช้ชีวิตของผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปรับปรุงทางกายภาพ และ**ประเด็นการทำงาน** ที่สามารถพบกรณีการเลือกปฏิบัติได้ทั้ง 4 กลุ่มคน ตั้งแต่การใช้แรงงานหรือการให้ทำงานอย่างไม่เป็นธรรม (ที่มักพบในกลุ่มเด็ก) การใช้ความรุนแรงในสถานที่ทำงาน และการกีดกันในการเลื่อนตำแหน่งงาน ซึ่งทั้งหมดนี้นอกจากจะสัมพันธ์กับสำนึกทางด้านสิทธิแล้ว ยังเกี่ยวพันธ์อย่างแนบแน่นความคิดทางสังคมวัฒนธรรม และอุดมการณ์ของสังคมหรือบางกลุ่มคนด้วยเช่นกัน อาทิ ความคิดแบบชายเป็นใหญ่ หรือกรอบคิดที่มองมนุษย์อย่างไม่เท่าเทียมและลดทอนความเป็นมนุษย์ (Dehumanize) เป็นต้น ทั้งนี้ หากสามารถผลักดันหรือบูรณาการในแต่ละประเด็นให้สามารถบรรลุเป้าหมายของกฎหมายแต่ละฉบับ หรือเป้าหมายแห่งความเท่าเทียมและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยรวมได้ก็จะนำไปสู่การสร้าง *“สังคมเพื่อคนทั้งมวล”* ที่แท้จริง

บทที่ 4
การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในต่างประเทศ กับประเทศไทย

จากภาพรวมของข้อตกลง หลักปฏิบัติ และกฎหมายการขจัดการเลือกปฏิบัติขององค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศที่กล่าวมาในบทที่ 2 และภาพรวมของกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติของคนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิงที่กล่าวมาในบทที่ 3 ในมุมหนึ่งในสะท้อนให้เห็นถึงทั้งความเหมือน ความคล้ายคลึง และความแตกต่างของตัวบทและสารัตถะระหว่างกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติของไทยและต่างประเทศ ที่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพลังผลักดันทางสังคมเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติที่มีความเฉพาะและแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ในบทที่ 4 จะเป็นการนำเสนอภาพรวมของการเปรียบเทียบกฎหมายและข้อตกลงทั้งสองกลุ่มในภาพรวม โดยจัดแบ่งตามกลุ่มคนอันได้แก่ กลุ่มคนพิการ กลุ่มเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มผู้หญิง อันอาจชี้ให้เห็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติของทั้งในลักษณะที่เป็นปัญหาและอุปสรรคเฉพาะของประเทศไทย และปัญหาและอุปสรรคร่วมกันของแต่ละประเทศและองค์กร

4.1 คนพิการ : การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ในต่างประเทศ กับประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศดูจะมีพัฒนาการขึ้นมาจากการขับเคลื่อนขององค์กรและหน่วยงานเกี่ยวกับคนพิการจำนวนหนึ่งที่ตั้งขึ้นตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยได้ปรับเปลี่ยนแนวทางจากการเน้นที่ “การสงเคราะห์” มาสู่การส่งเสริม “สิทธิ” และ “พลังทางสังคม” ของคนพิการ ให้สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ด้วยตนเองมากที่สุด จากการทบทวนกฎหมาย ข้อตกลง และหลักปฏิบัติเกี่ยวกับคนพิการทั้งในระดับต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ กับในระดับของประเทศไทย ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่าง จุดเหมือนและจุดคล้าย ของกฎหมายและสภาพของการใช้กฎหมายที่สำคัญในหลายประเด็น อันสามารถจำแนกประเด็นที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

แนวคิดและที่มาของกฎหมาย

พัฒนาการของกฎหมายและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับคนพิการของไทยดูจะเริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1950 หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยกฎหมายและหลักปฏิบัติต่อคนพิการในระยะแรกจนถึงปี พ.ศ. 2550 ดูจะมีใจความสำคัญอยู่ที่การสงเคราะห์คนพิการ ก่อนที่จะให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 2520 นอกจากนี้กฎหมายและหลักปฏิบัติในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ยังมีลักษณะของการกำหนด “สิทธิ” และป้องกัน “สิทธิ” ของคนพิการควบคู่ไปกับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการเป็นหลักสำคัญ

ประเด็นของการเลือกปฏิบัติและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการดูจะมิได้รับการกล่าวถึงมากนักในช่วงก่อน พ.ศ. 2550 จวบจนการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้มีการกล่าวถึง “การเลือกปฏิบัติ” และ “การขจัดการเลือกปฏิบัติ” ต่อคนพิการอย่างเป็นรูปธรรม กระนั้นก็ดี ประเด็นการเลือกปฏิบัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็มิได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอย่างมีนัยยะสำคัญ หากแต่ถูกกล่าวรวมถึงในฐานะส่วนหนึ่งของการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

แนวคิดของกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของประเทศไทยที่เน้นของการเสริมสร้างและป้องกันสิทธิคนพิการ มากกว่าการมุ่งเน้นไปที่การขจัดการเลือกปฏิบัติฯ หรือการให้ความสำคัญของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ นี้ดูจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมาย **Americans with Disabilities Act of 1990** ของสหรัฐอเมริกาและ **Disabled Persons' Fundamental Law 1993** ของประเทศญี่ปุ่น ดังงานศึกษาของ Jun Nakagawa และ Peter Blanck (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของญี่ปุ่นได้เน้นถึง “การป้องกัน” สิทธิของคนพิการ มากกว่าการขจัดการเลือกปฏิบัติหรือการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างคนพิการกับคนอื่นในสังคม

กฎหมายและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับคนพิการของไทยดูจะได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญมากจาก**อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการระหว่างประเทศ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)** ขององค์การสหประชาชาติ และการขับเคลื่อนเกี่ยวกับคนพิการขององค์การสหประชาชาติในช่วงก่อนหน้าการประกาศอนุสัญญาฯ อาทิ **World Program of Action Concerning Disabled Persons 1983** ที่มีจุดเน้นสำคัญในประเด็นของการประกันและปกป้องสิทธิของคนพิการเป็นหลัก

แนวคิดของกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของไทยที่เน้นกำหนด “สิทธิ” และป้องกัน “สิทธิ” มากกว่าประเด็นการเลือกปฏิบัติและการขจัดการเลือกปฏิบัตินี้ดูจะมีความแตกต่างกับกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติหรือกฎหมายการสร้างความเท่าเทียมที่ปรากฏอยู่ในประเทศแทบทวีปยุโรปและออสเตรเลีย ที่ได้เน้นประเด็นของการเลือกปฏิบัติและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการขึ้นมาเป็นแกนหลักในการเชื่อมโยงกับประเด็นด้านสิทธิและการฟื้นฟูอื่นๆ

ความแตกต่างของแนวคิดในกฎหมายดังว่านี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพื้นฐานหรือแม่แบบของกฎหมายที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเด็นการเลือกปฏิบัติฯ เป็นสิ่งที่รัฐบาลในยุโรป อังกฤษ และออสเตรเลีย ให้ความสำคัญอย่างมากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ควบคู่กับประเด็นด้านสิทธิของคนกลุ่มต่างๆ ที่เป็นกลุ่ม “ผู้ถูกกระทำ” และ “เบียดบัง” หรือ “ละเมิดสิทธิอย่างรุนแรง” จากสังคมอันเนื่องมาจากอุดมการณ์ ความเชื่อ และชนชั้น โดยกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (เช่นเดียวกับกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง)นี้ดูจะมีแม่แบบอย่างสำคัญมาจากกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติที่ประกาศใช้ในประเทศเหล่านี้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1960 ภายใต้สภาพปัญหาสืบเนื่องมาจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวและการเหยียดเชื้อชาติในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และปัญหาของสังคมหลังอาณานิคมที่มีอพยพของผู้คนจำนวนมากจากประเทศอดีตอาณานิคมของยุโรป

แม้สารัตถะในหลายประเด็นของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติในประเทศเหล่านี้จะมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายทางด้านสิทธิและการส่งเสริมคนพิการในประเทศไทย หากแต่จุดต่างอย่างสำคัญดูจะอยู่ที่ประเด็นของ “การเลือกปฏิบัติ” ได้ถูกยิบยกมาเป็นตัวตั้งในการเชื่อมโยงกับสิทธิและประเด็นเกี่ยวกับคนพิการอื่นๆ อันสะท้อนให้เห็นถึงกรอบการมองสภาพปัญหาคนพิการในประเทศเหล่านี้ในอดีตว่าคนพิการเป็นกลุ่มที่ “ถูกกระทำ” หรือ “ถูกเลือกปฏิบัติ” อย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่กรอบการมองของกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของไทยได้สะท้อนความคิดของสังคมต่อสภาพปัญหาของคนพิการว่ามิได้ “ถูกกระทำ” หรือ “ถูกเลือกปฏิบัติ” อย่างเห็นได้ชัดมากเท่ากับในทวีปยุโรปในอดีตที่ในบางช่วงเวลามีการแบ่งแยกคนพิการออกจากคนปกติอย่างชัดเจน อันค่อนข้างแตกต่างจากสังคมไทยในอดีตที่มีแนวคิดและอุดมการณ์ทางสังคมในเรื่องของ “ความสงสาร” และการสงเคราะห์คนพิการเป็นมุมมองต่อคนพิการจำนวนหนึ่ง

กระนั้นก็ดี กฎหมายและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับคนพิการของไทยที่พัฒนามาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้พยายามสร้างและเน้นจุดของสิทธิคนพิการตามแบบสากลมากอย่างขึ้น โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่พุทธทศวรรษ 2530 กระบวนทัศน์เกี่ยวกับคนพิการในสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงมากขึ้นจากกรอบคิดแบบ “ความสงสาร” และ “การสงเคราะห์” มาสู่การเน้นสิทธิและความเท่าเทียมภายใต้ “การฟื้นฟูสมรรถภาพ” “การส่งเสริมคุณภาพชีวิต” และ “การดำรงชีวิตอิสระ” ของคนพิการ

กลไกการกำกับดูแลทางกฎหมาย

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่เปรียบเสมือนกฎหมายแกนหลักของคนพิการ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ขึ้นมาเป็นกลไกสำคัญในการดูแลและผลักดันประเด็นคนพิการให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ทางกฎหมายอันครอบคลุม

ตั้งแต่การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ และการเป็นกลไกร้องเรียนการกระทำที่เข้าข่ายการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ

หน่วยงานการดูแลคนพิการตามกฎหมายหลักของไทยดังกล่าวนี้ ได้สะท้อนให้เห็นมิติของการเป็นองค์กรที่ดำเนินการตั้งแต่การทำงานเชิงรุกกับคนพิการด้วยการ “เสริมพลัง” (Empowerment) ให้กับคนพิการและองค์กรคนพิการด้วยการดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การอุดหนุนการทำงานขององค์กรคนพิการ และการณรงค์ด้านต่างๆ จนถึงการทำงานในเชิงรับผ่านกลไกการรับเรื่องร้องเรียนการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการละเมิดสิทธิของคนพิการ

ในหลายประเทศ แม้จะมีการจัดตั้งหน่วยงานตามกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการที่มีบางส่วนครอบคลุมและคล้ายคลึงกับกฎหมายของประเทศไทย หากแต่หน่วยงานที่เป็นองค์กรกำกับดูแลหรือผลักดันเป้าประสงค์ตามกฎหมายดูจะมีลักษณะที่มุ่งเน้นในการเป็นกลไกที่ตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนทางด้านการละเมิดสิทธิและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มากกว่าการเน้นการเสริมพลัง (Empowerment) ให้กับคนพิการ ซึ่งส่วนใหญ่มักอยู่ในหน้าที่ดูแลของหน่วยงานอื่นของรัฐ

ความแตกต่างอีกประการหนึ่งของหน่วยงานการกำกับดูแลตามกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของไทยและต่างประเทศ ก็คือหน่วยงานของต่างประเทศส่วนใหญ่มักมีลักษณะที่เป็น “องค์กร” หรือ “คณะกรรมการอิสระ” ที่มิได้ขึ้นตรงกับกระทรวงหรืออยู่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการ ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค (Equality and Human Rights Commission) ของสหราชอาณาจักร กรรมาธิการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (Disability Discrimination Commissioner) ของประเทศออสเตรเลีย สภาคนพิการแห่งชาติ (The National Council on Disability Affairs (NCDA)) ของฟิลิปปินส์ และคณะกรรมการสร้างโอกาสแห่งความเท่าเทียม (Equal Opportunities Commission) ของฮ่องกง เป็นต้น ในขณะที่ประเทศไทย คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการและสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการถือเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง

การบูรณาการกับประเด็นการเลือกปฏิบัติฯ อื่น

กฎหมายเกี่ยวกับคนพิการในสังคมไทย แม้จะมีการเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคนพิการ อาทิ การศึกษา การออกแบบสถาปัตยกรรม และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ผ่านการประกาศกฎหมายลูกและแผนงานจำนวนหนึ่งที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ดี กฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของไทยดูจะมีการเชื่อมโยงน้อยมากอย่างไม่เป็นรูปธรรมกับกลุ่มคนอื่นๆ ในสังคมไทย อาทิ ผู้หญิง คนชรา และเด็ก ที่แม้จะปรากฏการเชื่อมโยงหากแต่ก็เป็นการเชื่อมโยงเฉพาะบางด้านบางประเด็น เช่น การศึกษาในประเด็นของเด็กพิการ การ

ออกแบบสถาปัตยกรรมในประเด็นของคนพิการและผู้สูงอายุ เป็นต้น ในแง่นี้ส่งผลให้บางประเด็นปัญหาแม้จะมีการประกันสิทธิโดยภาพรวมผ่านรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดแล้ว แต่ก็ไม่เกิดการบูรณาการในการขับเคลื่อนและการเสริมพลังจากหลายกลุ่มในการขับเคลื่อนเท่าที่ควร อาทิ ประเด็นอนามัยเจริญพันธุ์ของผู้หญิงพิการ ประเด็นการสร้างสังคมเพื่อคนทั้งมวล (Inclusive Society) เป็นต้น

นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่โครงสร้างหรือองค์กรที่รับผิดชอบหลักของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักสำคัญของคนพิการไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ที่มีขอบเขตความรับผิดชอบครอบคลุมตั้งแต่การฟื้นฟูสมรรถภาพ การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคำสั่งและการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ การมีองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับคนพิการแยกออกมาต่างหากนี้ แม้จะมีผลดีในแง่ที่ส่งผลให้เกิดการบูรณาการประเด็นเกี่ยวกับคนพิการอย่างครอบคลุม หากแต่ก็มีจุดอ่อนในด้านของการบูรณาการประเด็นด้านสิทธิและการเลือกปฏิบัติของคนพิการกับคนกลุ่มอื่น

ลักษณะของกฎหมายและองค์กรรับผิดชอบหลักทางกฎมายของคนพิการในประเทศไทยดูจะมีความแตกต่างกับในหลายประเทศโดยเฉพาะในยุโรปและออสเตรเลีย ที่แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการโดยเฉพาะและมีหน่วยงานในการสนับสนุนด้านนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของคนพิการ หากแต่ในประเด็นของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ก็ได้มีการกำหนดให้อยู่ภายใต้หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ดูแลการเลือกปฏิบัติและสิทธิของทุกกลุ่มคน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศออสเตรเลียได้มอบหน้าที่ให้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian Human Rights Commission) ในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค (Equality and Human Rights Commission) หลังการยุบรวมคณะกรรมการสิทธิคนพิการ (Disability Rights Commission) ประเทศฮ่องกงอยู่ภายใต้หน้าที่ของคณะกรรมการสร้างโอกาสแห่งความเท่าเทียม (Equal Opportunities Commission) ที่ได้ขยายบทบาทให้ครอบคลุมการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการมากขึ้นในปี 1986 เป็นต้น นอกจากนี้ในบางประเทศยังมีองค์กรหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาดูแลเฉพาะบางประเด็นแต่บูรณาการในทุกกลุ่มคนด้วย อาทิ ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มี **U.S. Equal Employment Opportunity Commission** ที่มีบทบาทในการดูแลการเลือกปฏิบัติในการทำงานของทุกกลุ่มคนอันรวมคนพิการอยู่ด้วย

ในทางเดียวกัน บางประเทศยังได้มีการบูรณาการประเด็นด้านสิทธิ ความเท่าเทียม และการเลือกปฏิบัติไว้ภายใต้กฎหมายเดียว ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการยุบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ดังจะเห็นได้ชัดในสหราชอาณาจักรที่มีการประกาศ Equality Act 2010 อันมีพื้นฐานมา

จากการรวมหลักการของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของทุกกลุ่มคนและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของสหราชอาณาจักรเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีความครอบคลุมการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อทุกกลุ่มคนในทุกกิจกรรมทางสังคม

บทบาทขององค์กรระดับภูมิภาค

แม้**สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations--ASEAN)** จะได้รับการจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 หากแต่บทบาทของอาเซียนยังค่อนข้างมีลักษณะที่จำกัดอยู่และประเด็นที่ให้ความสนใจในปัจจุบันดูจะมุ่งเน้นไปในประเด็นการสร้างประชาคมทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยในส่วนของประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรมที่ถูกระบุไว้เป็นหนึ่งในพิมพ์เขียว (Blue Print) สำคัญในการสร้างประชาคมอาเซียน

บทบาททางสังคมและวัฒนธรรมของอาเซียนที่จำกัดส่วนหนึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ยังไม่มีโครงสร้างองค์กรที่สามารถผลักดันและดูแลประเทศสมาชิกได้ ในแง่นี้ส่งผลให้แผนงานของอาเซียนจำนวนมากโดยเฉพาะในประเด็นทางสังคมวัฒนธรรมยังคงไม่ไดรับการผลักดันให้เกิดรูปธรรมเท่าที่ควร ในทางเดียวกัน ความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรมของประเทศในอาเซียนโดยเฉพาะวัฒนธรรมที่อิงอยู่กับศาสนาที่แตกต่างกันยังเป็นข้อกังวลขององค์กรที่ดูแลในระดับอาเซียนในการผลักดันแนวนโยบายด้านสิทธิ สังคม และวัฒนธรรมต่างๆ ให้มีผลอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน

ในแง่นี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบาทขององค์กรในระดับภูมิภาคอย่างอาเซียนในการผลักดันให้เกิดแนวนโยบายด้านสิทธิ ความเท่าเทียม และการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและทุกกลุ่มคนจึงมีอยู่น้อยมาก อันเกิดมาจากข้อจำกัดของกลไกในการผลักดันและติดตามผล รวมถึงสถานะของข้อตกลงอาเซียนที่มีต่อประเทศสมาชิก

บทบาทของอาเซียนที่ว่านี้ดูจะค่อนข้างแตกต่างกับองค์กรระดับภูมิภาคที่เป็นแรงบันดาลใจและแม่แบบให้กับอาเซียนอย่าง**สหภาพยุโรป (The European Union)** หรืออียู ที่ปัจจุบันมีการพัฒนาโครงสร้างการบริหาร การดูแล และกำกับกิจการต่างๆ ที่ยังผลให้เกิดการผลักดันแนวนโยบายและข้อตกลงต่างๆ จนเป็นรูปธรรมในประเทศสมาชิก โดยในส่วนของประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการนั้น นอกจากสหภาพยุโรปจะมีการระบุใช้อย่างเด่นชัดในสนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์ดัม (The Amsterdam Treaty) อันเป็นสนธิสัญญาสำคัญในการสถาปนาประชาคมยุโรป ยังมีการประกาศข้อกำหนด ข้อควบคุม และข้อสนับสนุนต่างๆ แก่ประเทศสมาชิกเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการด้วยเช่นกัน โดยข้อกำหนดและข้อความส่วนใหญ่จะเป็นกรอบสำคัญในการให้ประเทศสมาชิกนำไปประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายภายใน

และดูแล/ป้องกันการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างประเทศหรือข้ามพรมแดน อาทิ การเดินทางและการทำงาน เป็นต้น

ในทางกลับกัน เมื่อเทียบกับยุโรปในประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ อาเซียนดูจะอยู่ในลักษณะของการเริ่มต้นเท่านั้น โดยยังไม่ปรากฏข้อกำหนด ข้อควบคุม และข้อสนับสนุน ที่เป็นรูปธรรมแก่ประเทศสมาชิกและมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการในพื้นที่ของภูมิภาคแต่อย่างใด จะปรากฏก็แต่เพียง **Bangkok Recommendations Declaration, 28 Jul 2012** ที่มีสาระสำคัญในการให้ประเทศสมาชิกส่งเสริม **UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)** และ**แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint)** ที่มีประเด็นของการขจัดการเลือกปฏิบัติปรากฏอยู่

การบังคับใช้และประสิทธิภาพของกฎหมาย

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสถานการณ์เกี่ยวกับคนพิการไทยที่ปรากฏตามสื่อและรายงานต่าง ๆ ได้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของไทยในส่วนของเนื้อหาและสารัตถะดูจะมีความครอบคลุมและค่อนข้างครบถ้วนในการเสริมสร้างสิทธิ การเพิ่มพลัง (Empowerment) และการป้องกันการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับคนพิการในทุกรูปแบบและพื้นที่ หากแต่มีปัญหาสำคัญที่เกิดจากการบังคับใช้และประสิทธิภาพหรือกลไกของกฎหมายในการผลักดันให้บรรลุเป้าหมายและลดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในสังคมไทย รวมถึงการที่กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องและสังคมส่วนใหญ่ยังไม่มีความตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างความเท่าเทียมและการเพิ่มพลัง (Empowerment) ให้กับคนพิการ ในทางเดียวกัน สังคมไทยส่วนใหญ่ยังมีพื้นฐานทางความคิดเกี่ยวกับคนพิการในกรอบของ “ความเวทนา” และ “การสงเคราะห์”

สภาพของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของไทยดูจะค่อนข้างมีความแตกต่างกับประเทศในยุโรป อเมริกา และเอเชียบางประเทศ ที่มีการประกาศใช้กฎหมายที่มีลักษณะเกี่ยวกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวคือ ในบรรดาประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ หลังจากการประกาศใช้กฎหมายแล้ว จะมีการบังคับใช้และการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะพื้นฐานทางสังคมและกลไกของรัฐโดยเฉพาะในยุโรปและอเมริกาให้ความสำคัญอย่างมากกับกฎหมายในฐานะหลักการปกครองหลัก (Rule of Law) อย่างไรก็ดี ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกฎหมายในบรรดาประเทศเหล่านี้ดูจะอยู่ที่ทัศนคติของคนบางกลุ่มที่มีต่อคนพิการในทางลบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ สภาพการใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติของคนพิการ แม้จะมีความครอบคลุมและครบถ้วน หากแต่คนบางกลุ่มที่มีทัศนคติในทางลบต่อคนพิการ ได้ใช้ช่องว่างของกฎหมายหรือสิ่งที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้กระทำการละเมิดหรือเลือกปฏิบัติในทางอ้อมต่อคนพิการ อันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่

บรรลุเจตจำนงที่แท้จริง ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ในกรณีของการศึกษาสำหรับคนพิการ กฎหมาย **Americans with Disabilities Act of 1990** รวมถึงข้อบังคับอื่นๆ ได้มีการผลักดันและบังคับใช้อย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ส่งให้คนพิการสามารถเข้ารับการศึกษาได้อย่างครอบคลุมทั้งในรูปแบบของการเรียนร่วมและการศึกษาพิเศษ หากแต่ปัญหาดูจะอยู่ที่ในบางสถานศึกษานักเรียนร่วมชั้นและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนหนึ่งมีทัศนคติและพฤติกรรมในทางลบต่อความพิการ ส่งผลให้นักเรียนพิการต้องประสบปัญหาและได้แรงกดดันจากสภาพแวดล้อม ในทางเดียวกับสถานที่ทำงานอันสามารถพบเพื่อนร่วมงานที่มีทัศนคติดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้นในบางประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ยังปรากฏกลุ่มศาสนาและกลุ่มอนุรักษ์นิยมจำนวนหนึ่งที่มีความคิดในทางลบต่อความพิการและคนพิการ และกระทำการต่อต้านการเรียกร้องสิทธิต่อคนพิการอย่างต่อเนื่อง รวมถึงแสดงพฤติกรรมในทางลบต่อคนพิการในชีวิตประจำวัน อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุเป้าประสงค์ของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ[1]

4.2 ผู้สูงอายุ : การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ในต่างประเทศ กับประเทศไทย

กฎหมาย นโยบายและแผนต่างๆ ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุเน้นให้ความคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุไทยให้ได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม แม้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางอายุต่อผู้สูงอายุโดยตรง หากแต่ก็มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของผู้สูงอายุอย่างครอบคลุมทุกด้าน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้สูงอายุซึ่งถือเป็นกลุ่มด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งในสังคมจะได้รับการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อให้มีโอกาสที่เท่าเทียมกันกับกลุ่มบุคคลอื่นในสังคม ดังนั้น กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติเชิงบวก (Positive Discrimination) มากกว่า กล่าวคือ เน้นการให้สิทธิพิเศษ และสวัสดิการทางสังคมต่างๆ มากกว่าการคุ้มครองสิทธิ หรือป้องกันการเลือกปฏิบัติ

กฎหมายผู้สูงอายุมีความสัมพันธ์กับบริบทการเปลี่ยนทางประชากรของประเทศ ประกอบกับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนดังกล่าวอย่างแยกไม่ออก ดังนั้น กฎหมายผู้สูงอายุไทยเริ่มเกิดขึ้นบนฐานคิดที่เน้นให้ความสงเคราะห์ผู้สูงอายุในฐานะเป็นกลุ่มผู้มีบุญคุณกับสังคมไทยในอดีตมากกว่าผู้ที่

[1] ดู Samuel R. Bagenstos (2001), "The Americans with Disabilities Act as Risk Regulation", *Columbia Law Review,* Vol. 101, No. 6 (Oct., 2001), pp. 1479-1514., Pamela S. Karlan and George Rutherglen (1996), "Disabilities, Discrimination, and Reasonable Accommodation", *Duke Law Journal*, Vol. 46, No. 1 (Oct., 1996), pp. 1-41.

สามารถทำประโยชน์ในอนาคต ในขณะเดียวกัน ก็ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และแผนปฏิบัตินานาชาติที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังมีความพยายามขับเคลื่อนกฎหมายผู้สูงอายุไปสู่ความเป็นสากลมากขึ้นโดยนำตัวแบบจากต่างประเทศทั้งในด้านการจัดสวัสดิการทางสังคม และหลักการไม่เลือกปฏิบัติผ่านการสร้างความเท่าเทียมให้กับผู้สูงอายุมาปรับใช้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดรับกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทางประชากรของไทย ซึ่งพึ่งเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างเต็มตัวในช่วงต้นทศวรรษที่ผ่านมานี้

แนวคิดและที่มาของกฎหมายผู้สูงอายุ

ประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในกฎหมายไทยได้ถูกรวมไว้กับการห้ามเลือกปฏิบัติกลุ่มด้อยโอกาสในสังคมไทยด้วยเหตุผลต่างๆ อาทิ เพศ เชื้อชาติ ความพิการ เป็นต้น โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ายังไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุอย่างชัดเจน ทั้งนี้ กฎหมายผู้สูงอายุไทยเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต คือ การสงเคราะห์ทางเศรษฐกิจและงานด้านสุขภาพผู้สูงอายุ มากกว่างานด้านสิทธิผู้สูงอายุในการทำงาน หรือโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐต่างๆ เนื่องจากปัญหาสำคัญของประเทศไทย คือ ความยากจน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ และการไม่รับรู้และตระหนักถึงสิทธิของผู้สูงอายุเอง ดังนั้น ช่องว่างจึงมีมากระหว่างผู้สูงอายุทั่วไป กับผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส เห็นได้จากการกำหนดนิยามให้ความสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุ คือ “ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอ” กฎหมายจึงเน้นทำอย่างไรให้คนด้อยโอกาสขึ้นมาเท่าเทียมกันคนที่ได้แล้ว

ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับพัฒนาการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปบางประเทศ จะพบว่ามีความแตกต่างจากบริบทของกลุ่มประเทศดังกล่าว เนื่องจากมีการพัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้น ปัญหาที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายและกฎหมายของประเทศเหล่านี้จึงเคลื่อนจากเรื่องการสร้างความเท่าเทียมไปสู่ปัญหาการถูกกีดกันจากการทำงานหรือการได้ทำงานต่ออย่างมีศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นเรื่องของสิทธิของบุคคลมากกว่า ส่งผลให้กลุ่มประเทศดังกล่าว มีความก้าวหน้าในการใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติทางอายุต่อผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติในการทำงาน ดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกาที่เป็นประเทศต้นแบบในการออกกฎหมายดังกล่าวมาเกือบ 50 ปีแล้ว (The Age Discrimination in Employment Act – ADEA 1967) ทั้งนี้ ต้องพิจารณาร่วมด้วยว่าประเทศเหล่านี้เข้าสู่สังคมสูงวัยก่อนประเทศอื่นเป็นเวลานานพอสมควร ในขณะที่การสูงอายุทางประชากรของไทยเองก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว เห็นได้จากสัดส่วนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ประเทศไทยยังคงพัฒนากฎหมายเพื่อให้สวัสดิการทางสังคมเป็นหลัก

ดังนั้น สำหรับประเทศไทย อาจจะยังอยู่ในช่วงต้นของพัฒนาการ กฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และเยอรมันที่มีกฎหมายสวัสดิการสังคมให้ความช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ มาก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การส่งเสริมให้คนเหล่านั้นพึ่งพาตนเองในฐานะผู้ที่มีศักยภาพในการพัฒนา และทำประโยชน์ให้กับตนเองและสังคมได้เช่นกัน เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงจากระบบสวัสดิการแบบ ***Welfare*** ไปสู่แบบ ***Workfare*** กล่าวคือ มีการปรับเปลี่ยนการให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่คนยากจนหรือผู้ด้อยโอกาส โดยมีมาตรการจูงใจให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินช่วยเหลือที่รัฐจัดให้ อีกทั้งมีการลงโทษด้วยการลดเงินช่วยเหลือ สำหรับคนที่ไม่ต้องการทำงานแลกเปลี่ยน

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการกฎหมายผู้สูงอายุไทยนับว่าเริ่มมีความเป็นสากลมากขึ้นด้วยแรงผลักดันจากปัจจัยภายนอก หลังจากการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ ครั้งที่ 1 ณ กรุงเวียนนา ในปี พ.ศ. 2525 ที่มีการกำหนด**แผนปฏิบัติการนานาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ (International Plan of Aging)** และการประชุมสมัชชาโลกครั้ง ที่ 2 ณ กรุงมาดริด ประเทศสเปน เมื่อปี พ.ศ. 2545 ที่มีข้อสรุปเป็น**แผนปฏิบัติการนานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ (Madrid International Plan of Action on Ageing -MIPAA)** ส่งผลให้ไทยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว **ด้วยการตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ**ในปี พ.ศ.2525 และการจัดทำแผนระยะยาวผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525-2544) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) นอกจากนี้ พัฒนาการดังกล่าวยังเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุของประชากรไทย และการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ และสังคมอันส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

โดยหากเปรียบเทียบวิสัยทัศน์ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 กับฉบับที่ 2 จะเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนทัศน์ในการจัดการประเด็นผู้สูงอายุของไทยค่อนข้างมาก นอกจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์แล้ว ความแตกต่างที่สำคัญจากแผนแรก คือ แผนผู้สูงอายุฉบับที่ 2 ยังเป็นแผนที่พัฒนาขึ้นโดยคนไทย ซึ่งต่างจากแผนฉบับแรกที่ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศค่อนข้างมาก แผนนี้ดำเนินการด้วยคณะทำงานร่างแผน โดยใช้ข้อมูลจากการวิจัยประกอบเพื่อให้เป็นแผนที่เหมาะกับบริบทของประเทศไทยและใช้เป็นกรอบกำหนดทิศทางการพัฒนา และการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศ อีกทั้งแผนนี้ยังเน้นการนำแผนไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแปลงแผนผู้สูงอายุแห่งชาติไปใช้เป็นแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการในหน่วยงานของตน แผนผู้สูองอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 จึงได้กำหนดมาตรการ ตัวชี้วัด และเป้าหมายไว้ รวมทั้งกำหนดให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทย ยังคงดำเนินเป็น 2 แนวทางควบคู่กับไป คือ งานด้านการสงเคราะห์ ในขณะเดียวกันก็เริ่มมีความตื่นตัวเรื่องสิทธิในการทำงานและ

ส่งเสริมศักยภาพในการทำงานของผู้สูงอายุ ผ่านการเรียกร้องเรื่องการขยายอายุเกษียณโดยเฉพาะในภาคงานในระบบ เช่น งานราชการ ซึ่งเป็นงานที่ไม่เน้นใช้แรงกายในการทำงาน หากแต่ใช้ประโยชน์จากความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้สูงอายุเป็นหลัก ดังนั้น จึงควรมีการขยายอายุเกษียณให้เหมาะสมกับลักษณะงานเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อทั้งฝ่ายนายจ้าง และตัวผู้สูงอายุเอง

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีความพยายามในการศึกษาตัวแบบกฎหมายและการพัฒนาระบบการสร้างหลักประกันทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุของประเทศในกลุ่ม OECD และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางประเทศ เช่น สิงคโปร์ เป็นต้น โดยเฉพาะประเด็นการขยายกำหนดเกษียณอายุ และการออมสำหรับวัยเกษียณอายุ เพื่อนำมาปรับใช้กับกรณีของไทย ประกอบกับหลังมีการปรับปรุงแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2552 ที่มีวิสัยทัศน์ “ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยของสังคม” โดยเน้นให้ผู้สูงอายุมีชีวิตอย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้นานที่สุด และสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม ทำให้เกิดการเปลี่ยนทัศนคติต่อผู้สูงอายุจากผู้ด้อยโอกาส เป็นผู้ที่สามารถทำประโยชน์ให้สังคมหากได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในระดับการกำหนดนโยบาย แต่ในระดับปฏิบัติการ และภาคประชาชนทั่วไป ยังคงต้องมีการรณรงค์และสร้างทัศนคติเชิงบวกต่อผู้สูงอายุต่อไป

กลไกการกำกับดูแลทางกฎหมายผู้สูงอายุ

ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานคุ้มครองสิทธิหรือเน้นการขจัดการเลือกปฏิบัติทางอายุต่อผู้สูงอายุโดยตรงดังเช่นในต่างประเทศ งานด้านผู้สูงอายุดำเนินการภายใต้ **สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ** หรือ **สทส.** เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริม และพัฒนาผู้สูงอายุให้ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพพิทักษ์สิทธิ และใช้ศักยภาพอย่างมีคุณภาพ ซึ่งสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุนั้นอยู่**ภายใต้ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** มีภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการสวัสดิการสังคมการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบปัญหาทางสังคม โดยการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาในรูปแบบของสถานสงเคราะห์ และการประสานงานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สถานะของผู้สูงอายุที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมเช่นเดียวกับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ยากไร้กลุ่มอื่นๆ ถูกสะท้อนออกมาจากการจัดหน่วยงานสำหรับการดูแลตั้งแต่ในช่วงแรก คือ กรมประชาสงเคราะห์ โดยทำหน้ามี่หลักในการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน ถูกทอดทิ้งหรือขาดผู้อุปการะ รวมถึงมีการเน้นงานด้านสุขภาพของผู้สูงอายุเป็นหลัก ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข เช่น การออกระเบียบว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2535 ให้ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้น

ไป มีสิทธิรับการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในสถานพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข และของกรุงเทพมหานคร ที่ระบุไว้ มีการจัดตั้งสถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ ขึ้นในกรมการแพทย์[2]

ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 มีการแต่งตั้ง**คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ** (กผส.) เป็นองค์กรหลักระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนสถานภาพบทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีสำหรับการทำงานด้านผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ และครอบคลุมในทุกมิติ นอกจากนี้ หลังจากที่มีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ก็ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการติดตามสิทธิผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อจัดทำ (ร่าง) แผนปฏิบัติการการดำเนินงานรองรับสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อผลักดันและขับเคลื่อนการดำเนินงานรองรับสิทธิผู้สูงอายุ รวมทั้ง กำหนดแนวทางในการติดตามผลการดำเนินงานรองรับสิทธิผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ของหน่วยงานต่างๆ

ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนของระบบการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในประเทศไทยกับประเทศที่เป็นต้นแบบด้านการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุอย่างสหรัฐอเมริกา และบางประเทศในยุโรป คือ ประเทศดังกล่าวมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะภายใต้**กฎหมายการต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุ** (Anti-Age Discrimination Law)[3] และ**ความเสมอภาคทางอายุในการทำงาน** (Age Equity in Employment) โดยแยกต่างหากจากหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุ ในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย มีหน่วยงานประชาสัมพันธ์เพื่อทำความเข้าใจเรื่องการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุโดยเฉพาะ[4] มีสื่อทางอินเตอร์เน็ต และเอกสารที่จัดทำเป็นคู่มือ โดยมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรนายจ้าง และบริษัทเอกชนต่างๆ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจและทัศนคติเชิงบวกต่อการทำงานของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ หน่วยงานเหล่านี้เป็นช่องทางสำคัญในการร้องเรียนของผู้สูงอายุ หากถูกเลือกปฏิบัติทางอายุในการทำงาน หรือประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง

---

[2] วิพรรณ ประจวบเหมาะ, บก., (2555), *รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554.*

[3] เช่น กรณีของสหรัฐอเมริการมี**คณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคทางโอกาสในการทำงาน (Equal Employment Opportunity Commission-EEOC)** กำกับดูแลกฎหมายการต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุในการทำงาน สหราชอาณาจักรมี**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค (Equality and Human Rights Commission-EHRC)** ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายการเลือกปฏิบัติทางอายุ รวมถึงรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ

[4] เช่นกรณีของสหราชอาณาจักรมีองค์กร Age UK เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ แต่ทำงานเพื่อผลักดันประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติทางอายุมาอย่างยาวนาน นอกจากนี้ ยังมีองค์กรเอกชนที่ทำงานสนับสนุนผู้สูงอายุในการทำงานและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง คือ The Age and Employment Network (TAEN)

ในขณะที่ประเทศไทย ให้ความสำคัญกับหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคมเป็นหลัก ซึ่งเป็นการให้บริการในลักษณะของการสงเคราะห์ เมื่อมีผู้ประสบความทุกข์ยากหรือได้รับภัยพิบัติต่างๆ หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่หลัก คือ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยจนกระทั่งถึง ปี พ.ศ.2546 ที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุได้มีผลบังคับใช้ จึงพบว่าได้มีหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการให้บริการด้านสังคมและสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่างๆ แก่ผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ส่วนงานด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้สูงอายุ เป็นหน้าที่หลักของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม หากแต่เน้นการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น เช่น ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ตกเป็นพยานในคดีอาญาให้ได้รับความคุ้มครองปลอดภัยจากการข่มขู่ คุกคาม คุ้มครองผู้สูงอายุที่เสียหายในคดีอาญาตกเป็นจำเลย หรือต้องถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาคดี เป็นต้น

แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยกำลังพัฒนากฎหมายและนโยบายผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านการทำงาน การขยายอายุเกษียณ และการออมเพื่อวัยสูงอายุ หลายภาคส่วนจึงมีข้อเสนอให้มีการจัดตั้งสำนักคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อให้มีการพัฒนาเชิงระบบอย่างต่อเนื่อง และดูแลงานด้านผู้สูงอายุแบบครบทุกมิติ มีการบูรณาการกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แทนการอยู่ภายใต้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ หากแต่เน้นการดำเนินงานบนฐานคิดที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ และความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนในยุคของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว

การบูรณาการกับประเด็นการเลือกปฏิบัติอื่นๆ

กฎหมาย นโยบายและแผนต่างๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มอื่นๆ ใน 2 มิติ **มิติแรก คือ** การเชื่อมโยงด้วยลักษณะความต้องการความคุ้มครองที่คล้ายคลึงกัน ดังเช่นกลุ่มคนพิการและทุพพลภาพ มีประกาศกฎกระทรวงมหาดไทยกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา ปี พ.ศ.2548 ด้วยเห็นว่าต้องจัดให้ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกภายในอาคารหรือสถานที่ต่างๆ เพื่อรองรับกับลักษณะทางกายภาพของคนทั้งสองกลุ่มนี้ สำหรับ**มิติที่สอง** คือ การเชื่อมโยงในลักษณะเป็นการเตรียมความพร้อมสู่สถานะผู้สูงอายุ ซึ่งจะมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับคนทุกช่วงวัย เช่น พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มอันเป็นการสร้างความมั่นคงในบั้นปลายชีวิต

นอกจากนี้ เราไม่สามารถพิจารณาประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุด้วยเหตุผลทางอายุเพียงมิติเดียว ในทางตรงกันข้ามปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุยังมีลักษณะซับซ้อนและทับซ้อนกับประเด็นด้านเพศ สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เขตที่อยู่อาศัย (ชนบทกับเมือง) หรือแม้แต่ด้วยเหตุผลทางอายุเองก็ยัง

มีการแบ่งเป็นกลุ่มย่อยลงไปอีกเช่นกัน ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติด้วยอคติทางเพศเป็นแนวโน้มสำคัญสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุในอนาคต ด้วยลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางประชากร ทำเกิดกลุ่มเสี่ยง หรือเปราะบางต่อการเลือกปฏิบัติในอนาคตมากกว่ากลุ่มอื่นคือ คือ กลุ่มผู้สูงอายุเพศหญิง ซึ่งมีสัดส่วนสูงกว่าเพศชายอย่างชัดเจน อันเนื่องมาจากอัตราการตายของเพศหญิงที่ต่ำกว่าเพศชาย และเป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนของประชากรเพศหญิงจะเพิ่มสูงขึ้นตามอายุที่เพิ่มขึ้น มีความเป็นไปได้ที่กลุ่มผู้สูงอายุเพศหญิงจะถูกเลือกปฏิบัติมากกว่า เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางด้านการศึกษา การทำงาน และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐ ตลอดจนต้องประสบกับปัญหาด้านสุขภาพเรื้อรัง และภาวะทุพพลภาพมากกว่าผู้สูงอายุเพศชาย

ในกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ไม่ปรากฏเนื้อหาที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะกลุ่ม ทั้งที่ในแนวคิดพื้นฐานอันเป็นที่มาของการกำหนดกฎหมายและแผนดังกล่าวต่างระบุถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่ต้องให้ความสำคัญคือ การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนผู้สูงอายุเพศหญิง แต่ประเด็นการคุ้มครองผู้สูงอายุเพศหญิงกลับไปปรากฏในแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและดูแลผู้สูงอายุสตรีในฐานะเป็นกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งเป็นหลักการกว้างๆ ที่ยังมีช่องว่างในการแปลงแผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ

นอกจากนี้ ประเด็นการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางอายุในกลุ่มผู้สูงอายุด้วยกันเองเป็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากในวงวิชาการการศึกษาด้านผู้สูงอายุของไทย หากแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ หากมองผู้สูงอายุเป็นภาพเดียวกันหมด อาจทำให้ผู้สูงอายุบางกลุ่มถูกละเลยหรือไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับผู้สูงอายุกลุ่มอื่นๆ จึงควรพิจารณาในรายละเอียดว่า แม้ภายใต้ความสูงอายุนั้นก็มีความแตกต่างกัน โดยตามนิยามขององค์การสหประชาชาติแบ่งผู้สูงอายุออกเป็น 3 กลุ่ม ตามสภาพร่างกาย การรับรู้ ความคิด ความจำ และความสามารถในการทำกิจวัตรประจำวัน คือ 1) ผู้สูงอายุระยะต้น (Young-old) อายุระหว่าง 60-69 ปี) 2) ผู้สูงอายุระยะกลาง (Old-old) อายุระหว่าง 70-79 ปี และ 3) ผู้สูงอายุระยะปลาย (Oldest-old) คือ อาจตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป

ทั้งนี้ แต่ละกลุ่มย่อมมีความต้องการได้รับการคุ้มครองสิทธิ และความเปราะบางต่อการถูกเลือกปฏิบัติแตกต่างกันออกไป โดยกลุ่มผู้สูงอายุระยะต้น (Young Old) เป็นกลุ่มที่ยังมีศักยภาพในการทำงานได้ ดังนั้น การปกป้องสิทธิจากการถูกเลือกปฏิบัติงานทำงานจึงเป็นประเด็นสำคัญ ในขณะที่ กลุ่มผู้สูงอายุระยะกลาง (Old-Old) เริ่มมีปัญหาด้านสุขภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นโรคเรื้อรัง จึงควรเน้นสิทธิด้านสุขภาพ และการเข้าถึงการใช้บริการสาธารณรัฐต่างๆ ของรัฐอย่างเท่าเทียม รวมถึงควรมีการอำนวยความ

สะดวกเป็นพิเศษเพื่อให้สอดรับกับความต้องการและสภาพทางร่างกายของผู้สูงอายุ เพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิต

สำหรับประเด็นปัญหาทับซ้อนของผู้สูงอายุในกฎหมายระหว่างประเทศ นั้น พบว่ามีการให้ความสำคัญกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุเพศหญิงมากกว่าประเด็นอื่น โดยใน**แผนปฏิบัติการนานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ** (Madrid International Plan of Action on Ageing -MIPAA) มีข้อความที่ระบุให้ความสำคัญกับความต้องการเฉพาะของกลุ่มผู้สูงอายุสตรี รวมถึง มีการเคลื่อนไหวของ**คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติของสตรี** (CEDAW Committee) ของสหประชาชาติ เพื่อสร้างความตระหนักต่อกลุ่มผู้สูงอายุสตรีซึ่งเป็นกลุ่มที่พบว่ามีการเลือกปฏิบัติมาก โดยจัดทำข้อเสนอภายในรายงานเรื่อง *Aging Discrimination and Older Women's Human Rights from the Perspectives of CEDAW Convention* ให้รัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ควรให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้สูงอายุสตรีทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และการเงิน รวมถึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสตรีสามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขนอกจากนี้ จากรายงานดังกล่าว ยังพบว่ามีบางประเทศที่บทบัญญัติในกฎหมายซึ่งระบุถึงการคุ้มครองผู้สูงอายุสตรีโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายของญี่ปุ่นที่ระบุถึงความต้องการด้านการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุสตรี เป็นต้น[5]

ส่วนกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในประเทศอื่นๆ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย พบว่ายังไม่มีบทบัญญัติที่ระบุถึงความคุ้มครองเฉพาะบางกลุ่มของผู้สูงอายุ ที่มีปัญหาทับซ้อนระหว่างประเด็นด้านผู้สูงอายุกับประเด็นอื่นๆ หากแต่เน้นการคุ้มครองอย่างครอบคลุมทุกรูปแบบของการเลือกปฏิบัติของมากกว่า โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติในการทำงาน เช่น กฎหมายความเท่าเทียมในการทำงานของสหราชอาณาจักร (Employment Equality (Age) Regulation 2006) เน้นการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติครอบคลุมทั้งการเลือกปฏิบัติโดยตรง (Direct discrimination) การเลือกปฏิบัติโดยอ้อม (Indirect Discrimination) การล่วงละเมิด (Harassment) และการทำให้บุคคลอื่นตกเป็นเหยื่อ (Victimization) เป็นต้น

บทบาทขององค์กรระดับภูมิภาค

การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนขององค์กรอาเซียนมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง จากการผลักดันของกลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชนในอาเซียนเอง รวมถึงองค์กรภายนอกภูมิภาค จุดเปลี่ยนที่สำคัญในงานด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนคือ การมี**ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** (ASEAN Declaration on Human Rights) และได้ระบุถึงสิทธิของผู้สูงอายุไว้ด้วย นอกจากนี้ ยังมี **"ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่า**

[5] Ferdous Ara Begum, *Aging Discrimination and Older Women's Human Rights from the Perspectives of CEDAW Convention,* [Online] Available from: http://www.globalaging.org/agingwatch/cedaw/cedaw.pdf

ด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ" (Brunei Darussalam Declaration on Strengthening the Family Institutions: Caring for the Elderly People) อันเป็นผลจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยงานสวัสดิการสังคมและการพัฒนา ในปี พ.ศ. 2553 อันเป็นปฏิญญาแรกของอาเซียนที่ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

จากการขับเคลื่อนประเด็นด้านสิทธิของผู้สูงอายุในเวทีของอาเซียนดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรในระดับภูมิภาคอย่างอาเซียนที่ต้องการผลักดันให้เกิดแนวนโยบายด้านสิทธิ ความเท่าเทียม และโดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่จะเน้นการให้ความดูแลและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการสังคมภายใต้กรอบพันธสัญญาระหว่างประเทศของอาเซียนยังขาดความชัดเจน เนื่องจากกฎหมายของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน อีกทั้ง ปฏิญญาดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางกว้างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศจะนำไปปรับใช้ จัดทำโครงการขึ้นใหม่ หรือปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่มีอยู่เดิม ซึ่งไม่มีการกำหนดเงื่อนเวลาในการปฏิบัติตาม ตลอดจนไม่มีกลไกในการติดตามประเมินผล อาจส่งผลให้บางประเทศที่ยังไม่ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย หรือยังไม่ได้ประสบกับปัญหาผู้สูงอายุไม่ตระหนักต่อการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุอย่างจริงจัง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กรในภูมิภาคอื่นๆ อย่างสหภาพยุโรปซึ่งเข้าสู่สังคมสูงวัยก่อนประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นเวลานาน จึงพบว่ามีความแตกต่างทั้งด้านพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบาทนำของสหภาพยุโรป ซึ่งกรณีของของสหภาพยุโรปนั้นมีความก้าวหน้าไปไกลกว่าการดูแลด้านคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเช่นในกลุ่มประเทศอาเซียน เนื่องจากประเทศสมาชิกหลายประเทศมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการอยู่แล้ว ดังนั้น จึงมุ่งไปที่การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในสหภาพยุโรป ซึ่งภายหลังจากที่มีข้อตกลงร่วมกันของสมาชิก The General Equal Treatment Directive ปี พ.ศ. 2543 ส่งผลให้บรรดาสมาชิกสหภาพยุโรปรับเอาไปออกกฎหมายคุ้มครองการเลือกปฏิบัติทางอายุในระดับประเทศ โดยครอบคลุมสาระสำคัญเกี่ยวกับการการเลือกปฏิบัติทางอายุในระดับมากน้อยแตกต่างกันออกไป ซึ่งกล่าวได้ว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นหลักคือ ผู้สูงอายุนั่นเอง

การบังคับใช้และประสิทธิภาพของกฎหมาย

ในภาพรวมแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมาย นโยบาย และพัฒนาการเชิงระบบในการทำงานด้านผู้สูงอายุดีขึ้นเป็นลำดับ แต่ผลการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุยังไปอย่างไม่รวดเร็วนักเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการสูงอายุทางประชากร[6]ของประเทศ การดำเนินงานที่ผ่านมายังขึ้นอยู่กับนโยบายและความสนใจของผู้นำ

[6] การสูงอายุทางประชากร หมายถึง การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรสูงอายุอันมีสาเหตุหลักมาจากการลดระดับเจริญพันธุ์หรือการเกิด และการลดภาวะการตายของประชากรโดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุ

ประเทศเป็นสำคัญ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ทำให้การดำเนินงานไม่มีความต่อเนื่อง ไม่มีการต่อยอด หรือล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรม คือ กรณีการบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ซึ่งยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เป็นเพราะ พระราชบัญญัติดังกล่าวทำหน้าที่แค่รับรองสิทธิ และกำหนดให้หน่วยงานรัฐจัดบริการต่างๆ แก่ผู้สูงอายุ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการหรือไม่มีบทลงโทษหากไม่ดำเนินการ ทำให้ผู้สูงอายุยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดเท่าที่ควร ในขณะที่ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2555 แม้มีการประกาศใช้กฎหมายแล้ว แต่รัฐยังไม่สมทบเงินกองทุนครบตามจำนวนที่กำหนด จึงยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

นอกจากนี้ จากการจัดเวทีสาธารณะเรื่อง **แนวทางการพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย** โดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคม ได้สะท้อนถึงสถานการณ์ทางกฎหมายในปัจจุบันที่ยังมีการละเลยสิทธิของผู้สูงอายุตามกฎหมายที่ควรจะมีอีก 2 ประการ ประการแรก คือ การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้งทารุณกรรม ซึ่งขณะนี้ขาดองค์กรที่เข้ามาดูแลตั้งแต่แรก เพื่อป้องกัน รวมถึงปกป้องสิทธิประโยชน์ และการช่วยเหลือทางคดีแก่ผู้สูงอายุ เนื่องจาก ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่รู้ถึงสิทธิของตนเอง ประการที่สอง คือ ควรมีองค์กรให้คำแนะนำด้านการทำนิติกรรมเรื่องทรัพย์สินแก่ผู้สูงอายุที่มีทรัพย์สินว่าควรมอบหมายให้ใครเป็นผู้ดูแล บำรุงรักษา ทำสัญญา ตลอดจนการนำดอกผลมาเพื่อยังชีพ ซึ่งในประเทศออสเตรเลียมีการตรากฎหมายนี้แล้ว ในขณะที่กฎหมายไทยยังไม่มี มีเพียงแต่กฎหมายมรดกซึ่งไม่ได้ระบุถึงระบบจัดการทรัพย์สินให้ผู้สูงอายุอย่างชัดเจนไว้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายผู้สูงอายุของไทยกับต่างประเทศที่เป็นต้นแบบของกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย สาเหตุสำคัญประการแรกที่นำไปสู่ความแตกต่างดังกล่าว คือ พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุของไทยนั้นช้ากว่า ในขณะที่ กลุ่มประเทศต้นแบบดังกล่าวมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุมามากกว่า 50 ปี เพื่อให้สอดรับกับสถานการณ์การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรสูงอายุของแต่ละประเทศ มีการปรับแก้กฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องบนฐานของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ทำให้คนในสังคมเกิดความตระหนักต่อประเด็นผู้สูงอายุ รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายก็ต้องถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการเลือกปฏิบัติและความเสมอภาค จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายในกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นไปอย่างเข้มงวดและทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในทางปฏิบัติได้จริง

ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในประเทศไทยยังถือว่าอยู่ในช่วงเริ่มต้น หากเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศต้นแบบ อีกทั้ง กลุ่มผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่ยังไม่รู้สิทธิ ไม่ตระหนักถึงสิทธิ และไม่ได้ใช้สิทธิ ประกอบกับไม่มีหน่วยงานในการติดตามตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย และมีบทลงโทษอย่างจริงจังหากไม่ปฏิบัติตาม จึงส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างกฎหมายกับการนำไปปฏิบัติอยู่มาก และผู้สูงอายุอีกหลายกลุ่มที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามสิทธิในกฎหมาย

สาเหตุประการต่อมา คือ หากพิจารณาบนฐานคิดของวัฒนธรรมไทยที่ทุกคนในสังคมรับรู้และตระหนักร่วมกัน คือ “ครอบครัว” เป็นหน่วยหรือกลไกในการดูแลผู้สูงอายุที่สำคัญ ดังนั้น กฎหมายและกลไกของรัฐที่ผ่านมา จึงเข้ามาเสริมการสงเคราะห์เฉพาะผู้ที่ด้อยโอกาสหรือประสบกับภาวะยากลำบาก ไม่ใช่การคุ้มครองสิทธิทุกคนถ้วนหน้า อีกทั้ง ข้อเสนอแนะจากทุกงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุคือ ผู้ที่สามารถทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุได้ดีที่สุด คือ ครอบครัว และชุมชน กลายเป็นความคาดหวังให้ผู้สูงอายุต้องพึ่งพาต่อกลุ่มผู้ดูแลดังกล่าวเป็นลำดับแรก

ในขณะที่ ความคาดหวังต่อรัฐเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มที่ด้อยโอกาส ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายยังมีความลักลั่น และโน้มเอียงไปที่การช่วยเหลือผู้สูงอายุในเขตชนบทเป็นหลัก ส่วนกลุ่มผู้สูงอายุในเขตเมืองถูกละเลยและไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม

ในทางตรงกันข้าม กฎหมายผู้สูงอายุในต่างประเทศ จะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เป็นเพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุจะอยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนที่พัฒนามาจากกฎหมายเพื่อสร้างความเสมอภาคในสังคม เช่น สหราชอาณาจักรที่มีกฎหมาย Equality Act 2010 อันมีพื้นฐานมาจากการรวมหลักการของกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของทุกกลุ่มคน รวมถึงกลุ่มผู้สูงอายุด้วย ดังนั้น การตรากฎหมายและกำหนดนโยบายผู้สูงอายุบนฐานคิดเรื่องความเสมอภาคถือเป็นต้นทุนสำคัญอันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรของไทยในการเข้าสู่สังคมสูงวัยมาอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ประเด็นเกี่ยวกับผู้สูงอายุเป็นที่รับรู้และได้รับความสนใจจากคนในสังคมมากขึ้นเป็นลำดับ มีการพัฒนานโยบาย แผนและระบบต่างๆ ที่จะมารองรับประเด็นท้าทายในสังคมสูงวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นการเลือกปฏิบัติผู้สูงอายุที่อาจจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรสูงอายุอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การสร้างระบบสวัสดิการสังคม ตลอดจนการระบุสิทธิของผู้สูงอายุในกฎหมายต่างๆ ต้องเป็นไปอย่างคำนึงถึงสิทธิของผู้สูงอายุในฐานะบุคคลที่มีศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง และการทำประโยชน์ให้กับสังคมและประเทศ มากกว่าการให้ความสงเคราะห์ในฐานะผู้ด้อยโอกาสเหมือนที่ผ่านมา

ทั้งนี้ แม้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุโดยตรง และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุต้องดำเนินไปภายใต้การบูรณาการกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง แต่ก็มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของผู้สูงอายุอย่างครอบคลุมทุกด้าน เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุมีโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกันกับกลุ่มบุคคลอื่นในสังคม นอกจากนี้ ประเด็นท้าทายในสังคมสูงวัยที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติเชิงลบที่มีต่อผู้สูงอายุของคนในสังคม โดยเฉพาะทัศนคติของคนหนุ่มสาวต่อผู้สูงอายุ ซึ่งในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 ระบุให้มีทัศนคติเชิงบวกต่อผู้สูงอายุ แต่ในทางปฏิบัติ มีแนวโน้มว่าคนรุ่นใหม่มองผู้สูงอายุในเชิงลบมากขึ้น ยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเร็ว เกิด ช่องว่างทางเทคโนโลยี หรือ Digital Divide ยิ่งทำให้เกิดช่องว่างของความสัมพันธ์ระหว่างคนหนุ่มสาวและผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น และทัศนคติในเชิงลบหรืออคติทางอายุนี้ นำไปสู่การละเลย ทอดทิ้ง และการเลือกปฏิบัติ รวมถึงอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุในที่สุด

4.3 เด็ก : การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเด็กในต่างประเทศ กับประเทศไทย

กฎหมายคุ้มครองเด็กของประเทศไทยมีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องทั้งนี้ เพื่อให้เด็กทุกคนได้รับการดูแลโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ หลักการดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่รัฐสมาชิกพึงให้ความคุ้มครองเด็กทุกคนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเด็กโดยตรง คือ กฎกระทรวงกำหนดแนวทางการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็ก พ.ศ. 2549 รวมถึงมีอีกหลายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ซึ่งระบุถึงการคุ้มครองเด็กทุกคนจากการเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญในการคุ้มครองเด็ก กฎหมายและระบบการคุ้มครองเด็กที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองเด็กจากทุกภาคส่วนในสังคมตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนเรื่องการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเด็กในอนาคต จำเป็นต้องตระหนักถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางประชากร อันจะส่งผลต่อปัญหาด้านการคุ้มครองเด็กต่อไป ซึ่งท่ามกลางแนวโน้มอัตราเกิดลดลงอย่างต่อเนื่อง รัฐมีแนวนโยบายเน้นการเกิดอย่างคุณภาพ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพประชากรตั้งแต่ในวัยเด็ก การพัฒนาดังกล่าวควรดำเนินควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเด็กทุกคนไม่

ว่าจะเป็นเด็กปกติ หรือเด็กที่ความบกพร่องทางด้านสิทธิและร่างกายให้ได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียม อันจะเป็นการเพิ่มทุนมนุษย์ในการพัฒนาประเทศต่อไป

แนวคิดและที่มาของกฎหมาย

กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายคุ้มครองเด็ก และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนของไทยตั้งอยู่บนหลักการของการปฏิบัติต่อเด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และการปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษต่อเด็กบางกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางสังคม และไม่สามารถใช้สิทธิเช่นเดียวกับเด็กทั่วไป เช่น เด็กพิการ เด็กเร่ร่อนหรือเด็กกำพร้า เด็กที่อยู่สภาพยากลำบาก เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายคุ้มครองเด็กของไทยมีความสอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติตาม**อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก** ซึ่งการไม่เลือกปฏิบัตินั้นไม่ได้หมายความเพียงว่า รัฐจะต้องปฏิบัติต่อเด็กทุกคนเหมือนกันหมด เพราะเด็กย่อมมีสภาวะทางร่างกาย จิตใจ หรือสังคม เช่น เด็กพิการทางร่างกายหรือทางสมอง เด็กเร่ร่อน ยากจน เป็นต้น ดังนั้น หากเด็กกลุ่มใดไม่สามารถใช้สิทธิเช่นเดียวกับเด็กกลุ่มอื่น รัฐต้องจัดบริการให้เด็กเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อช่วยให้เด็กกลุ่มนี้ได้ใช้สิทธิเท่าเทียมกับเด็กกลุ่มอื่น ๆ

ความก้าวหน้าทางกฎหมายและนโยบายของไทยในการคุ้มครองสิทธิเด็กด้อยโอกาสทุกกลุ่มในสังคมนั้น หากเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศในภูมิภาคเอเชีย รวมถึงในภูมิภาคอื่นๆ ต้องยอมรับว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มคนชายขอบดังกล่าวมากที่สุดแห่งหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากยิ่งกลุ่มบุคคลใดถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มคนชายขอบจากกระบวนการเบียดขับทางสังคม จะยิ่งถูกดึงมาสู่ความสนใจในส่วนกลาง ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นได้จากที่มีงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นคนชายขอบเป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีการรณรงค์และสร้างความตระหนักของคนในสังคมต่อการมีตัวตนของกลุ่มคนชายขอบดังกล่าวมากยิ่งขึ้น อันส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวทางนโยบายและกฎหมายต่างๆ ภายใต้การจับตาและตรวจสอบของภาคประชาสังคม (โดยเฉพาะ ภาควิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไป) เช่นเดียวกับกรณีเด็กด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนชายขอบของสังคมไทย แต่ในขณะเดียวกันเด็กกลุ่มเหล่านี้ไม่เคยหลุดไปจากสารัตถะของกฎหมายคุ้มครองสิทธิของไทย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิเด็กโดยตรง หรือกฎหมายคุ้มครองสิทธิด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก

นอกจากนี้ แนวคิดสำคัญของการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองเด็ก คือ มุ่งให้ทุกคนในสังคมช่วยกันสอดส่องดูแลและคุ้มครองเด็ก เนื่องจากเด็กเป็นผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และต้องการได้รับการช่วยเหลือดูแลจากผู้ใหญ่ ในขณะเดียวกัน คนในสังคมทั่วไปก็มีแนวคิดที่ว่าผู้ที่สามารถดูแลเด็กได้ดีที่สุด คือ ครอบครัว ทำให้การดูแลเด็กเป็น “สิทธิ” ของพ่อแม่หรือผู้ปกครองมากกว่าเป็น “หน้าที่และความรับผิดชอบ” ที่ต้องให้การดูแลและปฏิบัติต่อเด็กอย่างเหมาะสม ความไม่สอดรับกันของทั้งสองแนวคิดดังกล่าว ส่งผลให้การคุ้มครอง

เด็กในทางปฏิบัติยังคงถูกละเลย และไม่มีระบบการติดตามและตรวจสอบการเลี้ยงดูเด็กในครอบครัวอย่างจริงจัง

ในขณะที่กฎหมายคุ้มครองเด็กของสหราชอาณาจักร (The Children Act 1989) ของสหราชอาณาจักร มีฐานคิดเรื่องบทบาทหน้าที่การดูแลของพ่อแม่หรือครอบครัวที่ชัดเจน โดยหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าวได้เคลื่อนจากฐานคิดที่ว่าการดูแลเด็กเป็น “สิทธิ” ของพ่อแม่ (Parental Rights) ไปสู่การดูแลเด็กถือเป็น “ความรับผิดชอบ” ของพ่อแม่ (Parental Responsibility) ทั้งนี้ ความรับผิดชอบของพ่อแม่ต่อเด็ก[7] หมายรวมถึง สิทธิ หน้าที่ อำนาจ ความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของพ่อแม่หรือผู้ปกครองที่มีต่อเด็ก นอกจากนี้ กฎหมายเด็กของสหราชอาณาจักร ยังให้ความสำคัญกับบทบาทของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่สามารถให้สวัสดิการได้ตรงตามความต้องการของเด็ก และสถานการณ์ปัญหาเฉพาะในแต่ละท้องถิ่น

ประเทศต้นแบบการคุ้มครองเด็กที่ควรพิจารณาถึงอีก 2 ประเทศ ประเทศแรก คือ สหรัฐอเมริกาที่มีการสร้างระบบคุ้มครองเด็กในลักษณะของการสร้างกลไกในการตรวจสอบ แก้ไขปัญหา และให้ความช่วยเหลือเด็กโดยสามารถเข้าถึงได้ในระดับครอบครัว ต่อมาคือ ประเทศออสเตรเลียที่ใช้การกำหนดบทลงโทษเพื่อกระตุ้นให้กลไกการดูแลและคุ้มครองเด็กในทุกภาคส่วนและทุกระดับทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งวิธีการเหล่านี้เสมือนหนึ่งทำให้เด็กทุกคนอยู่ในสายตาของผู้ดูแลตลอดเวลา โดยที่ผู้ดูแลนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะพ่อแม่หรือผู้ปกครองของเด็ก หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากแต่เป็นประชาชนที่มีความรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลเด็กในสังคมของตน

กลไกการกำกับดูแลทางกฎหมาย

หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย และการประสานงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและการคุ้มครองเด็กและเยาวชนคือ **สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.)** กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาที่เด็กและเยาวชนต้องประสบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านการพัฒนาต่างๆ จึงได้กำหนดให้มีการสร้างกลไกในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชน โดยการจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ**คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็ก**

[7] Parental responsibility is defined as ‘all the rights, duties, powers, responsibilities and authority which by law a parent of a child has in relation to the child and his property (The Children Act 1989: s3(1))

และเยาวชนแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดประชุมสมัชชาการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติซึ่งจัดขึ้นอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์เด็กและเยาวชน และเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้สำหรับเด็กและเยาวชนในด้านต่างๆ

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก รวมถึงดำเนินการให้การคุ้มครองสิทธิเด็กเกิดเป็นรูปธรรม สำหรับการปกป้องคุ้มครองเด็ก กฎหมายยังได้กำหนดหน้าที่ของผู้ปกครองและบุคคลผู้เกี่ยวข้องให้ต้องปฏิบัติต่อเด็กอย่างเหมาะสมเพื่อให้การดูแลและคุ้มครองเด็กเป็นหน้าที่ร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคมที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง คือ *พ่อแม่หรือผู้ปกครอง* มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดู อบรม สั่งสอนและพัฒนาเด็ก ให้มีความประพฤติเหมาะสม และคุ้มครองเด็ก ให้มีความปลอดภัย ไม่ทอดทิ้งเด็ก ละทิ้งเด็ก เป็นต้น

กลุ่มที่สอง คือ *พนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ* มีหน้าที่สงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติของเด็ก นักเรียน นักศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

กลุ่มที่สาม คือ *โรงเรียน และสถานศึกษา* มีหน้าที่กำหนดระเบียบให้นักเรียน นักศึกษา ปฏิบัติตามที่กฎกระทรวงกำหนด และมีหน้าที่จัดกิจกรรม ระบบงานแนะแนว ให้คำปรึกษาและฝึกอบรมนักเรียน นักศึกษา และผู้ปกครอง เพื่อส่งเสริมให้นักเรียน นักศึกษา มีความประพฤติเหมาะสม มีความปลอดภัย และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

กลุ่มสุดท้ายที่มีหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองเด็ก *คือ ประชาชนทุกคน* มีหน้าที่ช่วยเหลือเบื้องต้น และแจ้งเหตุต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพบเห็นเด็กตกอยู่ในสภาพที่ต้องคุ้มครองดังกล่าว และห้ามกระทำการไม่สมควรต่อเด็ก เช่น การทารุณกรรม การล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็ก หรือส่งเสริมและยินยอมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควร เสี่ยงต่อการกระทำผิด เป็นต้น

กฎหมายคุ้มครองเด็กยังได้กำหนดหน้าที่สำหรับผู้พบเห็นหรือประสบพฤติการณ์ที่มีการทำทารุณกรรมต่อเด็กให้รีบแจ้งหรือรายงานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งเหตุแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าตรวจค้นและมีอำนาจแยกตัวเด็กจากครอบครัวของเด็กเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กได้โดยเร็วที่สุด ซึ่งในกรณีของบุคคลทั่วไปนี้ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายไม่มีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม เพียงแต่กฎหมายมีความปรารถนาที่จะให้ทุกคนในสังคม ช่วยกันสอดส่องดูแล เมื่อพบเห็นเด็กที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือหรือคุ้มครองต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น

จากการกำหนดบทบาทหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายคุ้มครองเด็กของไทยมีความพยายามทำให้ทุกคนในสังคมมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเด็ก แต่การกำหนดเพียงแนวทางการปฏิบัติแบบกว้างๆ ประกอบกับการที่ไทยยังไม่มีระบบการตรวจสอบการคุ้มครองเด็กที่ลงลึกถึงในระดับครอบครัว ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา ทำให้กลไกดังกล่าวไม่ได้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองอันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ จากกรณีตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา มีการสร้างระบบการคุ้มครองเด็กขึ้นในแต่มลรัฐ หรือที่เรียกว่า **“Child Protection System” (CPS)** เน้นปกป้องเด็กจากการเลี้ยงดูอย่างไม่เหมาะสมภายในครอบครัวที่มีความเสี่ยงสูง โดยใช้การให้คำปรึกษา การให้ความรู้แก่พ่อแม่ การให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การดูแลเด็ก รวมถึงการรักษาหากได้รับการกระทำความรุนแรง ทำให้กลไกการคุ้มครองเด็กที่สำคัญที่สุดอย่างครอบครัวถูกตรวจสอบและกลไกอื่นๆ ของรัฐหรือเอกชนสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือในกรณีเกิดปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน การกำหนดบทลงโทษตามกฎหมายคุ้มครองเด็กของไทยก็ยังไม่ได้ครอบคลุมทุกกลุ่มที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันนำไปสู่การละเลย และไม่ตระหนักต่อปัญหาการคุ้มครองเด็กของคนในสังคม ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของออสเตรเลีย (Children (Care and Protection) Act 1987) ในมลรัฐนิวเซาว์เวล ใช้วิธีการกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่การดูแลและคุ้มครองเด็ก โดยหมายรวมถึงประชาชนทั่วไปที่พบเห็นเด็กตกอยู่ในภาวะอันตราย หรือมีความเป็นอยู่ที่อันตราย (In Danger of Being) หรือถูกทารุณกรรม (Abused) หรือเห็นเด็กที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนทราบโดยทันที มิเช่นนั้นจะมีความผิดทางอาญาปรับไม่เกิน 1,000 เหรียญออสเตรเลียหรือจาคุกไม่เกิน 12 เดือนและอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพได้ในกรณีที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอันเกี่ยวข้องกับการดูแลเด็ก เช่น นักสังคมสงเคราะห์ กุมารแพทย์ เป็นต้น

การบูรณาการกับประเด็นการเลือกปฏิบัติฯ อื่นๆ

กฎหมายคุ้มครองสิทธิเด็กในประเทศไทยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาของกลุ่มเด็กที่มีปัญหาทับซ้อนระหว่างความเป็นเด็กกับเหตุผลที่นำไปสู่ความด้อยโอกาสทางสังคมอื่นๆ ซึ่งถือเป็นจุดเด่นของของกฎหมายคุ้มครองสิทธิเด็กไทย คือ ภายใต้กฎหมายเดียว มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมการคุ้มครองกลุ่มเด็กที่มีปัญหาทับซ้อนระหว่างความเป็นเด็กกับเหตุผลแห่งการด้อยสิทธิและโอกาสทางสังคมอื่นๆ โดยในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อเด็กที่มีความด้อยสิทธิในสังคมให้รับการสงเคราะห์เพื่อส่งเสริมให้เด็กเหล่านั้นมีโอกาสที่เท่าเทียมกับเด็กโดยปกติทั่วไป ซึ่งเด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ เด็กเร่ร่อนหรือเด็กกำพร้า เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดหลง เด็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดูได้ (เช่น เด็กติดผู้ต้องขัง เป็นต้น) เด็กที่ผู้ปกครองมีพฤติกรรมหรือประกอบอาชีพไม่เหมาะสมอันอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็ก เด็กที่ได้รับ

การเลี้ยงดูโดยมิชอบ ถูกแสวงประโยชน์และทารุณกรรมจากผู้เลี้ยงดู เด็กพิการและเด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก

นอกจากนี้ ในนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการพัฒนาเด็กตามแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” (พ.ศ. 2550 - 2559) ยังได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการปกป้องและคุ้มครองเด็กที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยรัฐต้องจัดให้เด็กกลุ่มพิเศษเหล่านี้ทุกคนได้รับบริการด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านสวัสดิการสังคมโดยสมบูรณ์ครบถ้วน รวมถึงสนับสนุนให้ครอบครัวและผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กเหล่านี้ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้เข้าใจวิทยาการ การแก้ไขเฉพาะทางเกี่ยวกับเด็กแต่ละกลุ่ม

กฎหมายคุ้มครองเด็กของไทยมีพื้นฐานจากแนวคิดเรื่องการเลือกใช้วิธีที่แตกต่างเพื่อสร้างความเสมอภาค เพราะโดยธรรมชาติแล้วคนแต่ละคนย่อมมีความแตกต่างกันในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะบุคคล ฯลฯ ดังนั้น การปฏิบัติเหมือนๆ กัน การปฏิบัติแบบเดียวกันกับคนทุกๆ คน อาจยิ่งทำให้เกิดความแตกต่าง และเกิดช่องว่าง หรือความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น เช่น การให้การศึกษาอบรมระหว่างเด็กปกติ กับเด็กที่มีร่างกายพิการย่อมต้องแตกต่างกัน ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (มาตรา 10 วรรค 2 และ 3) ที่กำหนดว่าการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิ และโอกาสในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมถึงต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา

สำหรับกลุ่มเด็กชาติพันธุ์ และกลุ่มเด็กไร้สัญชาติ พบว่ามีความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเด็กดังกล่าว โดยใน พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กำหนดให้เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนรับรองการเกิด สิทธิในการได้รับการพัฒนาและการยอมรับ ตลอดจนได้รับการคุ้มครองและโอกาสในการมีส่วนร่วมตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ และระเบียบ รวมทั้งเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดจัดการให้เด็กเหล่านี้ได้รับความเป็นธรรมและได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคอื่น พบว่ามีความคล้ายคลึงกับกฎหมายไทยในการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็กทุกกลุ่ม ดังเช่นกฎหมายคุ้มครองเด็กของสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรที่มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองกลุ่มเด็กที่มีปัญหาทับซ้อนกับประเด็นอื่นๆ เช่น เด็กพิการ เป็นต้น

โดยเฉพาะกฎหมายเด็กของสหราชอาณาจักร หรือ The Children Act 1989 ซึ่งระบุถึงการคุ้มครองสิทธิของเด็กกลุ่มต่างๆ ที่มีความต้องการการดูแลเป็นพิเศษ เช่น กลุ่มเด็กพิการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับการเคารพสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับคนปกติทั่วไป รัฐต้องให้การคุ้มครอง ให้สวัสดิการทางสังคม และพัฒนาศักยภาพ รวมถึงขจัดอุปสรรคต่างๆ ในการดำรงชีวิตเพื่อลดผลกระทบจากความพิการของเด็ก ทั้งนี้ เพื่อให้เด็กกลุ่มนี้สามารถใช้ชีวิตร่วมกับคนอื่นในสังคมได้อย่างปกติ

นอกจากนี้ ในอนาคต มีแนวโน้มที่การเลือกปฏิบัติต่อเด็กพิเศษ เด็กที่มีความสามารถพิเศษ เด็กที่มีความต้องการพิเศษ (Special Need Child) ซึ่งเป็นเด็กที่มีความสามารถเฉพาะด้านเกินวัย (Gifted Child) จะมีมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะมองว่าการดูแลเด็กกลุ่มนี้เป็นเรื่องของครอบครัว หรือโรงเรียนมากกว่าที่รัฐจะเข้าไปส่งเสริมและให้ความดูแล ซึ่งการละเว้นการปฏิบัติหรือการละเลยเด็กกลุ่มนี้ส่งผลให้เด็กลุ่มดังกล่าวยังไม่ได้รับการส่งเสริม พัฒนา และฟื้นฟูเป็นพิเศษดังเช่นที่กลุ่มเด็กพิการ หรือกลุ่มเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบากอื่นๆ ได้รับ

บทบาทขององค์กรระดับภูมิภาค

การดำเนินงานเพื่อคุ้มครองสิทธิเด็กในระดับภูมิภาคอาเซียนมีความก้าวหนไปพอสมควรภายใต้การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ การคุ้มครองสิทธิเด็กจะอยู่ภายใต้แผนการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งส่วนใหญ่ถูกผนวกรวมเข้ากับการคุ้มครองสิทธิสตรี โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการอาเซียนด้านการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children - ACWC) เพื่อให้เป็นกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสิทธิสตรีและสิทธิเด็กในอาเซียน นอกจากนี้ ในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ปรากฏบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กเช่นกัน หากแต่มิได้ระบุถึงการคุ้มครองเด็กทุกคน คงเน้นเฉพาะการคุ้มครองแรงงานเด็กและเด็กหรือผู้เยาว์ที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น อาจกล่าวได้อาเซียนยังไม่มีความตกลงร่วมกัน รวมถึงไม่มีกลไกในการคุ้มครองเด็กโดยแยกต่างหากจากการคุ้มครองสิทธิกลุ่มอื่นๆ ประการสำคัญ คือ ยังไม่เห็นถึงการขับเคลื่อนเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเด็กอย่างชัดเจน ในขณะที่ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กรภายนอกภูมิภาคเช่น สหภาพยุโรปพบว่ามีการขับเคลื่อนประเด็นการคุ้มครองสิทธิเด็กผ่านสนธิสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อคนทุกกลุ่ม รวมถึงกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป ที่มีเนื้อหาสาระการคุ้มครองสิทธิเด็กคล้ายคลึงกับอาเซียนคือ การส่งเสริมและพัฒนาสิทธิเด็กเกือบทุกมิติ โดยเฉพาะสิทธิด้านการศึกษา และสิทธิของกลุ่มเด็กที่ด้อยโอกาสทางสังคมและมีความต้องการคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ สำหรับอาเซียน มีปรากฏเนื้อหาในปฏิญญาฮานอยว่าด้วยการเสริมสร้างสวัสดิการและการพัฒนาของสตรีและเด็กอาเซียน พ.ศ. 2553 ที่เน้นให้

ความคุ้มครองเด็กที่ตกอยู่ในสภาวะเปราะบางและยากลำบาก รวมทั้งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ประสบภัยและพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้ง

นอกจากนี้ ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการคือ สหภาพยุโรปจะเน้นการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มแรงงานเด็ก โดยมีระบุรายละเอียดการคุ้มครองสิทธิในการทำงานของเด็กอย่างชัดเจน เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานโดยปราศจากอคติ และการทำงานนั้นต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการทางสังคมและการศึกษาของเด็ก ส่วนอาเซียนจะเน้นการคุ้มครองสิทธิแรงงานเด็กจากการถูกแสวงประโยชน์เป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากบทบัญญัติในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และการมีปฏิญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการค้าเด็กข้ามชาติโดยเฉพาะ คือ ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children 2004 เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเด็กและสตรีเป็นปัญหาสำคัญของภูมิภาคนี้

สหภาพยุโรปยังให้ความสำคัญกับการแสดงความคิดเห็นของเด็กโดยเสรี และความคิดเห็นเหล่านั้นย่อมได้รับการพิจารณานำไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อตัวเด็ก ในขณะที่ อาเซียนยังไม่มีข้อตกลงร่วมกันที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของเด็กอย่างชัดเจน แต่ก็มีความก้าวหน้าในขับเคลื่อนเรื่องการคุ้มครองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว โดยมีการจัด ASEAN Children's Forum (ACF) ที่ริเริ่มโดยประเทศฟิลิปปินส์ และ ASEAN Youth Caucus ที่ริเริ่มโดยสิงคโปร์ และไทยสานต่อจนสามารถจัด ASEAN+3 Youth Caucus ได้เป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยเมื่อปี 2552 เพื่อให้เป็นเวทีถาวรสำหรับเยาวชนได้มีบทบาทร่วมในการสร้างประชาคมอาเซียน

การบังคับใช้และประสิทธิภาพของกฎหมาย

กฎหมาย นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กในประเทศไทยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง และขยายความครอบคลุมไปในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับเด็ก หากแต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่มีการบังคับกฎหมายเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิผล รวมถึงยังขาดมาตรการหรือกลไกที่จะช่วยส่งเสริมให้เด็กทุกกลุ่มได้รับการคุ้มครองสิทธิและเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิเด็ก ตลอดจนการเลือกปฏิบัติต่อเด็กกลุ่มต่างๆ ทั้งในระดับนโยบายสาธารณะ และในการใช้ชีวิตประจำวัน

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีประโยชน์อย่างมากในการคุ้มครองเด็ก หากแต่ในทางปฏิบัติ กฎหมายฉบับนี้ ยังไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการคุ้มครองเด็ก และแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ รวมถึงการนำนโยบายและแผนต่างๆ เกี่ยวกับเด็กมาใช้ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

1) ปัจจัยด้านครอบครัว ตามกฎหมายคุ้มครองเด็ก และวัฒนธรรมไทย ครอบครัวเป็นกลไกสำคัญในการดูแลและคุ้มครองเด็ก หากแต่สภาพสังคมไทยในปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและขนาดครอบครัวไทยไปสู่รูปแบบการอยู่อาศัยที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะ การเพิ่มขึ้นของครอบครัวข้ามรุ่น[8] และครอบครัวเดี่ยวที่มีแต่พ่อแม่กับลูกที่ยังไม่ได้แต่งงาน การเปลี่ยนแปลงลักษณะของครอบครัวดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงผู้เลี้ยงดูเด็กในครอบครัว และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณภาพของการเลี้ยงดูเด็ก รวมถึงทำให้เด็กไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย

ทั้งนี้ นายแพทย์สุริยเดว ทรีปาตี ได้แบ่งประเภทครอบครัวตามลักษณะครอบครัว และรูปแบบการเลี้ยงดูเด็กของแต่ละครอบครัวอันเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อเด็กไว้ 5 ประเภท ได้แก่ (1) ครอบครัวที่ไม่มีความรู้ ไม่มีทักษะ (2) ครอบครัวที่มีความรู้ แต่ไม่มีทักษะ (3) ครอบครัวที่มีความรู้ มีทักษะ แต่ไม่ใส่ใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับการเลี้ยงเด็ก (4) ครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว เช่น มีแม่หรือพ่อเลี้ยงลูกเพียงคนเดียว อันเนื่องมาจากการหย่าร้างหรือเสียชีวิต และ (5) ครอบครัวที่มีพ่อแม่แบบไม่สมควรเป็นพ่อแม่ เช่น มีการใช้ความรุนแรง หรือทอดทิ้งลูกตัวเอง เป็นต้น ซึ่งครอบครัวแต่ละประเภทต้องการวิธีการจัดการที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี พื้นฐานสำคัญที่สุดของการส่งเสริมให้เกิดการเลี้ยงดูเด็กอย่างมีคุณภาพ คือ การให้ความรู้ และการสื่อสารเกี่ยวกับการเลี้ยงดูและอบรมเด็กอย่างเหมาะสมซึ่งจะนำไปสู่การสร้างสภาพแวดล้อมที่เด็กได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องปรับตัวเพื่อให้เท่าทันกับสภาพปัญหา และป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อเด็กที่อาจเกิดขึ้นจากความอ่อนแอของสถาบันครอบครัวดังกล่าว ดังเช่นตัวอย่างในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่มีระบบการคุ้มครองเด็กในแต่มลรัฐ (Child Protection System- CPS) โดยมีเจ้าหน้าที่ หรืออาสาสมัครเข้าไปทำหน้าที่ให้ความรู้เรื่องการดูแลเด็กที่เหมาะสมถึงในระดับครอบครัว รวมถึงมีการให้คำปรึกษา และการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้ครอบครัวสามารถทำหน้าที่ดูแลและคุ้มครองเด็กได้อย่างเหมาะสม

2) ปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองเด็ก ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญในกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับมีกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กมากพอสมควร ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็กขึ้นอยู่กับดุลยพินิจหรืออำนาจในการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่ละคน และแต่ละหน่วยงานที่ตนเองสังกัดด้วย โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

[8] ครอบครัว/ครัวเรือนข้ามรุ่น (Skipped-Generation Households) คือ ครอบครัว/ครัวเรือนที่มีเฉพาะรุ่นปู่ย่า หรือตายายอาศัยอยู่กับรุ่นหลานในวัยเด็ก ส่วนรุ่นลูก (พ่อแม่ของหลาน) ย้ายถิ่นไปทำงานอยู่ที่อื่น

นอกจากนี้ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กในระดับจังหวัดที่เป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองเด็กในระดับท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับสูงที่เป็นข้าราชการประจำและตัวแทนจากภาคเอกชนซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคมสงเคราะห์ ครู จิตวิทยา กฎหมาย แพทย์ และผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิภาพเด็ก แต่ยังขาดตัวแทนจากภาคประชาชน และตัวแทนเยาวชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาการคุ้มครองเด็ก ซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียใช้ระบบคณะกรรมการสวัสดิการระบบสแกนดิเนเวีย ซึ่งคณะกรรมการสวัสดิการสำหรับเด็กและเยาวชนจะคัดเลือกจากบุคคล 3 ประเภท คือ บุคคลธรรมดา (ต้องเป็นสตรี 1 ถึง 2 คน) ผู้ประกอบวิชาชีพ และผู้แทนของรัฐ

3) ปัจจัยด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก แม้ว่ากรอบการทำงานด้านกฎหมายสำหรับการคุ้มครองเด็กจะมีความเข้มแข็งก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาท้าทายในการนำกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติใช้ ทั้งนี้ เป็นเพราะประเทศไทยยังไม่มีระบบที่ซับซ้อนเพียงพอที่จะติดตามตรวจสอบและรายงานเกี่ยวกับปัญหาด้านการคุ้มครองเด็กได้อย่างสม่ำเสมอ และทั่วถึงในทุกระดับ อันเป็นผลให้มีข้อติดขัดไม่สามารถให้บริการคุ้มครองเด็กได้อย่างทันท่วงทีและเหมาะสม ซึ่งระบบคุ้มครองเด็กที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องอาศัยการเสริมสร้างความรู้และความสามารถในทางเทคนิค ตลอดจนได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุน การบริการในการป้องกัน และติดตาม รวมถึงการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนที่มีอยู่เป็นเพียงหลักการกว้างๆ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติไม่มีหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นๆ นำแผนดังกล่าวมาแปลงไปสู่การคุ้มครองและพัฒนาเด็กอย่างจริงจัง สาเหตุประการหนึ่ง คือ ผู้กำหนดนโยบายไม่มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเด็กอย่างแท้จริง เพราะเด็กไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ทำให้ไม่มีการสร้างระบบในการดูและและติดตามการคุ้มครองเด็ก รวมถึงการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก และยังส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานเกี่ยวกับเด็กของไทย ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ GDP ของประเทศ ในขณะที่บางประเทศอย่าง เช่นประเทศโตโก (Togo) ในภูมิภาคแอฟริการตะวันตก และเป็นประเทศที่มีรายได้ประชาชาติต่ำกว่าประเทศไทยมาก หากแต่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับกลุ่มเด็กไว้ถึงร้อยละ 1 ของ GDP

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับการศึกษานั้น พบว่าแม้จะมีนโยบายเฉพาะสำหรับกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสและกลุ่มที่มีภาวะเสี่ยง แต่เด็กจำนวนมากก็ยังคงไม่ได้รับการศึกษา อุปสรรคสำคัญคือ หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นยังไม่มีการตอบสนองต่อนโยบายการศึกษาสำหรับกรณีเด็กผู้อพยพและเด็กไร้สัญชาติ ทั้งนี้เนื่องจากขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลและระบบการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การขาดกลไกในการประสานงานที่เหมาะสมระหว่างองค์กรระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดใน

โรงเรียน และการที่โรงเรียนขาดความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการ ผู้อำนวยการโรงเรียนและครูบางคนยังอาจมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการให้บริการทางการศึกษาแก่เด็กผู้อพยพและเด็กไร้สัญชาติ

โดยสรุป ประเทศไทยมีกฎหมายที่มุ่งขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก โดยเน้นให้ความคุ้มครองกลุ่มเด็กที่ด้อยโอกาสทางสังคมบนฐานคิดของการสร้างความเสมอภาค ซึ่งรัฐต้องคำนึงถึงความแตกต่างของเด็กแต่ละกลุ่มและจัดสวัสดิการทางสังคมเพื่อส่งเสริมให้เด็กเหล่านั้นได้มีโอกาสใช้ชีวิตอย่างปกติเช่นเดียวกันกับเด็กกลุ่มปกติทั่วไป ปัญหาสำคัญในการนำกฎหมายไปบังคับใช้คือ ความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายและนโยบายคุ้มครองเด็กที่มีอยู่ค่อนข้างมาก กับการทำงานของกลไกในการคุ้มครองเด็กตั้งแต่ระดับครอบครัว เจ้าหน้าที่ของรัฐ ชุมชนและประชาชนทั่วไป

ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐไทยยังไม่มีระบบที่เข้มแข็งและซับซ้อนพอที่จะติดตามตรวจสอบการคุ้มครองเด็กอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงทุกครอบครัว รวมถึงเด็กที่ไม่ได้อยู่กับครอบครัว ในขณะที่ ประเทศต้นแบบในการคุ้มครองเด็กอย่างสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรให้ความสำคัญตั้งแต่การกำหนดแผนและการสร้างระบบคุ้มครองคุ้มครองเด็กในระดับท้องถิ่น โดยให้มีทั้งระบบประเมินสถานการณ์ปัญหาการดูแลเด็กตลอดจนการประเมินความต้องการของเด็กและครอบครัว เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเท่าทันสถานการณ์ และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง

นอกจากนี้ ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมด้านการคุ้มครองสิทธิเด็กนั้นคือ การเปลี่ยนแปลงจารีตทางสังคมและความเข้าใจของผู้คน เสริมสร้างทัศนคติในทางบวกที่มีต่อการคุ้มครองเด็กอันจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกรอบการทำงานด้านกฎหมาย ในขณะเดียวกัน การสร้างความเข้าใจและความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิของเด็ก จะช่วยเพิ่มการสนับสนุนจากครอบครัว ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และเด็กทุกคนได้รับความคุ้มครองโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างแท้จริง

4.4 ผู้หญิง : การเปรียบเทียบภาพรวมของกฎหมาย และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในต่างประเทศ กับประเทศไทย

จากการศึกษาภาพรวมกฎหมายการขจัดเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในต่างประเทศที่ได้กล่าวในบทที่ 2 และการประมวลภาพรวมของกฎหมายฯในบทที่ 3 พบว่ามีเนื้อหาที่มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกัน ในมิติการก่อตัว ตัวบทและเนื้อหากฎหมายการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง โดยในแง่หนึ่งเป็นผลมาจากประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรมร่วมสมัย และการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้เกิดการบังคับใช้และมีผลในทาง

ปฏิบัติ ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานพร้อมกันกับขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแล้ว สามารถจำแนะประเด็นการวิเคราะห์ได้ดังนี้

แนวคิดและที่มาของกฎหมาย

ในช่วงเวลาเดียวกันกับการก่อตัวของกฎหมายและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับคนพิการ กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงของไทยเริ่มปรากฏขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เกิดความเคลื่อนไหวเรื่องแนวคิดความเท่าเทียมกันทางกฎหมายของชายและหญิง อันเนื่องมาจากการขยายตลาดแรงงานและมีอัตราแรงงานสตรีเพิ่มสูงขึ้นภายหลังจากที่สงครามสิ้นสุด ความเคลื่อนไหวในทางนิติบัญญัติในประเด็นที่เกี่ยวกับการปกป้องสิทธิผู้หญิงเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในหลายประเทศของโลก เริ่มจากประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการประกาศใช้อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบโดยองค์การสหประชาชาติ ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) หลังจากนั้นประเทศไทย เริ่มปรากฏการก่อตัวของแนวความคิดการปกป้องคุ้มครองสิทธิสตรีและการสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศให้เกิดขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญซึ่งได้ระบุข้อความในมาตรา 28 ไว้อย่างชัดเจนว่า “หญิงและชายมีสิทธิ์เท่าเทียมกัน” ดังนั้นแนวคิดเริ่มแรกของตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิผู้หญิงคือการอาศัยหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รับรองสิทธิที่เท่าเทียมกันระหว่างชาย-หญิง แนวความคิดว่าด้วยหลักความเท่าเทียมกันของสิทธิชาย-หญิงมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายไทยที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับ(สิทธิ)ผู้หญิงมาอย่างต่อเนื่อง กระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2550 ที่มีการรับประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันของชาย-หญิง โดยระบุถึงการคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในบริบทและเงื่อนไขต่างๆ อาทิ การคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงสิทธิในการได้รับบริการและสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐ

จากภาพรวมของแนวความคิดพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อตัวบทกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับ(สิทธิ)ผู้หญิงเน้นการสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศ และปกป้องคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพผู้หญิงมากกว่าการสร้างมาตรการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมักจะกล่าวถึง “ผู้หญิง” โดยนับรวมเข้ากับกลุ่มบุคคลอื่นๆที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการเป็นผู้ถูกกระทำ เช่น เด็ก เยาวชน คนพิการและคนชรา มากกว่าที่จะระบุถึงผู้หญิงและมาตรการปกป้องคุ้มครองและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงเป็นการเฉพาะดังเช่นกฎหมายของหลายประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกา

แนวคิดของกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของประเทศไทยที่เน้นการสร้างความเสมอภาคทางเพศและปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในบริบทและในสถานการณ์ต่างๆมากกว่าการมุ่งขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงเป็นการเฉพาะ มีลักษณะคล้ายคลึงกับตัวบทกฎหมายว่าด้วยหลักการขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนของ

องค์การสหประชาชาติ คือ **อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ. 1979** (พ.ศ. 2522) โดยพัฒนามาจาก**ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948** (The Universal Declaration of Human Rights) และ**สนธิสัญญา/ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966** (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) โดยแนวคิดเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้น่าจะเป็นต้นแบบของการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคระหว่างชาย-หญิงในสามหมวดหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คือ หมวดที่ 1 บททั่วไป หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะในหมวด 1 ที่ระบุชัดเจนว่า การนับว่าผู้ที่เป็น “ประชาชนชาวไทย” ต้องอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลโดยไม่จำกัดด้านชาติกำเนิด เพศ หรือศาสนา และหมวด 3 ที่กล่าวถึงความเสมอภาคของชายหญิงนั้นได้รับการรับรองทางกฎหมาย และได้กล่าวถึงพฤติกรรมการเลือกปฏิบัติที่ถูกจัดว่าเป็น “ข้อปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมาย”

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบในเนื้อหาสาระของกฎหมายในที่บัญญัติโดยองค์กรระหว่างประเทศและโดยประเทศตะวันตกกับกฎหมายของไทย จะเห็นได้ว่าสาระหลักของกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงของประเทศเหล่านี้จะให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงในบริบทและในสภาพการณ์ต่าง ๆ จนนำไปสู่การขยายกรอบการอธิบายในประเด็นของการที่ผู้หญิงถูกกระทำในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการถูกเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าภาพรวมของกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาได้สะท้อนสภาพปัญหาที่ผู้หญิงถูกกระทำในลักษณะเลือกปฏิบัติ อย่างชัดเจนและครอบคลุมทั้งในพื้นที่ส่วนตัว เช่น ครอบครัว และพื้นที่สาธารณะ เช่นการทำงานและสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ในขณะที่กรอบการมองของกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงของไทยนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2500 (ทศวรรษ 1960) ภายหลังจากสงครามยุติ จนถึงก่อนการบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กล่าวได้ว่าเนื้อหาสาระของกฎหมายไทยมักกล่าวถึงการคุ้มครองและปกป้องสิทธิผู้หญิง พร้อมกับการสร้างความเสมอภาพระหว่างเพศให้เกิดขึ้น โดยกฎหมายไทยไม่ได้สะท้อนถึงสภาพปัญหาของการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจงที่ผู้หญิงถูกเลือกปฏิบัติในหลายรูปแบบและเกิดขึ้นในบริบทที่แตกต่างกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกระบวนทัศน์ของคนไทยที่มีต่อสถานะและบทบาททางเพศที่ถูกกดทับด้วยฐานคติ “ชายเป็นใหญ่” และผู้หญิงควรเป็น “ช้างเท้าหลัง” ที่ทำงานในครัวมากกว่าทำงานนอกบ้าน ยังผลให้การก่อตัวทางกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิสตรีและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีต้องใช้ระยะเวลาหลายทศวรรษกว่าที่จะมีการเชื่อมโยงกรอบความคิดทางกฎหมายที่สะท้อนกับสภาพปัญหาจริงที่เกิดขึ้นของผู้หญิง

ในทางเดียวกันกับพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงนั้นมีการพัฒนาตามกฎหมายแม่แบบสำคัญ คือ กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติที่ประกาศใช้ในประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป อังกฤษและออสเตรเลียที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ท่ามกลางการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิของคนกลุ่มต่างๆที่มีความแตกต่างกันในอุดมการณ์ทางการเมืองและสำนึกทางชนชั้น

ในปัจจุบัน พบว่ากฎหมายขององค์กรระหว่างประเทศโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ (UN) นั้นมีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงเป็นการเฉพาะ คือ **อนุสัญญาการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบ** (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women--CEDAW) ค.ศ. 1979 ที่มีอิทธิพลต่อการร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. 2555 ที่มีเนื้อหาอิงกับหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของไทย โดยส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างชาย-หญิง และอาศัยกรอบแนวคิดของตัวบทกฎหมาย **อนุสัญญาการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบ** (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-CEDAW) โดยองค์การสหประชาชาติ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีเนื้อหาครอบคลุมถึงการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยตรงและในลักษณะระบุถึงสตรีแบบเฉพาะเจาะจง โดยไม่รวมกลุ่มสตรีเข้ากับกลุ่มอื่นๆในสังคมที่มีความสุ่มเสี่ยงเป็นเหยื่อจากการถูกกระทำ

อย่างไรก็ดี กฎหมายและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับผู้หญิงของไทยได้พยายามปรับเปลี่ยนให้เนื้อหาตามแบบกฎหมายของประเทศตะวันตกมากขึ้น โดยบัญญัติเนื้อหาสาระการเลือกปฏิบัติ ทั้งในพื้นที่ส่วนตัวและในพื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงในกระบวนการนิติบัญญัติ และกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง

กลไกการกำกับดูแลทางกฎหมาย

กฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง คือ **พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540** และ **พระราชบัญญัติ(แก้ไขเพิ่มเติม)ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๘) พ.ศ. ๒๕๕๑** ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้หญิงในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ กฎหมายระบุว่าให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนในคดีนั้นๆ ให้ใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้หญิงในฐานะ “เหยื่อผู้ถูกกระทำ” หรือ “พยาน” ตามความเหมาะสมแก่ “พฤติการณ์แห่งกรณี”

นอกจากการกำกับดูแลกลไกทางกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือตัวแทนของฝ่ายรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนไปพร้อม ๆกันกับการปกป้องคุ้มรองสิทธิและสวัสดิภาพของผู้หญิง รวมถึงสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้หญิงในกระบวนการพิจารณาคดีทางอาญา ยังมีกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐกลุ่มอื่น ๆที่มีบาบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกฎหมายว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ได้แก่ คณะอนุกรรมาธิการด้านสตรี ในคณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาสวุฒิสภา ที่ร่วมมือกับสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการยกร่าง พระราชบัญญัติ กองทุนส่งเสริมการพัฒนาบทบาทและคุณภาพชีวิตสตรีแห่งชาติ โดย และ “เครือข่ายผู้หญิงผู้พลิกโฉมประเทศไทย” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ยกร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. 2555

ในทางเดียวกันกับการทำงานของหน่วยงานที่ดูแลกลุ่มคนพิการของไทย การทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานที่ดูแลกลุ่มผู้หญิงของไทยมีลักษณะของการ “เสริมพลัง” (Empowerment) ให้กับกลุ่มผู้หญิงและองค์กรของผู้หญิงด้วยการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของผู้หญิงทั้งในการดำเนินชีวิตในครอบครัวและในการทำงาน ตลอดจนการปกป้องคุ้มครองผู้หญิงที่อยู่ในช่วงเวลาของกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังรวมถึงการจัดหาแหล่งทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการลงทุน การพัฒนาอาชีพ การสร้างรายได้ ตลอดจนการพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของการพัฒนาสตรี รวมถึงการพัฒนาบทบาทการเป็นผู้นำของผู้หญิงในเวทีสาธารณะ มากไปกว่านั้น ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของหน่วยงานที่สนับสนุนการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงและส่งเสริมบทบาทความเป็นผู้นำของผู้หญิง คือ การทำงานของหน่วยงานในลักษณะที่มีการรวมตัวเป็นเครือข่าย ที่มีสมาชิกอยู่ทั่วประเทศและมีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ที่สำคัญคือองค์กรหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐดังกล่าวได้อาศัยกระแสนิยมในตัวผู้นำรัฐบาลที่เป็นผู้หญิงเป็นตัวขับเคลื่อนในการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ และเพื่อหาแนวร่วมจากฐานมวลชนในการเข้าร่วมทำงาน ยังผลให้การสร้างเครือข่ายในการทำงานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หญิงมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากพิจารณาในประเด็นนี้จะพบว่าแม้การรวมตัวกันในการทำงานในลักษะของเครือข่ายและการหาแนวร่วมจากฐานมวลชนของหน่วยงานอิสระเพื่อคุ้มครองสิทธิสตรี แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการขับเคลื่อนและการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของกลุ่มองค์กรอิสระเหล่านี้ไม่มารถดำเนินงานได้อย่างอิสระแท้จริง กล่าวคือยังเป็นการทำงานโดยอาศัยแรงสนับสนุนจากฝ่ายรัฐ ทั้งในแง่ของกระบวนการสร้างภาพลักษณ์องค์กรสตรีที่ยึดโยงกับภาพลักษณ์ผู้นำรัฐบาลหรืออาศัยการเชิดชูภาพลักษณ์ของบุคคลเพียงคนเดียวในการสร้างความน่าเชื่อถือและเสริมพลังในการขับเคลื่อนขององค์กรดังกล่าว มากกว่าการอาศัยข้อได้เปรียบจากบุคลากรในองค์กรที่กระจายตามจังหวัดต่าง ๆทั่วประเทศในการทำงาน

อย่างไรก็ดี หน่วยงานหรือองค์กรที่กำกับดูแลสิทธิและสวัสดิภาพของผู้หญิงตามกฎหมายในต่างประเทศส่วนใหญ่มักจะเป็น “องค์กร” หรือ “คณะกรรมการอิสระ” ที่ไม่ได้ขึ้นตรงหรืออยู่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการ อาทิเช่น Division for the Advancement of Women ซึ่งอยู่ภายใต้ Department of Economic and Social Affairs ขององค์การสหประชาชาติ (UN) และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian Human Rights Commission) รวมถึงคณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก (ASEAN Commission for the Promotion and protection of the rights of Women and Rights of Children- ACWC) ที่มีบทบาทสำคัญในการรับเรื่องร้องเรียนและผลักดันการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงโดยอิสระจากรัฐ

การบูรณาการกับประเด็นการเลือกปฏิบัติฯอื่น

กฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงในสังคมไทยมีการเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิทธิและสวัสดิภาพของผู้หญิงอย่างรอบด้าน อาทิ การทำงาน เศรษฐกิจ การศึกษา การฝึกอบรม สื่อสารมวลชน ด้านการเมือง ด้านครอบครัว เกษตรกรรม การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมถึงสุขภาพและสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ โดยประเด็นต่างๆเหล่านี้สัมพันธ์กับการร่างกฎหมายแม่บท คือ **พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้กระทำความรุนแรงต่อครอบครัว พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมการพัฒนาบทบาทและคุณภาพชีวิตสตรีแห่งชาติ** (ยกร่าง พ.ศ. 2555) และ **พระราชบัญญัติส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ** (2555) หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของไทยมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรมกับกลุ่ม เด็กและเยาวชนในบางประเด็น โดยเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวกับความผิดทางเพศ อาทิ การข่มขืนและกระทำชำเราที่กฎหมายมีกรอบการอธิบายในลักษณะที่ เด็ก เยาวชนและสตรีคือ “เหยื่อผู้ถูกกระทำทางเพศ” และส่วนใหญ่พบว่าพฤติการณ์ความผิดทางเพศมักจะเกิดขึ้นภายในครอบครัวที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถยอมความกันได้ หรือแม้กระทั่งเรื่องการกระจายโอกาสทางการศึกษาที่ถูกจัดให้เป็นวาระเร่งด่วนของรัฐบาลในการสร้างความเท่าเทียมกันทางการศึกษา แต่กลับพบว่ารัฐและฝ่ายนิติบัญญัติมองปัญหาอย่างแยกส่วน

นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านโครงสร้างขององค์กรที่ขับเคลื่อนในประเด็นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและปกป้องสิทธิผู้หญิงของไทย พบว่ามีหลายหน่วยงานทั้งที่เป็นรัฐและเอกชน อย่างไรก็ดีพบว่าหน่วยงานเหล่านี้ขาดการประสานงานและการสร้างเป้าประสงค์หลักร่วมกันที่ชัดเจนเพื่อสื่อสารกับเวทีสาธารณะว่า ขั้นสุดท้ายของการขับเคลื่อนโดยอาศัยกรอบและกฎเกณฑ์ทางนิติบัญญัติแล้วจะช่วยปกป้องคุ้มครองผู้หญิงให้รอดพ้นจากการเลือกปฏิบัติอย่างไร หรือจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้หญิงให้ดีขึ้นอย่างไร

ลักษณะของกฎหมายและองค์กรรับผิดชอบหลักทางกฎหมายของผู้หญิงในประเทศไทยมีความแตกต่างกันกับประเทศในแถบยุโรป ออสเตรเลียและอังกฤษ ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิของ

ผู้หญิงโดยเฉพาะและมีกฎหมายรับรองการดำเนินชีวิตทางสังคมของผู้หญิง โดยเฉพาะสวัสดิภาพผู้หญิงในที่ทำงาน อย่างไรก็ดี ในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในรูปแบบต่างๆนั้นจะอยู่ภายใต้การพิจารณาและความรับผิดชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการแต่งตั้งและรับรองสถานะทางกฎหมายในการดูแลการเลือกปฏิบัติและคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงและคนทุกกลุ่ม ทั้งที่เกิดจากความร่วมมือในระดับภูมิภาค เช่น คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights- AICHR) และในระดับประเทศ เช่น คณะกรรมการทางสิทธิมนุษยชนของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ U.S. Equality Commission ที่มีบทบาทในการดูแลการเลือกปฏิบัติในทุกกลุ่มคน ในขณะที่องค์กรรับผิดชอบทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงของประเทศไทย ยังไม่พบว่าสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Office of the National Human Rights Commission of Thailand) นั้นมีบทบาทที่ชัดเจนในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้หญิงที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือถูกเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ บทบาทในการขับเคลื่อนการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงและคุ้มครองสิทธิของผู้หญิง คือ องค์กรหรือหน่วยงานเอกชน อาทิ มูลนิธิปวีณา หงสกุล ที่พยายามยกระดับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือพฤติการณ์เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงสู่การรับรู้ของสาธารณะโดยใช้สื่อในการนำเสนอข่าว

บทบาทขององค์กรระดับภูมิภาค

ในปัจจุบัน ในทุกภาคส่วนของสังคมจะเน้นหนักในการเตรียมความพร้อมในเรื่องทรัพยากรมนุษย์และขีดความสามารถของแต่ละประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศในอาเซียนในการเข้าสู่การสร้างประชาคมทางเศรษฐกิจ ที่จะเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2558 นี้มากกว่าการกล่าวถึงกรอบความร่วมมือด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้**กฎบัตรอาเซียนว่าด้วย(การสร้าง)ความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาล** (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights-AICHR) และด้วยความร่วมมือดังกล่าวจึงเกิด “คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการอาศัยความร่วมมือของรัฐบาลทั้ง 10 ประเทศในการส่งเสริมสิทธิและสร้างความเท่าเทียมของประชาชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดด้านโครงสร้างองค์กรและการบทบาทหน้าที่ในการแปลงแนวคิดในกฎบัตรอาเซียนไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะการผลักดันในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองสิทธิและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง รวมถึงมิติความแตกต่างด้านศาสนาที่อาจมีผลต่อแนวความคิดและการตีความของการบังคับใช้กฎบัตรที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง อาทิเช่นการส่งเสริมบทบาทผู้นำของผู้หญิงในเวทีสาธารณะในกลุ่มประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม

เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบบทบาทของอาเซียนในแง่การผลักดันให้เกิดนโยบาย ข้อตกลงและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิ ความเท่าเทียมกันระหว่างชาย-หญิง นั้นพบว่าอาเซียนมีบทบาทน้อยมากในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิผู้หญิง รวมถึงมาตรการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในกลุ่มอาเซียน

อย่างเป็นรูปธรรม ดังเช่นกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (EU) ที่อาศัยอำนาจจากสนธิสัญญาแห่งอัมสเตอร์ดัม (The Amsterdam Treaty) ที่ระบุถึงการต่อต้านการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในทุกกลุ่มคน รวมถึงผู้หญิง ดังนั้นหากพิจารณาถึงบทบาทของอาเซียนในปัจจุบันโดยเปรียบเทียบกับองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคอื่นๆ เช่น EU อาเซียนเพิ่งจะเริ่มต้นเท่านั้น เพราะยังไม่พบว่าอาเซียนจะมีการออกมาตรการใดๆอย่างเป็นรูปธรรมในการสร้างวางแผนจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Blueprint) ที่รวมเอาประเด็นการเลือกปฏิบัติในกลุ่มผู้หญิงไว้ด้วย

การบังคับใช้และประสิทธิภาพของกฎหมาย

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพในปัจจุบันที่พบว่ากฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงของไทยยังคงมีปัญหาทั้งในส่วนของเนื้อหาสาระที่ยังไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาจริงที่ผู้หญิงกำลังเผชิญ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิผู้หญิงและการขับเคลื่อนเพื่อเสริมพลังผู้หญิงในการดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและด้วยความเสมอภาคนั้นก็ยังคงถูกตั้งคำถามในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นเพราะกระบวนทัศน์และการรับรู้ของคนไทยอยู่บนฐานคติ “ชายเป็นใหญ่” ยังผลให้ การตระหนักถึงความเท่าเทียมกันระหว่างชาย-หญิงยังมีข้อจำกัด เพราะการรับรู้ของคนไทยทั่วไปมักจำกัดพื้นที่ผู้หญิงให้อยู่ในครัว อยู่ในบ้านและมีบทบาทของการเป็น “ช้างเท้าหลัง” ยังผลให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างเพศขัดกับโครงสร้างสังคมและฐานคติดั้งเดิมยังผลให้พฤติการณ์หลายอย่างที่อาจจะขัดต่อกฎหมายว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและความเสมอภาคของมนุษย์ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติของไทยนำมาจากหลักสากล แต่เมื่อมาประยุกต์ใช้ในบริบทของสังคมไทยจะเห็นว่าเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิเช่นเกิดช่องว่างทางกฎหมายที่อนุญาตให้ความผิดจากการใช้ความรุนแรงและการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นภายในครอบครัว สามารถยอมความได้ รวมถึงการพิจารณาโทษทางอาญาในคดีข่มขืนกระทำชำเรา ที่อนุญาตให้ฝ่ายชายผู้กระทำผิดได้รับการพิจารณาโทษที่เบาบางลงหากแต่งงานกับผู้หญิงหรือเหยื่อผู้ถูกกระทำ จากประเด็นนี้จะเห็นว่าสังคมไทยให้ความสำคัญกับสถาบันครอบครัวมากและใช้ขอบเขตของสถาบันครอบครัวมาเป็นเกณฑ์ในการจัดการ “สิทธิ” ของผู้หญิงโดยมีการแบ่งพื้นที่ส่วนตัวของออกจากพื้นที่สาธารณะ

สาเหตุของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพอีกประการหนึ่งคือการที่ไม่มีหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนของไทยออกมาทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลและรับเรื่องร้องเรียนจากการที่ผู้หญิงถูกกระทำในลักษณะเลือกปฏิบัติหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในกรณีและในบริบทต่างๆ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศในสหภาพยุโรป องค์การสหประชาชาติ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และฮ่องกง ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศเหล่านี้ได้สร้างกลไกที่คอยมากำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือมีการกล่าวถึงการแต่งตั้งให้คณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนหรือองค์กรอิสระอื่นๆได้ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลเป็นการเฉพาะ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยกลับเน้นที่การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในการพิจารณาให้บทลงโทษแก่ผู้กระทำผิดพร้อมกับการคืนความเป็นธรรมให้แก่หญิงที่ถูกกระทำ จากข้อมูลสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิผู้หญิงจะเห็นได้ว่าการตีความและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐบางคนก็ยังมีปัญหา อาทิเช่น ความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า พฤติการณ์ใดคือเข้าข่าย “การกระทำชำเรา” อีกทั้งการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินคดีทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐก็ยังขาดการพิจารณาถึงหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของคนแต่ละกลุ่มที่ควรจะได้รับการปกป้องดูแล

ในทางเดียวกันกับการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ กฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงของประเทศอื่นๆในประเทศยุโรป อเมริกาและเอเชียบางประเทศ พบว่าส่วนใหญ่มีการบังคับใช้กฎหมายในการปกป้องสิทธิผู้หญิงและขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญกับหลัก “Rule of Law” ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายของไทยนั้นยังคงต้องเผชิญกับกรอบฐานคิดทางจารีตและคติความเชื่อดั้งเดิมของสังคมที่ฝังรากลึกจนมีอิทธิพลในการกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจของคนในครอบครัวและการจำกัดพื้นที่สาธารณะของผู้หญิง นอกจากนี้การขับเคลื่อนด้านการปกป้องคุ้มครองสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงนั้นถูกผลักดันโดยหลายองค์กร/หน่วยงานที่มีทิศทางการทำงานแตกต่างกัน โดยยังไม่มีการทำงานเชิงบูรณาการในประเด็นและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการขับเคลื่อนกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิง

สรุปบทที่ 4

จากการเปรียบเทียบภาพรวมของข้อตกลง ข้อเสนอแนะ และกฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง ทั้งขององค์กรระหว่างประเทศ/ต่างประเทศ และประเทศไทยแล้ว ได้ชี้ให้เห็นว่า ในแง่ของกรอบคิดใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในเป้าประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติของไทยดูจะมีความคล้ายคลึงและทิศทางเดียวกับที่ปรากฏในกฎหมายและข้อตกลงขององค์กรระหว่างประเทศและในต่างประเทศที่มีการผลักดันการขจัดการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้กฎหมายของไทยโดยส่วนใหญ่จะยึดหลักหรือทิศทางของข้อตกลงและปฏิญญาขององค์การสหประชาชาติเป็นหลัก

แม้ในเชิงภาพรวมและกรอบคิดที่ปรากฏในเป้าประสงค์ของกฎหมายจะมีทิศทางที่คล้ายคลึงกันระหว่างกฎหมายทั้งในและนอกประเทศ หากแต่ในด้านของกลไกหรือโครงสร้างการบังคับใช้ดูจะมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควร กล่าวคือ ในบางกลุ่มคน อาทิ ผู้หญิงและเด็ก ดูจะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นด้านสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติ ซึ่งในกฎหมายแต่ละฉบับจะระบุองค์กรรับผิดชอบที่มีความแตกต่างกันหรืออยู่คนละสายบังคับบัญชา ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการและการขับเคลื่อนเป้าประสงค์ใหญ่ของการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างครอบคลุม ในทางเดียวกัน องค์กรที่ดูแลขับเคลื่อนและรับร้องเรียนประเด็นของการขจัดการเลือกปฏิบัติในแต่ละกลุ่มคนของประเทศไทย ยังมี

ลักษณะเป็นองค์กรที่อยู่ในระบบราชการมิได้อยู่ในลักษณะของ “องค์กรอิสระ” ที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติเฉกเช่นในต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดการขาดอิสระในการขับเคลื่อนประเด็นที่ต้องคล้อยตามฝ่ายการเมืองหรือรับความช่วยเหลือจากฝ่ายการเมืองเป็นหลัก นอกจากนี้ แม้ประเทศไทยจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากแต่องค์กรจะให้ความสนใจไปในด้านสิทธิทางการเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ และปัญหาด้านทรัพยากรเป็นสำคัญ และให้ความสนใจค่อนข้างน้อยกับประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง อีกทั้งยังไม่มีกลไกที่เป็นรูปธรรมในการขับเคลื่อนประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติของกลุ่มคนเหล่านี้ อันแตกต่างจากในหลายประเทศที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเป็นองค์กรหลักที่ขับเคลื่อนประเด็นด้านสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อทุกกลุ่มคนอย่างครอบคลุมและบูรณาการ

นอกจาก ภาพรวมในประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ในด้านบทบาทขององค์กรระดับภูมิภาคในการขับเคลื่อนประเด็นขจัดการเลือกปฏิบัติฯ จะเห็นได้ว่าอาเซียน (ASEAN) ในฐานะองค์กรภูมิภาคหลักของไทยและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดูจะมีบทบาทเพียงการวางแนวทางหรือหลักการในด้านสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติ แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้น หากแต่ยังไม่ปรากฏกลไกหรือโครงสร้างการปฏิบัติงานที่สามารถเข้าไป “ขับเคลื่อน” หรือ “ผลักดัน” ประเด็นด้านสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกกลุ่มคนอย่างครอบคลุมได้เป็นรูปธรรม และต้องประสบอุปสรรคสำคัญจากความแตกต่างและหลากหลายทางวัฒนธรรม ค่านิยม และบรรทัดฐานทางสังคมในแต่ละประเทศที่บางส่วนมีความขัดแย้งกับกรอบคิดเกี่ยวกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติในทางสากล

บทที่ 5
สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเบื้องต้นเพื่อทบทวนภาพรวมของกฎหมาย ข้อตกลง และหลักปฏิบัติ ตลอดจนสภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง ทั้งของประเทศไทย ประเทศในยุโรป อเมริกาเหนือ และบางส่วนของเอเชีย รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ ดังที่นำเสนอมาในบทที่ 1 ถึง 4 ชี้ให้เห็นภาพรวมทางแนวคิด กลไกการทำงาน การปฏิบัติใช้ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคโดยสังเขปของกฎหมายและข้อตกลงเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติกลุ่มคนต่างๆ อันพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

5.1 กรอบแนวคิด

จากการศึกษาพบว่าการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและความสำคัญอย่างมากในปัจจุบันทั้งในระดับประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ โดยกรอบคิดหลักของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในปัจจุบันดูจะครอบคลุมตั้งแต่การเลือกปฏิบัติฯ ในทางตรงหรือการละเมิด/ลิดลอน/ปฏิเสธสิทธิและความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย จนถึงการเลือกปฏิบัติในทางออมที่หมายรวมนัยยะของการมีอุปสรรคและการกีดกันในการใช้ชีวิตทางสังคม รวมถึงการมีทัศนคติในทางลบต่อกลุ่มคนต่างๆ

ในส่วนของประเทศไทย แม้จะไม่ปรากฏกฎหมายที่เน้นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ เป็นเป้าหมายหลักสำคัญ หากแต่กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตจำนวนหนึ่งได้ปรากฏตัวบทและสะท้อนให้เห็นถึงขอบเขตที่ครอบคลุมการขจัดการเลือกปฏิบัติด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่าการที่ประเทศไทยไม่ปรากฏกฎหมายที่เน้นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ โดยตรง แต่ปรากฏกฎหมายในลักษณะสนับสนุนคุณภาพชีวิต สิทธิ และความเท่าเทียม ส่วนหนึ่งจะมีสาเหตุมาจากประสบการณ์เชิงประวัติศาสตร์ของสังคมไทยที่ไม่เคยผ่านสถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงหรือการเลือกปฏิบัติอย่างรุนแรงต่อบางกลุ่มคนเฉกเช่นที่ปรากฏในสังคมตะวันตกหลายแห่ง นอกจากนี้ยังมีความเป็นไปได้เช่นเดียวว่าแนวทางในการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ในบางประเด็นอาจจะมีส่วนที่ขัดแย้งกับบรรทัดฐานของสังคมไทย ยกตัวอย่างเช่น ในประเด็นของผู้หญิงกับหลักปฏิบัติทางศาสนาหรือการเข้าถึงพื้นที่ทางศาสนาเป็นต้น

5.2 กลไกทางกฎหมาย

การศึกษาได้ชี้ให้เห็นภาพรวมของกลไกทางกฎหมายที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของกฎหมายว่า ในประเทศไทยหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติแล้วในปัจจุบัน จะมีการกำหนดหรือจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลและผลักดันการขจัดการเลือกปฏิบัติและเป้าประสงค์ของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น **สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ** และ**สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ** ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานในสังกัด**กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** นอกจากนี้ยังปรากฏภารพหน้าที่ในบางกฎหมายเป็นของ**กระทรวงยุติธรรม**และ**สำนักงานตำรวจแห่งชาติ**โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับความรุนแรงและระบบยุติธรรม ในทางเดียวกัน นอกจากจะปรากฏหน่วยงานในฝ่ายบริหารแล้ว ในฝ่ายนิติบัญญัติยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน อาทิ **คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาสของวุฒิสภา** และ **คณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการของรัฐสภา** เป็นต้น

กลไกลและหน่วยงานที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนประเด็นและเป้าประสงค์ทางกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติของประเทศไทยนี้ดูจะมีความแตกต่างกับในต่างประเทศโดยส่วนใหญ่ที่มีการขับเคลื่อนประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ในต่างประเทศจะมีการจัดตั้ง “องค์กรอิสระ” ขึ้นมาเป็นหลักในฐานะผู้บังคับใช้และขับเคลื่อนกฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ โดยถึงแม้ประเทศไทยจะปรากฏว่ามีการจัดตั้ง**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** ที่มี**คณะอนุกรรมการปฏิบัติการยุทธศาสตร์ด้านเด็ก สตรี คนพิการ และความเสมอภาคของบุคคล** ในฐานะองค์กรอิสระที่ดูแลเกี่ยวกับสิทธิและการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ หากแต่องค์กรดังกล่าวนี้ดูจะมีลักษณะของ “องค์กรเชิงรับ” มากกว่าที่จะเป็น “องค์กรเชิงรุก” ที่ทำหน้าที่ทั้งการรับเรื่องร้องเรียนการขจัดการเลือกปฏิบัติ และมีหน้าที่ในการผลักดันประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ในแง่นี้ส่งผลให้การขับเคลื่อนประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติในบางกรณียังไม่บรรลุผลเท่าที่ควรซึ่งส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารและการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร ในทิศทางเดียวกันการที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติบางประเด็นหรือกับกลุ่มคนต่างๆ ก็เป็นอุปสรรคที่ส่งผลต่อการขาดบูรณาการประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติและการขจัดการเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มคนเช่นกัน

5.3 การบังคับใช้กฎหมาย

จากภาพรวมที่ได้จากการศึกษาได้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติของไทยค่อนข้างมีเนื้อหาที่ทัดเทียมและครอบคลุมเมื่อเทียบกับกฎหมายในประเทศที่มีการขับเคลื่อนประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ อย่างเป็นรูปธรรม และข้อตกลงขององค์กรระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยดูจะยังไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ทั้งในระดับการ “บังคับ” ใช้กฎหมายให้ครอบคลุมอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระตุ้นเตือนให้เกิด “การเปลี่ยนแปลงทัศนติ” ของสังคมได้ โดยในบางกรณีได้สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐเป็นผู้กระทำการเลือกปฏิบัติฯ เองทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ตัวอย่างเช่น การสร้างเครื่องกีดขวางหรือการปรับสภาพทางกายภาพของเมืองที่ไม่รองรับการใช้ชีวิตอย่างอิสระของทุกกลุ่มคน เป็นต้น

แม้ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพนี้จะเป็นปัญหาที่สามารถพบได้ในต่างประเทศด้วยเช่นกัน หากแต่ในต่างประเทศปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายดูจะอยู่ในลักษณะที่เกิดจากสำนักหรือทัศนคติของบางกลุ่มคนที่ต่อต้านและเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนต่างๆ หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อมในพื้นที่เฉพาะอันเกิดจากทัศนคติในทางลบ อาทิ การกีดกันในสถานทำงานหรือการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมในบางลักษณะในสถานศึกษา ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศดูจะมีความครอบคลุมและบรรลุผลอย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ลักษณะทางกายภาพของสังคม การเข้าถึงข้อมูลจนถึงบริการสาธารณะและราชการต่างๆ

จากสรุปภาพรวมของการทบทวนกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ โดยเบื้องต้น ดังที่กล่าวมาได้สะท้อนให้เห็นปัญหาและอุปสรรคพื้นฐานของการขจัดการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยที่นำไปสู่ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเพื่อเป็นรากฐานสำหรับการผลักดันประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ และการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไปในอนาคต ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะประการที่ 1: การสร้างทัศนคติในทางบวกและความตระหนักของสังคมต่อการขจัดการเลือกปฏิบัติ

จากการศึกษาเบื้องต้นได้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายในทุกระดับที่เกี่ยวเนื่องกับการขจัดการเลือกปฏิบัติของไทยค่อนข้างมีเป้าประสงค์และสารัตถะที่ครอบคลุมประเด็นทางด้านสิทธิ ความเท่าเทียม และการขจัดการเลือกปฏิบัติ รวมถึงมีความ “ก้าวหน้า” เมื่อเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาค อย่างไรก็ดี ประเทศไทยดูจะประสบปัญหาสำคัญจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพอันส่งผลให้เป้าประสงค์ของกฎหมายไม่สามารถบรรลุได้อย่างทั่วถึงและเป็นรูปธรรม ซึ่งพื้นฐานสำคัญที่ทำให้การบังคับ

ใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากการที่สังคมไทยส่วนใหญ่ อันหมายรวมตั้งแต่ประชาชนทั่วไป จนถึงผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ยังคงมีทัศนคติในทางลบและไม่ตระหนักต่อความสำคัญในการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ และการสร้างความเท่าเทียมในการใช้ชีวิตของทุกกลุ่มคน อีกทั้งบรรทัดฐานทางสังคมของไทยที่เต็มไปด้วยความอะลุ้มอล่วยก็ได้ทำให้กฎหมายยังไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติใช้อย่างเต็มความสามารถ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ การปรับเปลี่ยนหรือการสร้างทัศนคติและความตระหนักของสังคมให้เห็นความสำคัญของการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ และความเท่าเทียมในการใช้ชีวิตทางสังคมมีความจำเป็นในฐานะพื้นฐานที่รองรับตัวบททางกฎหมาย และทำให้สารัตถะทางกฎหมายมีบรรลุเป้าประสงค์ที่แท้จริง

ข้อเสนอแนะประการที่ 2: การสร้างกลไกเพื่อบูรณาการประเด็นที่คาบเกี่ยวในแต่ละกลุ่มคน

การเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมในบางประเด็นได้สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนและความคาบเกี่ยวกับหลายกลุ่มคน อย่างไรก็ดี โครงสร้างหรือกลไกในการบังคับใช้กฎหมายดูเหมือนว่าจะตั้งอยู่บนพื้นฐานและขอบเขตเฉพาะกลุ่มคน อาทิ คนพิการ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง เป็นหลัก ส่งผลให้เกิดการขาดบูรณาการในประเด็นที่รอบด้าน และความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและผลักดันการขจัดการเลือกปฏิบัติและการสร้างความเท่าเทียม ยกตัวอย่างเช่น ในประเด็นการศึกษาที่มีความคาบเกี่ยวโดยเฉพาะทั้งผู้หญิง เด็กและคนพิการ หรือประเด็นการใช้ชีวิตและอุปสรรคทางกายภาพในการใช้ชีวิตที่คาบเกี่ยวโดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุและคนพิการ นอกจากนี้ การบูรณาการประเด็นที่คาบเกี่ยวกับแต่ละกลุ่มคนยังจะเป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดการสร้างความตระหนักในวงกว้างกว่าการขับเคลื่อนเพียงประเด็นเฉพาะกลุ่มคนอย่างแยกขาดกับคนกลุ่มอื่นด้วยเช่นเดียวกัน

ในแง่นี้ การสร้างสภาพการบูรณาการประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติที่มีความซับซ้อนและคาบเกี่ยวดังกล่าว จึงควรมีหน่วยงานหรือองค์กรเฉพาะกิจ อันประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องขึ้นมาดูแล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การบูรณาการการดำเนินงาน และการลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะประการที่ 3: การสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างครอบคลุม

แม้จะปรากฏงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นของการขจัดการเลือกปฏิบัติอยู่บ้างในอดีต หากแต่งานศึกษาส่วนใหญ่ดูจะอยู่ในลักษณะของงานศึกษาในเชิงภาพรวมโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือนโยบายเป็นหลัก โดยยังแทบไม่ปรากฏงานศึกษาเพื่อทำความเข้าใจประเด็นการเลือกปฏิบัติและการขจัดการเลือกปฏิบัติในเชิงลึกและเฉพาะประเด็น ในแง่นี้ส่งผลให้ประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยยังไม่ถูกยิบ

หยกขึ้นมาถกเถียงหรือแลกเปลี่ยนกันเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นด้านสิทธิและความเท่าเทียมที่เริ่มมีการขยายการถกเถียงที่ขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง และปรากฏผลงานการวิจัยในเชิงลึกเฉพาะประเด็นและงานแปลเชิงวิชาการออกมาอย่างต่อเนื่อง

จากสภาพทางวิชาการดังกล่าวนี้ จึงควรมีการดำเนินการสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติฯ ของทุกกลุ่มคน อย่างเชื่อมโยงและบูรณาการทั้งในมิติเชิงกฎหมาย สังคมวัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจ ตลอดจนทั้งในระดับกว้างครอบคลุมทั้งประเทศและระดับเฉพาะพื้นที่ เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพของการเลือกปฏิบัติและประสิทธิผลของการขจัดการเลือกปฏิบัติอย่างครอบคลุม รวมถึงควรสนับสนุนการวิจัยในประเด็นที่มีความซับซ้อนและคาบเกี่ยวของแต่ละกลุ่มคนเพื่อให้เห็นภาพของอุปสรรคและแนวทางของการบูรณาการการขับเคลื่อนการขจัดการเลือกปฏิบัติอันจะเป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติใช้ต่อไป นอกจากนี้ยังควรเชื่อมโยงการศึกษาประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติเข้ากับประเด็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคมและสิทธิอื่นๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ในส่วนขององค์กรสนับสนุนการวิจัยนั้นควรเปิดให้เกิดการมีส่วนร่วมขององค์กรที่มีความหลากหลายและเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการผลักดันประเด็นการขจัดการเลือกปฏิบัติเพื่อที่มีความรู้จากการศึกษาจะสามารถนับไปปรับใช้และแปรสภาพเป็นนโยบายหรือแผนงานที่เป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1.ควรมีการศึกษาตัวอย่างการแก้ปัญหาหรือการขจัดการเลือกปฏิบัติตามกลุ่มประชากรในต่างประเทศ โดยอาศัยมาตรการทางสังคม นโยบายรัฐ และกฎหมาย รวมถึงควรมีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะแยกตามกลุ่มประชากรในรายงานแต่ละเรื่อง

2. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการเลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพทางมานุษยวิทยา (Anthropological Research) เพื่อให้ได้ผลการศึกษาเชิงลึกในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย สะท้อนจุดแข็งและจุดอ่อนที่ชัดเจนของปัญหาการเลือกปฏิบัติในแต่ละกรณี นอกจากนี้ ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรแยกการวิเคราะห์ระหว่างปัญหาการเลือกปฏิบัติกับปัญหาการเข้าถึงสิทธิของประชากรเป้าหมายในแต่ละกลุ่ม

3. ควรมีการศึกษาในเชิงลึกเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติในสังคมไทย โดยมีการประเมินองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานดังกล่าวตามกฎหมาย รวมถึงศึกษาวิเคราะห์ถึงบริบทแวดล้อมที่จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติ เช่น การสนับสนุนของภาครัฐต่อการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินงานในด้านนี้ เป็นต้น

4. ในการศึกษาครั้งต่อไปควรเพิ่มมิติในเชิงพื้นที่ซึ่งเป็นบริบทสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแบบเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น เช่น การศึกษาการเลือกปฏิบัติในสถานศึกษา การศึกษาการเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน เป็นต้น

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาอังกฤษ

Butler, R.N. (1969). “Age-ism: another form of bigotry”. *Gerontologist. (*9).

Economic and Social Committee. (2001). *Wage Discrimination between Men and Women*. Luxembourg : Office for Official Publications of the E.C.

Jane West. (1991). The Americans with Disabilities Act : From Policy to Practice. New York : Milbank Memorial Fund.

International Labour Organization (2006). *The Mekong Challenge: Underpaid, Overworked and Overlooked. The realities of young migrant workers in Thailand (Vol 2)*. Bangkok: International Labour Organization.

Larry Heuer. (2011). "Disability and Procedural Fairness in the Workplace". *Disability and Aging Discrimination*. New York : Springer New York.

Pamela S. Karlan and George Rutherglen. (1996). "Disabilities, Discrimination, and Reasonable Accommodation". *Duke Law Journal*. Vol. 46, No. 1 (Oct., 1996).

Sally French and John Swain. (2012). *Working with disabled people in policy and practice: a social model.* Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York : Palgrave Macmillan.

Samuel R. Bagenstos. (2001). "The Americans with Disabilities Act as Risk Regulation".*Columbia Law Review.* Vol. 101, No. 6 (Oct., 2001).

The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. *Practical Guidelines For Employers On Eliminating Age Discrimination in Employment*. January 2006.

Vierdag, E. W., (1973). *The Concept of Discrimination in International law: with special reference to human rights*. The Hague : Martinus Nijhoff.

เอกสารภาษาไทย

กาญจนา ตั้งชลทิพย์. (2551). “ความไม่สมดุลทางเพศในประเทศที่นิยมมีลูกชาย” ใน *ประชากรและสังคม 2551*. กฤตยา อาชวนิจกุล และกาญจนา ตั้งชลทิพย์ บก., นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552*.

เครือข่ายผู้หญิงพลิกโฉมประเทศไทย. (2555). *พ.ร.บ.ส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ ฉบับประชาชน* โดยพ.ร.บ. (ฉบับร่าง) แก้ไขล่าสุดวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 : คณะทำงานยกร่าง.

ธีรดา โสมานันท์. (2549). *สิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แบ๊งค์ งามอรุณโชติ, ถิรภาพ ฟักทอง. (2555). สูงต่ำ ไม่เท่ากัน : ทำไมระบบการศึกษาจึงสร้างความเหลื่อมล้ำ: การสำรวจความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สยามปริทัศน์.

ปราโมทย์ ประสาทกุล และคณะ. (2555). "ผู้สูงอายุ: คนวงในที่จะถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบ". *เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย.* จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ. (2552). *รายงานการวิจัยเรื่อง กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย*, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

มณีวรรณ ฉัตรอุทัย. "ความไม่เท่าเทียมในโลกการทำงาน: ปัญหาและข้อพึงพิจารณาในบริบทสากล" *วารสารบริหารธุรกิจ นิด้า*.

มนสิการ กาญจนจิตรา, สุภรต์ จรัสสิทธิ์ และ ชื่นฤทัย กาญจนจิตรา, "เกษียณเมื่อไร ให้ใครกำหนด?" *เอกสารประกอบการประชุมประชากรและสังคม เรื่อง "ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย"* จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ณ ห้องกรุงธนบอลรูม โรงแรมเดอะรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร. วันจันทร์ที่ 2 กรกฎาคม 2555.

วิพรรณ ประจวบเหมาะ บก., (2555). *รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554.* กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาฯ และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย . (2551). *รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการศึกษาผลกระทบการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน*. กรุงเทพฯ: สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน.

สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพยงค์ศรี ขันธิกุล. (2546). "มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เฉพาะสตรีและเด็ก". *เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์,* วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2546 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี (เอกสารอัดสำเนา): 27.

สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์. *การประชุมระดมสมอง เรื่อง "สถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุในสังคมไทย"*. วันที่ 5 พฤศจิกายน 2555 ณ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข.

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ *"เด็กผู้หญิง,"* (เอกสารแผ่นพับ).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2551). *มิติหญิง-ชาย: ความแตกต่างบนความเหมือน* : สำนักงานโครงการแห่งสหประชาชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2551). *การสำรวจความพิการ พ.ศ. 2550*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2552). *การสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2555). การสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2555. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.

สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2554). *สารสนเทศสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ประจำปี 2553*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ.

สุชาดา เมฆรุ่งเรืองกุล. (2555). *เปรียบเทียบความเหมือนและต่างระหว่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาสตรีแห่งชาติกับร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ ฉบับประชาชน*. เครือข่ายผู้หญิง พลิกโฉมประเทศไทย. สรุปผลการสัมมนา เรื่อง “กฎหมายเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศ: จากหลักการสากลสู่การปฏิบัติ.” 8 เมษายน 2554.

องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (ยูนิเซฟ) ประเทศไทย. (2554). *การวิเคราะห์สถานการณ์เด็กและสตรี พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย.

ฐานข้อมูลออนไลน์

Australian Human Rights Commission. *Age Discrimination: Know Your Rights”*. [online] Available from : http://www.humanrights.gov.au/age/info_age.html

Children Rights Alliance for Children. *Making the Most of the Equality Act 2010: A Guide for Children and Young People in England*. [Online]. Available from: http://equalitymattersforchildren.crae.org.uk/docs/CRAE-Equality-Act-2010-guide.pdf.

Elisabeth Young-Bruehl. Childism : The Unacknowledged Prejudice against Kids. *TIME IDEAS.* [online] Available from: http://ideas.time.com/2012/04/26/childism-the-unacknowledged-prejudice-against-kids/ (April 26, 2012).

Ferdous Ara Begum. *Aging Discrimination and Older Women’s Human Rights from the Perspectives of CEDAW Convention*. [Online] Available from: http://www.globalaging.org/agingwatch/cedaw/cedaw.pdf.

HelpAge International และมูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ. *สรุปรายงานการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ครั้งที่ 2.* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.oppo.opp.go.th/info/Report_MIPAA2002-TH.pdf

Malcolm Sargeant. *Age Discrimination: Ageism in Employment and Service Provision*. [online] Available from: http://www.gowerpublishing.com/isbn/9780566089268

Ministry of Community Development, Youth and Sports. *Protecting Children in Singapore*. [online]. Available from: http://app.msf.gov.sg/portals/0/summary/publication/Materials_Protect_Children_in_Spore.pdf

Ontario Human Rights Commission (OHRC). *Ageism and Age Discrimination*. [online]. Available from: www.ohrc.on.ca/en/ageism-and-age-discrimination

เดลินิวส์. *ราชบัณฑิตยสถาน "วยาคติ"* . [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.dailynews.co.th/article/44/160274

ไทยรัฐ. *ชี้เด็กไทยตาบอดเข้าถึงระบบการศึกษาไม่ถึง 15%.* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.thairath.co.th/content/edu/312173

ปิยากร หวังมหาพร. *การกีดกันทางอายุ: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*. กรุงเทพธุรกิจ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q4/2006november15p10.htm.

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. *รศ.ศศิพัฒน์ ยอดเพชร ขับเคลื่อนสุขภาวะของผู้สูงอายุด้วยงานวิจัย*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://ppvoice.thainhf.org/index.php?module=article&page=detail&id=633

ภาคผนวก

ข้อจำกัดและปัญหาของการบังคับกฎหมายการขจัดการเลือกปฏิบัติ	คนพิการ	ผู้สูงอายุ	เด็ก	ผู้หญิง
การศึกษา	**ความไม่เพียงพอของสถานศึกษาพิเศษ** คนพิการโดยเฉพาะคนพิการทางสายตาและคนพิการทางการได้ยิน รวมถึงคนพิการทางกายภาพจำเป็นอย่างมากที่จำต้องเข้าเรียนในสถานศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการ โดยเฉพาะสถานศึกษาที่มีการจัด “ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของคนพิการ” เพื่อเป็นฐานสำคัญในการสร้างพัฒนาการของเด็กให้สามารถเข้าสู่ระบบการเรียนร่วมหรือการศึกษาระดับสูงต่อไปในอนาคต นอกจากนี้สำหรับคนพิการทางสติปัญญาบางระดับสถานศึกษาเฉพาะทางจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาการเรียนรู้ให้กับเด็กให้สามารถใช้ชีวิตโดยทั่วไปได้ในระดับหนึ่ง **อุปสรรคการใช้ชีวิตภายในสถานศึกษา** - ***อุปสรรคทางกายภาพ***	**การไม่รู้หนังสือกับการเข้าถึงทรัพยากรและการบริหาร** ประมาณหนึ่งในสี่ของประชากรสูงอายุไม่รู้หนังสือ และหญิงสูงอายุมีสัดส่วนการไม่รู้หนังสือมากกว่าเพศชายอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่ผู้สูงอายุได้รับการศึกษาเพียงแค่ระดับประถมศึกษา ความด้อยทางการศึกษานี้นอกจากจะทำให้ผู้สูงอายุขาดความรู้ในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพในวัยชราแล้ว ยังกลายเป็นการจำกัดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการต่างๆ รวมถึงการจำกัดโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ เนื่องจากทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก่อให้เกิดความต้องการแรงงานที่มีความรู้ความสามารถและมีทักษะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะทักษะในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ต่างๆ	**ปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสด้านการศึกษาของเด็ก** จากรายงานการติดตามสถานการณ์การศึกษาทั่วโลก หรือ Education for All Global Monitoring Report 2011 รายงานว่าประเทศไทยเป็น 1 ใน 15 ประเทศที่มีจำนวนเด็กวัยประถมที่ไม่ได้เข้าเรียนมากที่สุดในโลก โดยรวมกันแล้วพบว่ามากกว่าครึ่งของเด็กวัยประถมศึกษาที่ไม่ได้เข้าเรียนอยู่ในประเทศเหล่านี้ เช่นเดียวกัน หากพิจารณาความไม่เท่าเทียมด้านโอกาสการศึกษาพบว่าแม้แต่ระหว่างกลุ่มเด็กไทยด้วยกันเองก็ยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่ จากการสำรวจสำรวจเด็กและเยาวชนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างภูมิภาค **ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาและช่องว่างด้านคุณภาพการศึกษาของไทย** เด็กส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนาศักยภาพและความสามารถอย่างเต็มที่ และการจัดบริการการพัฒนาศักยภาพยังมีไม่ทั่วถึงเด็กทุกคน ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพการเรียนการ	**เจตคติและค่านิยมดั้งเดิมต่อการเลือกศึกษาและสาขาอาชีพในเพศหญิงและชาย** แม้ผู้หญิงจะสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาได้ หากแต่ต้องพบกับอุปสรรคหรือค่านิยมทางสังคม ในการกีดกันผู้หญิงออกจากระบบการศึกษาหรือการศึกษาในบางสาขาวิชา **การตั้งครรภ์โดยไม่พึงประสงค์ สิทธิผู้หญิงและข้อถกเถียงเชิงศีลธรรม** ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ในวัยเรียนส่วนใหญ่มักจะถูกบังคับให้ออกจากระบบการศึกษาเป็นการชั่วคราว โดยที่ส่วนหนึ่งต้องประสบกับปัญหาการเลี้ยงดูบุตรทำให้ต้องออกจากระบบการศึกษาเป็นการถาวร อันทำให้เกิดข้อจำกัดในการทำงานในอนาคต

	สถานศึกษาทั่วไปส่วนใหญ่จะมีสภาพอาคารที่ไม่พร้อมต่อการใช้ชีวิตของคนพิการทั้งคนพิการทางกายภาพ - ***อุปสรรคทางสัมพันธภาพ*** ความไม่เข้าใจหรือความเข้าใจที่ผิดพลาดเกี่ยวกับความพิการของบุคลากรทางการศึกษา - ***อุปสรรคและต้นทุนของการเดินทางไปยังสถานศึกษา*** คนพิการในหลายพื้นที่ทั้งในเขตเมืองและต่างจังหวัด แม้จะสามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาโดเฉพาะการเรียนร่วมได้ หากแต่ก็ต้องประสบปัญหาสำคัญจากการเดินทางจากสถานที่พักไปยังสถานศึกษา ยานพาหนะและการคมนาคมที่ไม่สนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อการใช้ชีวิตด้วยตนเองของคนพิการ		สอนในโรงเรียน เนื่องจากวิธีการปรับปรุงที่ผ่านมามุ่งเน้นไปในปัจจัยอื่นมากกว่ากระบวนการการเรียนการสอน	
การทำงาน/ประกอบอาชีพ	**การเข้าถึงการทำงานและประกอบอาชีพ** คนพิการประสบอุปสรรคในการเข้าถึงการประกอบอาชีพ ส่งผลให้มีอัตราและการประกอบอาชีพไม่ถึงร้อยละ 50 ของคนพิการวัยทำงานทั้งประเทศ	หลักประกันจากการทำงานในวัยทำงาน ปัญหาด้านการทำงานของผู้สูงอายุไทยที่สำคัญ คือ ส่วนใหญ่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันความมั่นคงทั้งในรูปของบำนาญและเงินออม อีกทั้ง มีโอกาสจำกัดในการเข้า	**การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานเด็กต่างชาติ** แรงงานเด็กย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า ลาว และกัมพูชา) ต้องประสบกับปัญหาทับซ้อนที่รุนแรง ทั้งการถูกแสวงประโยชน์จากการทำงานโดยไม่จ่ายค่าจ้างหรือจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐาน การทำงานในภาพแวดล้อมที่เลวร้ายและเป็นอันตรายต่อ	**อุปสรรคทางสังคมที่ส่งผลต่อการทำงาน** ข้อมูลสถิติว่าด้วยจำนวนผู้หญิงที่เรียนจบปริญญาโทและเอกนั้นมีมากกว่าชาย แต่กลับปรากฏตัวเลขผู้หญิงที่มีงานทำน้อยกว่าชายและตัวเลขที่ผู้หญิงทำงานในระดับผู้บริหารองค์กรก็ยิ่งจะมีสัดส่วนน้อยกว่าชาย เพราะในทางปฏิบัติ

	- ***อุปสรรคและปัญหาจากอุปสงค์ของตลาดแรงงาน*** การพัฒนาฝีมือแรงงานและการทำงานของคนพิการในประเทศไทยยังมีลักษณะที่ไม่ครอบคลุมและกระจุกตัวอยู่ตามเมืองใหญ่หรือสถาบันการศึกษาและสถาบันฟื้นฟูเฉพาะทางเท่านั้นทำให้คนพิการจำนวนมากยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำงาน - ***อุปสรรคและปัญหาจากความเฉพาะของวิชาชีพ*** วิชาชีพจำนวนหนึ่งได้ใช้ข้ออ้างใน “ความเฉพาะ” และ “คุณสมบัติพิเศษ” ในการกีดกันคนพิการที่มีความสามารถจากการทำงาน - ***อุปสรรคและปัญหาจากการทำงาน ในกรณีที่บุคลากรในสถานประการคนอื่น ๆ*** ไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อความพิการและคนพิการจะส่งผลให้เกิดปฏิสัมพันธ์และทัศนคติในทางลบต่อคนพิการตามไปด้วย ในทางเดียวกันคนพิการยังมีแนวโน้มหรือ	ทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ เนื่องจากมีการศึกษาน้อย ขาดทักษะความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่งผลให้ประชากรสูงอายุเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะความยากจนมากกว่า	เด็ก และการถูกบังคับใช้แรงงาน รวมถึงการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์	และผู้หญิงต้องรับภาระดูแลครอบครัว เช่น ภาระในการคลอดบุตร ภาระในการดูแลเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวซึ่งเป็นเหตุให้ผู้หญิงต้องลางานเป็นเวลานาน ผู้หญิงจึงไม่มีโอกาสในการพัฒนาตัวเองในระบบงานได้มากเท่าที่ควร

	ความเป็นไปได้ที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงหรือขึ้นเงินเดือนในสัดส่วนที่น้อยกว่าคนปกติ ทั้งจากทัศนคติในทางลบของคนพิการของผู้บริหารหรือทัศนคติเกี่ยวกับข้อจำกัดของคนพิการในการทำงาน - ***อุปสรรคและปัญหาจากการเดินทางและต้นทุนการเดินทาง*** หากเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้กับรายจ่ายการเดินทางแล้วมีความเป็นไปได้ว่าคนพิการจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางมากกว่าคนพิการ อันส่งผลให้เหลือรายได้สำหรับกิจกรรมอื่นๆ ในชีวิตลดน้อยลงไป นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่าคนพิการยังมีความเป็นไปได้ที่จะเสียโอกาสหรือเสียต้นทุนการทำงานจากการเดินทางและการคมนาคมอันเกิดจากการเลือกรับของยานพาหนะรับจ้างและการไม่สามารถทำนายเวลาการเดินทางได้เมื่อเทียบกับคนปกติ			

การใช้ชีวิตทางสังคม	**ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่สาธารณะ** แม้สถานที่ราชการ อาคารสาธารณะ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะจำนวนหนึ่งจะมีการปรับสภาพให้เหมาะสมกับคนพิการทุกประเภท หากแต่ปัญหาสำคัญที่พบในปัจจุบัน คือ การปรับพื้นที่ทางกายภาพดังกล่าวมิได้มีประสิทธิภาพหรือการดูแลที่ดีพอสำหรับการชีวิตของคนพิการ ตัวอย่างเช่น ทางเท้าหรือทางลาดที่ได้รับการปรับพื้นทีทางกายภาพแล้วยังพบสิ่งกีดขวางทั้งของรัฐและเอกชนอยู่โดยทั่วไปทั้งนี้เนื่องมาจากทัศนคติของสังคมที่มิได้ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้พื้นที่สาธารณะดังกล่าว	ปัญหาสุขภาพกับการเข้าถึงบริการของรัฐ ผู้สูงอายุไทยยังต้องประสบกับภาวะการพึ่งพิงที่สูงขึ้นและความต้องการการดูแลระยะยาว อันเนื่องมาจากการก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัย ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านด้านภาวะสุขภาพ (health transition) มีการเพิ่มขึ้นของโรคเรื้อรังนำไปสู่การขยายระยะเวลาของการเจ็บป่วย (morbidity expansion) และประสบกับภาวะพึ่งพาเนื่องจากความทุพพลภาพ เมื่อพิจารณาประกอบกับเหตุที่ผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่ยังเป็นผู้มีรายได้น้อย ยิ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุขาดโอกาสในการได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกันกับกลุ่มอื่นๆ ปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุ การใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุในสังคมไทยเกิดขึ้นทั้งในบริบทของครอบครัว ชุมชน และสังคม รูปแบบการใช้ความรุนแรงประกอบไปด้วยการใช้ความรุนแรงทางร่างกาย จิตใจ และทางเพศ การใช้ความรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่ออารมณ์และจิตใจ การทอดทิ้ง ไม่ให้การดูแลผู้สูงอายุอย่างเพียงพอ รวมถึงการปล่อยให้ผู้สูงอายุอยู่ตาลำพังเป็นเวลานาน นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการทำร้ายผู้สูงอายุในสถานดูแล	**การใช้ชีวิตทางสังคมและการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ** ปัญหาด้านการใช้ชีวิตทางสังคมและการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐ ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากการเลือกปฏิบัติเด็กเฉพาะกลุ่ม อันเนื่องด้วยความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ความพิการ สภาพร่างกาย สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก - **กลุ่มเด็กเร่ร่อน** เกือบทั้งหมดไม่ได้รับสิทธิด้านการศึกษา บริการ สาธารณสุข และการได้รับการดูแลคุ้มครอง มีชีวิตอยู่อย่างเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อด้านธุรกิจบริการ ทางเพศ ยาเสพย์ติด อบายมุขอื่นๆ และง่ายต่อการถูกชักจูงไปกระทำผิด - **กลุ่มเด็กพิการ** พบว่าส่วนใหญ่ไม่ได้รับสิทธิในการได้รับการศึกษา และการ พัฒนาศักยภาพ รวมทั้งการนันทนาการที่เหมาะสม สิ่งแวดล้อมทางกายภาพไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตตามปกติของเด็กพิการ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นกายภาพสาธารณะ - **เด็กที่กระทำความผิด** เด็กที่กระทำความผิดนี้ส่วนใหญ่จะถูกตีตราว่ามีพื้นฐานมาจากครอบครัวที่ยากจนและมีการศึกษาต่ำ เด็กเหล่านี้จึงไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแม้พ้นจากข้อหาหรือสิ้นสุดการลงโทษแล้ว	**ปัญหาจากทัศนคติทางสังคมต่อความรุนแรงต่อผู้หญิง** แม้โดยภาพรวมแล้วกฎหมายไทยจะมีเนื้อหาว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองผู้หญิงให้รอดพ้นจากการถูกเลือกปฏิบัติและการใช้ความรุนแรง หากแต่ในด้านหนึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้เสนอมุมมองว่าความรุนแรงภายในครอบครัวว่า “เป็นเรื่องส่วนตัวภายในครอบครัว” ที่สามารถยอมความกันได้ระหว่างสามีและภรรยา อันเป็นช่องทางให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงได้

		(Abuse in Nursing Home) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการใช้ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุมักเกิดจากปัจจัยร่วมกันหลายๆ ปัจจัย ทั้งด้านจิตวิทยา ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ รวมถึงปัจจัยด้านจิตใจ และด้านร่างกายของผู้สูงอายุและผู้ทำร้ายด้วย ปัญหาบริการสาธารณะไม่เอื้ออำนวยต่อผู้สูงอายุ บริการสาธารณะ โดยเฉพาะถนนหนทาง ยานพาหนะ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่างๆ ไม่ได้ออกแบบให้เอื้อต่อสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถได้รับสิทธิในการใช้หรือเข้าถึงบริการเหล่านี้อย่างเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย		
การมีส่วนร่วมทางสังคมและการเมือง		บทบาทในทางสังคมการเมือง บทบาทของผู้สูงอายุในฐานะผู้นำทางความคิดในสังคม หรือความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมและทางการเมืองยังจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มที่มีศักยภาพ และมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่า ในขณะที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ถูกจำกัดบทบาท รวมถึงจำกัดบทบาทของตัวเองให้อยู่แต่ภายในพื้นที่ของครอบครัวเท่านั้น (Domestic setting)	**การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ** เด็กยังคงขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก บุคลากรและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจมักไม่ค่อยปรึกษาเด็ก เนื่องด้วยวัฒนธรรมและทัศนคติที่มองว่า “เด็กดีต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่”และ “ผู้ใหญ่อาบน้ำร้อนมาก่อน” ยังคงมีอยู่ในสังคมไทย แม้ว่าเด็กในรุ่นปัจจุบันจะมีโอกาสมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตของตน แต่ก็ยังคงมีอุปสรรคที่ทำให้เด็กไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่	