

การพัฒนามาตรการทางกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ

สุธาริณี ศรีวิวัฒน์¹ สุขสมัย สุทธิบัติ² ปัญญา กางกรณ³

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ วิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และเปรียบเทียบกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยกับกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มีปัญหาทางกฎหมายในการตีความความหมายของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามมาตรา 3 ปัญหาข้อยกเว้นของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามมาตรา 17 วรรคสอง ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามมาตรา 18 และปัญหาการกำหนดบทลงโทษ ตามมาตรา 34 และมาตรา 35 ที่ควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงนิยามความหมายของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ แก้ไขข้อยกเว้นของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ได้รับการรับรองจากรัฐให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศได้ และแก้ไขการกำหนดโทษให้มีเฉพาะโทษปรับเท่านั้น เพื่อปรับปรุงพัฒนาพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ: ความเท่าเทียมระหว่างเพศ; การเลือกปฏิบัติ; พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

สุธาริณี ศรีวิวัฒน์, สุขสมัย สุทธิบัติ และปัญญา กางกรณ. (2567). การพัฒนามาตรการทางกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 14(1), 251-264.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: sutarinee.s@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ อดีตที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

The Development of Legal Measures for Gender Equality

Sutarinee Srivipatana¹ Suksamai Sutthibodee² Panya Ganggorn²

Abstract

This research article aims to study the principles, concepts and legal theories regarding gender equality law. The researcher analyzes the problems of gender equality law in Thailand presently enforced and compares gender equality law in Thailand and that of foreign countries to use as guidelines for the development of legal for gender equality in Thailand to be more efficient. This research is qualitative research and collecting data by document research and in-depth interviews. Data were analyzed using content analysis techniques and interpreted comparison.

Findings are as follows: The Gender Equality Act, B.E. 2558 has legal problems in interpreting the meaning of unfair gender discrimination under Article 3, the problem of exceptions to the unfair gender discrimination under Article 17 paragraph two, issues concerning persons entitled to submit a petition to the Committee on Determination of Unfair Gender Discrimination under Article 18 and the issue of punishment under Section 34 and Section 35 that should need to be revised and revised the definition of unfair gender discrimination. Moreover, it should be resolved exceptions to unfair gender discrimination, allowed state-certified bodies to have the right to lodge a complaint with the Committee on the Determination of the Unfair Gender Discrimination (DUGD) and amended the punishment to include only fines in order to improve the Gender Equality Act, B.E. 2558 for further efficiency.

Keywords: Gender Equality; Discrimination; The Gender Equality Act, B.E. 2558

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Srivipatana, S., Sutthibodee, S., & Ganggorn, P. (2024). The development of legal measures for gender equality. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 14(1), 251-264.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkok, 10240, Thailand
Corresponding Author Email: sutarinee.s@gmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Former Legal Advisor, Ministry of Social Development and Human Security

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดปัญหาในการเข้าถึงประโยชน์และการพัฒนาในด้านต่างๆ ของสังคมไทยและสังคมโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่เกี่ยวข้องกับสตรีและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ อันเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการจ้างงาน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศผ่านเวทีการประชุมระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้ประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีสามารถผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองบุคคลจากการเลือกปฏิบัติอันมีสาเหตุมาจากเรื่องเพศได้สำเร็จ (Vanaspong & Kaewsri, 2020)

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของความเท่าเทียมระหว่างเพศยิ่งขึ้นนับตั้งแต่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women หรือ CEDAW) โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2528 ทำให้รัฐบาลไทยใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดนโยบายและแผนเกี่ยวกับสตรีให้สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดตามอนุสัญญาฯ รวมถึงการเร่งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่างๆ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Office of the National Human Rights Commission of Thailand, 2008) และเมื่อวันที่ 6-9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ประเทศไทยได้เข้าร่วมการประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชน ณ มหาวิทยาลัย Gadjah Mada เมืองยอกยาคารตา ประเทศอินโดนีเซีย และที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ในการให้การรับรอง “หลักการยอกยาคารตา ว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ” ซึ่งครอบคลุมถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชน

ต่างๆ โดยเฉพาะประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ อันเป็นคำมั่นว่าบุคคลต่างเกิดมาโดยอิสระและเสมอภาคในศักดิ์ศรีและสามารถบรรลุได้ถึงสิทธิโดยกำเนิดอันมีค่า (Office of the National Human Rights Commission of Thailand, 2009)

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้บังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 นับเป็นกฎหมายเฉพาะด้านเกี่ยวกับความเท่าเทียมระหว่างเพศฉบับแรกของประเทศไทยที่คุ้มครองบุคคลจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ยังมีอาจแก้ปัญหการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอันมีสาเหตุมาจากเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และวิถีทางหรือรสนิยมทางเพศได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ปัญหาการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศต่อทั้งสตรี และกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศยังเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งแก้ไข ซึ่งจากการศึกษาพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 พบว่า พระราชบัญญัตินี้ยังไม่เป็นที่รู้จักแก่ประชาชนในวงกว้างเท่าที่ควร อีกทั้งกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศส่วนใหญ่ใช้เวลาเกินกำหนดระยะเวลาขั้นต้นที่ระเบียบกำหนดไว้ให้พิจารณาภายใน 90 วัน โดยบางคำร้องใช้เวลาในการพิจารณาวินิจฉัยเกินกว่า 1 ปี เนื่องจากยังพบอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งปัจจัยภายในของคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศในเรื่องของการตีความคำร้อง และความไม่ชัดเจนในกรอบการเขียนรายงานผลการพิจารณาและปัจจัยภายนอก (Suksri, 2021)

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาการพัฒนามาตรการทางกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของ

ประเทศไทย เพื่อพัฒนากฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยกับกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน พร้อมทั้งศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 และศึกษาแนวทางปรับปรุงพัฒนาพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้อง กับพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศโดยตรง

จำนวน 5 คน กลุ่มนักสิทธิมนุษยชน นักสังคมสงเคราะห์ จำนวน 5 คน กลุ่มตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย จำนวน 4 คน และกลุ่มนักวิชาการ อาจารย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 4 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 18 คน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบและเข้าใจหลักการ แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ
2. ทำให้ทราบปัญหาของกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบถึงข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยและต่างประเทศที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
4. ทำให้เกิดข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนา กฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนมีที่มาจากความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนย่อมเกิดมามีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ตามธรรมชาติ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนบนโลกที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดและเป็นสากล ไม่อาจแบ่งแยกเชื้อชาติ ชนชาติ ประเทศ เพศ ศิพพรณ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม สติปัญญา ความสามารถ ฐานะทางเศรษฐกิจ การศึกษา มีอิสระ มีเสรีภาพ มีความเสมอภาค มีชีวิตที่ดี มีสิทธิแสวงหาวัตถุประสงค์ในการดำรงชีพ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง ทั้งความคิดและการกระทำ ที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและสนธิสัญญา

ระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิประจำตัวขั้นพื้นฐานในความเป็นมนุษย์ ไม่สามารถโอนให้กันได้ (Anuntawun, 2018)

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคได้รับการรับรองว่า บุคคลย่อมมีความเสมอภาคในการได้รับการคุ้มครองและรับรองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพ ความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ หลักความเสมอภาคจึงเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับความเสมอภาคตามกฎหมายโดยไม่แบ่งแยกเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะทางสังคม อันเป็นสำคัญในการปกครองประเทศ (Uwanno, 1995)

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ

หลักการไม่เลือกปฏิบัติอยู่บนแนวคิดที่ว่าด้วยความเสมอภาค อันมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ และหลักปัจเจกชนนิยมภายใต้แนวคิดที่ว่าบุคคลทุกคนย่อมเกิดมามีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน บุคคลทุกคนจึงควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันอันเป็นสิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติอันมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมจึงเป็นสิทธิประจำตัวของทุกคนซึ่งไม่อาจโอนให้บุคคลอื่นหรือถูกเพิกถอนได้ รัฐจึงไม่อาจออกกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งกับสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ได้ การเลือกปฏิบัติแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) การเลือกปฏิบัติที่ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นกรณีที่เกิดจากการที่กฎหมายของรัฐบัญญัติให้มี

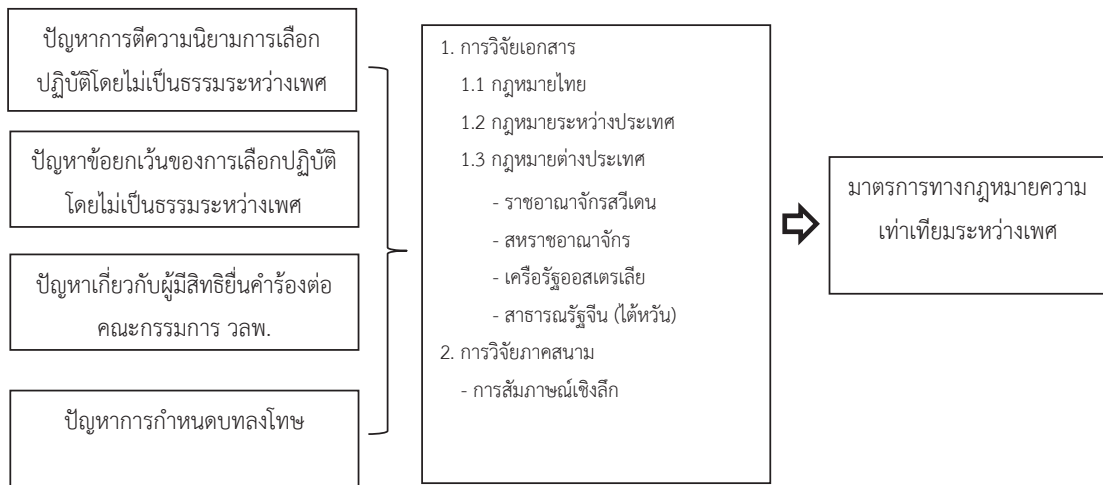
การปฏิบัติต่อบุคคลประเภทหนึ่งแตกต่างจากบุคคลทั่วไปอันอาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่ถือว่าขัดต่อความเสมอภาคเนื่องจากเหตุผลของการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือเกิดขึ้นจากการยอมรับของสังคม

(2) การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อความเสมอภาค หมายถึง การปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีฐานะหรือสถานะทางสังคมที่เหมือนกันโดยปราศจากเหตุอันสมควรและชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม (Hongsi, 2000)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Suksri (2021) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” พบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้สร้างความเปลี่ยนแปลงใดๆ อย่างมีนัยสำคัญต่อสังคมไทยในประเด็นความเสมอภาค ยังคงพบเห็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ กฎระเบียบของหน่วยงานรัฐยังเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อีกทั้งยังไม่มีคำสั่ง นโยบายที่ชัดเจน โดยคณะกรรมการระดับชาติให้มีการปรับปรุงแก้ไขการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน การเข้าถึงสิทธิและการรับรู้กฎหมายนี้จึงยังจำกัดอยู่ในภาครัฐด้วยกันและองค์กรเอกชนเครือข่ายมากกว่าประชาชนในวงกว้าง การวินิจฉัยคำร้องและการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังเป็นเชิงรับมากเกินไป กฎหมายฉบับนี้จึงสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำไปสู่นโยบาย กฎหมาย และมาตรการอื่นๆ ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

สมมุติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่อาจคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ให้มีประสิทธิภาพ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งแบ่งลักษณะการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาหลักกฎหมาย เอกสารทางวิชาการทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ได้แก่ บทบัญญัติกฎหมาย งานวิจัย หนังสือ คุชชีนิพนธ์ วารสาร รวมทั้งบทความและข้อมูลจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง มีการดำเนินการดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการเก็บ

รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ซึ่งเป็นข้อมูลเอกสาร ข้อมูลทางกฎหมายจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่ได้ผ่านการวิเคราะห์ หรือตีความจากผู้อื่นมาแล้ว สามารถจำแนกประเภทเอกสารข้อมูลสำคัญและเกี่ยวข้องกับงานวิจัย ได้ดังต่อไปนี้

1.1 กฎหมายไทย ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 รวมทั้ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2 กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมระหว่างเพศและการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศของราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) รวมทั้ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3 กฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) หลักการยอกยาการ์ตา (The Yogyakarta Principles)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยเรื่องเพศหลักสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชนสากล ความเท่าเทียมและความเสมอภาค

1.4 เอกสารวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย หนังสือ วารสาร บทความ รายงานการวิจัย ดุษฎีนิพนธ์ และเอกสารอื่นๆ ที่เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้บูรณาการข้อมูลที่ได้จากการศึกษา และค้นคว้าเอกสารทางวิชาการต่างๆ โดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเปรียบเทียบตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อสรุปประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาการตีความนิยามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ

2.2 ปัญหาข้อยกเว้นของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ

2.4 ปัญหาการกำหนดบทลงโทษ

ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยภาคสนาม (field research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ใช้คำถามปลายเปิดแบบมีโครงสร้างคำถามแก่ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทย เมื่อได้สัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) จึงนำมาจัดทำร่างข้อแก้ไขปรับปรุงพัฒนากฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศขั้นต่อไป มีการดำเนินการดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์นี้ กำหนดจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ สามารถ

แบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการสัมภาษณ์ออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศโดยตรง จำนวน 5 คน กลุ่มนักสิทธิมนุษยชน นักสังคมสงเคราะห์ จำนวน 5 คน กลุ่มตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย จำนวน 4 คน และกลุ่มนักวิชาการ อาจารย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 4 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 18 คน

2. เครื่องมือวิจัยที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้คำถามปลายเปิดแบบมีโครงสร้างคำถาม (structured interview) โดยสร้างแบบสัมภาษณ์จากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารในขั้นตอนที่ 1 จากนั้นนำคำถามมาเรียงเป็นประเด็น ซึ่งมีประเด็นคำถามที่สำคัญและสอดคล้องกับการเก็บข้อมูล

3. ขั้นตอนการเก็บข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้วิธีการจดบันทึก การบันทึกภาพ และบันทึกเสียง โดยขออนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนล่วงหน้า เพื่อใช้ตรวจสอบความถูกต้องและประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูล และการเขียนรายงานเพื่อหาข้อค้นพบในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยทำเป็นข้อสรุปที่เหมือนกัน คล้ายกัน หรือแตกต่างกัน โดยให้ครอบคลุมในประเด็นที่ได้ทำการสัมภาษณ์ หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์และจัดทำร่างกฎหมายปรับปรุงพัฒนามาตรการความเท่าเทียมระหว่างเพศต่อไป

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดสาระสำคัญของผลการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ โดยแบ่งตามสภาพปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1. ผลการวิเคราะห์ปัญหาการตีความความหมายของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

มาตรา 3 พบว่า

1.1 บทบัญญัติการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ใช้คำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” (Unfair Gender Discrimination) เพื่อสื่อแสดงถึงการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเรื่องเพศนั้นยังมีความหมายไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาการตีความ ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศอื่นได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ใช้คำว่า “การเลือกปฏิบัติ” (discrimination) เพื่อแสดงถึงการเลือกปฏิบัติตามหลักสากล ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นส่วนใหญ่ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เห็นว่า การใช้คำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” ยังมีความหมายที่ซับซ้อน ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนต่อบุคคลทั่วไปว่าการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเป็นอย่างไร การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเป็นอย่างไร และไม่สอดคล้องกับหลักการเลือกปฏิบัติตามหลักสากลที่การเลือกปฏิบัติต้องเป็นการกระทำที่ต้องห้ามมิให้กระทำทั้งหมด ไม่มีการแบ่งแยกว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยเป็นธรรม หรือการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

1.2 บทบัญญัติการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศของประเทศไทยคุ้มครองเฉพาะการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งเพศที่บุคคลนั้นเป็นเพศชาย เพศหญิง หรือที่มีการแสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิดเท่านั้น ทำให้ไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศครบทุกกลุ่ม ในขณะที่กฎหมายความเท่าเทียมทางเพศของต่างประเทศอื่นได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ให้การคุ้มครองบุคคลจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ (sex) อัตลักษณ์ทางเพศ (gender identity) และวิถีทางเพศหรือรสนิยมทางเพศ (sexual orientation)

ไว้อย่างชัดเจน ทำให้บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ไม่ว่าจะอยู่ในเพศใด มีการแสดงออก มีรสนิยมทางเพศแบบใด ย่อมได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติเช่นกัน นอกจากนี้กฎหมายของต่างประเทศยังได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า อัตลักษณ์ทางเพศ (gender identity) และวิถีทางเพศหรือรสนิยมทางเพศ (sexual orientation) ไว้อย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะด้วย สอดคล้องกับความเห็นส่วนใหญ่ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เห็นว่า คำว่า “บุคคลที่มีการแสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” ยังมีความหมายคลุมเครือ ไม่ชัดเจน และมีความหมายเฉพาะเจาะจงคุ้มครองเพียงคนข้ามเพศ ซึ่งมีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิดชัดเจนเท่านั้น แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศกลุ่มอื่นๆ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีรสนิยมรักชอบเพศเดียวกัน แต่ยังไม่แสดงออกตามเพศกำเนิดไม่ได้มีการแสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิด เช่น เกย์ เลสเบียน เป็นต้น ทำให้เกิดข้อสงสัยและปัญหาในการตีความในการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ

1.3 บทบัญญัติการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศของประเทศไทยไม่ได้มีการแบ่งประเภทและให้คำจำกัดความนิยามความหมายของแต่ละการกระทำอันถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศไว้อย่างชัดเจน มีแต่เพียงกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” ไว้เท่านั้น ในขณะที่กฎหมายความเท่าเทียมทางเพศของต่างประเทศอื่นได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้มีการแบ่งแยกการกระทำอันถือเป็นการเลือกปฏิบัติและกำหนดนิยามความหมายของการกระทำนั้นๆ ไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นความหมายของการเลือกปฏิบัติทางตรง การเลือกปฏิบัติทางอ้อม การล่วงละเมิด และการคุกคามทางเพศ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นส่วนใหญ่ของ

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกว่า การนำคำว่า อัตลักษณ์ทางเพศ และวิถีทางเพศหรือรสนิยมทางเพศ มาใช้เพื่อสื่อแสดงความหมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ย่อมทำให้สื่อความหมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศได้อย่างครอบคลุมและชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นคำที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council--UNHRC) รับรองให้มีการนำมาใช้บังคับ นอกจากนี้การบังคับใช้คำดังกล่าวยังสอดคล้องตามหลักการ Yogyakarta Principles (The Yogyakarta Principles) ซึ่งถือเป็นแนวทางปฏิบัติตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ ที่เน้นการสร้างการเข้าใจตามหลักการ SOGIES (Sexual Orientation, Gender Identity, Gender Expression and Biology Sex) อันมีความหมายว่า วิถีทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ การแสดงออกทางเพศ และเพศสรีระ

2. ผลการวิเคราะห์ปัญหาข้อยกเว้นของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มาตรา 17 วรรคสอง พบว่า

ข้อยกเว้นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศในเรื่องการปฏิบัติตามหลักการศาสนาและความมั่นคง ยังมีความหมายกว้างเกินสมควร ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายในการอ้างข้อยกเว้นเพื่อเป็นเหตุในการเลือกปฏิบัติ และเปิดโอกาสให้เกิดปัญหาด้านการตีความ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศได้ กล่าวคือ การใช้คำว่า “การปฏิบัติตามหลักการทางศาสนา” ไม่อาจระบุถึงการกระทำอันถือเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ต้องอาศัยการตีความจากดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ซึ่งมีความรู้ ประสบการณ์ ความ

เชี่ยวชาญ และทัศนคติที่แตกต่างกัน ส่วนการใช้คำว่า “เพื่อความมั่นคงของประเทศ” เป็นคำที่กว้างเกินสมควร ไม่ได้ระบุชัดเจนถึงการกระทำด้านใดที่ถือเป็นการกระทำเพื่อความมั่นคงของประเทศให้ชัดเจน จึงเป็นช่องทางให้รัฐสามารถใช้อำนาจใดๆ ได้ตามอำเภอใจ อันอาจกระทบต่อการเลือกปฏิบัติทางเพศได้อีกทั้งข้อยกเว้นดังกล่าวยังขัดต่อหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ซึ่งคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบซึ่งได้มีข้อเสนอแนะต่อประเทศไทยให้ส่งเสริมการเคารพความแตกต่างเพื่อนำไปสู่การขจัดอคติและการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงอันเนื่องมาจากชาติพันธุ์ ศาสนา สถานะทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพศวิถี เพศสภาพ ลักษณะทางเพศ อาชีพ หรือสถานะทางกฎหมาย รัฐบาลไทยต้องตระหนักและแก้ไขภาพรวมและการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานของรัฐและที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดบริการทางสังคม

ในขณะเดียวกันกฎหมายเกี่ยวกับความเท่าเทียมระหว่างเพศของต่างประเทศ อันได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) พบว่า ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นเกี่ยวกับกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศไว้ ส่วนกฎหมายความเท่าเทียมทางเพศของสหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลียนั้นมีบทกำหนดข้อยกเว้นการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติไว้อย่างละเอียดแยกย่อยเป็นรายมาตราในด้านความมั่นคงของชาติ ข้อจำกัดด้านอายุ อาชีพ ศาสนา การจ้างงาน เป็นต้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นส่วนใหญ่ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นช่องว่างของกฎหมายที่อาจทำให้เกิดการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศอันถือเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยความเป็น

ธรรมตามข้อยกเว้นของกฎหมายได้ และยังเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการได้รับการรับรองคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติอันอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเพศในสังคมได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติข้อยกเว้นการเลือกปฏิบัติดังกล่าวยังขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ที่รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศต่อบุคคลทั้งจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเองและจากเอกชน

3. ผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มาตรา 18 พบว่า

กรณีผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มาตรา 18 เปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับความเท่าเทียมระหว่างเพศของต่างประเทศ อันได้แก่ราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) พบว่า สิทธิในการดำเนินคดีโดยการยื่นคำร้องหรือฟ้องคดีของผู้ถูกเลือกปฏิบัติตามกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยกับของต่างประเทศมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ การยื่นคำร้องหรือฟ้องคดีกรณีถูกเลือกปฏิบัติระหว่างเพศนั้นเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ถูกเลือกปฏิบัติ หน่วยงานหรือบุคคลอื่นผู้พบเห็นการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติไม่อาจนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากผู้ถูกเลือกปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย พบว่า ผู้ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ระหว่างเพศส่วนใหญ่มักอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับบุคคลผู้กระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อตน เช่น นายจ้าง-ลูกจ้าง ครูอาจารย์-นักเรียน เป็นต้น ซึ่งการร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศโดยตรง อาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวัน การศึกษา หน้าที่การงาน หรือรายได้ของผู้ถูกเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ถูกเลือกปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่กล้าที่จะร้องเรียนด้วยตนเอง อีกทั้งในกรณีที่อาจเกิดการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศขึ้นแล้ว แต่ไม่มีผู้เสียหายโดยตรง เช่น กรณีบริษัทประกาศรับสมัครงานเฉพาะผู้ชาย กรณีโรงเรียนประกาศรับสมัครเฉพาะนักเรียนชาย และนักเรียนหญิงเท่านั้น ไม่รับนักเรียนที่มีความหลากหลายทางเพศเข้าศึกษาในโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งประกาศดังกล่าวแม้จะยังไม่มีผู้เสียหายจากการเข้ารับสมัครงาน หรือสมัครเรียนก็ตาม แต่ด้วยข้อความดังกล่าวย่อมสื่อแสดงถึงการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศแล้ว หากไม่มีผู้เสียหายมายื่นคำร้อง คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศก็อาจหดยกเอาการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศดังกล่าวขึ้นพิจารณาเองได้ ทำให้ไม่อาจสร้างบรรทัดฐานในสังคมเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างเพศในสังคมได้ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมระหว่างเพศที่พบเห็นการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศเข้าร้องเรียนโดยตรงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้คำร้องเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ มีจำนวนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น โดยตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ ในปี พ.ศ. 2558 จนถึง พ.ศ.

2565 พบว่า มีจำนวนคำร้องทั้งสิ้นเพียง 60 กว่าคำร้องเท่านั้น

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่กฎหมายรับรองหรือมีการขึ้นทะเบียนไว้กับทางราชการสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศได้ หรือเปิดโอกาสให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศสามารถหยิบยกการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศขึ้นพิจารณาเองได้ เนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศควรเป็นปัญหาที่คนในสังคมต้องช่วยกันแก้ไขและสอดส่องดูแล ซึ่งบางกรณีหากปล่อยไว้หรือนิ่งเฉยอาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างมากขึ้น การจัดตั้งองค์กรร่วมกันในหน่วยงานหรือองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการร้องเรียนแทนผู้เสียหายที่อาจได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยตัวตนและไม่กล้าร้องเรียนอาจช่วยแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำทางเพศในสังคมได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ในการร้องเรียนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

4. ผลการวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มาตรา 34 และมาตรา 35 พบว่า

บทกำหนดความผิดของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มาตรา 34 และมาตรา 35 ที่มีการกำหนดโทษปรับหรือจำคุกทางอาญาในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ และพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่ให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในการให้ข้อเท็จจริง การออกคำสั่งเรียกตามมาตรา 22 วรรคสอง ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แต่กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอน กระบวนการ และระยะ

เวลาที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่ง จึงทำให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจดังกล่าวโดยไม่มีเงื่อนไข ไม่สามารถอ้างเหตุจำเป็นอันสมควรแก่การยกเว้นได้ และไม่มีกำหนดจำนวนครั้งของการถูกเรียกให้ปฏิบัติ โดยผู้มีอำนาจสามารถออกคำสั่งตามที่กฎหมายให้อำนาจได้ตลอด ไม่มีขอบเขตจำกัดไว้ หากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนด นอกจากนี้ตามมาตรา 23 ยังกำหนดให้กรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติ อนุกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญ่อีกด้วย ซึ่งการกำหนดโทษทางอาญา และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานดังกล่าว เป็นการให้อำนาจโดยไม่ได้กำหนดขอบเขตให้ชัดเจน ซึ่งอาจทำให้ผู้ถูกร้องเรียน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องถูกละเมิดสิทธิเกินสมควรได้ อีกทั้งบทกำหนดโทษดังกล่าวถือว่ามีความผิดที่รุนแรงกว่าการกระทำการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามกฎหมายนี้ที่ไม่ถือว่ามีความผิดและต้องได้รับโทษทางอาญาแต่อย่างใด และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ตามกฎหมายฉบับนี้ที่มุ่งส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศในสังคมมากกว่าการนำตัวบุคคลที่กระทำการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศมาลงโทษ

กรณีดังกล่าวมีความแตกต่างจากกฎหมายเกี่ยวกับความเท่าเทียมระหว่างเพศของต่างประเทศอันได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน สหราชอาณาจักรเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายของต่างประเทศส่วนใหญ่มีบทกำหนดความผิดเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายเป็นตัวเงิน โดยไม่มีบทลงโทษทางอาญา หรือมีบทลงโทษทางอาญาเพียงเฉพาะบางกรณีเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นส่วนใหญ่ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกว่า ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดโทษจำคุกทางอาญา เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ

ความเท่าเทียมระหว่างเพศมุ่งปรับทัศนคติของคนในสังคมมากกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด จึงไม่ควรมีการกำหนดโทษจำคุกทางอาญา แต่ควรใช้เพียงโทษปรับเพื่อให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ และมุ่งเน้นการสร้างการยอมรับและจิตสำนึกของคนในสังคมมิให้กระทำการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมากกว่ามุ่งเน้นการลงโทษจำคุกทางอาญา

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องนี้มีประเด็นที่น่าสนใจในการนำมาอภิปรายผลตามประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1. การตีความความหมายของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ.2558 มาตรา 3 โดยเฉพาะการใช้คำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” ในพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ.2558 นั้นขัดหรือแย้งกับหลักการเลือกปฏิบัติตามหลักสากลไม่อาจสื่อความหมายได้อย่างชัดเจน อีกทั้งความหมายของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศยังไม่อาจคุ้มครองกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศให้ได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติได้ครอบคลุมทุกกลุ่ม เพราะการใช้คำว่า “บุคคลที่มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” เพื่อหมายความถึงบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศนั้น ยังไม่อาจคุ้มครองครอบคลุมถึงบุคคลที่มีการแสดงออกที่ไม่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด แต่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศที่แตกต่างจากเพศกำเนิด ดังเช่น กลุ่มหญิงรักหญิง หรือชายรักชาย ที่ยังมีการแสดงออกไม่แตกต่างจากเพศกำเนิด เป็นต้น นอกจากนี้ยังตามมาตรา 3 ก็มีได้บัญญัติความหมายของการเลือกปฏิบัติทางตรง และการเลือกปฏิบัติทางอ้อมว่ามีความหมายเช่นไรความหมายดังกล่าวจึงยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้ต้องมีการตีความในหลายกรณีว่าตรงกับความหมายของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศหรือไม่

ดังนั้น บทนิยามความหมายของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศจึงควรได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักสากล กฎหมายของต่างประเทศ และความเห็นส่วนใหญ่ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าวข้างต้น

2. ข้อยกเว้นของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศโดยเฉพาะ เรื่องการปฏิบัติตามหลักการศาสนาและความมั่นคง ตามมาตรา 17 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 นั้นยังมีความหมายกว้างเกินไปสมควร ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย และเปิดโอกาสให้เกิดปัญหาด้านการตีความ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นในการแก้ไขข้อยกเว้นดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล กฎหมายของต่างประเทศ และความเห็นส่วนใหญ่ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

3. ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ถูกเลือกปฏิบัติเท่านั้นดังเช่นกฎหมายของต่างประเทศ โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร้องเรียนโดยตรงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศได้ ผู้ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศส่วนใหญ่มักอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับบุคคลกระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติ ต่อตน ซึ่งการร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศโดยตรงอาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตามประเทศไทยเพิ่งจะมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความเท่าเทียมระหว่างเพศได้ไม่นาน กฎหมายฉบับนี้ยังไม่เป็นที่รู้จักของคนทั่วไป หากมีการเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นมีส่วนร่วมในการสอดส่องและร้องเรียนการกระทำการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ย่อม

ยกระดับความเท่าเทียมระหว่างเพศในสังคมได้ สอดคล้องกับความเห็นส่วนใหญ่ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เห็นควรให้มีหน่วยงานอื่นมี ส่วนร่วมในการยื่นคำร้องในกรณีพบเห็นการกระทำอัน เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ

4. การกำหนดบทลงโทษ ตามมาตรา 34 และ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่าง เพศ พ.ศ. 2558 โดยการกำหนดโทษทางอาญานั้นมี อัตราโทษจำคุกตามมาตราดังกล่าวถือว่าอัตราโทษ รุนแรงกว่าการกระทำการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ระหว่างเพศที่ไม่ถือว่ามีความผิดที่จะต้องได้รับโทษ อาญาตามกฎหมายนี้แต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นการ ขัดต่อเจตนารมณ์ตามกฎหมายฉบับนี้ที่มุ่งส่งเสริม ความเท่าเทียมระหว่างเพศในสังคมมากกว่าการนำตัว บุคคลที่กระทำการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่าง เพศมาลงโทษ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ทรง คุณวุฒิและกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศของ ต่างประเทศที่เน้นการลงโทษโดยตัวเงิน มิใช่การลงโทษ ทางอาญา

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางการ ปรับปรุงแก้ไขพัฒนาพระราชบัญญัติความเท่าเทียม ระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ดังต่อไปนี้

1. ในส่วนของบทนิยามตามมาตรา 3 เห็นควรให้ มีการแก้ไขคำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ระหว่างเพศ” เป็นการใช้คำว่า “การเลือกปฏิบัติด้วย เหตุแห่งเพศ” แทนที่ ย่อมทำให้เกิดความหมายที่ ชัดเจนยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักการเลือกปฏิบัติ สากลแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่ง สหประชาชาติที่ว่า การเลือกปฏิบัติถือเป็นการกระทำที่ ต้องห้ามมิให้กระทำ ไม่อาจมีการเลือกปฏิบัติที่เป็น

ธรรม หรือการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้

อีกทั้งควรเพิ่มเติมคำว่า “อัตลักษณ์ทางเพศ และ วิถีทางเพศ” เข้าไปในความหมายของการเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งเพศ เพื่อให้การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่ง เพศครอบคลุมถึงบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศได้ ทุกกลุ่มอย่างแท้จริง และเพิ่มเติมนิยามความหมายของ คำว่า “อัตลักษณ์ทางเพศ” “วิถีทางเพศ” “การเลือก ปฏิบัติระหว่างเพศทางตรง” และ “การเลือกปฏิบัติ ระหว่างเพศทางอ้อม” ไว้เป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ หากมีการแก้ไขถ้อยคำว่า “การเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” เป็นคำว่า “ การเลือก ปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ” แล้ว สมควรที่จะแก้ไขถ้อยคำ ดังกล่าวให้สอดคล้องกันทั้งพระราชบัญญัติความ เท่าเทียมระหว่างเพศในมาตรา 3, มาตรา 13 ถึงมาตรา 21, มาตรา 24, มาตรา 30 และมาตรา 33 ด้วย

2. ยกเลิกข้อยกเว้นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็น ธรรมระหว่างเพศเกี่ยวกับ “การปฏิบัติตามหลักการ ศาสนาและความมั่นคง” ตามมาตรา 17 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างเพศได้อย่างแท้จริง

3. เปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการ รับรองจากภาครัฐที่พบเห็นการกระทำในลักษณะที่ เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมีสิทธิยื่นคำร้อง ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็น ธรรมระหว่างเพศได้ตามมาตรา 18

4. กำหนดบทลงโทษเฉพาะโทษปรับเท่านั้น โดย การนำอัตราโทษจำคุกทางอาญาตามมาตรา 34 และ มาตรา 35 ออก

ดังนั้น หากพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่าง เพศ พ.ศ. 2558 ได้รับการปรับปรุงพัฒนาย่อมทำให้ กฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองบุคคลที่ ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศได้อย่างแท้จริง

References

- Anuntawun, A. (2020). *Human rights*. Poom Printing. [In Thai]
- Hongsiri, R. (2000). Unfair discrimination and state measures that do not unjust discrimination against a person. *Constitutional Court Journal*, 2(6), 19-36. [In Thai]
- Office of the National Human Rights Commission of Thailand. (2008). *Convention on the elimination of all forms of discrimination against women (CEDAW) optional protocol to the convention on the elimination of all forms of discrimination against women*. Author. [In Thai]
- Office of the National Human Rights Commission of Thailand. (2009). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Author. [In Thai]
- Suksri, S. (2021). *A study on the enforcement of the Gender Equality Act B.E. 2558 to evaluation of the outcomes of the Act*. King Prajadhipok's Institute. [In Thai]
- Uwanno, B. (1995). *Public law volume 1: The evaluation and identity of public law in through the ages* (3rd ed.). Nititham. [In Thai]
- Vanaspong, C., & Kaewsri, P. (2020). *Assessment Report: Implementation of the Gender Equality Act B.E. 2558 (2015)*. United Nations Development Programme. [In Thai]