

บทที่ 3

แนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และทัศนะของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเกี่ยวกับประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ

ในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ว่าจะมีแนวทางในการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศอย่างไร และนอกจากนี้ จะทำการวิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในฐานะกลไกสำคัญในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีของบรรดารัฐภาคี ว่าสามารถกระตุ้นให้รัฐภาคีดำเนินการเพื่อขจัดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศได้มากน้อยเพียงใด และบทบาทดังกล่าวมีประสิทธิผลต่อการขจัดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศหรือไม่

3.1 เจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ เกี่ยวกับการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศ

จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พบว่า อนุสัญญาฉบับนี้มีได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การล่วงละเมิดทางเพศนั้นถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการเลือกปฏิบัติต่อสตรีตามแนวทางของอนุสัญญาฯ มาตรา 1 หรือไม่

นิยามของการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

มาตรา 1 แห่งอนุสัญญาฯ ให้คำจำกัดความคำว่า การเลือกปฏิบัติต่อสตรี (discrimination against women) ว่าหมายถึง การแบ่งแยก (distinction) การกีดกัน (exclusion) หรือการจำกัด (restriction) ใดๆ เพราะเหตุแห่งเพศ ซึ่งมีผลหรือความมุ่งประสงค์ที่จะทำลายหรือทำให้เสื่อมเสีย การยอมรับ การได้อุปโภค หรือใช้สิทธิโดยสตรีโดยไม่เลือกสถานภาพด้านการสมรส บนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี ของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม พลเมือง หรือด้านอื่นๆ

จากคำจำกัดความของคำว่า การเลือกปฏิบัติต่อสตรีนี้ จะเห็นได้ว่าไม่มีการระบุถึงการล่วงละเมิดทางเพศแต่อย่างใด ดังนั้นจึงทำให้เข้าใจได้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ ทั้งที่การล่วงละเมิดทางเพศถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

ความก้าวหน้าต่อสตรี อีกทั้งยังเป็นหัวข้อสำคัญหัวข้อหนึ่งที่นักเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิสตรีและสิทธิมนุษยชนในระดับสากลและในระดับประเทศออกมาเรียกร้องให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายและมีการกำหนดมาตรการเพื่อดูแลกันอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม แม้อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ จะไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศก็ตาม แต่ในเวลาต่อมาคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในฐานะกลไกสำคัญในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีของบรรดารัฐภาคี ได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย จึงได้วางแนวทางในการให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ ดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวต่อไป

3.2 บทบาทของคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีที่มีต่อประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ

คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการวางแนวทางการให้ความคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ โดยคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 21 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ จัดทำข้อเสนอแนะทั่วไป เพื่อแนะนำให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการในการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศ ดังนั้น จากบทบัญญัติแห่งมาตรา 21 ที่ให้อำนาจดังกล่าวแก่คณะกรรมการฯ จึงเป็นที่มาของข้อเสนอแนะทั่วไปซึ่งมีผลต่อการวางแนวทางการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศภายใต้กรอบแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ โดยข้อเสนอแนะทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศนั้น ได้แก่ ข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12 และ 19

3.2.1 การออกข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12

ข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12 จัดทำขึ้นในสมัยประชุมที่ 8 (ค.ศ. 1989) โดยคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีพิจารณาเห็นว่าภายใต้มาตรา 2, 5, 11, 12 และ 16 แห่งอนุสัญญาฯ นั้นควรกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการป้องกันความรุนแรงต่อสตรีที่เกิดขึ้นในครอบครัว สถานที่ทำงาน หรือในสถานที่อื่นๆของการดำรงชีวิตในสังคม

โดยคำนึงถึงข้อมติที่ 1988/27 ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม จึงได้เสนอแนะว่ารัฐภาคีควรระบุข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในรายงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการฯ

- (1) การออกกฎหมายเพื่อให้มีผลคุ้มครองสตรีจากความรุนแรงทุกประเภท อันรวมถึง ความรุนแรงทางเพศ การประทุษร้ายทางเพศในครอบครัว การล่วงละเมิดทางเพศใน สถานที่ทำงาน
- (2) การจัดทำมาตรการอื่นๆเพื่อขจัดความรุนแรงต่อสตรี
- (3) การจัดให้มีบริการช่วยเหลือสตรีที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง
- (4) การจัดทำข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรีทุกประเภท และข้อมูลเกี่ยวกับ สตรีที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง

3.2.2 ทัศนะของคณะกรรมการเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

จากข้อแนะนำทั่วไปที่ 12 นี้ คณะกรรมการฯ ได้กำหนดให้การล่วงละเมิดทางเพศเป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงต่อสตรี ดังจะเห็นได้จากถ้อยคำในข้อแนะนำทั่วไปที่ 12 (1) ที่ระบุว่า “การออกกฎหมายเพื่อให้มีผลคุ้มครองสตรีจากความรุนแรงทุกประเภท...อันรวมถึง... การล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน” (The legislation in force to protect women against the incidence of all kinds of violence...(including..... sexual harassment at the workplace,etc.))² ดังนั้นข้อแนะนำทั่วไปที่ 12 จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการปลูกเร้าให้รัฐภาคีตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา ตลอดจนกระตุ้นให้รัฐภาคีจัดทำมาตรการเพื่อคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ

3.2.3 การออกข้อแนะนำทั่วไปที่ 19

สำหรับข้อแนะนำทั่วไปที่ 19 นั้นจัดทำขึ้นในสมัยประชุมที่ 11 (ค.ศ. 1992) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นความรุนแรงต่อสตรี โดยข้อแนะนำทั่วไปที่ 19 นี้ได้ขยายขอบเขตแห่งนิยามของคำว่า การเลือกปฏิบัติต่อสตรีตามมาตรา 1 แห่งอนุสัญญาฯ ให้ครอบคลุมถึงความรุนแรงต่อสตรี เนื่องจากคณะกรรมการฯ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของความรุนแรงทางเพศต่อสตรี และได้ตระหนักว่า ความรุนแรงทางเพศเป็นรูปแบบหนึ่งของการเลือกปฏิบัติซึ่งขัด

¹ United Nations , Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women , UN. Doc. A/44/38 (March 1989) , para.392.

² Ibid.

ขวางความสามารถของสตรีในการใช้สิทธิและเสรีภาพบนพื้นฐานของความเสมอภาคกับบุรุษ และในสมัยประชุมที่ 10 (ค.ศ. 1991) คณะกรรมการฯ ได้ตกลงกันว่าในสมัยประชุมครั้งต่อไปจะทำการหารือและศึกษาบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความรุนแรงต่อสตรีและการล่วงละเมิดทางเพศ พร้อมทั้งจะนำประเด็นเหล่านี้ไปพิจารณาในการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1993⁴

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังได้ลงความเห็นว่ายางานที่รัฐภาคีจัดทำขึ้นนั้น มิได้สะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ความรุนแรงทางเพศ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ดังนั้นเพื่อยังผลให้การปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ เป็นไปโดยสมบูรณ์ รัฐภาคีจึงควรดำเนินมาตรการที่เด็ดขาดเพื่อขจัดความรุนแรงต่อสตรีในทุกรูปแบบ และคณะกรรมการฯ ยังได้เสนอแนะให้รัฐภาคีทบทวนกฎหมาย นโยบาย และการรายงานตามอนุสัญญาฯ โดยคำนึงถึงข้อคิดเห็นต่างๆ (comments) เกี่ยวกับประเด็นความรุนแรงทางเพศของคณะกรรมการฯ⁵

3.2.4 ทัศนะของคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

ภายใต้ข้อแนะนำทั่วไปที่ 19 คณะกรรมการฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นทั่วไป (General comment) เกี่ยวกับนิยามของการเลือกปฏิบัติต่อสตรี โดยกำหนดให้การเลือกปฏิบัติต่อสตรีที่ได้มีนิยามความหมายไว้ในมาตรา 1 แห่งอนุสัญญาฯ นั้น หมายรวมถึง ความรุนแรงทางเพศ ซึ่งกระทำโดยตรงต่อสตรีด้วยเหตุแห่งเพศอันมีผลเสียหายต่อสตรี รวมถึง การกระทำซึ่งก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานหรือเป็นอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ เพศ การขู่เข็ญบีบบังคับ และการรีดอนสิทธิเสรีภาพของสตรี ความรุนแรงทางเพศ ถือเป็น การละเมิดบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ โดยไม่คำนึงว่า บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ จะได้ระบุถึงความรุนแรงทางเพศไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม⁷

³ United Nations , Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women , UN. Doc. A/47/38 (January 1992) , para. 1.

⁴ Ibid. , para.3.

⁵ Ibid. , para.4.

⁶ Ibid. , para.5.

⁷ Ibid. , para.6.

ความรุนแรงทางเพศเป็นการทำลายสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสตรีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติตามความหมายของมาตรา 1 แห่งอนุสัญญาฯ...”⁸

3.2.5 นิยามของการล่วงละเมิดทางเพศตามทัศนะของคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการฯ ได้ให้คำนิยามของการล่วงละเมิดทางเพศไว้ในข้อคิดเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา (Comments on specific articles of the Convention) ในมาตรา 11 ดังนี้

การล่วงละเมิดทางเพศ ครอบคลุมถึง พฤติกรรมทางเพศอันไม่น่าพึงปรารถนา เช่น การสัมผัสทางกาย การพูดจาเกี่ยวกับเรื่องเพศ การแสดงภาพลามก และการเรียกร้องทางเพศไม่ว่าจะด้วยคำพูดหรือการกระทำ โดยพฤติกรรมดังกล่าวสร้างความอับอายอดสูและก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพและความปลอดภัย การล่วงละเมิดทางเพศเป็นการเลือกปฏิบัติหากสตรีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การปฏิเสธของเธอจะทำให้เธอสูญเสียผลประโยชน์เกี่ยวกับการว่าจ้าง การสมัครงาน การเลื่อนตำแหน่ง หรือเมื่อการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมการทำงานที่เป็นปฏิปักษ์” นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังมีความเห็นว่า “ความเสมอภาคในการจ้างแรงงานอาจถูกทำลายลง หากสตรียังคงถูกล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน”¹⁰

3.2.6 การเสนอแนะมาตรการจัดการกับปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ

คณะกรรมการฯ ได้เสนอแนะข้อเสนอแนะพิเศษ (Specific recommendations) เพื่อให้รัฐภาคีนำไปปฏิบัติ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. รัฐภาคีควรใช้มาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อขจัดความรุนแรงทางเพศทุกรูปแบบไม่ว่าเป็นการกระทำของรัฐหรือเอกชน

⁸ Ibid. , para.7.

⁹ Ibid., para.18.

¹⁰ Ibid., para.17.

2. ในรายงานของรัฐภาคีนั้น ควรระบุข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ และมาตรการในการป้องกันสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน

3. รัฐภาคีควรจัดให้มีมาตรการทางกฎหมาย การลงโทษทางอาญา การเยียวยาทางแพ่ง และการชดเชยค่าเสียหาย เพื่อคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน¹¹

เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ออกข้อแนะนำทั่วไปที่ 12 และ 19 ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีระบุข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ และมาตรการในการป้องกันสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศไว้ในรายงานของตนเช่นนี้แล้ว ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ รัฐภาคีได้ให้การปฏิบัติตามข้อแนะนำทั่วไปที่ 12 และ 19 ของคณะกรรมการหรือไม่ หรือได้ปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด เพื่อเป็นการตอบคำถามเหล่านี้ จำเป็นที่ต้องศึกษารายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาฯของบรรดารัฐภาคี เพื่อประเมินถึงประสิทธิภาพของข้อแนะนำทั่วไปดังกล่าว แต่เนื่องจากประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ มีเป็นจำนวนมากถึง 165 ประเทศ ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอตัวอย่างรายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาฯของรัฐภาคี โดยแบ่งการพิจารณารายงานออกเป็น 2 กลุ่ม คือ รายงานของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และรายงานของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบพัฒนาการและแนวโน้มการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศในแต่ละกลุ่มประเทศ

3.3 รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาฯของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว

สหราชอาณาจักร¹²

การตีความเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

ในปัจจุบันนั้น แม้คำว่า การล่วงละเมิดทางเพศ จะยังไม่ได้รับการนิยามไว้ในกฎหมายฉบับใดก็ตาม แต่ในปี ค.ศ. 1986 การล่วงละเมิดทางเพศได้รับการตีความว่าเป็นการเลือกปฏิบัติทางเพศรูปแบบหนึ่ง และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1975

¹¹ Ibid., para.24.

¹² United Nations , Third Report of United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland ,UN. Doc. CEDAW /C/UK/3 (July 1995) , pp. 16-17.

(Sex Discrimination Act) ในบางกรณี การล่วงละเมิดทางเพศ อาจหมายถึง การทำร้ายร่างกายที่ผิดกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาได้

กฎหมายสารบัญญัติที่คุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

การล่วงละเมิดทางเพศ จัดเป็นความผิดฐานเลือกปฏิบัติทางเพศตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1975 ดังนั้นบุคคลผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศสามารถฟ้องร้องคดีภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศได้

กฎหมายวิธีสบัญญัติที่คุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

1. การฟ้องร้องคดีล่วงละเมิดทางเพศ

ผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศสามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ แต่สำหรับในกรณีที่การล่วงละเมิดทางเพศเป็นการทำร้ายร่างกาย ผู้ถูกล่วงละเมิดสามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลอาญาโดยอาศัยมาตรา 154 แห่ง The Criminal Justice and Public Order Act 1994

2. การออกคำสั่งเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

The Trade Union Reform and Employment Rights Act บัญญัติให้ Industrial Tribunal เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งควบคุมบุคคลที่เกี่ยวข้องภายในช่วงระยะเวลาของการดำเนินคดี

มาตรการป้องกันและแก้ไข

1. ในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลได้ลงนามในปฏิญญาแห่งสภายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองศักดิ์ศรีของสตรีและนุรุษในการทำงาน โดยปฏิญญาดังกล่าวเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกจัดทำมาตรการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลเสียและอันตรายจากการล่วงละเมิดทางเพศที่อาจเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมการทำงาน

2. ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลได้ร่วมมือกับคณะกรรมการว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกัน (EOC) เพื่อจัดทำหนังสือแนะนำแนวสำหรับนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ โดยเผยแพร่ให้กับบริษัทที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เป็นจำนวน 100,000 บริษัท ทั้งนี้ เพื่อให้ นายจ้าง

ใช้หนังสือดังกล่าวเป็นแนวทางในการจัดทำนโยบายป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน

3. ปี ค.ศ. 1995 กระทรวงแรงงานได้ตีพิมพ์หนังสือแนะแนวเกี่ยวกับโอกาสที่เท่าเทียมกันเพื่อแจกจ่ายให้กับบริษัทขนาดเล็ก โดยหนังสือดังกล่าวระบุถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศ

ออสเตรเลีย

รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบของประเทศออสเตรเลีย ได้ชี้ให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ โดยประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศได้รับการกล่าวถึงในถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1992 และนายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องเข้าสู่สภาเพื่อแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1984 (the Sex Discrimination Act) ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศที่ได้รับการแก้ไขนั้น มีบทนิยามใหม่ของการล่วงละเมิดทางเพศซึ่งจะช่วยสร้างความชัดเจนให้กับผู้เสียหายเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เป็นการล่วงละเมิด หรือพฤติกรรมที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติหรือเป็นการคุกคามผู้เสียหาย นอกจากนี้ยังได้มีการขยายขอบเขตความคุ้มครองโดยห้ามการล่วงละเมิดทางเพศที่กระทำโดยนักศึกษาผู้ใหญ่ (adult students) และพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันการศึกษา สำหรับในด้านการศึกษานั้นได้มีการกำหนดให้บรรจประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนด้วย¹³

แคนาดา

สำหรับรายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบของประเทศแคนาดานั้น ได้มีการระบุถึงมาตรการในการดำเนินการกับการล่วงละเมิดทางเพศโดยเจ้าหน้าที่ด้านสถานะสตรี (Status of Women) ได้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ด้านการประกันการคองงานแห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Unemployment Insurance officials of Human Resources

¹³ United Nations , Third Periodic Report of Australia , UN. Doc. CEDAW/C/AUL/3 (September 1995) , p. 8.

Development) จัดทำวิดีโอเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศแก่ลูกจ้าง¹⁴ นอกจากนี้ สำนักงานสตรีด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศแคนาดา (The Women's Bureau at Human Resources Development Canada) ยังได้จัดทำหนังสือเกี่ยวกับการต่อสู้กับการล่วงละเมิดทางเพศ¹⁵ เพื่อเผยแพร่ความรู้ให้กับลูกจ้างในองค์กรธุรกิจต่างๆ

อิตาลี¹⁶

รัฐบาลอิตาลีได้ตระหนักว่า การล่วงละเมิดทางเพศ ไม่เพียงแต่เป็นการละเมิดเฉพาะศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์เท่านั้น หากแต่ยังเป็นการละเมิดถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน สิทธิแห่งสุขภาพ และสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยในสถานที่ทำงานอีกด้วย

ความแพร่หลายของปัญหา

ประเทศอิตาลีได้มีการค้นคว้าวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศอย่างเป็นระบบครั้งแรกโดย The C.G.I.L trade union จากการวิจัยดังกล่าวพบว่า การล่วงละเมิดทางเพศเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในสถานที่ทำงานของประเทศอิตาลี โดยการค้นคว้าวิจัยของ The C.G.I.L trade union นี้ นับว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดหามาตรการที่เหมาะสม เช่น มาตรการในระดับสัญญา มาตรการทางกฎหมาย หรือ มาตรการทางศาล เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาล่วงละเมิดทางเพศต่อไป

กฎหมายสารบัญญัติที่คุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

1. มาตรการทางแพ่ง

¹⁴ United Nations , Fourth Periodic Report of Canada , UN. Doc. CEDAW/C/CAN/4 (September 1995) , para. 118 .

¹⁵ Ibid., para. 119.

¹⁶ United Nations , Second Report of Italy , UN. Doc. CEDAW /C/ITA/2 (November 1996) , pp. 147-149.

ประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 2087 กำหนดให้นายจ้างใช้มาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อประกันความปลอดภัยแห่งบูรณภาพทางกาย และบุคลิกลักษณะของลูกจ้างตามกฎหมาย โดยนายจ้างมีหน้าที่กระทำการ หรือควั่นกระทำการใดๆทั้งปวงเพื่อประกันความปลอดภัยดังกล่าว

2. มาตรการด้านแรงงาน

ในประเทศอิตาลีนั้น มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันด้านแรงงาน ซึ่งจัดทำขึ้นโดยอ้างอิงถึงข้อมติของประชาคมยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองศักดิ์ศรีของสตรีในสถานที่ทำงาน ลงวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1990 โดยข้อตกลงร่วมกันด้านแรงงาน ดังกล่าวมีการระบุถึงประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน

หน่วยงานและองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ

1. ศูนย์ต่อต้านความรุนแรง (The Anti-Violence Centre) เป็นหน่วยงานที่ดูแลด้านปัญหาความรุนแรงต่อสตรี จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1992 ดำเนินการโดยสมาคมสตรีจากสำนักงานบริหารส่วนภูมิภาค

2. The Department of Public Safety ได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นในฝ่ายบริหารของสถานีตำรวจกลาง เพื่อให้ความช่วยเหลือทางโทรศัพท์ ด้วยการรับแจ้งความ และดำเนินคดี ตลอดจนสืบสวนสอบสวนคดีความรุนแรงต่อสตรี

กรีก¹⁷

ความแพร่หลายของปัญหา

จากการสำรวจของสมาคมสิทธิสตรี โดยใช้แบบสอบถามกับนุรุษและสตรีที่ทำงานในบริษัท และสหภาพแรงงานในกรุงเอเธนส์ พบว่ามีสตรีเป็นจำนวน 60 % จาก 1,015 คน เคยถูกล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งจากผลสำรวจดังกล่าวย่อมเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า การล่วงละเมิดทางเพศมี

¹⁷ United Nations , Second and Third Periodic Reports of Greece , UN. Doc. CEDAW / C/GRC/2-3 (November 1996) , pp. 42-48.

ใช้ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วคราวอีกต่อไป ประกอบกับความแพร่หลายเกี่ยวกับเรื่องเพศในสถานที่ทำงาน ยิ่งเป็นเหตุให้ปริมาณการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงานนั้นเพิ่มมากขึ้น

การตีความเกี่ยวกับประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ

การล่วงละเมิดทางเพศเป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงต่อสตรี โดยในรายงานฉบับที่ 2 และ 3 ของกรีก ระบุว่า ความรุนแรงต่อสตรีนั้นหมายรวมถึง การล่วงละเมิดทางเพศ การข่มขืน และการทำร้ายร่างกาย

คำจำกัดความเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

การล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงานเป็นพฤติกรรมทางเพศที่ไม่น่าพึงปรารถนา หรือพฤติกรรมอื่นใดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างทางเพศอันทำลายศักดิ์ศรีของสตรีและบุรุษในการทำงานและเป็นการขัดกับหลักปฏิบัติที่เท่าเทียมกันตามความหมายแห่งกฎหมายที่ 1414/84 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้หลักปฏิบัติที่เท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี โดยคำนึงถึงการเข้าถึงการจ้างแรงงาน การฝึกอบรมวิชาชีพ การเลื่อนตำแหน่ง และเงื่อนไขการทำงาน

กฎหมายสารบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

แม้ในประเทศกรีกจะไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศโดยตรงก็ตาม แต่ก็มีกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้ในคดีล่วงละเมิดทางเพศได้ โดยกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายอาญา โดยมาตรการในการคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวนี้มีดังต่อไปนี้

1. มาตรการทางแพ่ง

1.1 หากนายจ้างหมิ่นประมาทบุคลิกลักษณะของลูกจ้างโดยการกระทำซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการใช้สิทธิในการบริหารโดยไม่ชอบ ลูกจ้างสามารถเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดศีลธรรม (moral prejudice) (ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 281 , 57 , 59 , 914 และ 932) และให้นายจ้างหยุดการหมิ่นประมาทและละเว้นจากการกระทำดังกล่าวในอนาคต

1.2 หากพฤติกรรมของนายจ้างเป็นผลบังคับให้ลูกจ้างสตรีต้องลาออก (ถือเป็นการเลือกปฏิบัติทางเพศโดยอ้อม) และสตรีสามารถพิสูจน์ถึงการถูกบีบบังคับเช่นนั้นได้ สตรีย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายเงินเดือนจนกว่านายจ้างจะยกเลิกสัญญาจ้างแรงงาน และให้นายจ้างจ่ายค่าสินไหมชดเชยที่เกี่ยวข้อง (ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 66)

2. มาตรการทางอาญา

2.1 ผู้ใดกระทำการประทุษร้ายโดยใช้พฤติกรรม เสนอแนะ หรือแสดงอาการปฏิกิริยา อันเป็นการดูถูกศักดิ์ศรีของผู้อื่นในวิถีชีวิตเกี่ยวกับเพศ จะต้องได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี หรือได้รับโทษปรับ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 337 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายที่ 1419/84

2.2 การกระทำที่ก่อให้เกิดการเสียชื่อเสียงไม่ว่าด้วยคำพูดหรือการกระทำ หรือการกระทำ อันเป็นการละเมิดอื่นๆ เช่น การข่มขู่ การบีบบังคับ การใช้ความรุนแรงทางกายและจิตใจ ซึ่งอยู่ในขอบเขตของประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 361 , 361A , 330 และ 385

หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจ

จากข้อมูลของ The Ministry of Public Order และจากสถิติของตำรวจทั่วประเทศในปี ค.ศ. 1989 และ 1990 พบว่ามีสตรีเป็นจำนวนน้อยมาก กล่าวคือ เพียง 0.06 % เท่านั้นที่แจ้งความกับตำรวจเพื่อดำเนินคดี นอกจากนี้ ในเมืองเล็กๆและตามหมู่บ้านต่าง ๆ นั้น ตำรวจมักไม่ค่อยดำเนินคดีกับชายผู้กระทำผิด เนื่องจากตำรวจมักจะรู้จักและคุ้นเคยกับชายผู้กระทำผิด

2. กระบวนพิจารณาของศาล

จากการศึกษาสถิติที่เกิดขึ้น พบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปที่ศาลใช้ตัดสินคดีล่วงละเมิดทางเพศนั้น ยังไม่สามารถแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาล่วงละเมิดทางเพศได้ เนื่องจากสตรีที่ตกเป็นเหยื่อมักจะยกประเด็นเกี่ยวกับการไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง หรือการถูกไล่ออก โดยปกปิดประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศไว้ อันทำให้ไม่มีคำสั่งศาลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศเกิดขึ้นโดยตรง

นอกจากนี้ ในกระบวนการพิจารณาของศาลนั้น มักจะมีปัญหาเกี่ยวกับการนำตัวพยานผู้เห็นเหตุการณ์มาพินิจในชั้นศาล ประกอบกับความกลัวว่าจะถูกไล่ออกจากงาน ผลกระทบต่ออาชีพในภายหลัง อคติของสังคมที่มีต่อสถานะสตรีในตลาดแรงงาน สิ่งเหล่านี้ทำให้สตรีผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศ ไม่กล้าที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล และเป็นสิ่งที่สังเกตได้ว่าไม่ค่อยมีการรับแจ้งคดีเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ ที่รายงานไปยังสำนักงานว่าด้วยความเสมอภาคเท่าใดนัก

มาตรการพิเศษในการขจัดความรุนแรงและการล่วงละเมิดทางเพศ

เนื่องจากปัญหาความรุนแรงต่อสตรีเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ ควรเปิดโอกาสให้สตรีมีทางเลือกได้ในหลายๆทาง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการขจัดปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการจัดทำมาตรการและวางแผนการดังต่อไปนี้

1. ร่วมมือกันระหว่างตำรวจและศาล เพื่อขจัดปัญหาความรุนแรง
2. จัดตั้งศูนย์ความช่วยเหลือทั่วประเทศสำหรับสตรีที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงทุกประเภท
3. จัดสัมมนาพิเศษเพื่อให้บรรดาผู้ประกอบการวิชาชีพทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ตำรวจ นางพยาบาล ฯลฯ ได้ทราบถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรี
4. การให้ความสำคัญกับการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรี
5. ส่งเสริมมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
6. การคุ้มครองศักดิ์ศรีของบุรุษและสตรีในสถานที่ทำงาน

การให้ความช่วยเหลือสตรีที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงและการล่วงละเมิดทางเพศ

1. ในระดับรัฐนั้น เลขานุการว่าด้วยความเสมอภาค (The General Secretariat for Equality) ได้จัดให้มีศูนย์ความช่วยเหลือสตรีที่ตกเป็นเหยื่อขึ้นในปี ค.ศ. 1988 ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการร่วมมือกันระหว่างเลขานุการว่าด้วยความเสมอภาค (The General Secretariat for Equality) และ The Municipality of Athens เพื่อจัดตั้งบ้านพักฉุกเฉินสำหรับสตรีที่ตกเป็นเหยื่อ โดยศูนย์ความ

ช่วยเหลือเหล่านี้จะทำให้คำแนะนำด้านกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือด้านจิตใจ ตลอดจนให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือสังคม โดยไม่คิดมูลค่าใดๆทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้ศูนย์ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นแหล่งพักพิงชั่วคราวสำหรับสตรีและบุตรในยามที่พวกเขาต้องการ

2. องค์กรสตรีได้เสนอให้มีบริการโดยไม่คิดมูลค่าแก่สตรีที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง เช่น การให้คำแนะนำทางด้านกฎหมาย การคุ้มกันในชั้นศาล การให้ความช่วยเหลือด้านจิตใจและสังคม

3. ในปี ค.ศ. 1990 กลุ่มสตรีที่ไม่ประสงค์ออกนาม ได้จัดให้มีบริการโทรศัพท์ฉุกเฉินสำหรับสตรีที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงขึ้นใน Athens และ Thessaloniki

นิวซีแลนด์¹⁸

ความแพร่หลายของปัญหา

ในปี ค.ศ. 1996-1997 คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศและการเลือกปฏิบัติทางเพศเป็นจำนวนถึง 43% จากคำร้องเรียนทั้งหมด และผู้ร้องเรียนส่วนใหญ่จะเป็นสตรี โดยระหว่างปี ค.ศ. 1981 และ ค.ศ. 1993 ผู้ร้องเรียนที่เป็นสตรีมีจำนวนมากถึง 98.21%

ปลายเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1997 คำร้องเรียนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศได้เพิ่มขึ้นถึง 45% โดยส่วนใหญ่จะเป็นการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นในระหว่างการจ้างแรงงาน

มาตรการป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศภายในองค์กรหรือสถานประกอบการ

ในปี ค.ศ. 1997 EEO Trust ซึ่งเป็นองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับโอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียมกันของภาครัฐ (Equal employment opportunities) ได้ทำการสำรวจสถานประกอบการในนิวซีแลนด์

¹⁸ United Nations , Third and Fourth Reports of New Zealand , UN. Doc. CEDAW/C/NZL/3-4 (March 1998) , p. 45.

เกี่ยวกับความสนใจและกิจกรรมในการป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศ จากการสำรวจพบว่า 80% ของสถานประกอบการเหล่านั้นได้จัดให้มีนโยบายจัดการล่วงละเมิดทางเพศ และอีก 67% ได้กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้ 20% ของสถานประกอบการเหล่านั้นได้จัดให้มีการฝึกอบรมสำหรับผู้บริหาร และ 19% จัดให้มีการฝึกอบรมสำหรับพนักงาน

กฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Human Rights Act) เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ ในฐานะที่การล่วงละเมิดทางเพศนั้นเป็นรูปแบบหนึ่งของการเลือกปฏิบัติทางเพศ นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงาน (The Employment Contracts Act) ก็เป็นอีกหนึ่งกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

กฎหมายวิธีสบัญญัติที่เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

1. กลไกที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีล่วงละเมิดทางเพศ

ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Human Rights Act) นั้นได้กำหนดให้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ และมีอำนาจพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

2. ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีล่วงละเมิดทางเพศ

2.1 The Complaints Review Tribunal

กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Human Rights Act) กำหนดให้ศาล Complaints Review Tribunal เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศ ซึ่งรวมถึงคดีล่วงละเมิดทางเพศด้วย สำหรับการตัดสินคดีเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศนั้น เมื่อไม่นานมานี้ ศาล Complaints Review Tribunal ได้ขยายความคุ้มครองจากเดิมที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นในระหว่างการจ้างแรงงาน โดยศาลได้ตัดสินว่า พฤติกรรมการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นนั้น ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในระหว่างการทำงาน แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือ สตรีผู้ถูกล่วงละเมิดจะต้องอยู่ด้วยในขณะที่เกิดเหตุ

2.2. ศาลแรงงาน (Employment Tribunal)

กฎหมายว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงาน ค.ศ. 1991 (The Employment Contracts Act) กำหนดให้ให้ลูกจ้างมีสิทธิฟ้องร้องคดีล่วงละเมิดทางเพศต่อศาลแรงงาน (Employment Tribunal) ได้โดยส่วนตัว โดยผู้ฟ้องต้องเลือกว่าจะฟ้องร้องคดีภายใต้กฎหมายว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงาน (The Employment Contracts Act) หรือจะฟ้องร้องคดีภายใต้กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Human Rights Act) เนื่องจากศาลและคดีที่ฟ้องร้องนั้น ไม่สามารถโอนจากเขตอำนาจศาลหนึ่งไปยังอีกเขตอำนาจศาลหนึ่งได้

จากรายงานฉบับที่ 3 และ 4 ของประเทศนิวซีแลนด์นี้ ได้มีการระบุถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศที่สำคัญของศาลแรงงาน โดยในคดีดังกล่าว ศาลสูงได้ตัดสินว่า ศาลแรงงานไม่สามารถมีคำสั่งให้นายจ้างจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศได้ หากปรากฏว่า ผู้ร้องเรียนมิได้ทำงานให้กับนายจ้างอีกต่อไป ซึ่งในเรื่องนี้นั้น คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้พิจารณาว่า การที่ศาลไม่สามารถสั่งให้นายจ้างจัดทำนโยบายดังกล่าวได้นั้น เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Human Rights Act)

ออสเตรเลีย

กฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

กฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1993 (The Equal Treatment Act) เป็นกฎหมายรัฐบาลกลางที่รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับความก้าวหน้าของสตรี โดยได้วางหลักไว้ว่า ความเท่าเทียมกันของสตรีควรได้รับการส่งเสริม นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่ห้ามการเลือกปฏิบัติทางเพศ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม สำหรับการล่วงละเมิดทางเพศนั้น กฎหมายดังกล่าวได้มีการระบุให้ความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน โดยมีประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

1. การตีความเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

ในประเทศออสเตรียนั้น กฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกำหนดให้การล่วงละเมิดทางเพศถือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างหนึ่ง¹⁹

2. การเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหาย

ในคดีล่วงละเมิดทางเพศนั้น สตรีที่ถูกล่วงละเมิดสามารถเรียกร้องค่าสินไหมชดเชยความเสียหายได้อย่างน้อย 5,000 เหยริญออสเตรีย²⁰ โดยมีข้อกำหนดให้ใช้ระบบการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายในคราวเดียว (a single compensation payment) ในคดีล่วงละเมิดทางเพศ²¹

กฎหมายวิธีสบัญญัติที่เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

1. กลไกที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีล่วงละเมิดทางเพศ

1.1 คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (Equal Treatment Commission) ทำหน้าที่รับคำร้องเรียนและพิจารณาคดีล่วงละเมิดทางเพศ โดยตั้งแต่มีการออกกฎหมายที่ห้ามการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงานนั้น ปรากฏว่า คดีร้องเรียนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศที่ยื่นต่อคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันนั้น ได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 65% ของคำร้องเรียนทั้งหมดที่ได้รับ²²

1.2 คณะกรรมการว่าด้วยความเท่าเทียมกันแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Equality Commission) ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินร่างกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับหลักปฏิบัติที่เท่าเทียมกันของรัฐ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดีล่วงละเมิดทางเพศอีกด้วย²³

¹⁹ United Nations , Third and Fourth Periodic Reports of Austria , UN. Doc. CEDAW/C/AUT/3-4 (May 1997) , p. 31.

²⁰ Ibid., p. 51.

²¹ Ibid., p. 31.

²² Ibid., p. 14.

²³ Ibid., p. 15.

3.4 รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา

ฟิลิปปินส์

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ

จากบทบัญญัติแห่ง Memorandum Circular No. 19 และ Department of Labor and Employment Administrative Order No. 68 นั้น พบว่าได้มีการนิยามและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ ตลอดจนจัดหามาตรการเพื่อขจัดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ²⁴

กฎหมายสารบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ²⁵

1. ได้มีการแก้ไข Civil Service Rules โดยมติของคณะกรรมการว่าด้วยราชการพลเรือนที่ 94-2854 ซึ่งกำหนดให้การล่วงละเมิดทางเพศเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรง (grave misconduct) และจะต้องได้รับการลงโทษที่หนัก

2. ในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลได้ออกกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศโดยเฉพาะ กฎหมายดังกล่าวได้แก่ The Republic Act 7877 หรือ The Anti-Sexual Harassment Act เป็นกฎหมายที่กำหนดบทนิยามและบทลงโทษเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นในสถานที่ทำงาน สถานศึกษา หรือสถานฝึกอบรมอื่นๆ

นิยามของการล่วงละเมิดทางเพศ²⁶

การล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นจากการทำงาน การศึกษา หรือการฝึกอบรม ซึ่งกระทำโดย นายจ้าง ผู้บริหาร หัวหน้างาน ตัวแทนนายจ้าง ครู ผู้ฝึกสอน ครูพิเศษ อาจารย์ในมหาวิทยาลัย ผู้ฝึกอบรม หรือบุคคลอื่นใดที่มีอำนาจ มีอิทธิพล หรืออยู่ในฐานะที่ได้เปรียบเหนือบุคคลอื่นในการ

²⁴ United Nations , Fourth Report of Philippine , UN. Doc. CEDAW /C/PHI/4 (July 1996) , p. 17.

²⁵ Ibid., p.49.

²⁶ Ibid., pp.49-50.

ทำงาน หรือการฝึกอบรม หรือการศึกษา โดยเรียกร้อง อื้อนออน หรือบังคับให้บุคคลอื่นนั้น
กระทำการสงเคราะห์ทางเพศให้โดยไม่คำนึงว่าบุคคลผู้ถูกระทำจะยินยอมด้วยหรือไม่

นอกจากนี้การล่วงละเมิดทางเพศอาจเกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน
โดย

ก. การนำความพึงพอใจทางเพศมาเป็นเงื่อนไขในการจ้างแรงงาน การรับเข้าทำงานอีกครั้ง
หรือการจ้างงานต่อไป หรือการให้เงินชดเชย เงื่อนไข การเลื่อนตำแหน่ง หรือสิทธิพิเศษแก่
บุคคลดังกล่าว หรือการปฏิเสธการสงเคราะห์ทางเพศ ซึ่งมีผลกระทบต่อการจำกัด การแบ่งแยก
หรือจำแนกลูกจ้างอันถือเป็นการเลือกปฏิบัติ กีดกัน หรือทำให้โอกาสในการทำงานลดน้อยลง ซึ่งมี
ผลกระทบเป็นปฏิปักษ์ต่อลูกจ้าง

ข. การกระทำดังกล่าวข้างต้นทำให้เสื่อมเสียแก่สิทธิและประโยชน์ของลูกจ้างตามกฎหมาย
แรงงานปัจจุบัน

ค. การกระทำดังกล่าวข้างต้นมีผลเป็นการข่มขู่ หรือสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่เป็น
ปฏิปักษ์และรบกวนลูกจ้าง

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ

1. คณะกรรมการว่าด้วยบทบาทสตรีชาวฟิลิปปินส์แห่งชาติ (the National Commission on the Role of Filipino Women) หรือ NCRFW
2. กระทรวงแรงงาน Department of Labor
3. คณะกรรมการว่าด้วยราชการพลเรือน (The Civil Service Commission)

แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ

1. การจัดฝึกอบรมผู้บริหาร หรือผู้จัดการชาย เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ และการจัด
ฝึกอบรมเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรี สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย²⁷

²⁷ Ibid., p.23.

2. การรณรงค์ให้ข้อมูลความรู้ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ

2.1 คณะกรรมการว่าด้วยบทบาทสตรีชาวฟิลิปปินส์แห่งชาติ (the National Commission on the Role of Filipino Women) หรือ NCRFW ด้วยความช่วยเหลือด้านเงินทุนจาก Canadian International Development Agency หรือ CIDA ได้จัดทำเอกสารและหนังสือเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ²⁸

2.2 กระทรวงแรงงาน และ คณะกรรมการว่าด้วยราชการพลเรือน (the Civil Service Commission) หรือ CSC ได้ร่วมกันจัดทำโปสเตอร์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ²⁹

แอฟริกาใต้

ประเทศแอฟริกาใต้ เริ่มเสนอรายงานฉบับแรก เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 ซึ่งจากศึกษารายงานฉบับแรกของประเทศแอฟริกาใต้นี้ พบว่ามีการระบุถึงประเด็นเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศไม่มากนัก โดยเนื้อหาสาระของการล่วงละเมิดทางเพศที่ได้มีการนำเสนอนี้ สามารถแบ่งพิจารณาได้ออกเป็น 2 ประเด็น คือ การระบุมาตรการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน และการระบุถึงมาตรการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในสถาบันการศึกษา

มาตรการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน

จากการศึกษารายงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน (มาตรา 11) พบว่า ประเทศแอฟริกาใต้นั้น ได้จัดให้มีองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ อันได้แก่

1. คณะกรรมการว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกัน (Directorate of Equal Opportunities) จัดตั้งขึ้นภายใต้แผนการ 5 ปี ของกระทรวงแรงงาน (Department of Labour's current five-year

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid., p.24.

programme) มีหน้าที่ส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกัน และจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศในสถานที่ทำงาน ตลอดจนจัดทำนโยบายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในสังคม³⁰

2. หัวหน้าคณะกรรมการ (Chief Directorate) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดปัญหาอันเกิดจากเจตคติดั้งเดิมทางเพศ ความลำเอียงทางเพศ และการเลือกปฏิบัติที่กระทำโดยบุคคลที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ควบคุมดูแลผู้อื่น (เช่น ครูอาจารย์ พ่อแม่ผู้ปกครอง) บุคคลผู้มีหน้าที่แนะนำเกี่ยวกับอาชีพ หรือ เจ้าหน้าที่ด้านการจ้างแรงงาน โดยหัวหน้าคณะกรรมการว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกันได้วางแผนป้องกันและต่อต้านการล่วงละเมิดทางเพศและความรุนแรงต่อสตรี ด้วยการจัดทำโครงการให้ข้อมูลและความรู้ ตลอดจนปลูกเร้าให้มีความตื่นตัวต่อปัญหาดังกล่าว³¹

มาตรการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในสถาบันการศึกษา

จากการศึกษารายงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำแนะนำทั่วไปที่ 12 และ 19 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรีนั้น พบว่า มีการระบุถึงประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

สถานการณ์ความรุนแรงทางเพศในสถาบันการศึกษา

จากรายงาน ได้ระบุว่า มีคดีที่เกี่ยวกับการข่มขืน และการล่วงละเมิดทางเพศเด็กนักเรียนหญิงภายในโรงเรียน เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยผู้กระทำมักจะเป็นครู หรือเพื่อนนักเรียนชายด้วยกัน และจากรายงานในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งจัดทำโดย Africa Watch พบว่า เด็กนักเรียนหญิงในประเทศแอฟริกาต้องหยุดโรงเรียนเนื่องจากกลัวการข่มขืน นอกจากนี้ บรรดาครูใหญ่ในโรงเรียน 15 แห่งที่โจฮันเนสเบิร์ก เชื่อว่านักเรียนต้องตกเป็นเหยื่อของการถูกล่วงละเมิดทางเพศเป็นเวลามากกว่า 3 ภาคการศึกษา ครูใหญ่คนหนึ่งกล่าวว่า เด็กที่เดินไปโรงเรียน บางครั้งเป็นระยะทาง 20 กิโลเมตร

³⁰ United Nations , Initial Report of South Africa , UN. Doc. CEDAW /C/ZAF/1 (February 1998) , p. 78.

³¹ Ibid., pp. 80-81.

เคยถูกเสนอให้อาหารและเงิน เพื่อที่จะแลกกับการทำกิจกรรมทางเพศ ดังนั้นหากเด็กเดินทางไปโรงเรียนโดยมีรถรับส่ง อัตราการล่วงละเมิดและทำร้ายทางเพศจะลดลงมาก³²

การคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศของสถาบันระดับอุดมศึกษา

ในปี ค.ศ. 1989 มหาวิทยาลัย Cape Town ได้จัดให้มีคณะกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ และในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยได้จัดให้มีมาตรการป้องกันและบริการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้ในสถาบันระดับอุดมศึกษาอื่นๆก็ได้เริ่มพัฒนานโยบายเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว และในหลายเขตก็ได้มีการรายงานถึงแผนการสร้างระบบเพื่อจัดการเกี่ยวกับคดีความรุนแรงทางเพศต่างๆ และใน Gauteng Education Department ก็ได้มีการหารือเกี่ยวกับการจัดตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับเรื่องร้องเรียนในทุกๆ โรงเรียน เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคความรุนแรงทางเพศที่เกิดขึ้น³³

อิสราเอล³⁴

การคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในกองทัพทหาร

ในประเทศอิสราเอล มีการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศในกองทัพทหารหญิงที่ชื่อว่า "Chen" โดยหน้าที่ประการหนึ่งของกองทัพทหาร Chen ก็คือการดูแลรับผิดชอบและจัดการเกี่ยวกับปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ

นิยามของการล่วงละเมิดทางเพศ

³² Ibid., p.119.

³³ Ibid.

³⁴ United Nations , Initial and Second Periodic Reports of Israel , UN. Doc.

เป็นการกระทำทางกายหรือทางวาจา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยปริยาย

มาตรการป้องกันและแก้ไข

1. การกำหนดโทษเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศในกองทัพทหารให้รุนแรงกว่าเดิม

ปี ค.ศ. 1994 กองทัพทหาร Chen ได้ดำเนินการหารือเกี่ยวกับปรากฏการณ์ล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นในกองทัพทหาร และพบว่าการลงโทษสำหรับความผิดฐานล่วงละเมิดทางเพศซึ่งได้แก่ การปรับเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อยนั้น เป็นการลงโทษที่เบา ดังนั้น กองทัพทหาร Chen จึงกำหนดให้มีการลงโทษเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศรุนแรงกว่าเดิม กล่าวคือ ให้มีการลงโทษจำคุก 8 ปีสำหรับความผิดฐานล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้ ฝ่ายพลเรือน IDF ก็ได้มีการพิจารณาให้มีการกำหนดโทษเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศรุนแรงกว่าเดิมเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นใจให้กับทหารหญิงว่าจะได้รับความปลอดภัยจากการล่วงละเมิดทางเพศ

2. การให้ความรู้และข้อมูลแก่ทหารหญิงในกองทัพ เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ และเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาจากผู้มีประสบการณ์

3. ส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศว่าเป็นความผิด และสนับสนุนให้มีการแจ้งและรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

4. การจัดให้มีระบบรักษาความลับ หากผู้ร้องเรียนไม่ต้องการเปิดเผย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยแก่ผู้ร้องเรียน

5. การจัดให้มีบริการรับร้องเรียนคดีล่วงละเมิดทางเพศทางโทรศัพท์

6. การจัดเจ้าหน้าที่ของกองทัพทหาร Chen เพื่อให้คำปรึกษาแก่เหยื่อที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ

ไทย

การล่วงละเมิดทางเพศได้รับการระบุถึงเป็นครั้งแรกในรายงานฉบับที่ 2 และ 3 โดยจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงต่อสตรี จากรายงานระบุแต่เพียงว่าในประเทศไทยมีการล่วงละเมิด

ทางเพศมากขึ้นเรื่อยๆทั้งในที่ทำงานและที่อื่นๆ ซึ่งสาธารณชนยังไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องนี้เท่าที่ควร³⁵

อนึ่ง แม้รายงานฉบับที่ 2 และ 3 ของประเทศไทยจะมีการกล่าวถึงประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศไม่มากนัก แต่ในการเสนอรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 2 และ 3 ของประเทศไทยต่อที่ประชุมคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี สมัยที่ 20 ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2542 ผู้แทนไทยได้กล่าวถ้อยแถลงซึ่งเป็นการตอบคำถามของคณะกรรมการฯ โดยมีการกล่าวถึงประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศในหัวข้อดังต่อไปนี้³⁶

1. ความเสมอภาคและมาตรการในการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ

ประเทศไทยได้บรรจุหลักการเรื่องความเสมอภาคและการขจัดการเลือกปฏิบัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ มีการบัญญัติห้ามการล่วงละเมิดทางเพศเป็นครั้งแรก

2. ประเด็นที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ : หนึ่งในประเด็นเหล่านั้น ได้แก่ การล่วงละเมิดทางเพศและความรุนแรงต่อเด็กและสตรี

ไนจีเรีย

รายงานฉบับที่ 2-3 ของประเทศไนจีเรียระบุว่า การล่วงละเมิดทางเพศนั้นแพร่หลายในสถานที่ทำงาน และได้มีการให้ความรู้แก่สตรีและนุรุษเกี่ยวกับอันตรายของการล่วงละเมิดทางเพศ ในส่วนของนายจ้างนั้น ได้มีการจัดตั้งกลไกในการรายงานและกลไกในการจัดการกับการล่วงละเมิดทางเพศ รวมถึงการลงโทษอย่างเข้มงวด

³⁵ United Nations , Second and Third Reports of Thailand , UN. Doc. CEDAW /C/THA/ 2-3 (July 1996) , p. 63.

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, “การเสนอรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 2 และ 3 ของประเทศไทยต่อที่ประชุมคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี สมัยที่ 20 ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก,” 29 มกราคม 2542.

นอกจากนี้ ในประเทศไนจีเรียยังขาดสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ เนื่องจากเหยื่อที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศมักจะกลัวการสูญเสียงานจึงทำให้ไม่มีการรายงานข้อมูลดังกล่าว³⁷

อาร์มีเนีย

รายงานฉบับที่ 1 ของประเทศอาร์มีเนียระบุว่า สตรีที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาความรุนแรงต้องลาออกจากงานเป็นจำนวน 23.9 เปอร์เซ็นต์ และมีสตรีที่ถูกนายจ้างชายล่วงละเมิดทางเพศเป็นจำนวน 17.5 เปอร์เซ็นต์³⁸

ปารากวัย

รายงานฉบับที่ 1-2 ของประเทศปารากวัยระบุว่า ในปี ค.ศ. 1993 ฝ่ายนิติบัญญัติแห่งชาติได้รับรองกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติใหม่ ๆ มากมายซึ่งรวมถึงประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศในที่ทำงานด้วย³⁹

เอธิโอเปีย

รายงานฉบับที่ 1,2 และ 3 ของประเทศเอธิโอเปียระบุว่า มีเด็กนักเรียนหญิงเป็นจำนวนมากที่รายงานการถูกล่วงละเมิดทางเพศโดยครูผู้ชายซึ่งขู่บังคับ หรือทำให้เด็กนักเรียนหญิงสับสนเนื่องจากเด็กนักเรียนหญิงปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามข้อเสนอทางเพศ⁴⁰

³⁷ United Nations , Second and Third Reports of Nigeria , UN. Doc. CEDAW/C/NGA/2-3 (February 1997) , p. 47.

³⁸ United Nations , Initial Report of Armenia ,UN. Doc.CEDAW/C/ARM/1 (September 1995) , p.12.

³⁹ United Nations , Initial and Second Reports of Paraguay ,UN. Doc. CEDAW/C/PAR/1-2 (November 1995) , p. 27.

⁴⁰ United Nations , Initial . Second and Third Reports of Ethiopia , UN.Doc.CEDAW/C/ETH/1-3/Add.1 (October 1995) , p. 35.

3.5 การประเมินผลการปฏิบัติตามข้อแนะนำทั่วไปที่ 12 และ 19 ของรัฐภาคี

จากการสุ่มตัวอย่างรายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาฯของทั้งสองกลุ่มประเทศนี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมีการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศที่ชัดเจนมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในด้านมาตรการทางกฎหมาย บทนิยามของการล่วงละเมิดทางเพศ การให้ความช่วยเหลือ และการดำเนินมาตรการอื่นๆเพื่อป้องกันและขจัดปัญหาดังกล่าว และจากการศึกษาข้อมูลต่างๆเหล่านี้ ทำให้เห็นว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมีพัฒนาการในการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศที่ก้าวหน้ามากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศมีกฎหมายคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศโดยตรง เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ ออสเตรีย แต่อย่างไรก็ตาม มีประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศที่ยังขาดมาตรการในการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ ดังเช่นประเทศกรีซ เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีได้แสดงความห่วงใย เนื่องจากในประเทศกรีซนั้น อัตราการล่วงละเมิดทางเพศได้เพิ่มสูงขึ้นในสถานที่ทำงาน แต่มาตรการทางกฎหมายที่จะคุ้มครองยังไม่ชัดเจน อีกทั้งยังไม่มีกลไกในการร้องทุกข์ร้องเรียน ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการฯจึงได้แนะนำให้รัฐบาลประเทศกรีซพัฒนาและปรับปรุงกลไกการร้องเรียนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศในที่ทำงานให้มีประสิทธิภาพ⁴¹

นอกจากประเทศกรีซแล้ว ยังมีประเทศที่พัฒนาแล้วอีกหลายประเทศที่คณะกรรมการฯได้แสดงความห่วงใยต่อการขาดมาตรการในการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศ ดังเช่นในประเทศลักซ์เซมเบิร์กซึ่งมีความล่าช้าในการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศ⁴² ส่วนในประเทศอาร์เจนตินานั้นยังไม่มีกฎหมายในการลงโทษการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นในสถานที่ทำงานภาคเอกชน⁴³ ประเทศญี่ปุ่นก็เช่นกัน ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้แทนประเทศญี่ปุ่นได้ชี้แจงว่าเป็นการยากที่จะเปลี่ยนแปลงจิต

⁴¹ United Nations , Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its twentieth and twenty-first sessions ,UN. Doc. A/54/38/Rev.1 (May 1999) , p. 22.

⁴² United Nations , Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its seventeenth session , UN. Doc. A/52/38/Rev. 1 (September 1997) , p.93.

⁴³ Ibid., p. 101.

สำนึกของหัวหน้างานหรือเพื่อนร่วมงานชายเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ⁴⁴ ส่วนในประเทศจีนนั้น คณะกรรมการฯ ได้เร่งให้รัฐบาลควบคุมและดูแลปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ ตลอดจนจัดทำมาตรการเยียวยาทางกฎหมายแก่สตรีที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงาน⁴⁵

ส่วนในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั้น จากการสุ่มตัวอย่างพบว่ามีเพียงไม่กี่ประเทศที่นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น ไนจีเรีย อาร์มีเนีย เอธิโอเปีย หรือไทย ประเทศเหล่านี้จะรายงานให้ทราบเพียง สถิติ การสำรวจ ความรุนแรงและความแพร่หลายของปัญหา แต่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาตรการทางกฎหมาย การเยียวยา การลงโทษ ตลอดจนกลไกและองค์กรที่ให้ความคุ้มครองนั้นไม่มีการระบุถึง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ยังไม่มีมาตรการหรือกลไกต่างๆที่จะให้ความคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้ยังมีรายงานของรัฐบาลอีกหลายประเทศที่มีได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ ดังเช่น ประเทศคูเวต ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม ซึ่งคณะกรรมการฯ ก็ได้เสนอแนะให้รัฐบาลคูเวต ฟิลิปปินส์ และเวียดนามนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงานด้วย⁴⁶

ดังนั้น จากการพิจารณารายงานของบรรดารัฐบาลข้างต้น ประกอบกับการพิจารณาทัศนะของคณะกรรมการฯ ที่มีต่อรายงานของรัฐบาลแล้ว จะเห็นได้ว่าหลายประเทศยังขาดมาตรการและกลไกในการขจัดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้รัฐบาลส่วนใหญ่ยังไม่มีการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ทราบถึงพัฒนาการในการคุ้มครองสตรีจากปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้น ข้อเสนอแนะทั่วไปที่คณะกรรมการฯ จัดทำขึ้นจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะกระตุ้นให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งการที่ข้อเสนอแนะทั่วไปดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะกระตุ้นให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศนั้น มีสาเหตุมาจากปัจจัยเหล่านี้

ก. ความไม่ชัดเจนในด้านเนื้อหาของข้อเสนอแนะทั่วไป

⁴⁴ United Nations , Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its thirteenth session , UN. Doc. A/49/38 (April 1994) , p. 101.

⁴⁵ United Nations , Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its twentieth and twenty-first sessions , p 30.

⁴⁶ United Nations , Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its thirteenth session , p.52.

จากการพิจารณาข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12 ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองสตรีจากความรุนแรงในรูปการล่วงละเมิดทางเพศนั้น จะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะระบุแต่เพียงว่าให้รัฐภาคีนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองสตรีจากความรุนแรงในรูปของการล่วงละเมิดทางเพศ แต่มาตรการหรือแนวทางในการจัดการกับการล่วงละเมิดทางเพศนั้นคณะกรรมการฯมิได้กล่าวถึง ดังนั้นข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้จึงไม่สามารถเป็นแรงผลักดันให้รัฐภาคีจัดทำมาตรการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศได้

และนอกจากนี้ การที่ข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12 ระบุว่า “...คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นว่า ภายใต้มาตรา 2 , 5 , 11 , 12 และ 16 แห่งอนุสัญญาฯนั้นควรกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการป้องกันความรุนแรงต่อสตรีที่เกิดขึ้นในครอบครัว สถานที่ทำงาน หรือในสถานที่อื่น ๆ ของการดำรงชีวิตในสังคม...” จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการฯมิได้อธิบายว่ามาตรา 2 , 5 , 11 , 12 และ 16 นั้นสัมพันธ์กับประเด็นความรุนแรงอย่างไร และคณะกรรมการฯไม่เคยอธิบายว่าในรายงานของรัฐภาคีควรจะจัดการกับความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับมาตราต่างๆเหล่านี้อย่างไร⁴⁷ ซึ่งการที่คณะกรรมการฯมิได้อธิบายและขยายความเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้ สาเหตุประการหนึ่งก็เนื่องมาจากระยะเวลาในการพิจารณารายงานของคณะกรรมการฯมีจำกัด ทำให้คณะกรรมการฯไม่สามารถวิเคราะห์ ประเด็นปัญหาต่างๆ ได้อย่างละเอียดลึกซึ้ง⁴⁸

อย่างไรก็ตาม แม้ในเวลาต่อมา คณะกรรมการฯจะได้สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศด้วยการออกข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 19 ซึ่งเสนอแนะให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการทางกฎหมาย การลงโทษทางอาญา การเยียวยาทางแพ่ง และการชดเชยค่าเสียหาย เพื่อคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศในสถานที่ทำงานก็ตาม แต่เมื่อพิจารณารายงานของรัฐภาคีในช่วงสิบปีที่ผ่านมาก็ยังพบว่า มีเพียงไม่กี่ประเทศที่นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ⁴⁹ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าการที่ข้อเสนอแนะทั่วไปดังกล่าวไม่ได้รับการปฏิบัติตามจากรัฐภาคี อาจมีเหตุปัจจัยอื่นมาประกอบ เหตุปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ สภาพบังคับหรือสถานะของข้อเสนอแนะทั่วไป

⁴⁷ Elizabeth Evatt , “Eliminating Discrimination Against Women : The Impact of the UN Convention,” Melbourne University Law Review 18 (December 1991) : 442.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Jane Aeberhard-Hodges, “Sexual Harassment in employment : Recent judicial and arbitral trends,” International Labour Review 135 (1996) : 499-533.

ข. สถานะของข้อเสนอแนะทั่วไป

หากจะพิจารณาสถานะของข้อเสนอแนะทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะทั่วไปที่คณะกรรมการฯ จัดทำขึ้นนั้น ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย⁵⁰ เนื่องจากข้อเสนอแนะทั่วไปจะมีลักษณะเป็นเพียงคำแนะนำหรือแนวนโยบายต่างๆ ไปเพื่อให้รัฐภาคนำไปปฏิบัติ ดังนั้นรัฐภาคีจึงมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำดังกล่าวได้ จึงไม่น่าแปลกใจที่บางประเทศไม่มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12 และ 19 ดังนั้น ข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12 และ 19 จึงไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเรียกร้องให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการขจัดความรุนแรงต่อสตรีในรูปการล่วงละเมิดทางเพศได้อย่างจริงจัง

ค. ระดับความสนใจของคณะกรรมการฯ ที่มีต่อประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศ

จากการศึกษารายงานของคณะกรรมการฯ ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women) ในช่วงปี ค.ศ. 1994-1999 ที่ผ่านมา พบว่าประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศยังไม่ได้รับความสนใจจากคณะกรรมการฯ เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการฯ ได้ให้คำวิจารณ์เกี่ยวกับประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศไว้น้อยมาก ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการฯ ในฐานะกลไกในการตรวจสอบไม่เอาจริงเอาจังต่อการขจัดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศเช่นนี้แล้ว ย่อมเป็นเหตุให้รัฐภาคีต่างๆ ละเลยต่อการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ

3.6 อุปสรรคที่มีผลต่อการขจัดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศของคณะกรรมการฯ

แม้คณะกรรมการฯ ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการปลูกเร้าให้รัฐภาคีจัดมาตรการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศก็ตาม แต่คณะกรรมการฯ ก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้อนุสัญญาฯ ของคณะกรรมการฯ นั้นมีข้อจำกัดและมีอุปสรรคในด้านต่างๆ มากมาย ดังนี้

⁵⁰ Ibid.

3.6.1. ข้อจำกัดด้านอำนาจของคณะกรรมการฯ

ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบนั้น คณะกรรมการฯ มีอำนาจเพียงตรวจสอบรายงานของรัฐภาคี⁵¹ และจัดทำข้อเสนอแนะหรือข้อเสนอแนะทั่วไป⁵² ดังนั้น กลไกในการติดตามการอนุวัติตามอนุสัญญาที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงจำกัดอยู่เพียงการพิจารณารายงานของรัฐภาคีตามมาตรา 18 ดังนั้นหากรัฐภาคีไม่ส่งรายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาฯ กระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสตรีก็มิอาจกระทำได้ ซึ่งก็ได้มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าบางรัฐภาคีไม่เคยส่งรายงานแม้แต่ฉบับเดียว⁵³ สำหรับรัฐภาคีที่ส่งรายงานนั้น ปรากฏว่ารายงานของรัฐภาคีบางรัฐก็เป็นรายงานที่ไม่มีคุณภาพ เช่น ข้อมูลที่นำเสนอไม่น่าเชื่อถือไม่สามารถนำไปใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ⁵⁴ บางรายงานแสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในสาระสำคัญภายใต้กรอบแห่งอนุสัญญาฯ⁵⁵ นอกจากนี้บางรัฐภาคีได้พยายามที่จะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของสตรีในภาพลักษณ์ที่ดีเท่านั้น บางครั้งอาจเป็นข้อมูลที่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการตรวจสอบรายงานของรัฐภาคีที่กระทำโดยคณะกรรมการฯ จึงไม่สามารถตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของอำนาจในการจัดทำข้อเสนอแนะทั่วไปนั้น แม้คณะกรรมการจะมีอำนาจจัดทำข้อเสนอแนะทั่วไปตามที่มาตรา 21 ให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่คณะกรรมการฯ ก็ไม่เต็มใจที่จะออกข้อเสนอแนะอย่างเป็นทางการเพื่อนำมาเสนอแนะต่อรัฐภาคี เนื่องจากคณะกรรมการฯ เกรงว่าจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดคิดว่าเป็นการสอบสวนและตัดสินข้อร้องเรียนของปัจเจกชนซึ่งอนุสัญญาฯ มิได้ให้อำนาจดังกล่าวแก่คณะกรรมการฯ ไว้⁵⁶ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีปัญหาในการตีความเกิดขึ้น คณะ

⁵¹ โปรดดูอนุสัญญาฯ มาตรา 20 อนุ 1 ในภาคผนวก

⁵² โปรดดูอนุสัญญาฯ มาตรา 21 อนุ 1 ในภาคผนวก

⁵³ Afra Afsharipour , “Empowering Ourselves : The Role of Women’s NGOs in the Enforcement of the Women’s Convention,” *Columbia Law Review* 99 (January 1999) : 144.

⁵⁴ Andrew C. Byrnes, “The Other Human Rights Treaty Body : The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women,” *The Yale Journal of International Law* 14 (Winter 1989) : 14.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., p. 44.

ดังกล่าวแก่คณะกรรมการฯ⁵⁶ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีปัญหาในการตีความเกิดขึ้น คณะกรรมการฯ ก็ไม่มีอำนาจที่จะตีความบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ ได้ ซึ่งจากประสบการณ์และความเข้าใจที่คณะกรรมการฯ ได้รับจากการพิจารณารายงานของรัฐภาคีนั้น น่าจะเป็นสิ่งที่คณะกรรมการฯ สามารถนำไปใช้แสวงหาวิธีพัฒนาระบบกฎหมายในมาตราภายใต้อนุสัญญาฯ ได้ แต่อนุสัญญากลับปิดโอกาสมิให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจตีความอนุสัญญาฯ ดังนั้นอำนาจที่มีอยู่จำกัดของคณะกรรมการฯ เหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขเยียวยาปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ

3.6.2 ข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการประชุม

การที่มาตรา 20 อนุ 1 แห่งอนุสัญญาฯ จำกัดระยะเวลาการประชุมประจำปีของคณะกรรมการฯ ไว้เพียง 2 สัปดาห์สำหรับการพิจารณารายงานของบรรดารัฐภาคีนั้น จะเห็นได้ว่าระยะเวลาดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เนื่องจากจำนวนรายงานที่คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณานั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อระยะเวลามีจำกัดจึงทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สามารถพิจารณารายงานของรัฐภาคีได้ทันภายในกำหนดเวลา 2 สัปดาห์ ทำให้เกิดปัญหารายงานค้างพิจารณา ซึ่งต้องยกยอดไปพิจารณาในสมัยประชุมครั้งต่อไป ดังนั้นข้อมูลในรายงานของรัฐภาคีจึงเป็นข้อมูลที่ล้าสมัยและไม่ตรงกับสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบัน และแม้จะได้มีความพยายามในการแก้ปัญหารายงานที่ค้างพิจารณาด้วยการจัดประชุมคณะทำงานก่อนสมัยประชุมของสมาชิกคณะกรรมการฯ เป็นเวลา 3 วันก็ตาม แต่ก็มิใช่วิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง การจำกัดระยะเวลาตามมาตรา 20 จึงแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับภาระกิจอันหนักหน่วงของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา 21 ซึ่งผลของความไม่สอดคล้องกันดังกล่าวย่อมทำให้คณะกรรมการฯ ไม่มีเวลาที่จะวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่างๆ ได้อย่างลึกซึ้ง ด้วยเหตุนี้ การเยียวยาแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศจึงย่อมได้รับความเพิกเฉยจากคณะกรรมการฯ

3.6.3 ข้อจำกัดด้านข้อมูล

องค์กรเอกชนจัดเป็นแหล่งข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อคณะกรรมการฯ เป็นอย่างยิ่ง แต่เนื่องจากระบบการทำงานของคณะกรรมการฯ นั้นไม่มีการพัฒนากระบวนการร้องขอข้อมูลจากองค์กร

⁵⁶ Ibid., p. 44.

เอกชน⁵⁷ ดังนั้นคณะกรรมการฯจึงประสบปัญหาด้านการขาดข้อมูลจากองค์กรเอกชน แม้ว่าหลายองค์กรเอกชนจะได้เข้าร่วมในการประชุมของคณะกรรมการฯเพื่อสังเกตการณ์ก็ตาม แต่องค์กรเอกชนก็ไม่มีบทบาทหรือหน้าที่อย่างเป็นทางการในอันที่จะต้องจัดหาข้อมูลให้แก่คณะกรรมการฯ เมื่อคณะกรรมการฯไม่สามารถหาแหล่งข้อมูลได้จากที่ใดแล้ว คณะกรรมการฯจึงต้องอาศัยข้อมูลจากรายงานของรัฐภาคีซึ่งบ่อยครั้งที่รายงานของรัฐภาคีมักจะกล่าวอ้างเกินจริง หรือรัฐภาคีเลือกเสนอเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับความสำเร็จของรัฐ⁵⁸ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการฯไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่น่าเชื่อถือ หรือข้อมูลที่มีประโยชน์จากองค์กรเอกชนแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการฯ

จากการศึกษาแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและบทบาทของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเกี่ยวกับประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศมาทั้งหมดนี้ ทำให้ทราบว่าอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศ เนื่องจากประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศไม่ได้รับการบัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ

ในส่วนบทบาทของคณะกรรมการฯที่มีต่อประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศนั้น แม้คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี จะได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 21 แห่งอนุสัญญาฯ จัดทำข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12 และ 19 ว่าด้วยเรื่องความรุนแรงต่อสตรี เพื่อเสนอแนะให้รัฐภาคีนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่ได้รับการปฏิบัติตามจากรัฐภาคีเท่าควร ดังจะเห็นได้จากการที่หลายประเทศขาดการนำเสนอประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศไว้ในรายงานของตน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก ประการแรก การล่วงละเมิดทางเพศมิได้รับการบัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ ประการที่สอง เนื้อหาสาระของข้อเสนอแนะทั่วไปยังไม่มีความชัดเจน ประกอบกับสถานะของข้อเสนอแนะทั่วไปนั้น ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ข้อเสนอแนะทั่วไปเป็นเพียงคำแนะนำหรือแนวนโยบายทั่วไปเพื่อให้รัฐภาคีนำไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้

⁵⁷ Julie A. Minor, "An Analysis of Structural Weaknesses in The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women," Georgia Journal International and Comparative Law 24 (1994) : 36.

⁵⁸ Laura A. Donner, "Gender Bias in Drafting International Discrimination Conventions : The 1979 Women's Convention Compared with the 1965 Racial Convention" , p. 249.

รัฐภาคีจึงมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำดังกล่าว ดังนั้นข้อแนะนำทั่วไปดังกล่าวจึงไม่สามารถกระตุ้นให้รัฐภาคีจัดทำมาตรการคุ้มครองการล่วงละเมิดทางเพศได้ ประกอบกับในระยะหลังนี้ คณะกรรมการฯ ไม่ค่อยให้ความสนใจต่อประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศมากนัก ดังจะเห็นได้จากปริมาณการจัดทำคำวิจารณ์ หรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศในช่วงปี ค.ศ. 1994-1999 ที่ผ่านมา พบว่ามีน้อยมาก และไม่เพียงแต่ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้เท่านั้น คณะกรรมการฯ ยังต้องประสบกับปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในด้านอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดของคณะกรรมการฯ ปัญหาในด้านระยะเวลาในการประชุมของคณะกรรมการฯ และปัญหาในด้านการขาดข้อมูล เป็นต้น ดังนั้นเมื่อกรอบแห่งอนุสัญญาฯ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถกระตุ้นให้รัฐภาคีจัดทำมาตรการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศได้แล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวปฏิบัติของรัฐ (State Practice) เกี่ยวกับการการล่วงละเมิดทางเพศในประเทศต่างๆ ที่มีความเจริญทั้งในด้านตัวบทกฎหมาย องค์กรและกลไกในการคุ้มครอง ตลอดจนการเยียวยาต่างๆ ซึ่งแนวปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับการคุ้มครองสตรีจากการล่วงละเมิดทางเพศที่ได้มานั้น ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงอนุสัญญาฯ ในประเด็นการล่วงละเมิดทางเพศต่อไป

