

ความเป็นมาการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายในประเทศไทย

การดำเนินการบูรณาการความเสมอภาคหญิงชาย เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างเพศนั้น ความเป็นมาของกลไกระดับชาติ ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้แก่ ในปี พ.ศ. 2528 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discriminations against Women - CEDAW) โดยการภาคยานุวัติ แม้อนุสัญญาจะไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามอนุสัญญามีผลต่อการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเป็นหลักประกันสิทธิมนุษยชน การรณรงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายและข้อระเบียบต่างๆ ได้ใช้อนุสัญญาแทนมาตรฐานในการตัดสินใจกฎหมายและการปฏิบัติ บทบัญญัติของอนุสัญญาก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในฐานะที่เป็นตัวแทนของมาตรฐานความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยต้องพยายามบรรลุให้ได้ จากการที่ประชุมมีมติรับรองยุทธศาสตร์เพื่อความก้าวหน้าของสตรีในพ.ศ. 2528 และการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว มีผลให้รัฐบาลต้องใช้อนุสัญญาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนงานในเรื่องเกี่ยวกับสตรี โดยมีการดำเนินการ ที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) มีการผนวกแผนพัฒนาสตรี ระยะ 5 ปี เข้าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา 2) มีการจัดตั้งกลไกระดับชาติที่ถาวรเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าและคุ้มครองสิทธิสตรีคือคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ขึ้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ พ.ศ. 2532 โดยมีสำนักงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายแผนหลัก และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมกิจกรรม บทบาท และสถานภาพของสตรี
- 2) เสนอความเห็นเกี่ยวกับกลไก มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมาย
- 3) ประสาน ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติ และ
- 4) ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย การคุ้มครองและการมีส่วนร่วมของสตรีในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพันธกรณีสากลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากนั้นในปี พ.ศ. 2533 ประเทศไทยได้ยกเลิกข้อสงวนในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) 2 ข้อ คือ มาตรา 11 และมาตรา 15 ส่งผลให้สตรีได้รับความเสมอภาคในเรื่องสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจ้างงาน และการทำนิติกรรม ในปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยยกเลิกข้อสงวนในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) อีก 1 ข้อ คือ เรื่องการถือสัญชาติของบุตรที่เกิดจากหญิงไทย และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ ปี พ.ศ. 2535 เป็น “ปีสตรีไทย” และในปี พ.ศ. 2537 ประเทศไทยร่วมรับรองปฏิญญาจากการตั้ง ว่าด้วยความก้าวหน้าของสตรีในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสตรีและการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีได้รับการบรรจุโดยเฉพาะเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ซึ่งกล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมความตระหนักถึงบทบาทหญิงชาย การตระหนักถึงคุณค่าของตนเองและบทบาทการมีส่วนร่วมของสตรีในทุกด้านและขั้นตอนของการพัฒนา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 มีการประชุมสตรีโลกครั้งที่ 4 ว่าด้วยเรื่องสิทธิสตรีและการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบที่กรุงปักกิ่ง ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน การประชุมครั้งนี้มีเนื้อหาในการประชุมเน้นหนักในเรื่องการส่งเสริมบทบาทสตรีกับการพัฒนาอย่างชัดเจน ซึ่งรวมทั้งบทบาทในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ในการประชุมครั้งนี้ มีประเด็นที่สำคัญและส่งผลให้มีการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมของรัฐบาลไทยมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่ง (Beijing Platform for Action) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ทั้งนี้การปฏิบัติตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่งเน้นการปฏิบัติการของรัฐบาลที่จะต้องมีการวิเคราะห์นโยบายและโครงการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงบทบาทที่แตกต่างของหญิงและชาย รวมถึงนโยบายและโครงการทั้งหลายของรัฐบาลจะต้องสะท้อนบทบาทหญิงชายในการดำเนินการด้วย

จากนั้นในปี พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับการจัดทำนโยบายและแผนขจัดความรุนแรงต่อเด็กและสตรี เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2543 รวมทั้งจัดทำระบบข้อมูลและตัวบ่งชี้ด้านความรุนแรงต่อสตรี เพื่อให้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดแผนงานโครงการในการแก้ไขความรุนแรงต่อสตรี และในปีนี้ได้มีการแต่งตั้งตำแหน่งผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officers - CGEO) และจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Focal Point - GFP) ภายในหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม และให้มีการจัดทำแผนแม่บทการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และบูรณาการหลักความเท่าเทียมระหว่างหญิงชายในแผนงานโครงการของหน่วยงาน และในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการส่งเสริมและ

ประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ปัจจุบันคือสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) เสนอเกี่ยวกับกลไกในการส่งเสริมความเสมอภาคและบทบาทที่เท่าเทียมกันของหญิงและชายอย่างจริงจัง โดยให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม มอบหมายให้ผู้บริหารระดับรองหัวหน้าส่วนราชการขึ้นไปจำนวน 1 คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer - CGEO) ในหน่วยงาน และจัดให้มีหน่วยงานระดับสำนัก/กอง ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในหน่วยงาน และให้จัดทำแผนแม่บทการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในแผนงาน/โครงการของหน่วยงาน

ต่อมาในการประชุมครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2544 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เรื่องการกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และบทบาทหน้าที่ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Focal Point - GFP) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้แจ้งให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ นร 0708/ว 3 ลงวันที่ 11 เมษายน 2545 (ว3/2545) เรื่องการกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร ด้านการส่งเสริมบทบาทหญิงชาย และบทบาทศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชายในส่วนราชการ และส่วนราชการได้มีการดำเนินการตามหนังสือเวียนดังกล่าว โดยให้มีการรายงานผลการดำเนินงานต่อสำนักงาน ซึ่งตามสาระสำคัญของหนังสือสำนักงาน ก.พ. นี้ ส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และบทบาทหน้าที่ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และในส่วนของกลไกต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลศูนย์ มีการรายงานแผนแม่บท และผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทด้วย

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ยกฐานะสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติเป็นส่วนราชการระดับกรม และมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 กำหนดให้มีสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่ในการส่งเสริม ประสานงาน และพัฒนาความเสมอภาคและความเป็นธรรมของหญิงและชาย ซึ่งถือเป็นหน่วยงานระดับชาติเกี่ยวกับสตรี ศักยภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมของหญิงและชาย และความมั่นคงของสถาบันครอบครัว อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความสับสนในการดำเนินการต่าง ๆ ส่วนราชการไม่สามารถรายงานผลการดำเนินการแต่งตั้ง

ผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer - CGEO) คณะกรรมการและศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชายได้ เนื่องจากโครงสร้างของแต่ละกระทรวงมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านโครงสร้าง และการโยกย้ายผู้บริหาร ทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชายยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน

จากนั้นเมื่อวันที่ 20-22 มกราคม 2546 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการการจัดทำแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เพื่อร่วมกันจัดทำวิธีการเขียนแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และร่วมกันกำหนดเป้าหมายของการดำเนินการ ด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ในส่วนราชการเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน และได้จัดทำคู่มือการจัดทำแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายและจัดส่งให้ทุกส่วนราชการ ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2546 ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2546 สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติ เรื่องยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสถานภาพสตรี วัตถุประสงค์ เพื่อนำเสนอทิศทางในการดำเนินงานด้านสตรีของประเทศไทย โดยมีผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายเป็นผู้เข้าร่วมอภิปราย และในวันที่ 1-2 กันยายน 2546 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว จัดโครงการฝึกอบรมหัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในหน่วยงาน (Gender Focal Point - GFP) ของกระทรวง ทบวง กรม เรื่องการส่งเสริมการบูรณาการมิติหญิงชาย โดยมีตัวแทนจากศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายและ/หรือผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเป็นแม่บทการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของส่วนราชการเข้าร่วมการประชุม

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสถานภาพสตรี : มุมมองและการดำเนินงานของภาครัฐ ในหัวข้อการบูรณาการให้ความเสมอภาคเป็นค่านิยมหลักในกระแสสังคมและการบูรณาการมิติหญิงชายในการบริหารราชการ พบว่าแม้จะได้มีการกำหนดให้มีกลไกในการส่งเสริมความเสมอภาคในหน่วยงานภาครัฐแล้วก็ตาม แต่การนำไปสู่การปฏิบัติและดำเนินการในเชิงรูปธรรม ยังต้องมีปัจจัยอีกหลายด้าน เช่น เจตนาธรรมาภิบาลทางการเมือง ความเข้าใจและความตระหนักถึงระบบความคิด ความเชื่อ และค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงและการมีส่วนร่วมของหญิงชายในสังคมไทยด้านต่าง ๆ ข้อมูลแยกเพศและสารสนเทศเกี่ยวกับมิติหญิงชาย เครื่องมือในการวิเคราะห์ที่เหมาะสม ทักษะและทรัพยากรที่เพียงพอ ระบบการติดตามประเมินผล ความเชี่ยวชาญจากภาคเอกชน การประสานเชื่อมโยงระหว่างภาคี ทุกภาคส่วน แรงจูงใจในการร่วมสร้างกระแสความเสมอภาคในภาครัฐตลอดจนเสียงเรียกร้องจากประชาสังคม

ที่ประชุมฯ ได้เสนอแนะให้ทุกหน่วยราชการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับประชากรทุกด้านเพื่อใช้ประโยชน์ในการนำเสนอสถานการณ์หรือช่องว่างระหว่างหญิงชายให้ผู้กำหนดนโยบาย สมาชิกวุฒิสภา นักวางแผน และนักบริหาร มีความตระหนักและการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การลดช่องว่างดังกล่าวให้ทุกหน่วยราชการประเมินผลกระทบของนโยบายสาธารณะในความรับผิดชอบและโครงการต่าง ๆ ที่มีผลต่อกลุ่มเป้าหมายหญิงและชายแยกจากกัน และเปรียบเทียบผลการใช้งบประมาณที่เป็นประโยชน์แก่หญิงและชาย และให้ทุกหน่วยราชการยึดหลักการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายเป็นหลักในการบริหารและดำเนินงานขององค์กร

นอกจากนี้สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จัดฝึกอบรมหัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย (Gender Focal Point) ของ กระทรวง กรมต่าง ๆ พบว่าการทำงานในศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชายเพื่อให้บรรลุผลตามแผนแม่บทด้านการสร้างความเสมอภาคหญิงชายเป็นภาระมากกว่าหน้าที่ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากงานประจำที่มีปริมาณมาก บุคลากรไม่มีความรู้และไม่ให้ความสำคัญในประเด็นบทบาทหญิงชายและความเสมอภาคระหว่างเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารยังไม่เห็นว่าประเด็นบทบาทหญิงชายเป็นภารกิจหลัก ผู้เข้ารับการอบรมฯ ได้เสนอแนะให้จัดหลักสูตรในการอบรมปีละ 1 ครั้ง และเพิ่มระยะเวลาในการอบรมโดยจัดหลักสูตรเฉพาะผู้บริหารและหัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย ซึ่งจะต้องเข้ารับการอบรมด้วยตนเอง เพื่อสร้างความตระหนัก และส่งผลให้งานเกิดผลสัมฤทธิ์ และนำดัชนีชี้วัด (Key Performance Indicators-KPI) มาใช้ในการจัดทำแผนเสมอภาคระหว่างหญิงชายในหน่วยงาน ให้หน่วยงานสร้างเครือข่ายในการสนับสนุนเพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนความเสมอภาคหญิงชาย และการทำงานด้านบทบาทหญิงชาย ควรเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม การทำงานเป็นคณะทำงานและสร้างเครือข่ายการทำงาน รวมทั้งให้มีการประชาสัมพันธ์เชิงรุก

อ้างอิง รายงานอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบของประเทศไทย ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3(ฉบับรวม) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ(กสส.), 2541