



สถาบันพระปกเกล้า

การศึกษา  
การบังคับใช้พระราชบัญญัติ

# ความเท่าเทียม ระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของกฎหมาย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาวตรี สุขศรี



สถาบันพระปกเกล้า

การศึกษา  
การบังคับใช้พระราชบัญญัติ

# ความเท่าเทียม ระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของกฎหมาย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาวตรี สุขศรี

การศึกษาการบังคับใช้

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาวตรี สุขศรี

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

สาวตรี สุขศรี.

การศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย.--กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564

267 หน้า

1. เพศกับกฎหมาย. 2. ความเสมอภาคทางเพศ. 3. การเลือกปฏิบัติทางเพศ --  
กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ I. ชื่อเรื่อง.

346.013

ISBN : 978-616-476-231-2

รหัสสิ่งพิมพ์ของสถาบันพระปกเกล้า สสว. 64-61-200.0

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ 978-616-476-231-2

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2564

จำนวนพิมพ์ 200 เล่ม

ประสานงาน กันธิรัตน์ ลาเทศ

จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

<http://www.kpi.ac.th>

พิมพ์ที่ บริษัท กู๊ดเฮด พรินท์ติ้ง แอนด์ แพคเกจจิ้ง กรุ๊ป จำกัด

6/1 ซ.เสรีไทย 58 แขวงมีนบุรี เขตมีนบุรี กทม. 10510




## คำนำ สภานับพระปกเกล้า

แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชาย เพศหญิง และบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับทั้งในระดับสากล โดยประเทศไทย ได้มีการตราพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ขึ้นบังคับใช้ โดยถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการสร้างสังคมแห่งความเท่าเทียมที่สำคัญยิ่ง และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 บัญญัติให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย มีหน้าที่ต้องตรวจสอบความจำเป็นและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย อีกทั้งต่อมายังมีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้นเพื่อกำหนดเงื่อนไขแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เช่นนี้ การประเมินประสิทธิผล รวมทั้งผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายนี้ จากมุมมองของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ หรือจากหน่วยงาน และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเสมอภาคเท่าเทียมในทางเพศ จึงเป็นสิ่งที่สมควรสนับสนุนอย่างยิ่ง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

สถาบันพระปกเกล้า จึงจัดให้มีการศึกษา เรื่อง “การศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ภายใต้โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ศึกษาวิจัยโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาวตรี สุขศรี มุ่งศึกษาเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการตีความ และการนำพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้ผ่านกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ โดยสถาบันพระปกเกล้า หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาวินิจฉัยฉบับนี้ จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในการนำไปประกอบการพิจารณาเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป



ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า



## คำนำ ผู้เขียน

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้วันที่ 9 กันยายน 2558 กฎหมายฉบับนี้นับเป็นเครื่องมือทางกฎหมายชิ้นแรกของประเทศไทยในอันที่จะทำให้แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชาย เพศหญิง และบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งยังมีเป้าหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศด้วย ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องนี้ได้รับการยอมรับทั้งในระดับสากลและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ผ่านมาทั้งก่อนและหลังการมีผลบังคับใช้ด้วยความคาดหวังให้สิทธิในเรื่องนี้ได้รับการเคารพอย่างแท้จริง ทั้งจากบุคคลากรภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งประชาชนทั่วไป ทุกภาคส่วนในสังคมจึงต่างเฝ้าจับตาและติดตามทั้งเนื้อหาสาระของบทบัญญัติ การตีความและการนำไปปรับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นไปจนถึงผลกระทบและอิทธิพลที่กฎหมายฉบับนี้มีต่อการกำหนดนโยบาย กฎหมายลำดับรอง และมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถ้านับระยะเวลาตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ถูกใช้บังคับกับประชาชนมานานกว่า 5 ปีแล้ว จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะได้มีการศึกษาอย่างจริงจังว่าบทบัญญัติดังกล่าวสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ หรือหากพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างการดำเนินการต่าง ๆ ตามกลไกที่กำหนดไว้ในกฎหมายเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่ที่ประชาชนและหน่วยงานผู้บังคับใช้ต้องแบกรับแล้วมีความคุ้มค่าหรือไม่

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เพียงใด และในที่สุดแล้วด้วยบริบทของสังคม ทักษะคน ความรับรู้ของผู้คน ในประเด็นเหล่านี้ที่เปลี่ยนแปลงไปจากปี พ.ศ. 2558 กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีความจำเป็นหรือเพียงพอหรือไม่ที่จะทำให้คุณค่าของความเท่าเทียมกันระหว่างเพศได้รับความเคารพในประเทศไทยอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 บัญญัติให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความจำเป็นและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ประกอบกับสถาบันพระปกเกล้าได้เล็งเห็นและให้ความสำคัญกับการศึกษาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ทำให้ผู้วิจัยได้รับโอกาสในการทำงานศึกษาดังกล่าวภายใต้ “โครงการการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” หัวใจของรายงานฉบับนี้คือ ส่วนที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาทั้งในแง่ของตัวบทบัญญัติเอง และในแง่ของการบังคับใช้ซึ่งนอกจากจะอาศัยการวิเคราะห์ตามทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายแล้ว ผู้วิจัยยังได้นำความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาประกอบด้วยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมาย ภาคประชาสังคมผู้ขับเคลื่อนประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศ นักวิชาการด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ไปจนถึงประชาชนผู้เคยถูกเลือกปฏิบัติและใช้กลไกตามกฎหมายนี้ร้องเข้ามาเพื่อขอรับความเป็นธรรม ทั้งนี้ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และประสิทธิภาพการบังคับใช้ในส่วนท้ายสุดของงานวิจัย

ผู้วิจัยขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้าที่ริเริ่มและให้ทุนวิจัยแก่โครงการศึกษากฎหมายหลาย ๆ ฉบับเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศฉบับนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานศึกษาวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ได้ไม่มากนักน้อยต่อการพัฒนากฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศต่อไปในอนาคต

สาวตรี สุขศรี

29 พฤศจิกายน 2564



## บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มีเป้าหมายในการให้ความคุ้มครองแก่เพศหญิง เพศชาย รวมทั้งบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศให้สามารถดำรงสถานะของตนอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเท่าเทียม เสมอหน้ากัน อีกทั้งยังต้องการเปิดช่องทางที่สะดวกและรวดเร็วเพื่อร้องขอความเป็นธรรมให้กับผู้ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งเพศ กฎหมายสร้างกลไกไว้สามส่วน คือ **คณะกรรมการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ (สทพ.)** ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติมีอำนาจวางนโยบาย และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในระดับโครงสร้าง **คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.)** มีอำนาจในการพิจารณาชี้ขาดคำร้องว่ามีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นหรือไม่ และกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ที่นอกจากมีไว้เพื่อจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้กับผู้ถูกเลือกปฏิบัติแล้วยังใช้สนับสนุนกิจกรรมเพื่อการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศด้วย โดยมีกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานผู้บังคับใช้และประสานงานระหว่างสามกลไก หากนับจากวันที่ 9 กันยายน 2558 ซึ่งเป็นวันที่มีผลใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

มีอายุการบังคับใช้มานานกว่า 5 ปีแล้ว จึงสมควรได้รับการพิจารณาว่ากลไกต่าง ๆ ดังกล่าวช่วยลดการเลือกปฏิบัติและสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศได้จริงหรือไม่ โดยจากการศึกษาข้อมูล สถานการณ์ สถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อคิดเห็นจากผู้บังคับใช้ องค์กรภาคประชาสังคม ผู้เสียหายที่ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. รวมทั้งนักวิชาการด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน พบว่ากฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในประเด็นความเสมอภาคในสังคมไทยได้อย่างมีนัยสำคัญ การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศยังคงดำรงอยู่แต่ซับซ้อนขึ้น กฎ ระเบียบของภาครัฐยังเป็นตัวการสำคัญในการเลือกปฏิบัติ ในขณะที่ไม่มีคำสั่งหรือนโยบายที่ชัดเจนโดยคณะกรรมการระดับชาติให้ต้องปรับปรุงแก้ไข การรับรู้ถึงกฎหมายรวมทั้งการเข้าถึงสิทธิยังอยู่ในแวดวงจำกัด ขั้บเน้นไปที่ภาครัฐด้วยกันหรือองค์กรเอกชนที่อยู่ในเครือข่ายมากกว่ากับประชาชนในวงกว้าง และการวินิจฉัยคำร้องยังล่าช้าและทำงานเชิงรับมากเกินไป อย่างไรก็ตาม ทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันว่ากฎหมายฉบับนี้ยังจำเป็น แม้จะไม่เพียงพอ และมีหลายมาตราควรต้องถูกแก้ไข จำเป็นในขณะนี้ หมายรวมทั้งในแง่ของการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อยืนยันว่าการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศในประเทศไทยเป็นสิ่งต้องห้ามแล้ว ในแง่ของการเยียวยาความเสียหายให้กับเหยื่อผู้ถูกเลือกปฏิบัติ และในแง่ของการเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อนำไปสู่นโยบาย กฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ ที่ครอบคลุมมิติในเรื่องนี้ให้มากขึ้นในอนาคต



## Abstract

The Gender Equality Act 2015 aims to provide protection for woman, man, as well as LGBT individual so that they can maintain their status in Thai society on an equal footing. It also provides a quick and easy way to seek justice for victims of gender discrimination. The law establishes three mechanisms: “Committee for the Promotion of Gender Equality” (in brief “Committee for PGE”), which is a national committee with the power to formulate policies and solving various problems at the structural level; the “Committee on the Determination of the Unfair Gender Discrimination” (in brief “Committee on DUGD”) which has the power to consider discrimination complaints; and the “Promotion of Gender Equality Fund” for compensating the damages to the discriminated person and also supporting for activities to promote gender equality. Department of Women’s Affairs and Family Development of The Ministry of Social

Development and Human Security is responsible for enforcement and coordination between these three mechanisms.

It is more than 5 years since the effective date of law enforcement of this act on September 9th 2015, such mechanisms should be considered of its effectiveness on reduction of discrimination and enhancement of gender equality. Based on research, data, situations, relevant statistics and opinions from enforcers, civil society organizations, victims submitted a petition to the Committee for PGE, including legal and human rights scholars, it has been found that this law has not affected any significant change on the issue of equality in Thai society. Gender discrimination has continued in more complicated way. State regulations are also a major contributor to discrimination, while there is no clear directive or policy by the national committees to be revised. Awareness of the law and access to rights remain limited. Moreover, the decision of the petition is delayed and overly passive. However, all parties agree that this law is necessary beside its insufficiency on effectiveness and requirement to the revision in terms of confirmation to prohibition of gender discrimination in Thailand, in terms of reparation for victims of discrimination and in terms of being a starting point for bringing policies, laws and other measures covering more dimensions in this matter in the future.



# สารบัญ

คำนำสถาบันพระปกเกล้า	III
คำนำผู้เขียน	V
บทคัดย่อ	VII
Abstract	IX
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>2</b>
1. ที่มาและความสำคัญ	2
2. วัตถุประสงค์การศึกษา	4
3. ขอบเขตและวิธีการศึกษา	6
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
<b>บทที่ 2 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558</b>	<b>8</b>
1. เหตุแห่งการประเมนผลสัมฤทธิ์	8
2. รายชื่อกฎที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมนผลสัมฤทธิ์	10
<b>บทที่ 3 การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย</b>	<b>12</b>
1. วัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย	12
2. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	13
2.1 การกำหนดให้มีคณะกรรมการสองชุด	14
2.1.1 คณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (สทพ.)	14
2.1.2 คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.)	14



## สารบัญ

2.2	กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว	16
2.3	กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ	18
3.	บทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการหรืองดเว้น กระทำการ	19
4.	ความจำเป็นและความสอดคล้องของกฎหมายกับ สภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชน	21
4.1	ข้อเท็จจริงและสถานการณ์ด้านสิทธิสตรีก่อนและหลัง บังคับใช้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ	21
4.2	ข้อเท็จจริงและสถานการณ์สิทธิของกลุ่มผู้มี ความหลากหลายทางเพศก่อนและหลังบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ	30
4.3	ข้อสังเกตและความคิดเห็นต่อการบังคับใช้และ ความจำเป็นของ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ	40
5.	ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมาย	45
5.1	นโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ น่าจะได้รับ การปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักความเท่าเทียม ระหว่างเพศมากขึ้น	46
5.2	การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ถูกกำหนดให้เป็นเรื่องต้องห้ามตามกฎหมาย	49
5.3	ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งเพศมีช่องทางร้องเรียน และได้รับ การช่วยเหลือเยียวยาโดยตรงจากรัฐ	51



## สารบัญ

5.4	การรณรงค์ให้ความรู้ในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศและการห้ามเลือกปฏิบัติ ไม่ได้เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนเพียงลำพังของภาคประชาสังคมอีกต่อไป	52
6.	กฎหมายก่อให้เกิดผล (ตามที่กำหนดในแบบประเมิน)	53
6.1	ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม	54
6.2	เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล และพันธกรณีระหว่างประเทศ	55
7.	สถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย	61
8.	ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย	65
8.1	คณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (สทพ.)	65
8.2	คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ (วลพ.)	69
8.3	กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ	81
8.4	บทบาท การดำเนินงาน และสภาพปัญหาของกรมกิจการสตรีฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่	87
<b>บทที่ 4</b>	<b>การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย</b>	<b>89</b>
1.	ความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงของกฎหมายกับกฎหมายฉบับอื่น	89
2.	การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมาย	90



## สารบัญ

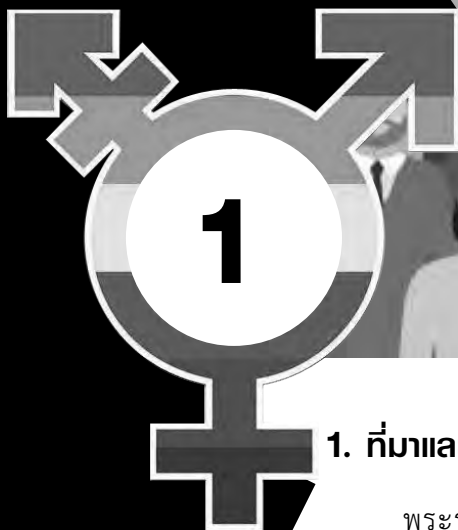
3. ความเหมาะสมของการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ	91
ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมาย	
3.1 ระบบคณะกรรมการ	92
3.2 บทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ	93
3.3 โทษอาญาสำหรับการกระทำความผิด	95
<b>บทที่ 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย</b>	<b>102</b>
1. การรับฟังความคิดเห็น	102
2. สิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไป ตามกฎหมาย	105
2.1 อนุบัญญัติ และการดำเนินการที่อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ	105
2.2 การดำเนินการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติตามและบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย	107
3. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	108
3.1 มีการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่	108
3.2 การบังคับใช้ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายของกฎหมาย หรือไม่	109
3.3 ภาระของประชาชน และต้นทุนของรัฐที่เกิดจาก การปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย	112
3.4 ผลที่ไม่ได้คาดคิด หรือไม่พึงประสงค์จาก การบังคับใช้กฎหมาย	116



## สารบัญ

4. ความคุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบระหว่างประโยชน์ที่ได้รับ กับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย	118
5. ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย	121
6. ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้ กฎหมาย	143
7. ตารางสรุปประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติ ความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558	150
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>168</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>178</b>
ภาคผนวก 1 สรุปความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์	178
ภาคผนวก 2 รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ และแนวคำถามสัมภาษณ์	215
ภาคผนวก 3 จำนวนคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. จำแนกตามปี/เพศ/การรับพิจารณา	227
ภาคผนวก 4 สรุปผลการติดตามการดำเนินงานตามประกาศ เจตนารมณ์	239
ภาคผนวก 5 จำนวนคำร้องที่สมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย ให้ความช่วยเหลือ	251





## 1. ที่มาและความสำคัญ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลบังคับใช้วันที่ 9 กันยายน 2558 นับเป็นเครื่องมือทางกฎหมายชิ้นแรกของประเทศไทยในอันที่จะทำให้แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชาย เพศหญิง และบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับทั้งในระดับสากล และถูกรับรองไว้ใน



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น และทำให้ความเสมอภาคในประเด็นนี้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ ด้วยความคาดหวังให้สิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องนี้ได้รับการเคารพอย่างแท้จริงทั้งจากบุคคลากรภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งประชาชนทั่วไป ที่ผ่านมามาก่อนและหลังกฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับ ทุกภาคส่วนในสังคมจึงเฝ้าจับตาและติดตามทั้งเนื้อหาสาระของบทบัญญัติ การตีความและการนำไปปรับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้น ไปจนถึงผลกระทบและอิทธิพลที่กฎหมายฉบับนี้มีต่อการกำหนดนโยบาย กฎหมายลำดับรอง และมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวพันมาโดยตลอด ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการจัดวงเสวนาหลายต่อหลายครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนทัศนะปัญหา ข้อติดขัดในการนำกฎหมายมาบังคับใช้ หรือความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อกฎหมายฉบับนี้ มีรายงานวิจัยและงานศึกษาผลกระทบของกฎหมายฉบับนี้ในมิติทางสังคมหลากหลายฉบับ รวมทั้งมีการรวบรวมสถิติข้อร้องเรียนว่าด้วยการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศจากหลากหลายสำนัก อย่างไรก็ตาม เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ที่มีผลจนถึงปี พ.ศ. 2564 กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับมานานกว่า 5 ปีแล้ว แต่ยังไม่มีการศึกษาบทบัญญัติดังกล่าวในแง่มุมของสัดส่วนการบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในตัวกฎหมาย ความคุ้มค่าของการใช้กลไกและมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่ที่ประชาชนรวมทั้งหน่วยงานผู้บังคับใช้ต้องแบกรับ ไปจนถึงผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ในลักษณะของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจงเลย ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้น สามารถบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ในเรื่องนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปแล้วจากเมื่อปี พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 บัญญัติให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบความจำเป็น และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย อีกทั้งต่อมายังมีการตราพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้นเพื่อกำหนดเงื่อนไขแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วย โครงการศึกษาพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ในครั้งนี้ จึงนอกจากศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้ในประเด็นต่าง ๆ อย่างรอบด้านแล้ว ยังจะได้พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ และทำการประเมินผลโดยอาศัยแนวทาง หัวข้อ และประเด็นต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังกล่าวด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นมาตรฐาน และสามารถให้นำเสนอเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ต่อหน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษา มีดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการตีความ และการนำ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้ ผ่านกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ อาทิ โดยคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (สทพ.) คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.) หรือหน่วยงานรัฐผู้เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้อย่างกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

2.2 เพื่อศึกษาประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ รวมทั้งผลกระทบอื่น ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมจากการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตาม พ.ร.บ. ความเท่าเทียมระหว่างเพศฯ และกฎหมายลำดับรอง ทั้งนี้ จากมุมมองของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ หรือจากหน่วยงาน และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ความเสมอภาคเท่าเทียมในทางเพศ

2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพของกลไก หรือมาตรการ ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศ และการป้องกันไม่ให้เกิดการเลือก ปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศที่ใช้อยู่ในประเทศไทยกับที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ

2.4 เพื่อศึกษาแนวความเห็นทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับประเด็นการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ และการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ

2.5 เพื่อนำข้อมูล องค์ความรู้ ข้อเท็จจริง รวมทั้งข้อคิดเห็นที่ได้มา ประเมินความสัมฤทธิ์ผลของการบังคับใช้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมระหว่างเพศฯ และกฎหมายลำดับรองในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลสัมฤทธิ์ของ การบังคับใช้ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนี้ ความคุ้มค่ากับ ภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งกับรัฐและประชาชน ผลกระทบอื่น ๆ อันอาจ สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน รวมทั้งความจำเป็นของกฎหมายและ ความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยอาศัยแนวทาง ข้อหัว และประเด็นการประเมินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ในการ จัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

### 3. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

3.1 ศึกษาและจัดระบบข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากตำราวิชาการ รายงานวิจัย เอกสารประกอบและบทสรุปการสัมมนา รายงานการประชุม สถิติข้อร้องเรียน รวมทั้งบทความวิชาการที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศฯ และประกาศฉบับต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งในภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

3.2 ในการศึกษาและประเมินผลสัมฤทธิ์ของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ครั้งนี้ นอกเหนือจากการศึกษาเอกสารและงานเขียนในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ยังศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อนำความเห็นและมุมมองของผู้มีประสบการณ์มาประกอบข้อเท็จจริงในประเด็นต่าง ๆ ด้วย ซึ่งได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลทั้งสิ้น 28 คน โดยแบ่งแยกแนวคำถามออกเป็น 4 ชุด สำหรับบุคคล 4 กลุ่มด้วยกัน

- ๑ กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งมีทั้งในระดับของคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ และระดับของผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย
- ๑ กลุ่มนักวิชาการด้านกฎหมาย หรือสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียม
- ๑ กลุ่มผู้ทำงานภาคประชาสังคม นักกิจกรรม หรือนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิและความเท่าเทียม และ
- ๑ กลุ่มผู้ได้รับความเสียหาย และเคยร้องเรียนมาตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

3.3 รวบรวมและศึกษาสถิติข้อร้องเรียน และผลการแก้ไขปัญหา อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ แนวทางและวิธีการทำงาน รวมทั้งอุปสรรคปัญหาที่พบจากกระบวนการ รับเรื่องร้องเรียน และการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนดังกล่าว

#### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติความเท่าเทียมทางเพศ พ.ศ. 2558 ซึ่งอาศัยแนวทาง หัวข้อ และประเด็นการประเมินตามที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

“

สำหรับประชาชนและรัฐ  
ที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว  
ผู้ศึกษาก็เห็นว่าเป็นเรื่องคุ้มค่าอยู่ที่  
และการมีอยู่และบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้  
ยังเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นเท่านั้น

”

ข้อมูลเบื้องต้น  
เกี่ยวกับ  
พระราชบัญญัติ  
ความเท่าเทียม  
ระหว่างเพศ  
พ.ศ. 2558



## 1. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 (ต่อไปในรายงานฉบับนี้จะใช้คำว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 18 ก หน้า 17 วันศุกร์ที่ 13 มีนาคม 2558 โดยกำหนดให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงเริ่มมีผลใช้บังคับ

เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2558 โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ต่อไปในรายงานฉบับนี้จะใช้คำว่า กระทรวงพัฒนาสังคมฯ) เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ ทั้งมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งออกระเบียบหรือประกาศ โดยมีกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (ต่อไปในรายงานฉบับนี้จะใช้คำว่า กรมกิจการสตรีฯ) เป็นหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย

กล่าวได้ว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นเครื่องมือทางกฎหมายชิ้นแรกของประเทศไทยที่ว่าด้วยการสร้างมาตรการและกลไกเพื่อคุ้มครองผู้ถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอันมีสาเหตุมาจากเรื่องทางเพศ ยังผลให้ประชาชน นักวิชาการ และหน่วยงานภาคประชาสังคมเฝ้าติดตามกฎหมายฉบับนี้มาโดยตลอด นับตั้งแต่กระบวนการร่างกฎหมาย ถ้อยคำและหลักการที่ถูกบรรจุอยู่ในกฎหมาย กลไกหรือมาตรการที่จะออกมาเพื่อทำให้กฎหมายสามารถบรรลุเจตนารมณ์ได้ จนถึงประสิทธิภาพของการบังคับใช้ ซึ่งหากนับจากเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 จนถึงปัจจุบัน พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ก็มีผลบังคับใช้มานานกว่า 5 ปีแล้ว จึงสมควรแก่เวลาที่จะได้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่าเครื่องมืออยู่และการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ให้ผลสมเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร ได้สร้างประโยชน์ และผลกระทบอย่างหนึ่งอย่างใด ต่อทั้งประชาชนและหน่วยงานผู้บังคับใช้หรือไม่ และที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้ยังมีความจำเป็นอยู่อีกหรือไม่ เมื่อสถานการณ์และบริบทต่าง ๆ ในสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปแล้วหากเปรียบเทียบกับเมื่อครั้งก่อนมีบังคับใช้ และถ้ายังจำเป็นอยู่ ควรพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงเพื่ออุดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นหรือเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยหรือไม่ และอย่างไร



## 2. รายชื่อกฎหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์

เพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งในระดับกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ระดับคณะกรรมการชาติ และระดับกรมกิจการสตรีฯ ได้ดำเนินการออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ หลายฉบับ ซึ่งในรายงานศึกษานี้ได้นำมาพิจารณาประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วย ดังนี้

- 1) ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องขอรับการชดเชยและเยียวยาแทนผู้เสียหาย พ.ศ. 2559
- 2) ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง กำหนดแบบคำขอรับการชดเชยและเยียวยา พ.ศ. 2559
- 3) ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2561 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562
- 4) ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559
- 5) ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และจำนวนเงินในการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- 6) ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและยียวยาแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559

“

คนจำนวนมากยังไม่เข้าใจ  
และเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว จับต้องไม่ได้  
แต่เมื่อมีกฎหมายแล้วผู้ทำงานสามารถ  
หยิบยกกฎหมายขึ้นกล่าวอ้างได้ทันที  
ฝ่ายผู้เลือกปฏิบัติเองก็เกิดความชัดเจน  
และรับรู้ได้ว่าการกระทำของตนเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง  
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
จึงทำให้การทำงานด้านนี้มีความง่าย  
คล่องตัว และรวดเร็วขึ้น

”

# การวิเคราะห์ ความจำเป็นและ ผลกระทบของ กฎหมาย



## 1. วัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย

พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ระบุเหตุผลในการประกาศใช้ไว้ตอนท้ายของพระราชบัญญัติว่า “ด้วยเหตุที่ประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีมาตรการป้องกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศที่ชัดเจน ส่งผลให้บุคคลซึ่งถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศไม่ได้รับความคุ้มครองและ



ไม่รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร จึงสมควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมดังกล่าว รวมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากลตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย”

หากพิจารณาเหตุผลของการประกาศกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับบทมาตรดาต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ใน พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เอง และอนุบัญญัติ จะพบว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ที่จริงแล้วก็คือ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เพศหญิง เพศชาย รวมทั้งบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศให้สามารถดำรงสถานะของตนอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเท่าเทียม เสมอหน้าและมีโอกาสเหมือนกัน กล่าวอีกอย่างก็คือ เป็นความพยายามในการสร้างสังคมแห่งความเสมอภาคสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ให้เกิดขึ้นในประเทศไทยผ่านกลไกทางกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายยังต้องการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศสามารถเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายได้ง่าย และสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาและให้ความเป็นธรรม ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือ เยียวยา หรือบรรเทาทุกข์ให้แก่บุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติเหล่านั้น

## 2. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

มาตรการสำคัญที่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ กำหนดไว้เพื่อให้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ประกอบด้วย

## 2.1 การกำหนดให้มีคณะกรรมการสองชุด

ที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ว่าด้วยการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ และจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ดังนี้

### 2.1.1 คณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (สทพ.)

โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีกระทรวงพัฒนาสังคมฯ เป็นรองประธาน องค์ประกอบคณะกรรมการ สทพ. ครอบคลุมบุคคลทั้งที่มาจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำงานด้านสิทธิสตรี และความหลากหลายทางเพศ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านอื่น ๆ อย่างนิติศาสตร์ สิทธิมนุษยชน หรือจิตวิทยา โดยกำหนดให้อำนาจไว้ทั้งในแง่ของการกำหนดนโยบาย มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งแผนปฏิบัติงานเพื่อให้มีการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศในทุกภาคส่วน เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดแนวทางการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ส่งเสริมการศึกษาวิจัย การเก็บข้อมูลด้านเพศ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ไปจนถึงการปรับปรุงแผนความประพฤติทางสังคม และวัฒนธรรมระหว่างเพศ เพื่อขจัดอคติในทางเพศที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่เหลื่อมล้ำ และรุนแรงเพราะเหตุแห่งเพศ (มาตรา 10)

2.1.2 คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.) ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 13 ถึงมาตรา 16 โดยเป็นการสรรหาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหลากหลายด้าน อาทิ ผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองผู้ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมาย จิตวิทยาและแรงงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยคำร้องว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศที่มีผู้ยื่นเข้ามาตามกฎหมาย (มาตรา 18) ทั้งสามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว หรือบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ยื่นคำร้องในระหว่างการพิจารณา (มาตรา 19) คณะกรรมการ วลพ. อาจออกคำสั่งใด ๆ เพื่อระงับหรือป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ และเพื่อชดเชยเยียวยาให้กับผู้เสียหาย (มาตรา 20) ทั้งนี้เมื่อคณะกรรมการ วลพ. วินิจฉัยคำร้องแล้วว่ามีทางเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศเกิดขึ้นจริง ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอรับการชดเชยและเยียวยาได้ (มาตรา 24) ซึ่งมีรายละเอียดกำหนดไว้ตาม “ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอรับการชดเชยและเยียวยาแทนผู้เสียหาย” ประกอบกับระเบียบอีกสองฉบับที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติเงินในการเยียวยาผู้เสียหาย คือ “ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและเยียวยาแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559” และ “ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และจำนวนเงินในการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย พ.ศ. 2559”

คณะกรรมการ วลพ. ยังมีอำนาจพิจารณายื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อยื่นต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่พบว่าทางเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศนั้น เกิดขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติที่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ (มาตรา 21) และเพื่อปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ คณะกรรมการ วลพ. อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 22) และโดยอาศัยอำนาจของ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ยังได้ออก “ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559”  
เพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่และประชาชนด้วย

อนึ่ง เพื่อให้งานด้านการจัดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ  
เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงภายใต้การพิจารณาวินิจฉัยและดำเนินการต่าง ๆ  
โดยคณะกรรมการ วลพ. พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ จึงกำหนดบทลงโทษทาง  
อาญาซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับไว้สำหรับบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง  
หรือขัดขวางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการ วลพ.  
มอบหมายด้วย (มาตรา 34 -36) อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มีได้กำหนด  
ฐานความผิดและบทลงโทษสำหรับการกระทำใด ๆ ในลักษณะของการเลือก  
ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งเพศไว้โดยตรง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มี  
วัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคและคุ้มครองสิทธิ มิใช่เพื่อ  
การปราบปรามการกระทำของบุคคลใดหรือองค์กรใด บทบัญญัติที่กล่าวถึง  
เรื่องนี้โดยตรงเพื่อการตรวจสอบการเลือกปฏิบัติ คือ มาตรา 17 ซึ่งกำหนด  
ไว้แต่เพียงกว้าง ๆ พร้อมกับข้อยกเว้นในวรรคสองว่า “การกำหนดนโยบาย  
กฎ ระเบียบ ประกาศ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ  
องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม  
ระหว่างเพศนั้นจะกระทำมิได้...” (ซึ่งเป็นข้อบทที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก  
และจะกล่าวถึงปัญหานี้ต่อไปข้างหน้า)

## 2.2 กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

นอกจากคณะกรรมการทั้งสองชุด และกลไกที่เปิดโอกาสให้  
ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ สามารถ  
ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริง รวมทั้ง  
อาจมีการออกมาตรการชั่วคราวระหว่างพิจารณาเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายแล้ว  
พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ยังกำหนดให้กรมกิจการสตรีฯ รับผิดชอบงานธุรการ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

และงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการทั้งสองชุด คอยเป็นหน่วยงานรับคำร้อง และทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศนั้น เป็นหน่วยงานผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ จัดทำรายงานการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ และที่สำคัญเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการให้มีการศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวข้องให้แก่ประชาชนด้วย (มาตรา 16) ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2559 “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559” มีผลเป็นการยกเลิกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2545 และให้เพิ่มเติมภารกิจจากเดิมอีกหลายด้าน โดยนอกเหนือจากการพัฒนาและส่งเสริมสถาบันครอบครัว พัฒนาศักยภาพและพิทักษ์สตรีแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับการมีผลบังคับใช้ของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ยังมีภารกิจด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและความเท่าเทียมระหว่างเพศ พิทักษ์สิทธิของผู้แสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด รวมทั้งการชดเชยและเยียวยาความเสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศด้วย ภายใต้การดูแลของ “กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ” (กสพ.)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ (กสพ.) ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มมาตรการและกลไก กลุ่มส่งเสริมและพัฒนา กลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ กลุ่มเลขานุการคณะกรรมการระดับชาติ (กยส./สทพ.) กลุ่มคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.) และกลุ่มบริหารกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ



## 2.3 กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ

ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 28 ถึงมาตรา 33 แห่ง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมมา กำหนดให้มี “กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นทุนสำหรับทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ค้ำครองและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ และยังเป็นเงินในการช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยา ผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (มาตรา 24 ถึงมาตรา 27) รวมทั้งเพื่อดำเนินการงานอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย โดยมี คณะกรรมการชุดหนึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งต้องบริหารให้เป็นไปตาม “ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับ การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน การระดมทุน การลงทุน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559” กองทุนดังกล่าวจึงเป็นอีกหนึ่ง มาตรการของกฎหมายฉบับนี้ที่จะช่วยหนุนเสริมให้ความเสมอภาคระหว่างเพศเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เพราะเป็นที่แน่นอนว่าการทำงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการส่งเสริมความเสมอภาค หรือการจัดการเลือกปฏิบัติ ในประเทศไทย ในสภาวะที่สังคมและวัฒนธรรมอาจยังไม่เอื้อต่อแนวคิด ดังกล่าวมากนัก ย่อมจำเป็นต้องอาศัยทั้งการบังคับใช้กฎหมาย การให้ การศึกษา และการรณรงค์เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนด้วย ซึ่งจำเป็นต้องมีงบประมาณและค่าใช้จ่ายจำนวนมาก อีกทั้งการจ่ายค่าชดเชย แก่เหยื่อผู้ได้รับความเสียหายจากการเลือกปฏิบัติเพื่อเยียวยาทั้งด้านร่างกาย และจิตใจก็เป็นการยืนยันว่ารัฐไม่ทอดทิ้ง หรือปล่อยให้เหตุการณ์ดังกล่าว เกิดขึ้นโดยไม่มีใครต้องรับผิดชอบ และเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ต่อมา กรมกิจการสตรีฯ และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องยังได้ออกระเบียบและ ประกาศที่ว่าด้วยการร้องขอเงินชดเชย และเงินทุนเพื่อกิจกรรมส่งเสริม

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ความเสมอภาคทางเพศอีกหลายฉบับด้วย<sup>2</sup>

### 3. บทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนต้องกระทำกร หรืองดเว้นกรกระทำกร

ทั้ง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ และอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ มีข้อกำหนดให้ประชาชน องค์กร หรือหน่วยงานต้องกระทำกรหรืองดเว้นกรกระทำกรอยู่หลายกรณีนี

3.1 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดว่าหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลจะกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ ประกาศ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติใด ๆ ในลักษณะที่เป็นกรเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีนีเข้าเหตุยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 วรรคสอง

3.2 มาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดว่าหากคณะกรรมการ วลพ. ซึ่งรับคำร้องจากผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติแล้วมีคำวินิจฉัยว่าเป็นกรเลือกปฏิบัติจริง สามารถออกคำสั่งให้หน่วยงานรัฐ

<sup>2</sup> ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และจำนวนเงินในการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย 2559, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและเยียวยาแก่ผู้เสียหายเนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ 2559, ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอรับการชดเชยและเยียวยาแทนผู้เสียหาย 2559, ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง กำหนดแบบคำขอรับการชดเชยและเยียวยา 2559 รวมทั้งประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2561 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2562

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

องค์กรเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการด้วยวิธีใด ๆ ที่เหมาะสม เพื่อระงับ และป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งผู้ฝ่าฝืนคำสั่ง ตามมาตรานี้มีโทษตามมาตรา 34

3.3 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 22 กำหนด ให้กรรมการ วลพ. อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการ วลพ. มอบหมาย มีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อรวบรวม พยานหลักฐานโดยมีหมายค้นได้ (มาตรา 22 (1)) รวมทั้งมีหนังสือสอบถาม หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือต้องส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่นนี้ ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ หรือผู้ที่ คณะกรรมการ วลพ. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้ส่งมอบสิ่งของหรือ เอกสารใด ๆ จึงจำต้องปฏิบัติตาม (มาตรา 22 วรรคสอง) หากฝ่าฝืนมีโทษ ตามมาตรา 35

3.4 ตามระเบียบการยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการ วลพ. เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องและเข้าสู่การพิจารณาแล้ว ข้อ 22- 23 กำหนดว่า คณะอนุกรรมการ วลพ. ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องสามารถกำหนดให้ “ผู้ถูกร้อง” ทำให้คำให้การ คำชี้แจง ส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับ การพิจารณาได้ และหากคำให้การ หรือพยานหลักฐานที่ส่งมาไม่ชัดเจน ก็สามารถสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยหากไม่ดำเนินการ ระเบียบข้อ 24 จะถือว่าผู้ถูกร้องนั้นยอมรับข้อเท็จจริงตามคำร้อง ซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อ ตัวผู้ถูกร้องเอง นอกจากนี้ในระเบียบข้อ 25 คณะอนุกรรมการยังมีอำนาจ แสวงหาพยานหลักฐานจากทั้งคู่กรณีและจากบุคคลอื่นใดที่อาจถูกเรียกมา เป็นพยานได้ด้วย ซึ่งกระบวนการเหล่านี้อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ คู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งเมื่อคณะอนุกรรมการมีคำวินิจฉัยและ มีคำสั่งหรือมาตรการใด ๆ เพื่อระงับการเลือกปฏิบัติตามคำร้องแล้ว ผู้ถูกร้อง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานหรือบุคคลต้องดำเนินการตาม โดยระเบียบข้อ 42 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายคอยติดตามและสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอย่างเคร่งครัด ผู้ใดจงใจฝ่าฝืนอาจถูกดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

#### 4. ความจำเป็นและความสอดคล้องของกฎหมายกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชน

เพื่อพิจารณาว่าด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายก็ดี มาตรการสำคัญที่ถูกสร้างขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ก็ดียังคงมีความจำเป็น รวมทั้งยังสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชนอยู่อีกหรือไม่ สมควรต้องพิจารณาและวิเคราะห์จากทั้งข้อเท็จจริงและสถานการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศที่เกิดขึ้นในสังคมไทยทั้งก่อนและภายหลังการบังคับใช้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ รวมทั้งข้อคิดเห็นของบุคคลในแวดวงวิชาชีพต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่กับกฎหมายฉบับนี้ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนับตั้งแต่มีการประกาศใช้ ประกอบกันดังนี้

##### 4.1 ข้อเท็จจริงและสถานการณ์ด้านสิทธิสตรีก่อนและหลังบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ

แม้ภายหลังจากที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) รวมทั้งพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาดังกล่าวในปี พ.ศ. 2528 จะได้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายอย่างทั้งในระดับนโยบาย กฎหมาย และ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การปฏิบัติในประเด็นที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อสตรี<sup>3</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี การจัดตั้งสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น “กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว”) ที่มีภารกิจหลักในการดำเนินงานให้เป็นไปตามอนุสัญญา CEDAW (รวมทั้งเป็นหน่วยงานผู้บังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ หลังการประกาศใช้ด้วย) แต่กองทุนฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และขับเคลื่อนไปที่การส่งเสริมความเสมอภาคสำหรับกลุ่มผู้หญิงที่ต้องได้รับความใส่ใจเป็นพิเศษ หรือเป็นกลไกช่วยให้สตรีที่อยู่ในภาวะยากลำบากและขาดโอกาสได้รับการส่งเสริมศักยภาพ พัฒนาบทบาทและคุณภาพชีวิต เพื่อให้ได้รับโอกาสทัดเทียมกับผู้หญิงอื่นในสังคมเท่านั้น ทำนองเดียวกันก่อนปี พ.ศ. 2558 ภารกิจและการดำเนินงานส่วนใหญ่ของกรมกิจการสตรีฯ ยังคงเป็นไปเพื่อการสนับสนุนช่วยเหลือ หรือเพิ่มศักยภาพในการดำรงชีพให้กับผู้หญิงที่ขาดโอกาส ด้วยการอบรมให้ความรู้ การช่วยเหลือด้านต่าง ๆ หรือการฝึกอาชีพ ยังมีได้ทำงานในมิติของการสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นระหว่างเพศชายกับเพศหญิง หรือการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศโดยตรง รวมทั้งไม่ได้มีหน้าที่ดูแลคุ้มครองสิทธิของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศด้วย ดังนั้นหากพิจารณาจากสถานการณ์ที่ว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างเพศ และการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นปีที่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มีผลใช้บังคับ จึงย่อมพบว่าความตระหนักถึงประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศในสังคมไทยยังแทบ

<sup>3</sup> ดวงพร เพชรคง, ความเท่าเทียมระหว่างเพศ, บทความใช้ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา รายการเจตนารมณ์กฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 2-3.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ไม่เกิดขึ้น และการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศก็ยังไม่ได้เป็นประเด็นถกเถียงในสังคมเลย ทั้งไม่มีกลไกจากภาครัฐที่จะเข้าไปช่วยเหลือดูแลผู้หญิงที่ถูกเลือกปฏิบัติในเวลานั้น ผู้เสียหายต้องอาศัยการช่วยเหลือเยียวยาโดยองค์กรภาคประชาสังคมเป็นหลัก ซึ่งด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร องค์กรความรู้ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ย่อมทำให้การช่วยเหลือโดยหน่วยงานเอกชนเกิดปัญหาข้อติดขัดต่าง ๆ สถานการณ์ดังกล่าวอาจสะท้อนให้เห็นได้ส่วนหนึ่งจากการจัดอันดับความเท่าเทียมระหว่างเพศ ในปี พ.ศ. 2557 โดยสภาเศรษฐกิจโลก (World Economy Forum)<sup>4</sup> ซึ่งจัดให้ภาพรวมความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยอยู่ถึงอันดับที่ 61 จากทั้งหมด 145 ประเทศ ตกลงมาจากอันดับที่ 40 ในปี พ.ศ. 2549 โอกาสและการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจอยู่อันดับ 26 จากที่ปี พ.ศ. 2549 เคยอยู่ถึงอันดับ 13 ในขณะที่อำนาจทางการเมืองของผู้หญิงตกมาอันดับ 131 จากที่เคยได้อันดับ 89 คงมีเพียงโอกาสในการสำเร็จการศึกษาของผู้หญิงเท่านั้นที่ขยับขึ้นมาอยู่อันดับ 64 จากเดิมเคยอยู่อันดับ 72 ส่วนมิติด้านสุขภาพและการดำรงชีวิตประเทศไทยได้อันดับ 1 (พร้อมกับอีกหลายประเทศ) นับแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา จากรายงานฉบับนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในประชาคมโลกแล้ว สถานการณ์สิทธิสตรีและความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขอีกมาก

<sup>4</sup> สภาเศรษฐกิจโลก (World Economy Forum) เริ่มต้นจัดอันดับความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ด้านสตรีของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2006; ดูการจัดอันดับในปี พ.ศ. 2557 Insight Report: The Global Gender Gap Report 2014, *World Economy Forum*, สืบค้นวันที่ 5 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ [http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR\\_CompleteReport\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR_CompleteReport_2014.pdf)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ในหลายมิติ นอกจากนี้ ในแง่ของตัวบทกฎหมาย เคยมีงานวิจัยที่ศึกษาและวิพากษ์กฎหมายไทยในปี พ.ศ. 2555 พบว่า “ประเทศไทยมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่มีลักษณะไม่เสมอภาคระหว่างเพศชายกับเพศหญิงอยู่กว่า 40 ฉบับ<sup>5</sup> ดังนั้น การบัญญัติ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ในปี พ.ศ. 2558 เพื่อสร้างกลไกภาครัฐให้สามารถเข้ามาจัดการปัญหาเหล่านี้ ซึ่งหมายรวมถึงการแก้ไขกฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคมากขึ้นจึงนับเป็นเรื่องจำเป็นและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นอย่างมาก”

ต่อปัญหาที่ว่านับเนื่องจากปี พ.ศ. 2558 จนถึงปัจจุบันคือ พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นเวลากว่าห้าปีแล้วของการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงใด ๆ หรือยังมีความจำเป็นอยู่อีกหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาจากรายงานการจัดอันดับความเท่าเทียมระหว่างเพศโดยสภาเศรษฐกิจโลก (World Economy Forum) ล่าสุด คือปี พ.ศ. 2564<sup>6</sup> พบว่า มีแค่เพียงมิติเดียวเท่านั้นที่ประเทศไทยดีขึ้นกว่าก่อนปี 2558 ก็คือโอกาสและการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของผู้หญิง ซึ่งขึ้นมาอยู่อันดับที่ 22 (แต่ก็คงที่เมื่อเทียบกับปี 2563) นอกนั้นก็ถดถอยอันดับลงมาหมด ไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมืองของผู้หญิงซึ่งอยู่ที่อันดับ 134 (น่าสังเกตว่าปี 2563 ไทยได้ถึงอันดับที่ 129<sup>7</sup>) โอกาสในการสำเร็จการศึกษาของผู้หญิง

<sup>5</sup> อาริวรรณ จตุทอง และสุภาพงศ์ หล่อพิศิษฐ์, *กฎหมายที่ทำให้ผู้หญิงไม่ได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียม*, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: โครงการสุขภาพของผู้หญิง มูลนิธิผู้หญิง, 2555.

<sup>6</sup> ดู Insight Report: The Global Gender Gap Report 2021, *World Economy Forum*, สืบค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อยู่อันดับ 74 ด้านสุขภาพและการดำรงชีวิตได้อันดับ 41 ซึ่งทั้งหมดนี้ส่งผลทำให้ภาพรวมความเท่าเทียมระหว่างเพศของประเทศไทยอยู่ถึงอันดับที่ 79 ซึ่งตกลงมาจากปี พ.ศ. 2563 ถึงสี่อันดับ ทั้งยังต่ำกว่าเมื่อปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่จะมี พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เสียอีก แม้อันดับสถานการณ์สิทธิสตรีเหล่านี้อาจไม่ใช่ตัวชี้วัดทั้งหมดหรือเป็นข้อสรุปได้เลยว่าเป็นมาจากความล้มเหลวของการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ แต่ก็เป็นตัวสะท้อนหนึ่งที่ทำให้เห็นได้ว่า จนถึงปัจจุบันปัญหาในประเด็นนี้ยังคงดำรงอยู่ในประเทศไทย และรัฐจำเป็นต้องเร่งแก้ไข ซึ่งอาจจะด้วยการปรับปรุงข้อกฎหมายและมาตรการที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น ไปจนถึงการคิดค้นหรือเพิ่มเติมกลไกอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้อย่างแท้จริง

สถานการณ์การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงกลับมาเด่นชัดขึ้นอีกครั้งไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทยแต่ในประเทศอื่น ๆ ด้วย<sup>๘</sup> เมื่อเกิดการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 เมื่อราวต้นปี พ.ศ. 2563 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุก ๆ มิติของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจ จากที่สถานการณ์การตกงานเพราะถูกเลิกจ้างเป็นปัญหาอย่างมากในประเทศไทยอยู่แล้ว

<sup>7</sup> อันดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ดีขึ้นเมื่อปี 2563 สอดคล้องกับรายงานประจำปี 2019 โดยสหประชาชาติประเทศไทย ซึ่งมีโครงการความร่วมมืออย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเพศในด้านการเข้าถึงอาชีพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับผู้หญิง, คุรายนงานประจำปี 2019, ทีมงานสหประชาชาติประเทศไทย, สืบค้นวันที่ 7 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ [https://thailand.un.org/sites/default/files/2020-09/UNCT%20Thailand%202019%20Annual%20Progress%20Report%20Final-min\\_2.pdf](https://thailand.un.org/sites/default/files/2020-09/UNCT%20Thailand%202019%20Annual%20Progress%20Report%20Final-min_2.pdf)

<sup>8</sup> ดู ธิติรัตน์ ทองถาวร, ‘วันสตรีสากล’ ใส่ใจ-จัดการบทบาทที่ถูกมองข้าม ก้าวสู่อีกขั้นของ ‘ความเท่าเทียมทางเพศ’, *กรุงเทพธุรกิจ*, สืบค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/926178>



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ตั้งแต่หลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 แต่การมาของโควิด-19 ได้กลายเป็นตัวเร่งให้สถานการณ์นี้ยิ่งแย่ลง ภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจ และผู้ประกอบการจำเป็นต้องเลิกกิจการ หรือเลิกจ้างพนักงานลูกจ้างจำนวนมากเพื่อความอยู่รอด ข้อมูลจากรายงานเศรษฐกิจแรงงานประจำเดือนพฤศจิกายน 2563 โดยกองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน<sup>9</sup> แสดงให้เห็นว่าในเดือนกันยายน ปี 2563 มีลูกจ้างในระบบประกันสังคมตามมาตรา 33 จำนวนถึง 242,114 คน ที่ขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจากสาเหตุเลิกจ้าง ซึ่งถือเป็นสถิติสูงสุดเท่าที่สำนักงานประกันสังคมจัดเก็บข้อมูลมา แม้เดือนต่อ ๆ มาจนถึงธันวาคม ปี 2563 จะมีจำนวนลดลงบ้าง แต่ผู้ว่างงานเพราะถูกเลิกจ้างก็ยังอยู่ที่หลักแสนราย<sup>10</sup> หลังจากมีการแพร่ระบาดของโควิด-19 มียอดผู้ว่างงานมากกว่าหนึ่งล้านราย และธุรกิจต่าง ๆ ต้องปิดกิจการไปมากกว่า 5 พันแห่ง ในจำนวนพนักงานลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างนี้ จำนวนมากคือแรงงานผู้หญิง ด้วยเหตุผลเรื่องประสิทธิภาพและการทุ่มเทเวลาให้กับการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ หรือมีบุตรแล้ว แม้กฎหมายแรงงานจะกำหนดบทห้ามเลิกจ้างเพราะเหตุดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม<sup>11</sup> นอกจากนี้

<sup>9</sup> ข้อมูลด้านสถิติแรงงาน เดือนพฤศจิกายน 2563, กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน, สืบค้นวันที่ 10 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <http://warning.mol.go.th/uploadFile/pdf/pdf-2020-12-30-1609310298.pdf>

<sup>10</sup> ดู “เดือน ธ.ค. 2563 เลิกจ้างผู้ประกันตน 190,079 คน”, *สำนักข่าวประชาไท*, สืบค้นวันที่ 13 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://prachatai.com/journal/2021/02/91478>

<sup>11</sup> วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, *3 ทศวรรษ ของการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงานไทย*, TDRI, สืบค้นวันที่ 7 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://tdri.or.th/2018/03/3decade-thai-labour-market/>; “‘โควิด-19’ ซ้ำเติม แรงงานหญิง เสี่ยงครวญ ‘คนถูกลืม’”, *มติชนออนไลน์*, สืบค้นวันที่ 7 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ [https://www.matichon.co.th/lifestyle/social-women/news\\_2274439](https://www.matichon.co.th/lifestyle/social-women/news_2274439)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ยังเป็นปัญหาเรื่องการใช้มาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม (Social distancing) และการหยุดกิจการชั่วคราวโดยให้ทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ซึ่งผู้หญิงส่วนใหญ่เป็นผู้แบกรับภาระดูแลงานบ้านร่วมกับการทำงานปกติของตนด้วย ทำให้กลายเป็นข้ออ้างของนายจ้างในการเลิกจ้างแรงงานผู้หญิงก่อนแรงงานผู้ชาย<sup>12</sup> จากข้อมูลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่เผยแพร่เมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2563 พบว่าการแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลให้ในไตรมาสที่ 3 ของปี พ.ศ. 2563 มีผู้หญิงในภาคอุตสาหกรรมและแรงงานต้องว่างงานหรือมีงานทำลดลง (ส่งผลกระทบต่อבריรายได้) ถึงร้อยละ 2.3 ซึ่งได้รับผลกระทบมากกว่าผู้ชายที่ลดลงร้อยละ 1.5 และเมื่อเปรียบเทียบกับรายงานในปี พ.ศ. 2562 กับ พ.ศ. 2563 แล้วจะพบว่าการว่างงานแฝงของผู้หญิงเพิ่มขึ้นจาก 1.9 แสนคน เป็น 1.1 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 503.3 เลยทีเดียว ในรายงานของ TDRI ฉบับนี้ยังชี้ไว้ด้วยว่าข้อเสียเปรียบของความเป็นผู้หญิงในตลาดแรงงานไทยในช่วงสถานการณ์โควิด-19 ยิ่งชัดเจนขึ้นเนื่องจากผู้หญิงเป็นผู้ที่ต้องออกจากงานเพื่อมาดูแลครอบครัว<sup>13</sup>

สำหรับปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของอัตราค่าจ้างระหว่างผู้ชายกับผู้หญิงนั้น แม้ว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาผู้หญิงไทยจะมีโอกาส

<sup>12</sup> ดู “ทำไม “แรงงานหญิง” เสี่ยงกว่าชาย ตกงาน ลดชั่วโมง แถมควบ 2 กะ”, *ไทยรัฐออนไลน์*, สืบค้นวันที่ 8 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.thairath.co.th/scoop/1989127>

<sup>13</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และโชคชัยชาญ วิโรจน์สัตบุษย์, *ผลกระทบ โควิด-19 ที่มีต่อเศรษฐกิจและการจ้างงาน: กรณีศึกษาแรงงานหญิง*, TDRI, สืบค้นวันที่ 7 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://tdri.or.th/2020/10/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-womens-employment/>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ทางการศึกษาในระดับสูงขึ้นและออกไปทำงานนอกบ้านมากขึ้น แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบันมีงานศึกษาวิจัยจำนวนมากยืนยันว่าแม้ระดับความเหลื่อมล้ำในเรื่องค่าจ้างจะค่อย ๆ ลดลง แต่ผู้หญิงก็ยังคงได้รับค่าจ้างต่ำกว่าผู้ชายที่ทำงานในลักษณะเดียวกันอยู่ดี<sup>14</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการรายงาน “สถานการณ์สตรีปี 2563” โดยกรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ที่ชี้ว่าโดยรวมแล้วผู้หญิงยังคงได้รับอัตราค่าจ้างรายเดือนน้อยกว่าผู้ชาย<sup>15</sup> ทั้งนี้ ในรายงานดังกล่าวยังกล่าวถึงอีกหลายสถานการณ์ที่สะท้อนให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ชายและผู้หญิงไทยยังดำรงอยู่ อาทิ สัดส่วนของการอ่านออกเขียนได้ (Literacy rate) ของผู้หญิง (ร้อยละ 92.7) ยังคงน้อยกว่าผู้ชาย (ร้อยละ 95.2) แม้ผู้หญิงมีแนวโน้มมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังเป็นสัดส่วนน้อยกว่าผู้ชายมาก โดยปี 2562 ส.ส.หญิง มีเพียงร้อยละ 16.2 ในขณะที่ผู้ชายร้อยละ 83.80 และสัดส่วนของผู้หญิงที่ได้รับเลือกเป็นวุฒิสมาชิกน้อยกว่าปี พ.ศ. 2557 จากร้อยละ 15.58 เหลือเพียงร้อยละ 10.40 และสถานการณ์ที่น่าหดหู่ที่สุดก็คือ ความรุนแรงต่อผู้หญิงยังคงเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2560 ผู้หญิงถูกทำร้ายโดยเฉลี่ยมากถึง 58 คนต่อวัน

อนึ่ง เกี่ยวข้องกับผลการบังคับใช้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ มีการตั้งข้อสังเกตจากคณะกรรมการ วลพ. และภาคประชาสังคมหลายคน (ซึ่งให้สัมภาษณ์ไว้ในงานศึกษาชิ้นนี้) ด้วยว่า แม้กฎหมายฉบับนี้

<sup>14</sup> ดู เจริญธรรมที่ 11

<sup>15</sup> ดู สถานการณ์สตรี ปี 2563, กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ, สืบค้นวันที่ 8 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://opendata.nesdc.go.th/dataset/dataset>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

จะมีจุดเริ่มมาจากความพยายามในการสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศชายกับเพศหญิง ดังกล่าวไปแล้วว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มีที่มาจากอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) แต่ในความเป็นจริงแล้ว หากพิจารณาทั้งจากสถิติคำร้องเรียนการเลือกปฏิบัติที่เข้าสู่คณะกรรมการ วลพ. กี่ปี<sup>16</sup> ความตื่นตัวต่อกฎหมายฉบับนี้ของภาคประชาสังคมก็ดี รวมทั้งความรู้ถึงสิทธิ กลไกช่วยเหลือต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ดี กลับปรากฏว่าผู้หญิง (รวมทั้งผู้ชายด้วย) ใช้ประโยชน์หรือเรียกร้องความเป็นธรรมตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ ทั้งนี้ด้วยหลากหลายสาเหตุ ตั้งแต่ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้เอง (คนจำนวนมากยังเข้าใจว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ คือกฎหมายของ LGBT) หรืออาจเป็นเพราะเหตุที่ผู้หญิงและผู้ชายได้รับการรับรองสิทธิต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อยู่ก่อนแล้ว อาทิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายความรุนแรงในครอบครัว ฯลฯ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาจึงเลือกร้องขอความเป็นธรรมจากช่องทางอื่นมากกว่า อย่างศาลแรงงาน ศาลเยาวชนและครอบครัว หรือศาลปกครอง เป็นต้น ไปจนถึงปัญหาที่ว่าพฤติกรรมการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีมิติที่ซับซ้อนกว่ากรณีที่เกิดขึ้นกับผู้มีความหลากหลายทางเพศ (ซึ่งมักกระทำอย่างโจ่งแจ้งชัดเจน) จนยากที่จะวินิจฉัยหรือพิจารณาได้ว่าเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ หรือไม่ ตัวอย่างเช่น การปฏิเสธไม่รับผู้หญิงทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในตำแหน่งที่ต้องทำงานในป่าโดยให้เหตุผลว่า

<sup>16</sup> ดู จำนวนคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. ในภาคผนวก 3 หรือดูสรุปคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. ในรายงานศึกษาระดับนี้ บทนี้ หัวข้อที่ 7 “สถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้”

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เพื่อความปลอดภัยของผู้หญิงเอง การลดเงินเดือนหรือไล่ออกด้วยเหตุผลเรื่องตั้งครุฑหรือลาคลอตแต่ภายใต้ข้ออ้างเรื่องปริมาณพนักงานที่มีมากเกินไป หรือผลการทำงานไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอาจจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนว่าจะทำให้การรับรู้และความเข้าใจที่มีต่อ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ถูกต้องและกว้างขวางยิ่งขึ้นได้อย่างไร หรือในที่สุดแล้วกฎหมายฉบับนี้ยังจำเป็นต้องผู้หญิงและผู้ชายอยู่หรือไม่ หากยังจำเป็นต้องอยู่ข้างขาดกลไกใดที่จะช่วยทำให้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ สามารถคุ้มครองบุคคลทุกเพศทุกวัยได้อย่างแท้จริงสมตามเจตนารมณ์

#### 4.2 ข้อเท็จจริงและสถานการณ์สิทธิของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศก่อนและหลังบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ

ในส่วนของสถานการณ์ที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศ (lesbian, gay, bisexual, transgender, queer รวมทั้ง intersex - LGBTQI) นั้น อาจกล่าวได้ว่าความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลกลุ่มนี้ที่สำคัญ ๆ ก่อนปี พ.ศ. 2558 มีเพียงสองกรณีเท่านั้น กรณีแรกคือ การปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเกี่ยวกับการบันทึกผลการตรวจเลือดทหารกองเกิน (เอกสาร สด. 43) สำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ โดยผลของคำวินิจฉัยศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554<sup>17</sup> ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขกฎกระทรวงกลาโหม

<sup>17</sup> ดู คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1550/2554, สืบค้นวันที่ 15 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/7con/ad39.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/7con/ad39.pdf)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ฉบับที่ 75 (พ.ศ. 2555) และกำหนดให้ใช้คำว่า “ภาวะเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด” (Gender Identity Disorder) แทนคำว่า “โรคจิตถาวร” ในเอกสาร สด.43 เนื่องจากเป็นคำที่ส่งผลกระทบต่อสถานะของบุคคล ทำให้บุคคลนั้นเป็นเสมือนผู้ไร้ความสามารถ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสมัครงาน รวมถึงอาจทำให้ไม่สามารถทำนิติกรรมได้ กรณีที่สองคือ ข้อผ่อนคลายที่ให้สิทธิกับบุคคลที่มีความกำกวมทางเพศแต่กำเนิด (Intersex) สามารถยื่นคำร้องพร้อมใบรับรองแพทย์ขอเปลี่ยนคำนำหน้านามได้หากต้องการเปลี่ยนเพศจากเดิมที่เคยแจ้งไว้เมื่อตอนจดทะเบียนเกิด แต่แน่นอนว่าจนถึงปัจจุบันรัฐไทยยังไม่ให้สิทธิดังกล่าวกับบุคคลที่ไม่มีเพศกำกวมแต่กำเนิด แต่ได้มีการผ่าตัดแปลงเพศแล้ว (Transgender)

หากพิจารณาสถานการณ์ก่อนปี พ.ศ. 2558 จากงานวิจัยเรื่อง อัตลักษณ์และวิถีทางเพศในประเทศไทยที่ศึกษาไว้โดยบุษกร สุริยสาร ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization)<sup>18</sup> จะพบว่า มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในตลาดแรงงานตลอดวงจรการทำงาน ตั้งแต่การปฏิเสธการรับเข้าทำงาน ไม่ได้รับการฝึกอบรม ไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ไปจนถึงการเลิกจ้างอย่างไร้เหตุผล หรือด้วยเหตุเพียงเพราะบุคคลนั้นมีวิถีและอัตลักษณ์ทางเพศที่แตกต่างออกไป และการเลือกปฏิบัติในลักษณะเดียวกันนี้ยังคงปรากฏอยู่เช่นเดิมแม้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยสะท้อนจากรายงานวิจัยของ

<sup>18</sup> บุษกร สุริยสาร, *อัตลักษณ์และวิถีทางเพศในประเทศไทย*, กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศไทย กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, โครงการส่งเสริมความหลากหลายและความเท่าเทียมในโลกของการทำงาน, 2557

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ธนาคารโลกรื่อง การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของกลุ่ม LGBTI ในประเทศไทย ซึ่งเผยแพร่ปี พ.ศ. 2561<sup>19</sup> ที่มีข้อค้นพบหลายประการสวนทางกับภาพลักษณ์ความก้าวหน้าในเรื่องนี้ของประเทศไทย หรือกระทั่งสวนทางกับความมุ่งหมายของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ข้อค้นพบมีสองประเด็นหลัก คือ 1) คนไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 51 ของผู้มีความหลากหลายทางเพศ และร้อยละ 69 ของผู้ไม่ใช่ผู้มีความหลากหลายทางเพศที่ตอบแบบสอบถาม) ไม่รู้สิทธิที่กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครอง หรือกระทั่งไม่รู้ว่ามียกกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติกับ LGBTI แล้ว 2) มากกว่าหนึ่งในสามของผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ใช่กลุ่ม LGBTI เห็นว่าเป็นเรื่องยอมรับได้ และสมเหตุสมผลแล้วหากผู้จ้างงานจะเลือกปฏิบัติกับกลุ่ม LGBTI ในรายงานฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า LGBTI จำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งชายและหญิงข้ามเพศยังคงต้องเผชิญกับการกีดกันในตลาดแรงงาน เช่น ถูกปฏิเสธใบสมัครงานเพราะเหตุแห่งวิถีทางเพศ แม้คุณสมบัติอื่น ๆ จะเหมาะสมก็ตาม ทั้งมีความยากลำบากในที่ทำงานเนื่องจากถูกคุกคามหรือกลั่นแกล้ง ล้อเลียน ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ หรือไม่ได้รับสวัสดิการที่เท่าเทียม ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐโดยตรงก็คือ ในรายงานชี้ว่าบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่สามารถเข้าถึงอาชีพในหน่วยงานรัฐได้เลย หลายหน่วยงาน อาทิ ทหาร ตำรวจ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้

<sup>19</sup> ดู การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของกลุ่ม LGBTI ในประเทศไทย (Economic Inclusion of LGBTI Groups in Thailand in 2018), ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา/ธนาคารโลก, สืบค้นวันที่ 11 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <http://documents1.worldbank.org/curated/en/319291524720667423/pdf/124554-v2-main-report-Economic-Inclusion-of-LGBTI-Groups-in-Thailand-Report-Thai-Version-PUBLIC.pdf>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

กฎหมาย และสถาบันเกี่ยวกับศาสนา ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นว่าแม้แต่หน่วยงานและบุคลากรในภาครัฐเองที่ควรปรับเปลี่ยนแนวคิดในเรื่องนี้มากที่สุดเพื่อเป็นแบบอย่างให้กับภาคส่วนอื่น ๆ แต่จะด้วยเหตุผลใดก็ตามการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศกลับยังคงดำรงอยู่ ยิ่งไปกว่านั้น LGBTI ยังถูกเลือกปฏิบัติในการขอรับบริการของรัฐอย่างการขอออกบัตรหรือเอกสารประจำตัว การศึกษาหรือฝึกอบรม การบริการด้านสาธารณสุข ไปจนถึงการทำธุรกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ด้วย

ผลการสำรวจที่เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในการเข้างานและในสถานที่ทำงานขึ้นนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ที่เปิดเผยเมื่อเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2562<sup>20</sup> ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจระดับประเทศ เรื่องประสบการณ์การถูกตีตราของผู้มีความหลากหลายทางเพศและทัศนคติของสังคมที่มีต่อ LGBTI ที่ใหญ่ที่สุดชิ้นหนึ่งในประเทศไทย โดยมีประเด็นการสำรวจที่กว้างขวางขึ้น ผลการสำรวจพบว่า แม้ประชาชนทั่วไปไม่มีทัศนคติที่ดีขึ้น

<sup>20</sup> ในรายงานปี พ.ศ. 2562 ชื่อว่าการเลือกปฏิบัติต่อผู้มีความหลากหลายทางเพศในที่ทำงานเกิดขึ้น 2 รูปแบบคือ แบบเป็นทางการ และไม่เป็นการ แบบเป็นทางการจะปรากฏในเงื่อนไขการทำงาน เช่น ขั้นตอนการรับเข้าทำงาน ค่าตอบแทนที่ไม่เท่าเทียม เหตุแห่งการเลิกจ้าง รวมทั้งข้อห้ามแสดงออกวิถีทางเพศในที่ทำงาน ส่วนการเลือกปฏิบัติแบบไม่เป็นทางการ จะพบได้ในสภาพแวดล้อมในที่ทำงานอย่างการถูกกลั่นแกล้ง ล้อเลียนหรือปฏิบัติไม่ดีทั้งจากเพื่อนร่วมงาน และหัวหน้างาน ดูสรุปรายงานการวิจัยใน “รับได้แต่ไม่ยอมรับสูงส่ง” (Tolerance but not Inclusion: A national survey on experiences of discrimination and social attitudes towards LGBT people in Thailand), สืบค้นวันที่ 28 มีนาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/people/gender/UNDP-TH-2019-LGBT-Tolerance-but-not-Inclusion-Fact-Sheet-TH.pdf>



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ต่อผู้มีความหลากหลายทางเพศ และพร้อมสนับสนุนความเท่าเทียมและการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ในสังคม แต่การยอมรับและสนับสนุนดังกล่าวจะลดลงทันทีหากผู้มีความหลากหลายทางเพศนั้นเป็นนักเรียนเพื่อนร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผู้ใกล้ชิดหรือคนในครอบครัว ส่งผลให้กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศเลือกที่จะเปิดเผยตนเองต่อคนนอกครอบครัวมากกว่าเพราะรู้สึกว่าได้รับการยอมรับจากผู้มีความหลากหลายทางเพศที่ร่วมตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ให้ข้อมูลว่าตนเคยถูกเลือกปฏิบัติอย่างน้อยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ทั้งยังถูกจำกัดการแสดงออกทางเพศในบางสถานที่ เช่น สถานศึกษา ที่ทำงาน กระจ่างที่บ้าน แม้ร้อยละของผู้รู้สิทธิจะเปลี่ยนแปลงไปจากปี 2561 บ้างแต่ก็ยังมีถึงร้อยละ 44 ของผู้มีความหลากหลายทางเพศที่ยังไม่รู้ว่ามี พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ในขณะที่เกินครึ่งของประชากรทั่วไปไม่รู้ว่ามีกฎหมายฉบับนี้แล้ว งานวิจัยชี้ว่าผู้มีความหลากหลายทางเพศทั่วโลกต้องพบความยากลำบากในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ ทั้ง ๆ ที่ต้องเผชิญกับความเครียดจากการถูกเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมจนส่งผลต่อสุขภาพจิตและสุขภาพกาย รวมทั้งปัญหาสุขภาพอื่น ๆ เช่น โรคที่เกิดจากการมีเพศสัมพันธ์ เป็นต้น

ผลสำรวจที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งจากงานวิจัยคือ แม้ปัจจุบันกว่าร้อยละ 60 ของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาจะมีการสอนวิชาเพศศึกษาตามที่บรรจุไว้ในหลักสูตรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 แต่กระนั้นโรงเรียนจำนวนมากยังคงเน้นให้ความรู้เรื่องเพศสัมพันธ์และเพศสรีระ โดยไม่มีเนื้อหาที่ครอบคลุมถึงประเด็นวิถีทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ หรือลักษณะทางเพศที่หลากหลาย ยิ่งไปกว่านั้นแบบเรียนสุขศึกษาระดับมัธยมในประเทศไทยยังเคยนำเสนอแนวคิดและภาพลักษณ์ว่า

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศเป็นพวกหลงเพศ มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ไม่เหมาะสมและเป็นคนที่ไม่ควรได้รับการแก้ไข จนทำให้เกิดการเรียนรู้แบบผิด ๆ ในกลุ่มนักเรียน รวมถึงบุคลากรทางการศึกษาด้วย<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ายินดีว่านับตั้งแต่ปีการศึกษา 2562 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาฯ ได้ประกาศใช้ตำราเรียนสุขศึกษาและพลศึกษาใหม่ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนความรู้เกี่ยวกับความหลากหลายทางเพศไว้ในทุกมิติแล้ว ทั้งนี้ โดยการผลักดันของภาคประชาสังคมนำโดยสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย ซึ่งทำงานเรื่องนี้มายาวนานกว่า 2 ปี<sup>22</sup>

แม้รายงานวิจัยฉบับต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาจะทำการสำรวจไว้ตั้งแต่ปี 2561-2562 แต่ก็เป็นการสำรวจภายหลัง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มีผลบังคับใช้แล้วถึงกว่าสี่ปี จึงย่อมแสดงให้เห็นว่าแม้รัฐจะบัญญัติกฎหมายหรือพยายามสร้างกลไกต่าง ๆ มากมายเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศแล้ว แต่จนถึงปัจจุบันแนวคิดของคนส่วนใหญ่

<sup>21</sup> วิจิตร ว่องสารทิพย์, *ความหลากหลายทางเพศในแบบเรียนไทย*, กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ, 2559

<sup>22</sup> ดู “กระทรวงศึกษาฯ ปรับหลักสูตรวิชาสุขศึกษา เพิ่มเนื้อหา LGBTQ ลงในหนังสือเรียน”, เว็บไซต์รักรุก, สืบค้นวันที่ 18 พฤษภาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.rakluke.com/learning-all/education/item/lgbtq.html> อนึ่ง เป็นที่น่าสนใจว่า ในขณะที่แบบเรียนดังกล่าวได้รับการแก้ไขปรับปรุงในประเด็นความหลากหลายทางเพศ แต่กลับปรากฏว่ามีเนื้อหาที่ยังสะท้อนว่าสิทธิของผู้ชายอยู่เหนือผู้หญิงอย่างชัดเจน ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคระหว่างเพศ ดู “พบหลักสูตรแบบเรียนไทย เนื้อหาดทอนคุณค่าผู้หญิง ตอกย้ำความเชื่อชายเหนือกว่า”, Workpointtoday, สืบค้นวันที่ 18 พฤษภาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://workpointtoday.com/textbook/>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ในสังคมไทยก็ยังคงไม่เป็นมิตรกับประชาชนกลุ่มนี้อยู่ดี ทั้งยังเกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกด้านสิทธิ ความเหลื่อมล้ำ และการเลือกปฏิบัติกับผู้มีความหลากหลายทางเพศน้อยกว่าที่เกิดขึ้นกับผู้หญิงมาก เหตุการณ์ล่าสุดที่สะท้อนปัญหานี้ได้อย่างชัดเจนก็คือ กรณีแคมเปญครูกอล์ฟ (KruGolf) ของแพลตฟอร์ม Change.org<sup>23</sup> ที่ออกมาเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2564 ซึ่งเป็นเดือน Pride Month หรือเดือนแห่งความภาคภูมิใจของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQ) ทั้งยังมีเทศกาลงานเฉลิมฉลองหลายแห่งในประเทศไทย<sup>24</sup> แคมเปญดังกล่าวขอให้ประชาชนร่วมลงชื่อสนับสนุนสิทธิของครูกอล์ฟ ผู้หญิงข้ามเพศ (Transgender) ซึ่งเป็นข้าราชการครูมากกว่า 13 ปี และได้เข้ารับการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากชายเป็นหญิงตั้งแต่วันที่ 25 เมษายน 2560 เนื่องจากเมื่อเดือนกรกฎาคม 2563 ครูกอล์ฟถูกสำนักงานเขตพื้นที่มัธยมศึกษาเขต 2 ปฏิเสธไม่ทำบัตรข้าราชการใหม่ให้ ด้วยเหตุผลว่ารูปที่ยื่นขอทำบัตรซึ่งใส่ชุดข้าราชการหญิงไม่ตรงกับคำนำหน้านาม และขัดกับระเบียบการแต่งกายตามที่บัญญัติไว้ใน “พระราชบัญญัติเครื่องแบบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2548” และหนังสือราชการที่ออกโดยสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ แม้โรงเรียนต้นสังกัดจะอนุญาตให้ครูกอล์ฟแต่งกายตามเพศสภาพในเวลาทำงานได้รวมทั้งช่วยออกหนังสือรับรองชี้แจงพร้อมใบรับรองแพทย์ที่ยืนยันว่าครูกอล์ฟ

<sup>23</sup> แคมเปญ “ขอเรียกร้องให้ข้าราชการข้ามเพศทำบัตรประจำตัว และแต่งกายตามเพศสภาพได้”, สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <http://change.org/KruGolf>

<sup>24</sup> ดู “สามย่านมิตรทาวน์ร่วมเฉลิมฉลอง Pride Month เดือนแห่งความภาคภูมิใจของ LGBTQ”, The Standard, สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://thestandard.co/samyant-mitr-proud/>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เป็นหญิงข้ามเพศโดยสรีระสมบูรณ์แล้วก็ตาม แน่ใจว่าการไม่มีบัตรประจำตัวข้าราชการย่อมส่งผลสืบเนื่องทำให้ครูกอัลฟไม่ได้รับสิทธิของข้าราชการบางอย่าง ทั้งไม่สามารถรับรองเอกสารสำคัญให้ลูกศิษย์ของตนได้ด้วย อนึ่ง เป้าหมายของแคมเปญนี้ นอกจากสนับสนุนสิทธิของครูกอัลฟผู้เป็นต้นเรื่องแล้ว ยังเรียกร้องให้สำนักงานเขตพื้นที่มัธยมศึกษาเขต 2 กระทรวงศึกษาธิการ และคุรุสภาอนุญาตให้ข้าราชการข้ามเพศสามารถทำบัตรประจำตัวข้าราชการและแต่งกายตามเพศสภาพได้เป็นการทั่วไป โดยไม่ต้องมาเรียกร้องเป็นราย ๆ ไป เหตุการณ์นี้ นอกจากจะชี้ให้เห็นว่า แม้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ จะบังคับใช้มากกว่าห้าปี แต่ก็ยังไม่สามารถตอบโจทย์หรือสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศให้เกิดขึ้นได้จริงแล้ว ยังทำให้เห็นด้วยว่ากฎหมาย กฎ หรือระเบียบของรัฐเองยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของบุคคล และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข เหล่านี้ยังไม่ได้กล่าวด้วยว่า จนถึงปัจจุบันบุคคลที่มีเพศเดียวกันยังคงถูกเจ้าหน้าที่ทะเบียนปฏิเสธที่จะจดทะเบียนสมรสให้ด้วยเหตุผลว่าขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคุณสมบัติของผู้จดทะเบียนเข้าเงื่อนไขของการสมรสเพื่อก่อตั้งครอบครัว ทั้งนี้ งานศึกษาของเทิดเกียรติภรณ์ แสงมณีจรีนนเดชา และรัตนพงษ์ สอนสุภาพ เรื่อง “ความเสมอภาคของกลุ่มหลากหลายทางเพศต่อการสมรสและการรับรองบุตร: โอกาสและความท้าทายของสังคมไทย” ในปี 2563 มีข้อค้นพบว่าคนไทยส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่มีอายุตั้งแต่ 38 ปีขึ้นไป (Gen X) ยังมีความเข้าใจผิด ๆ ว่าผู้มีความหลากหลายทางเพศเป็นผู้มีความวิปริตหรือผิดเพศอยู่ และเห็นว่าการยอมให้คนกลุ่มนี้สมรสกันหรือให้รับรองบุตรได้จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางจิตใจของเด็กหรือทำให้เด็กคล้อยตามวิถีทางเพศของผู้เลี้ยง ทั้งกลัวว่าหากมี

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ผู้มีความหลากหลายทางเพศเพิ่มขึ้นจะนำไปสู่ปัญหาสังคม เช่น ปัญหาโรคเอดส์ หรืออาชญากรรม<sup>25</sup> ในขณะที่สื่อไทยจำนวนมากไม่น้อยยังไม่พยายามทำความเข้าใจและผลิตซ้ำแนวคิด ภาพ และวาทกรรมที่ทำให้ผู้มีความหลากหลายทางเพศอยู่ต่ำกว่าเพศชายและหญิง<sup>26</sup>

อนึ่ง แม้สถานการณ์และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา จะสร้างความหดหู่ หรือทำให้มองได้ว่ารัฐค่อนข้างล้มเหลวในเรื่องเหล่านี้ แต่คงต้องยอมรับว่า พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ที่แม้ในวาระเริ่มแรกจะมีเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิให้กับผู้หญิงหรือสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นสำคัญ เพราะมีที่มาจากความพยายามวิวัฒน์กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ก็ตาม ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นให้กับสิทธิของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทยด้วย เพราะในท้ายที่สุด ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายและการใช้การตีความกฎหมายฉบับนี้จึงครอบคลุมและคุ้มครองไปถึงกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ ดังนั้น แม้จะยังมีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นแก่

<sup>25</sup> เทิดเกียรติภณช์ แสงมณี จีรนัน เดชา และรัตนพงษ์ สอนสุภาพ, ความเสมอภาคของกลุ่มหลากหลายทางเพศต่อการสมรสและการรับรองบุตร: โอกาสและความท้าทายของสังคมไทย, *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์*, ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน, 2563, หน้า 66-77

<sup>26</sup> ปณต ศรีนวล และนภัสชล บุญธรรม, MISGENDERING ON MEDIA – การเรียกเพศผิดในสื่อไทย, *Spectrum*, สืบค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://spectrumth.com/2021/03/25/misgendering-on-media-การเรียกเพศผิดในสื่อ/>; อรุณี รัตนวิโรจน์ และนภัสชล บุญธรรม, SEXIST SERIES ละครไทยเหยียดเพศ, *Spectrum*, สืบค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://spectrumth.com/2021/05/05/sexist-series-ละครไทยเหยียดเพศ/>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ผู้มีความหลากหลายทางเพศปรากฏอยู่ แต่เมื่อกฎหมายสร้างกลไกและช่องทางการร้องเรียนที่เป็นทางการของภาครัฐขึ้น การเลือกปฏิบัติและความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงได้รับการเปิดเผย ทั้งได้รับการแก้ไขเยียวยาได้บ้างในระดับหนึ่ง ดังจะพบว่า จำนวนคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 จนถึงปี พ.ศ. 2564 (31 พฤษภาคม 2564)<sup>27</sup> ซึ่งมีทั้งหมด 60 เรื่องนั้น ร้อยละ 71.66 หรือจำนวน 43 เรื่อง ผู้ร้องเรียนคือผู้มีความหลากหลายทางเพศ (ซึ่งในกฎหมายใช้คำว่า “ผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิด”) นอกจากนี้ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา การใช้สิทธิเรียกร้องความเป็นธรรมในกรณีของบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศยังปรากฏเป็นคดีความในศาลอีกหลายคดี ซึ่งศาลเองได้ให้การรับรองและยืนยันถึงความเท่าเทียมระหว่างเพศดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน<sup>28</sup> ซึ่งเป็นที่คาดหวังกันว่าน่าจะเป็นผลดีและส่งผลกระทบต่อทัศนคติของผู้คนในสังคมไทยได้บ้างและดีขึ้นในอนาคต

<sup>27</sup> ดู จำนวนคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. ในภาคผนวก 3 หรือดูสรุปคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. ในรายงานศึกษาฉบับนี้ บทนี้ หัวข้อที่ 7 “สถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้”

<sup>28</sup> คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่ 18776/2561 ตัดสินในประเด็นความเท่าเทียมทางเพศว่า “กรณีนี้ผู้ร้องกับผู้ตายจดทะเบียนหุ้นส่วนชีวิตถูกต้องตามเงื่อนไขของ Civil Partnership Act 2004 (กฎหมายของประเทศอังกฤษ) ดังนั้น การจดทะเบียนหุ้นส่วนชีวิตเป็นสัญญาชนิดหนึ่งมีผลบังคับตาม Civil Partnership Act 2004 ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติ พ.ร.บ. ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481 มาตรา 5 เพราะเป็นการให้สิทธิเท่าเทียมกันแก่บุคคลเพศเดียวกันที่จะใช้ชีวิตร่วมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเพศกำเนิด ตามหลักการแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี”

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หากเรายอมรับว่าการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้คนในสังคมให้ตระหนักรู้ถึงความเสมอภาคระหว่างเพศก็ดี การทำให้ประชาชนปฏิบัติต่อทุกเพศอย่างให้เกียรติและเคารพสิทธิของทุกเพศอย่างเท่าเทียมกันก็ดี การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบทั้งหมดให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางเพศก็ดี มิใช่เรื่องง่ายและจำเป็นต้องใช้เวลา ในขณะที่จนถึงปัจจุบันประเทศไทยก็ยังเดินไปไม่ถึงเป้าหมายนี้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ที่แม้จะยังสร้างความเปลี่ยนแปลงในประเด็นนี้ได้ไม่มาก หรือกระทั่งถูกมองว่ายังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เลย จึงยังคงเป็นสิ่งจำเป็นอยู่สำหรับสังคมไทย

#### 4.3 ข้อสังเกต และความคิดเห็นต่อการบังคับใช้และความจำเป็นของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ

ในการศึกษาและประเมินผลสัมฤทธิ์ของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ครั้งนี้ นอกเหนือจากการศึกษาเอกสารและงานเขียนในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อนำความเห็นและมุมมองของผู้มีประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบข้อเท็จจริงในประเด็นต่าง ๆ ด้วย โดยผู้ให้สัมภาษณ์มีทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย ทั้งในระดับคณะกรรมการ อนุกรรมการตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ นักวิชาการด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน รวมทั้งคนทำงานในภาคประชาสังคมซึ่งต่างเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์การทำงานด้านสิทธิและความเท่าเทียมทางเพศ ทั้งทำกิจกรรม หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่อต้านการเลือกปฏิบัติมาอย่างยาวนาน ในจำนวนนี้มีหลายคนมีบทบาทสำคัญหรือมีส่วนร่วมในการผลักดัน

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ให้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายด้วย<sup>29</sup>

ต่อประเด็นว่าภายหลังการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าห้าปีแล้ว สถานการณ์การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศเป็นอย่างไรบ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ก่อนมีกฎหมายนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า สถานการณ์การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศไม่ได้ดีขึ้นในระดับที่ควรจะเป็นหรือตามความคาดหวังของคนที่ติดตามและทำงานด้านนี้ กล่าวคือ ยังคงมีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นในทุกภาคส่วน และจำนวนไม่น้อยเป็นการเลือกปฏิบัติในเชิงระบบ โดยกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานภาครัฐเอง ผู้ทำงานภาคประชาสังคมหลายรายตั้งข้อสังเกตว่า ภายหลังกฎหมายใช้บังคับการกระทำที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจนแจ้งแจ้งอาจลดลงบ้าง เช่น ก่อนปี พ.ศ. 2558 สามารถพบเห็นประกาศรับสมัครงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่สื่ออย่างชัดเจนว่าไม่รับเกย์ กระเทย หรือทอมเข้าทำงาน แต่เมื่อมีกฎหมายฉบับนี้ การกระทำในลักษณะดังกล่าวลดลงหรือพบเห็นได้ยากขึ้น อย่างไรก็ตาม เหล่านี้มีใช้ตัวชี้วัดหรือสะท้อนได้ว่าสถานการณ์การเลือกปฏิบัติในประเทศไทยลดลงแล้ว ตรงกันข้ามมันยังคงดำรงอยู่แต่ถูกปรับเปลี่ยนแปรรูปไปเท่านั้น เช่น ไม่แสดงข้อความอย่างชัดเจนในประกาศรับสมัครงาน แต่ผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงก็ดี เป็นผู้มีความหลากหลายทางเพศก็ดี ยังคงถูกเลือกปฏิบัติในขั้นตอนการยื่นใบสมัคร ขั้นตอนของการสัมภาษณ์ หรือขั้นตอนของการทำสัญญาจ้าง ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม อาทิ มีการตั้งเงื่อนไขเรื่องการสมรสหรือการตั้งครุภักดิ์กับผู้สมัครที่เป็น

<sup>29</sup> อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับการสัมภาษณ์ กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ และสรุปความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ต่อการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ทั้งหมดได้ในภาคผนวก 1.



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ผู้หญิง หรือมีการใส่ข้อสังเกตเกี่ยวกับเพศสภาพของผู้สมัครที่เป็น LGBT ไว้ที่หัวใจสมัครก่อนเข้ารับการสัมภาษณ์จากกรรมการ เป็นต้น ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหา เนื่องจากที่ผ่านมา การพิสูจน์ถึงการเลือกปฏิบัติทำได้ยากลำบากอยู่แล้ว แต่เมื่อการเลือกปฏิบัติไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนเช่นแต่ก่อนและถูกซ่อนเร้นไว้ในกระบวนการอื่นก็ยิ่งทำให้ทั้งการหาพยานหลักฐาน และการพิสูจน์ทราบถึงการมีอยู่ของการเลือกปฏิบัติทำได้ยากลำบากขึ้นไปอีก อนึ่ง แม้จนถึงปัจจุบันจำนวนคำร้องที่มีมายังคณะกรรมการ วลพ. จะมีเพียง 60 เรื่องเท่านั้น แต่จำนวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่ใช่ตัวชี้วัดเช่นกันว่าประเทศไทยมีการเลือกปฏิบัติเพียงเล็กน้อย ในความเป็นจริง การเลือกปฏิบัติในประเทศไทยในแต่ละปียังคงมีเป็นจำนวนมาก<sup>30</sup> และไม่ใช่ทั้งหมดที่ผู้ได้รับผลกระทบจะตัดสินใจเปิดเผยหรือขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรหรือหน่วยงาน เพราะติดขัดด้วยอุปสรรคและปัญหาหลายประการ (ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปข้างหน้า) ทำให้จำนวนคำร้องเรียนที่ยื่นเข้าไปยังคณะกรรมการ วลพ. มีไม่มาก การเลือกปฏิบัติระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันจำนวนไม่น้อยจบลงด้วยการตกลงประนีประนอมกัน กรณีที่มีการร้องเรียนมาตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และในประเด็นคล้าย ๆ กันอย่างหน่วยงานรัฐมีกฎหมายหรือระเบียบห้ามครู อาจารย์ หรือนักศึกษาผู้มีความหลากหลายทางเพศ แต่งกายตามเพศสภาพในสถานที่ทำงาน รัฐไม่ยอมออกบัตรข้าราชการให้ด้วยเหตุค่านำหน้านามไม่ตรงกับรูปถ่ายหรือเพศสภาพ หรือหน่วยงานภาครัฐไม่รับ LGBT เข้าทำงานในบางตำแหน่ง เป็นต้น

<sup>30</sup> มีผู้มาร้องขอให้มูลนิธิฟ้าสีรุ้งฯ ช่วยเหลือหรือขอคำแนะนำเพราะถูกเลือกปฏิบัติหรือถูกคุกคามด้วยเหตุแห่งเพศใน ปี 2562 จำนวน 27 กรณี และปี 2563 อีก 28 กรณี ซึ่งเหล่านี้เป็นสถิติของมูลนิธิฟ้าสีรุ้งฯ เพียงแห่งเดียวเท่านั้น ดูภาคผนวก 5

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งเห็นว่า แม้อูเหมือนว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมาภาพพจน์ของประเทศไทยในประเด็นเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ หรือการยอมรับสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศจะดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกัน แต่ในความจริงอาจไม่ได้เป็นเช่นนั้น แน่ใจว่าความรุนแรงทางกายภาพ ทางการเมืองการร้ายร่างกาย หรือฆ่ากันเพราะเหตุแห่งเพศอาจไม่ค่อยพบเห็นในประเทศไทยเหมือนกับในประเทศอื่น ๆ แต่ก็ไม่ใช่เรื่องสะท้อนว่าการเลือกปฏิบัติด้วยวิธีการอื่น ๆ ในเมืองไทยเกิดขึ้นน้อยกว่าประเทศอื่น จะด้วยเหตุผลในแง่ของสังคมที่ยังมีความเป็นอำนาจนิยมสูง ระบบชนชั้นที่แข็งแกร่ง วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ หรือมายาคติเรื่องไม่อยากจะพูดถึงความก็ตาม ส่งผลให้ปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติยังคงถูกกดทับไว้ไม่ถูกตีแผ่ออกมาเหมือนดังเช่นประเทศอื่น และต่อให้มี พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ แล้ว ก็ยังไม่ได้ทำให้สถานการณ์ในเรื่องนี้ดีขึ้น ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นนักวิชาการยังตั้งข้อสังเกตด้วยว่าแม้พื้นที่สำหรับสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทยดีขึ้นกว่าอดีตจริง หากแต่น่าจะเป็นผลพวงมาจากกระแสสิทธิมนุษยชนโลก สื่อโซเชียล (Social Media) มุมมองและแนวคิดของคนรุ่นใหม่ รวมทั้งการรณรงค์ของภาคประชาสังคมที่มีมากขึ้นมากกว่า พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ยังไม่ใช่ตัวแปรสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในประเด็นนี้

สำหรับประเด็นเรื่องความจำเป็นของ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า นับตั้งแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ได้ก่อให้เกิดผลในแง่ของการสร้างความตระหนักรู้ในประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศและการห้ามเลือกปฏิบัติในสังคมไทยได้มากขึ้น แม้จะยังไม่เกิดขึ้นในวงกว้างหรือกับประชาชนส่วนใหญ่ก็ตาม แต่ก็สามารถสร้าง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ความเปลี่ยนแปลงได้ในระดับหนึ่ง ทำให้หลายภาคส่วนมีความระมัดระวัง ไม่ให้การกระทำของตนเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติมากขึ้นกว่าเดิมเมื่อครั้งยังไม่มีกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเอกชน บริษัท ห้างร้านซึ่งมีความกลัวและไม่อยากทำผิดกฎหมาย ทั้งนี้ นักเคลื่อนไหวและคนทำงานในภาคประชาสังคมทั้งหมดที่ให้สัมภาษณ์เห็นพ้องต้องกันว่า การมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ทำให้การทำงานขององค์กรง่ายและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากแต่เดิมหรือก่อนการบังคับใช้ เมื่อเกิดกรณีการเลือกปฏิบัติ หรือกรณีที่ต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชน รวมทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่เลือกปฏิบัติกับผู้ถูกเลือกปฏิบัติ เครื่องมือที่ภาคประชาสังคมสามารถหยิบยกขึ้นอ้างอิงได้มีเพียงหลักสิทธิมนุษยชนหรือหลักความเสมอภาคเท่านั้น ซึ่งคนจำนวนมากยังไม่เข้าใจและเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว จับต้องไม่ได้ แต่เมื่อมีกฎหมายแล้วผู้ทำงานสามารถหยิบยกกฎหมายขึ้นกล่าวอ้างได้ทันที ฝ่ายผู้เลือกปฏิบัติเองก็เกิดความชัดเจนและรับรู้ได้ว่าการกระทำของตนเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้การทำงานด้านนี้มีความง่าย คล่องตัว และรวดเร็วขึ้น

นอกจากนี้ การที่กฎหมายนี้สร้างกลไกเฉพาะ (ในที่นี้หมายถึง คณะกรรมการ วลพ.) ในการรับเรื่องร้องเรียนกรณีที่อาจมีการเลือกปฏิบัติ ย่อมทำให้ประชาชนที่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมีช่องทางร้องขอความเป็นธรรมเพิ่มขึ้น ซึ่งเข้าถึงง่ายกว่า และมีกระบวนการยุ่งยากซับซ้อนน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการฟ้องคดีต่อศาล ทั้งคณะกรรมการผู้ทำการวินิจฉัยก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เฉพาะเจาะจงกว่าการร้องเรียนไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ที่แม้จะดูแลเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเหมือนกันแต่ก็มักมีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ต้องรับผิดชอบในขอบเขตที่กว้างขวางและไม่เฉพาะเจาะจงในเรื่องนี้เท่านั้น อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมาธิการกิจการสตรีเด็กและเยาวชน

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

บุคคลที่มีความแตกต่างทางเพศของวุฒิสภา เป็นต้น การเกิดขึ้นและการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ยังก่อให้เกิดโครงการหลายอย่างที่ช่วยส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องความเสมอภาคทางเพศต่อหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง มีการสร้างหลักสูตรนาร่องในการอบรมเรื่องความเสมอภาคทางเพศให้กับเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้ผลค่อนข้างดี ทั้งยังอาจกล่าวได้ว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการที่สังคมลุกขึ้นมาเรียกร้องความเสมอภาคทางเพศ หรือเรียกร้องการห้ามเลือกปฏิบัติในมิติอื่น ๆ ต่อด้วย เช่น กฎหมายรับรองเพศ กฎหมายสมรสเท่าเทียม ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตจากทั้งนักวิชาการและภาคประชาสังคมว่า แม้กฎหมายฉบับนี้จะยังเป็นสิ่งจำเป็น ถือเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่ดีในการสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศและลดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ทั้งปัจจุบันยังเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวในระดับพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงความเท่าเทียมทางเพศและรับรองสิทธิในการแสดงออกของบุคคลซึ่งอาจแตกต่างจากเพศกำเนิด แต่ยังมีบทบัญญัติหลายมาตราในกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักสากลมากขึ้น (จะได้กล่าวถึงต่อไปโดยละเอียดข้างหน้า) และลำพังกฎหมายฉบับนี้เพียงฉบับเดียวคงไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์ในการสร้างสังคมแห่งความเสมอภาคบรรลุได้ในสังคมไทย

## 5. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายฉบับนี้

หากพิจารณาจากเจตนารมณ์ ข้อบท และกลไกต่าง ๆ ของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ อาจกล่าวในเบื้องต้นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้พอจะมีจุดแข็ง และสามารถสร้างประโยชน์ให้กับทั้งประชาชนและสังคมไทยโดยรวมได้บางประการ ดังนี้

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

## 5.1 นโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ น่าจะได้รับการปรับปรุง แก้ไขให้สอดคล้องกับหลักความเท่าเทียมระหว่างเพศมากขึ้น

เป็นที่ทราบกันดีว่า แค่เพียงการมีสัญญาณว่าคนในสังคมจำนวนมากขึ้นเริ่มตระหนักถึงหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียม เปิดกว้างหรือให้การยอมรับวิถีชีวิตที่แตกต่างมากขึ้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเพศหายไป หรือลดลงได้จริง การรวมกลุ่มกันเองเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรอง การรณรงค์ต่าง ๆ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือโดยหน่วยงานภาคประชาสังคมอาจทำให้สถานการณ์ดังกล่าวบรรเทาลงได้ แต่ทราบได้ที่สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ไร้ซึ่งสภาพบังคับทางกฎหมายไม่ได้มีสถานะเป็นนโยบายแห่งรัฐที่ชัดเจนและกว้างขวาง การเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งโจ่งแจ้งและแอบแฝงก็ยังคงดำรงอยู่ ดังนั้น เมื่อ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการ สทพ. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งแผนปฏิบัติการ เพื่อให้มีการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศในทุกภาคส่วน เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ไปจนถึงการปรับปรุงแผนความประพฤติทางสังคมและวัฒนธรรมระหว่างเพศเพื่อขจัดอคติในทางเพศ (มาตรา 10) จึงย่อมเท่ากับว่านับแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ประเทศไทยแสดงถึงการรับรู้ถึงปัญหานี้แล้วอย่างเป็นทางการ ทั้งยังยกระดับสถานะของการต่อสู้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ให้กลายเป็นหน้าที่และภารกิจของรัฐโดยตรงด้วย ทั้งนี้ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าภายหลังบังคับใช้กฎหมายมานานกว่า 5 ปี นอกเหนือจากหน้าที่ที่ต้องทำตาม

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

กฎหมายอย่างการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำงานภายใต้คณะกรรมการ สทพ.เอง หรือจัดทำอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องฉบับต่าง ๆ แล้วคณะกรรมการ สทพ. มีผลงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมออกมาเพียงเรื่องเดียวเท่านั้น คือ “ข้อเสนอแนะว่าด้วย แนวทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ซึ่งต่อมากรมกิจการสตรีฯ ก็ดำเนินการจัดส่งเป็นหนังสือราชการเวียนไปยังหน่วยงานรัฐทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2561<sup>31</sup> แต่ก็อาจพอนับได้ว่าผลงานชิ้นนี้น่าจะส่งผลดีต่อประชาชนได้บ้างในระดับหนึ่ง โดยความเคลื่อนไหวเพื่อตอบสนองต่อข้อเสนอแนะแนวทางฯ ของคณะกรรมการ สทพ. เริ่มปรากฏตัวในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 นำโดยกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ร่วมกับหน่วยงานรัฐและเอกชนจำนวนมาก<sup>32</sup> ประกาศเจตนารมณ์ “การส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

<sup>31</sup> คณะกรรมการ สทพ. “ข้อเสนอแนะว่าด้วย แนวทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ”, สืบค้นวันที่ 5 เมษายน 2564, เข้าถึงได้ที่ [http://personnel.ops.go.th/main/images/2561/pang/เสมอภาคหญิงชาย/ครั้งที่\\_9\\_ข้อเสนอแนะว่าด้วยแนวทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคฯ.pdf](http://personnel.ops.go.th/main/images/2561/pang/เสมอภาคหญิงชาย/ครั้งที่_9_ข้อเสนอแนะว่าด้วยแนวทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคฯ.pdf)

<sup>32</sup> ดู ประกาศเจตนารมณ์ “การส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558”, สืบค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://drive.google.com/file/d/1ZKk2BlxwZhXNHDsdbTDZF74JSwWEES7/view> และดูรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่ร่วมประกาศเจตนารมณ์ พร้อมทั้งจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนงานตามประกาศเจตนารมณ์ ซึ่งประกอบด้วย ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 4 แห่ง สถาบันการศึกษา จำนวน 5 แห่ง และภาคเอกชน จำนวน 15 แห่ง รวมจำนวน 24 แห่ง ได้ใน ภาคผนวก 4.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ระหว่างเพศ ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558” และทำลักษณะเดียวกันเป็นครั้งที่สองในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน ซึ่งมีหน่วยงานราชการและเอกชนประกาศเพิ่มเติมตามมา<sup>33</sup> อย่างไรก็ตาม ความเคลื่อนไหวที่ชัดเจนกว่าแค่เพียงการประกาศเจตนารมณ์และจัดทำแผนดำเนินการ เกิดขึ้นครั้งแรกในเดือนมิถุนายน 2563 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรีลงนามในข้อเสนอแนะฉบับนี้ พร้อมทั้งออก “ประกาศจังหวัดจันทบุรี เรื่อง ข้อปฏิบัติในการส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ.2558” ที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะดังกล่าว เพื่อใช้กับส่วนราชการภายในจังหวัด<sup>34</sup>

ผลงานที่เป็นรูปธรรมอีกลักษณะหนึ่งซึ่งเป็นผลพวงจากการมี พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ และกลไกของกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลไกการรับเรื่องร้องเรียนการเลือกปฏิบัติและทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ก็คือ การแก้ไขกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการแต่งกายของนิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ยอมให้เป็นสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศสามารถเลือกแต่งกายตามเพศสภาพของตนเองได้ นับตั้งแต่ประกาศมหาวิทยาลัยทักษิณ เรื่องแนวปฏิบัติการแต่งกายของนิสิตที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับ

<sup>33</sup> หน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 19 แห่ง และภาคเอกชน จำนวน 20 แห่ง รวมจำนวน 39 แห่ง ดูรายละเอียดใน ภาคผนวก 4

<sup>34</sup> ดู “LGBT : จันทบุรีนำร่องจังหวัดแรก ออกประกาศขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมทางเพศ”, *BBC News Thai*, สืบค้นวันที่ 16 เมษายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.bbc.com/thai/thailand-52976117>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เพศกำเนิด พ.ศ. 2560<sup>35</sup>, ประกาศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง การแต่งกายของนิสิต พ.ศ. 2562<sup>36</sup> หรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการแต่งกายและเครื่องแบบของนักศึกษา พ.ศ. 2564<sup>37</sup> เป็นต้น

## 5.2 การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ถูกกำหนดให้เป็นเรื่องต้องห้ามตามกฎหมาย

แม้การเลือกปฏิบัติที่เกิดจากเหตุแห่งเพศไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจะเกิดขึ้นและปรากฏมานานมากแล้วในสังคมไทย แต่ก่อนปี พ.ศ. 2558 อันเป็นปีที่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มีผลใช้บังคับ การกระทำดังกล่าวไม่ถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งย่อมความหมายว่าหากมีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น ผู้เลือกปฏิบัติไม่จำเป็นต้องยุติ ปรับเปลี่ยนแก้ไข กฎ ระเบียบ หรือพฤติกรรมเลือกปฏิบัติดังกล่าวของตน กระทั่งไม่ต้องมีความรับผิดชอบใด ๆ โดยเฉพาะเจาะจง เว้นแต่การเลือกปฏิบัตินั้นจะนำมาซึ่งความเสียหายอย่างเป็นรูปธรรมต่อสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเท่านั้น เช่น ต่อชีวิตร่างกาย ต่อทรัพย์สิน หรือ

<sup>35</sup> ดู “ประกาศมหาวิทยาลัยทักษิณฯ, สืบค้นวันที่ 10 กันยายน 2564, เข้าถึงได้ที่ [http://capr.tsu.ac.th/UserFiles/1574930916\\_60-การแต่งกายนิสิตไม่ตรงเพศ.pdf](http://capr.tsu.ac.th/UserFiles/1574930916_60-การแต่งกายนิสิตไม่ตรงเพศ.pdf)

<sup>36</sup> ดู “จุฬาฯ” เริ่มแล้ว ออกประกาศให้นิสิตแต่งกายตามเพศสภาพได้, *Thai PBS News*, สืบค้นวันที่ 10 กันยายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://news.thaipbs.or.th/content/286016>

<sup>37</sup> ดู “ธรรมศาสตร์อนุญาตให้นักศึกษาแต่งกายตามเพศสภาพได้”, *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*, สืบค้นวันที่ 10 กันยายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.prachachat.net/education/news-695382> และดูข้อบังคับดังกล่าวได้ที่ [http://sa.siit.tu.ac.th/file/TU\\_dressCode\\_2564.pdf](http://sa.siit.tu.ac.th/file/TU_dressCode_2564.pdf)



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ต่อเกียรติยศชื่อเสียง ซึ่งสามารถถูกฟ้องร้องเป็นคดีในความผิดฐานนั้นต่อศาลได้ ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว การเลือกปฏิบัติทั้งที่เกิดขึ้นอย่างจงใจ และทำอย่างเป็นระบบ หรือการเลือกปฏิบัติทางอ้อมแบบแอบแฝง トラบไตที่ไม่ได้สร้างความเสียหายหรือไม่มีพยานหลักฐานว่าสร้างความเสียหายต่อสิทธิของผู้ถูกเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน คงสร้างแต่ผลกระทบต้อจิตใจหรือทำให้ผู้ถูกเลือกปฏิบัตินั้นเสียโอกาสในการเข้าถึงบริการบางอย่าง ผู้ถูกเลือกปฏิบัติจึงไม่มีช่องทางใด ๆ ที่จะขอให้ยุติการเลือกปฏิบัตินั้นได้เลย แต่เมื่อ มาตรา 17 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ กำหนดว่า “การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ จะกระทำมิได้” ทั้งยังมีกลไกให้ผู้ถูกเลือกปฏิบัติสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. เพื่อดำเนินการตรวจสอบ วินิจฉัย และช่วยเหลือเยียวยาความเสียหาย ย่อมส่งผลให้องค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลใด (อย่างน้อยคือคนที่รู้กฎหมาย หรือได้รับการบอกแจ้งถึงการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้) ต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้นที่จะไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติกับบุคคลอื่น หรือต้องพยายามแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบภายในของตนไม่ให้เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติ มิเช่นนั้นอาจตกเป็นผู้ถูกร้องเรียนได้ ซึ่งต้องวุ่นวาย เสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย เพื่อชี้แจงหรือต่อสู้ในกระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการ วลพ. อนึ่ง แม้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ จะเป็นเพียง “กฎหมายทางเลือก” หรือเป็นกฎหมายในลักษณะของการให้สิทธิแก่บุคคลเท่านั้น กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับ “การเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” ไว้โดยตรง หากผู้ถูกกระทำคิดว่าตนไม่ได้ถูกละเมิด หรือถูกละเมิดแต่ไม่เดือดร้อน และไม่ได้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายฉบับนี้ก็จะ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ไม่มีใครต้องถูกลงโทษก็ตาม ก็ยังน่าจะเป็นผลดีต่อประชาชนได้ในแง่ของการ “ป้องปราม” การเลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้ มาตรา 18 วรรคสองแห่ง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ยังกำหนดว่า ผู้เสียหายที่ยื่นคำร้องสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาล เพื่อให้ศาลกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินหรือค่าเสียหายเชิงลงโทษให้แก่บุคคลซึ่งถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศได้อีกด้วย

### 5.3 ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมีช่องทางร้องเรียน และได้รับการช่วยเหลือเยียวยาโดยตรงจากรัฐ

โดยผลของกลไกคณะกรรมการ วลพ. และการยื่นเรื่องร้องเรียนการเลือกปฏิบัติ ซึ่ง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ สร้างขึ้น นอกจากทำให้ประชาชนผู้ตกเป็นเหยื่อจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมีช่องทางร้องเรียนที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงแล้ว ผู้ร้องยังอาจได้รับความช่วยเหลือทันทีทั้งนับตั้งแต่นั้นคำร้องผ่านคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ในการกำหนดมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองหรือบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ร้องในระหว่างพิจารณา (มาตรา 19) ด้วย ทั้งนี้ หากปรากฏว่ามีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นจริงตามคำร้อง คณะกรรมการ วลพ. สามารถออกคำสั่งเพื่อระงับหรือป้องกันการเลือกปฏิบัตินั้น (มาตรา 20) และผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอรับการชดเชยความเสียหายได้ (มาตรา 24) ตามหลักเกณฑ์กำหนดและเพื่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะช่วยจัดการเลือกปฏิบัติได้อย่างแท้จริง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ยังกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้สำหรับบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือขัดขวางการปฏิบัติงานของ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คณะกรรมการ วลพ. ด้วย (มาตรา 34 -36) อนึ่ง แม้ในระยะกว่า 5 ปีนี้ จะมีคำร้องเข้ามาที่คณะกรรมการ วลพ. เพียง 60 เรื่องเท่านั้น ซึ่งถือว่า น้อยมากเมื่อเทียบกับสถานการณ์ในความเป็นจริง แต่ก็ต้องยอมรับว่า กลไกนี้ทำหน้าที่ได้จริงและสามารถอำนวยความสะดวกให้กับผู้ร้อง ได้หลายราย

#### 5.4 การรณรงค์ให้ความรู้ในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศและการห้ามเลือกปฏิบัติ ไม่ได้เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนเพียงลำพังของภาคประชาสังคมอีกต่อไป

พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ กำหนดให้กรมกิจการสตรีฯ เป็นหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย ศึกษาวิจัย ประชาสัมพันธ์ รวมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศ และการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งนอกจากจะยังให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อประชาชนและสังคมโดยรวมแล้ว ยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภารกิจของภาคประชาสังคมที่เคยต้องทำงานด้านนี้เพียงลำพังมาก่อนด้วย นอกจากนี้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ยังกำหนดให้มี “กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ซึ่งไม่ได้เป็นเงินที่ใช้เพื่อการชดเชยเยียวยาผู้เสียหายเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังใช้เพื่อประโยชน์แห่งการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุเจตนารมณ์ และเพื่อให้ทุนสนับสนุนกิจกรรมของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้ภายใต้การดำเนินการและการอนุมัติโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ดังนั้น โดยการมีอยู่และวัตถุประสงค์ของกองทุนนี้ จึงย่อมยังประโยชน์ให้กับประชาชนได้ ทั้งจะช่วยเหลือสนับสนุนให้ความเสมอภาคระหว่างเพศเกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวาง และแท้จริงขึ้น โดยระยะเวลาที่ผ่านมากรมกิจการสตรีฯ มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ผ่านช่องทางต่าง ๆ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ไม่ว่าจะด้วยการออกหนังสือเวียนไปยังหน่วยราชการ จัดอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ ประชุมสัมมนาและทำความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคม ที่ทำงานด้านความเสมอภาคให้ช่วยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ ทั้งมีการจัดทำเอกสาร คู่มือ สื่อสิ่งพิมพ์ วิดีทัศน์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ เผยแพร่แก่ประชาชน โดยตรงด้วย<sup>38</sup> แม้ในที่สุดแล้วจะยังมีเสียงสะท้อนว่ากิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวเกิดขึ้นและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเพียงในวงจำกัด และจนถึงปัจจุบันการรับรู้ถึงการมีอยู่ของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ หรือความรู้ความเข้าใจในสิทธิและกลไกในกฎหมายฉบับนี้ของประชาชนยังมีค่อนข้างน้อยก็ตาม แต่ก็ควรต้องนับว่าโดยผลของกฎหมายนี้เองที่ทำให้หน่วยงานรัฐมีความพยายามในการทำงานประเด็นนี้มากขึ้น แม้อาจยังไม่มากพอ แต่ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้ไม่มากนักน้อย

## 6. กฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดผล (ตามที่กำหนดในแบบประเมิน) ดังต่อไปนี้

โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประกอบกับตัวบทบัญญัติต่าง ๆ กลไกที่สร้างขึ้น รวมทั้งการบังคับใช้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

<sup>38</sup> ข้อมูลคลังสารสนเทศของกรมกิจการสตรีฯ, สืบค้นวันที่ 7 เมษายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <http://km.dwf.go.th/home-2-2/>; สื่อประชาสัมพันธ์กรมกิจการสตรีฯ, สืบค้นวันที่ 7 เมษายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <http://km.dwf.go.th/jooohome-2/media-3/d502-2/>; เอกสารเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมฯ, สืบค้นวันที่ 7 เมษายน 2564, เข้าถึงได้ที่ [https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1XGxVe82fbomlt7bVh\\_3\\_xD-AsoK0TU5s?fbclid=IwAR3uh9TT6OmftCS36mjOy1X6C510EiDCBYvd1v5SJptCtRS7Utsvaj4DCGs](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1XGxVe82fbomlt7bVh_3_xD-AsoK0TU5s?fbclid=IwAR3uh9TT6OmftCS36mjOy1X6C510EiDCBYvd1v5SJptCtRS7Utsvaj4DCGs)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

## 6.1 ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรม ในสังคม

ด้วยเหตุที่ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ถูกบัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เพศหญิง เพศชาย รวมทั้งบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศให้สามารถดำรงสถานะของตนอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเท่าเทียมเสมอหน้าและมีโอกาสเหมือนกัน ทั้งต้องการสร้างช่องทางหรือเปิดโอกาสให้บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศสามารถร้องขอความเป็นธรรม รวมทั้งขอให้รัฐช่วยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการถูกเลือกปฏิบัติดังกล่าวได้ผ่านกลไกคณะกรรมการ วลพ. และกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ นอกจากนี้ยังมีกลไกคณะกรรมการ สทพ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่ถูกรอกแบบมาพร้อมกับอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศในระดับนโยบาย ดังนั้น โดยแนวคิดพื้นฐานเหล่านี้เอง ประกอบกับการดำเนินงานของผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงอย่างกองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ กรมกิจการสตรีฯ ตามที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อก่อน ๆ จึงต้องยอมรับว่ากฎหมายฉบับนี้สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศลงได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ดังอธิบายไปข้างแล้วเช่นกันว่าการช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศก็ดี หรือลดการเลือกปฏิบัติจากเหตุแห่งเพศก็ดี โดยผลของกฎหมายฉบับนี้ยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจหรือนัยสำคัญที่จะสร้างความเป็นธรรมเรื่องนี้ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้อย่างแท้จริงแม้กฎหมายจะบังคับใช้มากกว่า 5 ปีแล้วก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศในมิติต่าง ๆ ยังดำรงอยู่โดยบางกรณีมีความซับซ้อนขึ้น ในขณะที่กฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐเอง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อีกจำนวนมากยังมีลักษณะของความไม่เสมอภาค (ดูหัวข้อ 4.3 ข้อสังเกต และความคิดเห็นต่อการบังคับใช้ และความจำเป็นของ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ) นอกจากนี้ ยังพบว่าความตระหนักรู้ถึงกฎหมาย สิทธิหน้าที่ ความเสมอภาคระหว่างเพศ และการห้ามเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งเพศของคนในสังคมไทยยังไม่อยู่ในระดับที่จะก่อให้เกิด ความเปลี่ยนแปลงใด ๆ หรือสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศได้ในเวลา อันใกล้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์บุคคลในประเด็นนี้เพิ่มเติมเพื่อประกอบงาน ศึกษานี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นความล้มเหลวข้อหนึ่งของการ บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ อนึ่ง ผู้ให้สัมภาษณ์ในภาคประชาสังคม บางคนตั้งข้อสังเกตว่า เป็นเพราะเป้าหมายหลักและกรอบการทำงานของ รัฐขยับเน้นไปที่การทำความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองมากกว่า จึงไม่ได้เต็มທີ່กับส่วนของการสร้างความรับรู้ของสังคม แต่อย่างน้อยที่สุด กฎหมายฉบับนี้ก็ช่วยทำให้คนที่รู้ว่ามีกฎหมายแล้วได้ตระหนักในสิทธิและ ความหลากหลายทางเพศของผู้อื่นมากขึ้น ทั้งคอยระมัดระวังไม่ให้เกิด การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ หรือถ้าเป็นหน่วยงาน สถาบันการศึกษา หรือองค์กรภาครัฐการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ก็อาจมีส่วนช่วยทำให้เกิด การปรับตัวมากกว่า นอกจากนี้ การมีกฎหมายยังน่าจะเป็นเหตุที่ทำให้ สื่อมวลชนบางสำนักเริ่มหันมาให้ความสนใจจับประเด็นนี้มากขึ้น ซึ่งย่อมทำให้คนในสังคมตระหนักรู้ได้อีกทางหนึ่ง

## 6.2 เป็นการพัฒนามากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล และพันธกรณีระหว่างประเทศ

หากมองในภาพรวม และพิจารณาจากที่มาของ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ย่อมกล่าวได้ว่าการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้ กฎหมายไทยที่ว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างเพศมีพัฒนาการ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ไปในทิศทางเดียวกับหลักความเสมอภาคและหลักสิทธิมนุษยชนสากล ซึ่งกำลังเป็นกระแสสำคัญของโลก ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความพยายามของประเทศไทยในการทำกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ซึ่งไทยเป็นภาคีตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ด้วย โดยอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดให้รัฐที่ให้สัตยาบันแล้ว มีหน้าที่พิทักษ์และธำรงความเสมอภาคระหว่างเพศในกฎหมายภายในของตน ด้วยการจัดทำกฎหมายเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อสตรี รวมทั้งจัดให้มีองค์กรหรือสถาบันสาธารณะเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และดำเนินการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ กฎหมายฉบับนี้ยังสอดคล้องกับ “เป้าหมายที่ 5 ว่าด้วยการบรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง” อันเป็นหนึ่งใน 17 เป้าหมายของ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goal – SDGs) ของโลกในอีก 15 ปีข้างหน้า ซึ่งประชาคมโลกใช้เป็นทิศทางในการพัฒนาประเทศตั้งแต่วันที่ กันยายน 2558 ถึงเดือนสิงหาคม 2573 ด้วย

นอกจากนี้ แม้จุดเริ่มต้นของแนวคิดหรือในวาระแรกของการผลักดันให้เกิดกฎหมายในเรื่องนี้จะยังไม่มีกรกล่าวถึง “แนวทางปฏิบัติตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศ” หรือหลักการยกยอการร์ตา (The Yogyakarta Principle)<sup>39</sup> แต่ในท้ายที่สุดแล้วทั้งตัวบทบัญญัติเอง

<sup>39</sup> The Yogyakarta Principle คือ แนวทางปฏิบัติในทางระหว่างประเทศฉบับแรกที่น่ามาตรฐานสิทธิมนุษยชนมาใช้กับประเด็นเพศวิถี และอัตลักษณ์ทางเพศ โดยมีข้อแนะนำให้แก่รัฐในการปฏิบัติการเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพลเมืองไว้อย่างชัดเจน เป็นหลักการที่เป็นผลมาจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนและนักกฎหมายระหว่างประเทศ ณ ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 6-9 พฤศจิกายน 2549

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

และการใช้การตีความที่คุ้มครอง ครอบคลุมกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศด้วย จึงยอมทำให้กฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับแนวคิดและหลักการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ข้อ 2 แห่งหลักการयोगยการตา กำหนดว่า “มนุษย์ทุกคนสมควรได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์ โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากสาเหตุแห่งวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ มนุษย์ทุกคนควรได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอหน้ากันต่อหน้ากฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติดังกล่าว ไม่ว่าสิทธิมนุษยชนข้ออื่นใดจะถูกละเมิดด้วยหรือไม่ก็ตาม กฎหมายต้องบัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติดังกล่าว และรับประกันความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติดังกล่าวอย่างได้ผลและเสมอภาคต่อมนุษย์ทุกคน”<sup>40</sup>

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ความเห็นต่อประเด็นความสอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีโอกาสได้ศึกษา หรือทำงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ หรือร่วมประชุมสัมมนาในเวทีระดับนานาชาติ ต่างตั้งข้อสังเกตและค่อนข้างเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า แม้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ จะมีจุดเริ่มต้นและแนวคิดมาจากอนุสัญญา CEDAW ก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายฉบับนี้ผ่านออกมาและมีผลใช้บังคับกลับปรากฏว่าเนื้อหาของกฎหมายก็ดี การใช้การตีความก็ดี รวมทั้งทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายของฝ่ายผู้บังคับใช้ยังค่อนข้างแตกต่างและห่างไกลจากหลักการที่ถูกต้อง และมาตรฐานสากล

<sup>40</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *หลักการयोगยการตาว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ แนวทางสร้างหลักประกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้ก้าวไปสู่ความเสมอภาคและเคารพสิทธิทางเพศ*, กรุงเทพฯ: บริษัทพิมพ์ดี จำกัด



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อยู่มาก บทบัญญัติใน พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ หลายส่วนยังคลุมเครือและไม่สอดคล้องกับหลักสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” และให้นิยามไว้ในมาตรา 3 ว่าหมายถึง “การกระทำหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการแบ่งแยก กีดกัน หรือจำกัดสิทธิประโยชน์ใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยปราศจากความชอบธรรม เพราะเหตุที่บุคคลนั้นเป็นเพศชาย หรือเพศหญิง หรือมีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งที่เป็นนักวิชาการด้านกฎหมาย ด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งคนทำงานภาคประชาสังคมล้วนตั้งข้อสังเกตถึงถ้อยคำและแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังคำ ๆ นี้ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมาย ซึ่งนอกจากอาจทำให้สังคมสับสนแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าผู้ถืออำนาจรัฐและเกี่ยวข้องกับการผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ยังขาดความเข้าใจในข้อความคิด (concept) ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ ผู้ออกกฎหมาย ยังเข้าใจว่า “การเลือกปฏิบัติ” อาจทำได้ ไม่ต้องห้าม และไม่ผิดกฎหมายถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ “เป็นธรรม” ทั้ง ๆ ที่ตามหลักสากลแล้วไม่มีการเลือกปฏิบัติใดที่เป็นธรรม “การเลือกปฏิบัติ” ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดควรถูกต้องห้าม ในขณะที่การปฏิบัติที่แตกต่างต่อบุคคลโดยมีเหตุผลที่อธิบายได้จะไม่ถูกเรียกว่า “การเลือกปฏิบัติ” แล้วตั้งแต่ต้นตามบทบัญญัติข้อ 1 “การเลือกปฏิบัติต่อสตรี” แห่งอนุสัญญา CEDAW เองก็หาได้ใช้คำว่า การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่<sup>41</sup> บทนิยามดังกล่าวยังคง

<sup>41</sup> ข้อ 1 อนุสัญญา CEDAW อธิบายคำว่า “การเลือกปฏิบัติต่อสตรี” หมายถึง “การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการจำกัดใด ๆ เพราะเหตุแห่งเพศ ซึ่งมีผลหรือความมุ่งประสงค์ที่จะทำลายหรือทำให้เสื่อมเสียการยอมรับ การได้อุปโภค หรือใช้สิทธิโดยสตรี โดยไม่คำนึงถึงสถานภาพด้านการสมรส บนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีของสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของพลเมือง หรือด้านอื่น ๆ”

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ให้เกิดปัญหาการใช้การตีความด้วยว่าบุคคลเพศใดบ้างที่กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครอง การบัญญัตินิยามโดยเลือกใช้ข้อความว่า “มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” แสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจลักษณะความหลากหลายทางเพศอย่างแท้จริง และอาจทำให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปไม่ถึงกลุ่มผู้มีความหลากหลายบางลักษณะ เช่น กลุ่มชายรักชาย หรือหญิงรักหญิง ที่ยังคงแสดงออกเหมือนเพศกำเนิดเพียงแต่มีรสนิยมทางเพศหรือวิถีทางเพศชอบคนเพศเดียวกันเท่านั้น ซึ่งทั้งวิถีทางเพศ (Sexual Orientation – SOGI) และอัตลักษณ์ทางเพศ (Gender Identity) ล้วนได้รับความคุ้มครอง และต้องไม่เป็นสาเหตุแห่งการถูกเลือกปฏิบัติตามหลักการยกยอการต่าง

ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนยังเห็นพ้องกันว่า การมีอยู่ของข้อยกเว้นที่ไม่ทำให้การเลือกปฏิบัติเป็นเรื่องไม่ชอบธรรมตามมาตรา 17 วรรคสองที่ว่า “การปฏิบัติตามหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” คือหัวใจสำคัญที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้ขัดแย้งกับสิ่งที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง เพราะข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ก็คือข้ออ้างเรื่องหลักศาสนาที่ดี เรื่องความมั่นคงของประเทศก็มักเป็นต้นตอหรือบ่อเกิดของการเลือกปฏิบัติจำนวนมาก ดังนั้น การหยิบยกสองเรื่องนี้ขึ้นเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายนอกจากจะขัดกับหลักสากลแล้ว ยังแทบทำให้กฎหมายฉบับนี้ไร้ความหมาย กระทั่งกลายเป็นกฎหมายสร้างความชอบธรรมให้กับการเลือกปฏิบัติจำนวนมากเสียเอง กรณีนี้ยังควรต้องพิจารณาด้วยว่าความเชื่อ การนับถือศาสนา รวมทั้งความพร้อมและเงื่อนไขของชีวิตในการปฏิบัติตามหลักศาสนาของแต่ละคนนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกระทั่งรัฐจะไปบังคับให้เขาปฏิบัติตามความเชื่อ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ของตน หรือเลือกปฏิบัติกับเขาเพียงเพราะเขาไม่สามารถปฏิบัติตามความเชื่อของตนย่อมมิได้

อนึ่ง ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นทั้งคนทำงานภาคประชาสังคมและนักวิชาการที่ทำงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งเคยเป็นผู้ใช้สิทธิร้องเรียนกับคณะกรรมการ วลพ. ให้ความคิดเห็นต่อประเด็นนี้ว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่ค่อนข้างก้าวหน้าในเรื่องสิทธิทางเพศมักมี หรือให้ความสำคัญในการผลักดันกฎหมายในมิติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างน้อย 3 ฉบับ คือ 1) กฎหมายรับรองเพศ ที่ส่งผลให้ไม่ว่าเพศกำเนิดของบุคคลจะเป็นอย่างไร หากเพศที่บุคคลนั้นเลือก และกำหนดเองแตกต่างออกไปก็จะได้รับการรับรอง ดังนั้น คนข้ามเพศจึงสามารถเปลี่ยนคำนำหน้านามได้ เปลี่ยนอัตลักษณ์ทางเพศของตนได้ ทั้งยังได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ตามเพศที่ตนเลือกด้วย กฎหมายเรื่องแรกนั้นว่าสำคัญที่สุดเพราะเป็นกรณีที่รัฐให้สิทธิในการกำหนดตนเอง (Self Determination) แก่พลเมือง เมื่อรัฐยอมรับสิทธิของบุคคลอย่างเสมอภาคเท่าเทียมโดยไม่ตั้งเงื่อนไขว่าเขาเป็นใครทำอะไร หรือเพศอะไร การถูกเลือกปฏิบัติย่อมเกิดขึ้นได้ยาก การคุ้มครองสิทธิเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติไม่ต้องรอให้ถูกเลือกปฏิบัติเสียก่อนจึงค่อยมาแสดงตนว่าเป็นเพศใดและควรมีสิทธิอย่างไร 2) กฎหมายสมรสเท่าเทียม ซึ่งรับรองว่าบุคคลสามารถสมรสกันเพื่อก่อตั้งครอบครัวได้ไม่ว่าทั้งคู่จะมีเพศกำเนิดใด และ 3) กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ หรือความเท่าเทียมระหว่างเพศ กล่าวได้ว่ากฎหมายสามเรื่องนี้ควรเป็นมาตรฐานหรือเป็นหมุดหมายเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิด้านต่าง ๆ แก่ผู้มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเพิ่งอยู่เพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น และมีแค่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ฉบับเดียว ประชาชนไทยยังไม่ได้รับสิทธิในการ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

“กำหนดตนเอง” ในขณะที่การผลักดันกฎหมายในอีกสองมิติยังไม่ได้รับการตอบสนองที่ดีนักจากภาครัฐ<sup>42</sup>

## 7. สถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้

สำหรับสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่สำคัญตามกลไกของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ก็คือ สถิติจำนวนข้อร้องเรียนการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งเพศที่ยื่นร้องเข้ามายังคณะกรรมการ วลพ. ซึ่งสามารถสรุปเพื่อให้เห็นภาพรวมได้ดังนี้<sup>43</sup>

นับตั้งแต่ปี 2558 จนถึงปี 2564 (31 พฤษภาคม 2564) มีคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. จำนวนทั้งสิ้น 60 เรื่อง แต่มีคำร้องที่คณะกรรมการ วลพ. รับไว้พิจารณาเพียง 50 เรื่อง ส่วนอีก 10 เรื่องไม่รับ

<sup>42</sup> ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกฎหมายในมิติที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศซึ่งสุดท้ายแล้วประเทศไทยควรก้าวต่อไปให้ถึงนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าสอดคล้องกับแนวคิดของศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์ ซึ่งเคยให้ไว้ในเวทีสาธารณะ เรื่อง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 กับสิทธิมนุษยชนของบุคคลหลากหลายทางเพศ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2558 ด้วย, ดู “ข้อสังเกตต่อพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ผ่านมุมมองที่เกิดขึ้นในบริบทของโลกยุคปัจจุบัน” ของวิทิต มันทาภรณ์ได้ใน กรกิจ ชุมภรณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การสำรวจสถานะเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย” เป้าหมายที่ 5 บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง (Gender Equality), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2560, หน้า 6-10.

<sup>43</sup> ดู ตารางจำนวนคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. ของกรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ได้ในภาคผนวก 3

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พิจารณาด้วยเหตุผลที่หลากหลาย กล่าวคือ ผู้ร้องไม่ประสงค์ดำเนินการต่อการยื่นคำร้องไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัย การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 เช่น ไม่ลงลายมือชื่อผู้ร้องหรือไม่ทราบชื่อผู้ถูกร้อง รวมทั้งประเด็นที่ร้องไม่ใช่การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ เป็นต้น

ในส่วนของคำร้องที่คณะกรรมการ วลพ. รับไว้พิจารณาจำนวน 50 เรื่องนั้น ปัจจุบันมีคำวินิจฉัยไปแล้วจำนวน 41 เรื่อง มีการถอนคำร้องออกไปในระหว่างการพิจารณา 5 เรื่อง ปัจจุบันจึงมีเพียง 4 เรื่องเท่านั้นที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ คำร้องที่คณะกรรมการ วลพ. มีคำวินิจฉัยไปแล้วสามารถจำแนกผลของคำวินิจฉัยออกได้ 5 กลุ่ม ดังนี้

- 1) ยกคำร้อง กล่าวคือ ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ จำนวน 5 เรื่อง
- 2) จำหน่ายออกจากสารบบคำร้อง จำนวน 2 เรื่อง เนื่องจากยื่นคำร้องเข้ามาก่อนวันที่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มีผลใช้บังคับ
- 3) ยุติการรับคำร้องไว้พิจารณาจำนวน 5 เรื่อง เนื่องจากในระหว่างพิจารณาคำร้องนั้น ผู้ร้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงต้องห้ามตามมาตรา 18 พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ประกอบกับข้อ 5 ระเบียบกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำร้องการพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ เป็นการฟ้องศาลปกครอง 1 เรื่อง และศาลแรงงานภาคสอง 4 เรื่อง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

4) ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณายื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน **1 เรื่อง**

5) วินิจฉัยว่ามีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ **29 เรื่อง** โดยในจำนวนนี้มีเพียง 1 เรื่อง ที่คณะกรรมการ วลพ. ไม่มีคำสั่งอื่นใดเพิ่มเติมเนื่องจากเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติได้รับการแก้ไขแล้ว คณะกรรมการ วลพ. ไม่มีคำสั่งแต่มีข้อเสนอแนะแก่ผู้ถูกร้องให้ดำเนินการที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ จำนวน 2 เรื่อง มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องขอโทษผู้ร้องจำนวน 1 เรื่อง มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องจัดทำบันทึกสรุปบทเรียนการเลือกปฏิบัติที่เป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องจำนวน 1 เรื่อง มีคำสั่งยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณายื่นเรื่องต่อศาลปกครองจำนวน 1 เรื่อง นอกนั้นอีก 23 เรื่อง คณะกรรมการ วลพ. กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิให้กับผู้ร้องอย่างการให้ผู้ร้องมีสิทธิได้รับเงินชดเชยเยียวยาจากกองทุนฯ และอื่น ๆ

สำหรับประเด็นที่มีการร้องเรียนนั้น แม้จะมีหลากหลายเรื่อง แต่ประเด็นที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ กรณีที่สถาบันการศึกษาห้ามแต่งกายและไว้ทรงผมตามเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน และแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะเพื่อเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร รวมทั้งไม่ให้ใช้รูปถ่ายชุดครุยวิทยฐานะในเอกสารรับรองการศึกษาหรือเอกสารขอจบการศึกษา ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ใช้บริการแพทย์ประกอบกรยื่นคำร้องขอแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศสภาพ ซึ่งรวมแล้วมีจำนวนถึง **20 เรื่อง**ด้วยกัน หรือคิดเป็นร้อยละ 33.33 ของคำร้องทั้งหมด ซึ่งแน่นอนว่าสอดคล้องกับเพศของผู้ร้องเรียนด้วยเพราะในจำนวนคำร้องทั้งหมด **60 เรื่อง**นี้เป็นคำร้องของผู้ร้องที่เป็นผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิดถึง **43 เรื่อง**หรือคิดเป็นร้อยละ 71.66

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ของคำร้องทั้งหมด ในขณะที่ผู้ร้องที่เป็นเพศหญิงมีเพียง 8 เรื่องซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 13.33 และเพศชายเพียง 1 เรื่องหรือร้อยละ 1.66 เท่านั้นที่เหลือ คือ บุคคลหรือองค์กรผู้ร้องแทนจำนวน 7 เรื่อง และไม่ระบุเพศอีก 1 เรื่อง

ประเด็นที่มีการร้องเรียนเข้ามานอกเหนือจากกรณีสถาบันการศึกษากับกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการแต่งกายตามเพศสภาพแล้วสามารถแบ่งลักษณะของการกระทำออกได้เป็นกลุ่ม ดังนี้

1) **หน่วยงานรัฐปฏิเสธการใช้สิทธิ/การรับรองสิทธิ/ออกเอกสารสิทธิให้** ซึ่งถือเป็นกลุ่มคำร้องที่มีมากที่สุด ได้แก่ สถานศึกษาไม่รับสมัครกลุ่มผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศกำเนิดเข้าศึกษา, ผู้รับผิดชอบห้ามมิภิกษุณีเข้าพระบรมมหาราชวังเพื่อถวายความเคารพพระบรมศพระรัชกาลที่ 9, หน่วยงานรัฐไม่ออกหนังสือรับรองการต่อวีซ่าให้ภิกษุณีชาวต่างประเทศ, หน่วยงานของรัฐไม่ออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้รูปถ่ายตามเพศสภาพ, หน่วยงานของรัฐไม่รับคำร้องขอจดทะเบียนสมรส (แบบ คร.1) ของคู่รักเพศเดียวกัน, หน่วยงานภาครัฐไม่ให้ใช้คำนำหน้านามในบัตรประจำตัวประชาชนตรงกับเพศสภาพ, หน่วยงานรัฐปฏิเสธการรับบริจาคโลหิต, หน่วยงานรัฐปฏิเสธการยื่นความประสงค์ขอออกหนังสือเดินทางและวีซ่า และหน่วยงานรัฐจำกัดสิทธิการใช้รูปถ่ายตามเพศสภาพในใบประกอบวิชาชีพครู และบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่รัฐ

2) **หน่วยงานรัฐ หรือเอกชนไม่รับเข้าทำงาน/ไม่รับเข้าเรียน/เลิกจ้าง** ได้แก่ หน่วยงาน/สถานประกอบการเลิกจ้างแรงงานไม่เป็นธรรม, หน่วยงานภาครัฐ/สถานประกอบการกีดกัน/ไม่รับสมัครเข้าทำงาน และสถาบันการศึกษาปฏิเสธไม่รับเข้าทำงาน

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

3) หน่วยงานรัฐ หรือเอกชนตั้งเงื่อนไขเพิ่มเติมหรือดำเนินการที่แตกต่างไปจากบุคคลอื่น ได้แก่ สถาบันการศึกษาให้ใช้ใบรับรองแพทย์ประกอบการยื่นคำร้องขอแต่งตั้งกายชุดครูยววิทยาลัยฐานะตามเพศสภาพ, สถาบันการศึกษาประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับต่ำอันเนื่องมาจากการแต่งกายตามเพศสภาพ และเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานไม่เหมาะสมในการเข้าตรวจค้นเคหสถาน

4) หน่วยงานเอกชนปฏิเสธการให้/รับบริการ ได้แก่ ร้านอาหาร/สถานบันเทิงกีดกันไม่ให้ผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิดเข้าใช้บริการ

5) แสดงพฤติกรรมไม่เหมาะสม ดูหมิ่นเหยียดหยาม ได้แก่ ผู้เล่นเฟซบุ๊กโพสต์ดูหมิ่นพนักงานสอบสวนหญิงทางเฟซบุ๊ก, สำนักข่าวเสนอข่าวดูหมิ่นผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศกำเนิด, แบบเรียนสุขศึกษาระดับมัธยมเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผู้มีเพศสภาพแตกต่างจากเพศกำเนิด และผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานรัฐมีวาจาดูหมิ่นและการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ

## 8. ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

จากการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ ประกอบกับการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยจำแนกตามกลไกที่กฎหมายสร้างขึ้น ดังนี้

### 8.1 คณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (สทพ.)

แม้ตามกฎหมายแล้วคณะกรรมการ สทพ. นับเป็นกลไกที่กฎหมายเขียนให้อำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างมาก อีกทั้งมีความสำคัญต่อ



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การสร้างปรับเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย และการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ในเชิงโครงสร้างได้มากที่สุด แต่ในช่วงระยะเวลากว่า 5 ปีของการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ คณะกรรมการ สทพ. กลับมีบทบาทหรือทำหน้าที่น้อยที่สุดในบรรดาสากลที่กฎหมายกำหนดขึ้น ซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ และสถานการณ์การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ด้วยสาเหตุหลากหลายประการ กล่าวคือ

8.1.1 ภาครัฐให้น้ำหนักกับ “การรับเรื่องร้องเรียน” และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติผ่านกลไกคณะกรรมการ วลพ. มากกว่าการแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้าง รวมทั้งการสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในมิติต่าง ๆ ทั้งที่ก่อนปี พ.ศ. 2558 นักวิชาการและภาคประชาสังคมที่ร่วมกันผลักดันกฎหมายต่างมุ่งหวังให้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเสมอภาคเป็นหลัก ซึ่งต่อมากฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการ สทพ. (มาตรา 10) เนื่องจากเป็นช่องทางในการสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย โครงสร้าง และกฎหมายอื่น ๆ ในภาพรวม ซึ่งจะนำไปสู่ความเสมอภาค และช่วยลดการเลือกปฏิบัติในสังคมได้อย่างยั่งยืน เมื่อการขับเคลื่อนของภาครัฐอยู่ที่การทำงานของคณะกรรมการ วลพ. ในช่วงเวลาที่ผ่านมามา สถานการณ์การเลือกปฏิบัติในประเทศไทยจึงถูกแก้ไขเป็นการเฉพาะเรื่อง เฉพาะรายเท่านั้นผ่านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. หาได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรืออย่างเป็นทางการไม่ เนื่องจากตามกฎหมายแล้วคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. มีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น มิได้ส่งผลต่อกฎหรือระเบียบที่มีปัญหาทำนองเดียวกันของหน่วยงานอื่น ๆ ปัญหาที่ถูกสะท้อนให้เห็นอย่างเป็นทางการโดยเรื่อง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่ถูกร้องเรียนมายังคณะกรรมการ วลพ. เพราะจำนวนมากเป็นการร้องเรียนในเรื่องเดิมหรือมีประเด็นเดียวกันกับเรื่องที่คณะกรรมการ วลพ. เคยวินิจฉัยไปแล้ว ซึ่งย่อมหมายความว่าแม้คณะกรรมการ วลพ. จะเคยชี้ไว้แล้วว่ากฎหมายหรือระเบียบนั้นไม่เป็นธรรมหรือเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่กฎระเบียบในลักษณะเดียวกันนี้ก็ยังคงใช้อยู่และทำหน้าที่เลือกปฏิบัติต่อไปในหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ที่ยังไม่เคยถูกร้องเรียนเข้ามา ซึ่งปัญหาลักษณะนี้ควรยุติหรือบรรเทาลงได้ด้วย การดำเนินการภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สทพ. (ดูมาตรา 10 (2) และ (4)) อันเป็นการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายหรือให้เกิดการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ แต่จนถึงปัจจุบันการณดังกล่าวก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

8.1.2 กฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการทำงานที่ชัดเจน ทั้งไม่มีเงื่อนไขบังคับให้คณะกรรมการ สทพ. ต้องดำเนินการ เช่นนี้จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและความใส่ใจในการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการ สทพ. เป็นสำคัญ ทั้งนี้ หากพิจารณา พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ จะพบว่าตามกฎหมายฉบับนี้คณะกรรมการ วลพ. จะถูกวางกรอบให้ต้องทำงานด้วยเรื่องที่ถูกร้องเรียนเข้ามา และต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่คณะกรรมการ สทพ. ไม่ถูกบังคับด้วยกรอบของกฎหมาย ในทางปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการ สทพ. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการตั้งเรื่องว่าจะกำหนดให้มีวาระหรือจัดให้มีการประชุมเพื่อผลักดันนโยบายหรือออกคำสั่งในเรื่องใดหรือไม่ ต่อประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งอดีตคณะกรรมการ สทพ. เอง คณะกรรมการ วลพ. รวมทั้งอนุกรรมการของ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ทั้ง สทพ. และวลพ. ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า มีการประชุมเพื่อดำเนินการต่าง ๆ โดยคณะกรรมการ สทพ. น้อยมาก และประเด็นที่ควรได้รับพิจารณาจำนวนมากไม่ได้รับการเสนอ โดยแม้กฎหมายจะเปิดช่องให้คณะกรรมการ วลพ. กิติ (มาตรา 20 วรรคสอง) หน่วยงานฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมายหรือระดับปฏิบัติงานตามกฎหมายกิติ สามารถเสนอข้อสังเกตหรือประเด็นให้คณะกรรมการ สทพ. พิจารณาเพื่อสั่งการหรือหาทางแก้ไขได้ก็ตาม แต่ก็หาได้เป็นบทบังคับว่าคณะกรรมการ สทพ. ต้องรับเรื่องหรือดำเนินการแก้ไขตามที่ได้รับการเสนอไปนั้น ที่ผ่านมามีข้อเท็จจริงว่าปัญหาหลายเรื่องที่สำคัญและมีการร้องเรียนบ่อยครั้งอย่างระเบียบชุดแต่ต่างกายนักศึกษา แม้จะมีความพยายามในการเสนอขึ้นไปเพื่อให้พิจารณาแก้ไขในระดับนโยบายแล้ว แต่ก็หาได้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ จนถึงปัจจุบัน อนึ่ง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่จะทำให้เกิดการเชื่อมโยงหรือประสานการทำงานระหว่างกลไกคณะกรรมการทั้งสามชุดเข้าด้วยกัน ดังนั้น ในการประชุมคณะกรรมการ สทพ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ และอาจมองไม่เห็นปัญหาที่ชัดเจนหรืออย่างเป็นรูปธรรมจึงอาจไม่พบว่ามีประธานหรือผู้แทนจากคณะกรรมการ วลพ. หรือคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ร่วมประชุมอยู่ด้วย เนื่องจากไม่มีข้อบทในกฎหมายบังคับว่าต้องเชิญมาร่วมประชุมด้วย

8.1.3 สัดส่วนของคณะกรรมการ สทพ. เป็นบุคลากรของภาครัฐจำนวนมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับคนทำงานภาคประชาสังคมซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านสิทธิสตรีและความหลากหลายทางเพศ ซึ่งย่อมมีความรู้ความเข้าใจและรับรู้สภาพปัญหาในสังคมไทยเรื่องนี้มากกว่า (มาตรา 5) นอกจากนี้ ด้วยลักษณะการทำงานแบบ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ข้าราชการการเมือง หากประเด็นที่ถูกเสนอขึ้นไป เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ความยุ่งยากหรือข้อถกเถียงในสังคมได้ คณะกรรมการ สทพ. ก็มักไม่รับเรื่องไปดำเนินการต่อ เหล่านี้ยังไม่นับรวมข้อวิพากษ์และการตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพการทำงานทัศนคติ มุมมอง ค่านิยม ความรู้ความเข้าใจประเด็นเรื่องเพศ รวมทั้งการเปิดกว้างต่อหลักความเสมอภาคทางเพศของบรรดาคณะกรรมการ สทพ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มาเป็นประธานคณะกรรมการ สทพ. และผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐเองซึ่งล้วนมาโดยตำแหน่ง อนึ่ง พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ผ่านออกมาบังคับใช้โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ภายหลังจากการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ดังนั้น ทั้งในแง่ของบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมาย องค์ประกอบของคณะกรรมการระดับชาติ บุคคลที่มาดำรงตำแหน่ง จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดถึงการรวบรัดตัดความ การใส่ชื่อยกเว้นอันไม่สมควร รวมทั้งแนวคิดที่ขาดความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งสุดท้ายแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้<sup>44</sup>

## 8.2 คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ (วลพ.)

คณะกรรมการ วลพ. เป็นกลไกที่ถูกกล่าวถึงในทุกกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์และในหลากหลายมิติ เนื่องจากมีบทบาท มีผลงาน หรือ

<sup>44</sup> ดูสรุปผลการเสวนาเวทีสาธารณะ “เรามาถึงแล้ว ไม่เลือกเพศ ไม่เลือกปฏิบัติ” จัดทำโดย คณะกรรมการสิทธิการสังคม กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า 24-30, สืบค้นวันที่ 6 กรกฎาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ [http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/comm/1549/file\\_1486627901.pdf](http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/comm/1549/file_1486627901.pdf)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

มีการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุด ในแง่หนึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่ากลไกนี้เองที่ช่วยสร้างความเปลี่ยนแปลงในเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศ และทำให้การเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้รับการแก้ไขได้จริง แม้โดยกรอบอำนาจหน้าที่และขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการ วลพ. จะส่งผลให้ปัญหาถูกแก้ไขเฉพาะเรื่อง เฉพาะรายเท่านั้น แต่หากเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อนปี 2558 ที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศไม่มีช่องทางที่เฉพาะเจาะจงเพื่อร้องขอความเป็นธรรมเลย การมีอยู่ของคณะกรรมการ วลพ. จึงนอกจากจะเป็นที่พึ่งพิงให้กับผู้เสียหายได้แล้ว ยังนับเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้หน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ต้องระมัดระวังมากขึ้นเพื่อไม่ให้ตนเองตกเป็นคู่กรณีที่ถูกร้องเรียน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มากกว่า 5 ปี และมีคณะกรรมการ วลพ. มาแล้วสองชุด ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งที่เป็นคณะกรรมการ วลพ. เอง และอดีตคณะกรรมการ วลพ. คนทำงานในภาคประชาสังคม รวมทั้งผู้ที่เคยใช้สิทธิร้องเรียนมาตามกลไกนี้ต่างสะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคที่หลากหลาย ทั้งที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย การใช้การตีความ และกระบวนการทำงานของคณะกรรมการ วลพ. ดังนี้

8.2.1 โดยผลของอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายคณะกรรมการ วลพ. ไม่สามารถทำงานเชิงรุกได้ ในขณะที่การทำงานเชิงรับ กล่าวคือ การรับเรื่องร้องเรียนก็ทำได้ภายในขอบเขตจำกัดเท่านั้น ดังกล่าวไว้หลายแห่งในรายงานฉบับนี้ไปแล้วว่า ตั้งแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันมีเรื่องร้องเรียนมาที่คณะกรรมการ วลพ. เพียง 60 เรื่องเท่านั้น ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าจำนวนดังกล่าว

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

น้อยกว่ากรณีที่เกิดขึ้นจริงมาก และคำร้องส่วนมากเป็นปัญหาของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ สาเหตุที่มีคำร้องไม่มากอาจมีสาเหตุได้ตั้งแต่ความรู้ของประชาชนถึงการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ยังไม่กว้างขวางพอ หรือแม้ประชาชนรู้ว่ามีความหมายแล้วแต่ก็ยังไม่รู้ว่าตนถูกเลือกปฏิบัติหรือไม่ ไปจนรู้ว่าถึงมีความหมายแล้วและรู้ว่าตนถูกเลือกปฏิบัติ แต่ด้วยเหตุผลความไม่พร้อมบางประการ เกรงถึงความไม่ปลอดภัยในชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินหากดำเนินการร้องเรียน หรือไม่รู้ว่าจะใช้สิทธินี้ได้ที่ไหนบ้าง ทำให้ผู้เสียหายเลือกที่จะไม่ร้องเรียนมาตามกลไกนี้ ส่วนเหตุผลที่แทบไม่มีเรื่องร้องจากผู้หญิงเลย อาจเป็นเพราะผู้หญิงสามารถใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่เขียนรับรองสิทธิไว้แล้วเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมได้ ในขณะที่กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศไม่มีกฎหมายอื่นใดรับรองสิทธิของพวกเขามาก่อน เช่นนี้เอง จึงแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการ วลพ. เป็นหน่วยงานที่ช่วยแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติได้เพียงบางเรื่องบางกรณีเท่านั้น อนึ่ง แม้คณะกรรมการ วลพ. ชุดแรกจะพยายามแก้ไขปัญหานี้ด้วยการทำความร่วมมือ (MOU) กับภาคประชาสังคมที่อยู่ในเครือข่ายเพื่อช่วยประชาสัมพันธ์กฎหมาย หรือคอยรับหรือนำเรื่องจากจังหวัดหรือพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศเพื่อร้องเข้ามายังคณะกรรมการ วลพ. แต่ความร่วมมือดังกล่าวก็ไม่ปรากฏแล้วในปัจจุบัน

ต่อประเด็นการทำงานเชิงรับที่เป็นปัญหาในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่นี้ ยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากเงื่อนไขการยื่นคำร้องที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ (มาตรา 18) เอง และตามข้อ 5 และข้อ 18 (1) แห่งระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 ด้วย

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “บุคคลใดเห็นว่าตนได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ...ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ.” ซึ่งทั้งโดยถ้อยคำและโดยเจตนารมณ์มุ่งหมายให้สิทธิในการร้องเรียนนี้เฉพาะกับ “ผู้ได้รับหรือจะได้รับความเสียหาย” จากการถูกเลือกปฏิบัติโดยตรงเท่านั้น บุคคลอื่นใดหรือแม้แต่หน่วยงานภาคประชาสังคมที่พบเห็นการกระทำในลักษณะของการเลือกปฏิบัติไม่มีสิทธิยื่นคำร้องดังกล่าวได้ตราบใดที่ไม่ได้รับมอบหมายจากตัวผู้เสียหายโดยตรงให้เป็นตัวแทน มีพักต้องกล่าวว่า แม้คณะกรรมการ วลพ.เองจะได้พบเห็นการกระทำในลักษณะของการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน ก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อระงับการเลือกปฏิบัตินั้นได้เช่นกัน ตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้วก็คือ กรณีที่คณะกรรมการ วลพ. ไม่สามารถรับวินิจฉัยข้อร้องเรียนที่ยื่นเข้ามาโดยองค์กรภาคประชาสังคมแห่งหนึ่งเกี่ยวกับการที่โรงเรียนในจังหวัดหนึ่งขึ้นป้ายประกาศอย่างชัดเจนว่าไม่รับนักเรียนที่เป็ยงเบนทางเพศ เหตุผลของคณะกรรมการ วลพ. ก็คือผู้ร้องไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำดังกล่าว ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนรวมทั้งคณะกรรมการ วลพ. เองทั้งอดีตและปัจจุบันล้วนกล่าวถึงกรณีนี้ และเห็นว่า คือ อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยได้อย่างแท้จริง โดยให้เหตุผลว่า กฎหมายบัญญัติโดยไม่เข้าใจลักษณะและธรรมชาติของการเลือกปฏิบัติ เอาแต่มองว่าการเลือกปฏิบัติเป็นเพียง “ปัญหาเฉพาะกลุ่ม เป็นเรื่องเฉพาะตัว” ทั้งที่การเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในสังคมหลายต่อหลายกรณีส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างเป็นทางการทั่วไป ไม่ได้เฉพาะเจาะจงว่าต้องกระทำต่อใครคนใดคนหนึ่ง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ การบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายเช่นนี้ ยังอาจสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมิได้คำนึงถึงปัญหาความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เลือกปฏิบัติกับผู้ถูกเลือกปฏิบัติอย่างเพียงพอด้วย เนื่องจากการเลือกปฏิบัติจำนวนมากมักเกิดขึ้นโดยหน่วยงานองค์กร หรือผู้มีอำนาจฝ่ายหนึ่ง กระทำต่อบุคคล ลูกจ้าง หรือผู้ใต้บังคับบัญชาอีกฝ่ายหนึ่ง การที่กฎหมายเรียกร้องให้บุคคลผู้อยู่ใต้อำนาจหรืออยู่ในสถานภาพเหล่านี้เท่านั้นต้องลุกขึ้นมาร้องเรียนและแสดงตนเป็นคู่ขัดแย้งกับฝ่ายผู้ถูกร้องนี้ อาจก่อให้เกิดผลข้างเคียงอันไม่พึงประสงค์ขึ้นได้ เพราะในความเป็นจริง นอกจากคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการ วลพ. อาจไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายผู้ถูกร้องจนผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเยียวยาใด ๆ แล้ว ด้วยเงื่อนไขที่ “ผู้ได้รับหรือจะได้รับความเสียหาย” ต้องแสดงตัว ยังอาจส่งผลให้ผู้ร้องเรียนนั้นได้รับความเสียหายยิ่งกว่าเดิมด้วย ไม่ว่าจะเป็นการถูกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้นระหว่างรอคำวินิจฉัย ความไม่มั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกาย<sup>45</sup> การต้องทนทำงานในสภาวะแวดล้อมที่ไม่เป็นมิตรและกดดันยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นผู้ร้องเรียนหน่วยงาน องค์กร นายจ้าง หรือผู้บังคับบัญชาของตนเอง ไปจนถึงถูกไล่ออกจากงานด้วยข้ออ้างเรื่องอื่นที่ซับซ้อนขึ้นเป็นต้น อนึ่ง แม้ มาตรา 19 ตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ จะกำหนดให้

<sup>45</sup> ผู้เสียหายที่ร้องเรียนพฤติกรรมกรเลือกปฏิบัติของพนักงาน หรือลูกจ้างของสถานประกอบการซึ่งค่อนข้างมีอิทธิพลในพื้นที่หนึ่งให้ความเห็น ว่า รู้สึกไม่ปลอดภัยเลยภายหลังยื่นร้องเรียนต่อคณะกรรมการ วลพ. แล้ว แม้ตนจะพอเป็นที่รู้จักต่อสาธารณะอยู่บ้าง และตนรู้จักองค์กรเอกชนที่คอยให้ความช่วยเหลือเรื่องนี้ก็ตาม จึงไม่ต้องคิดเลยว่าบุคคลทั่ว ๆ ไปที่อาจถูกเลือกปฏิบัติเช่นเดียวกันจะยอมเสียต้นทุนทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย หรือมีความกล้าพอที่จะยื่นคำร้องเรียนตามกลไกนี้หรือไม่ คนจำนวนมากน่าจะเห็นว่ากรร้องเรียนไม่คุ้มค่าเลยกับสิ่งที่ตนอาจต้องสูญเสียไป



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อำนาจคณะกรรมการ วลพ. สามารถกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองหรือบรรเทาทุกข์แก่บุคคลผู้ถูกหรืออาจถูกเลือกปฏิบัติเท่าที่จำเป็นและสมควรแก่กรณีได้ แต่ที่ผ่านมา ด้วยเงื่อนไขหลักเกณฑ์และการใช้การตีความ คณะกรรมการ วลพ. ยังไม่เคยใช้มาตรการนี้เพื่อคุ้มครองสถานการณ์ความกดดันใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นแก่สภาพจิตใจและร่างกายของผู้ร้องเรียนเลย

8.2.2 ด้วยเหตุที่มาตรา 18 วรรคหนึ่ง กำหนดให้เฉพาะบุคคลที่เห็นว่าตนได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะของการเลือกปฏิบัติซึ่ง *“ไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว”* เท่านั้น สามารถใช้สิทธิร้องเรียนมายังคณะกรรมการ วลพ. ได้ ซึ่งต่อมาระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 ก็มีบทบัญญัติข้อ 5 และข้อ 18 (2) ที่ออกมาสอดคล้องกับเรื่องนี้ ประกอบกับความใน มาตรา 18 วรรคสอง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ที่ระบุว่าไม่ตัดสิทธิผู้ร้อง *“ในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ”* ซึ่งย่อมหมายถึงเฉพาะการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลแพ่งเท่านั้น จึงยังผลให้การใช้การตีความโดยคณะกรรมการ วลพ. ที่ผ่านมามีความหมายรวมไปถึงกรณีที่ว่า แม้บุคคลจะใช้สิทธิร้องเรียนกับคณะกรรมการ วลพ. ไว้ก่อนแล้ว แต่ถ้าในระหว่างการพิจารณา บุคคลผู้ร้องนั้นยื่นฟ้องเรื่องเดียวกันนี้ต่อศาลอื่น (เช่น ศาลปกครอง หรือศาลแรงงาน) อีก คณะกรรมการ วลพ. ก็จะไม่มีการรับคำร้องไว้อีกต่อไป และจะยุติการพิจารณานั้นทันที กรณีที่เคยเกิดขึ้นแล้ว อาทิ กรณีครูข้ามเพศต้องการใส่ชุดข้าราชการหญิงมาทำงานแต่ถูกผู้บริหารห้ามปรามทั้งยังถูก

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ละเมิดสิทธิในลักษณะอื่นด้วย ผู้ร้องยื่นเรื่องมายังคณะกรรมการ วลพ. แต่ในระหว่างการพิจารณาผู้ร้องนำเรื่องไปยื่นฟ้องอีก คณะกรรมการ วลพ. จึงยุติเรื่องทันทีแม้ว่าการพิจารณานั้นจะเสร็จสิ้นแล้ว และอยู่ในขั้นตอนของการทำคำวินิจฉัยก็ตาม

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งเห็นว่าประเด็นนี้ถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญ เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว บางกรณีผู้เสียหายถูกระงับการเลือกปฏิบัติเหล่านั้น ในเหตุการณ์เดียวกัน หรือเกี่ยวข้องสืบเนื่องกัน ผู้ร้องอาจถูกระงับผ่านคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะอื่นด้วย อย่างการถูกสั่งย้าย ให้พักงาน หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งจำเป็นต้องร้องขอความเป็นธรรมจากศาลที่มีอำนาจ เพราะลำพังแต่เพียงอำนาจของคณะกรรมการ วลพ. ย่อมไม่สามารถวินิจฉัยไปถึงประเด็นหรือการกระทำที่ไม่ชอบอื่นใด หรือบังคับให้หน่วยงานนั้นรับผู้ร้องกลับเข้าทำงานได้ เช่นนี้ จึงย่อมไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งที่กฎหมายจะตัดสิทธิผู้ร้องเพียงเพราะเหตุที่ผู้ร้องต้องการความเป็นธรรมหรือแก้ไขเยียวยาในรูปแบบอื่นที่คณะกรรมการ วลพ. ไม่สามารถหยิบยื่นให้ได้

8.2.3 กระบวนการพิจารณาใช้เวลานาน และกระบวนการทำคำวินิจฉัยมีความล่าช้า จนหลายกรณีไม่สามารถให้ความเป็นธรรมได้ทันกับสถานการณ์ที่ผู้ร้องประสงค์จะให้คณะกรรมการ วลพ. เป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ร้องบางคนถอนคำร้องออกไป เพราะไม่สามารถทนแรงกดดันจากคู่กรณีในระหว่างรอคำวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ ตามข้อ 38 ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ว่าด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัยให้แล้วเสร็จไว้ค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ โดยหลักควรต้องแล้วเสร็จภายใน 90 วัน แต่หากไม่เสร็จสามารถขยายเวลาได้ 2 ครั้ง ครั้งละ 30 วัน ดังนั้นรวมแล้วจึงมีเวลาทั้งสิ้นราว 150 วัน อย่างไรก็ตาม หากในที่สุดแล้วคณะกรรมการ วลพ. ก็ยังไม่อาจพิจารณาและทำคำวินิจฉัยได้ ก็สามารถขยายเวลาออกไปได้อีกโดยไม่มีกรอบเวลา อนุบัญญัติข้อนี้ระบุไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ว่าให้ประธานกรรมการ วลพ. กำหนดมาตรการเร่งรัดให้การพิจารณาเสร็จโดยเร็วเท่านั้น

ต่อประเด็นเรื่องความล่าช้านี้ ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนเห็นปัญหาพร้อมกันว่าอาจแก้ไขค่อนข้างยาก เนื่องจากการทำคำวินิจฉัยนั้นต้องใช้ความรอบคอบ ประกอบกับความจำเป็นในการต้องเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานอย่างเท่าเทียม จึงไม่เอื้อให้เกิดการดำเนินการอย่างรวดเร็วหรือรวดเร็วตามที่ผู้ร้องต้องการได้ นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่การพิจารณาวินิจฉัยนี้ใช้กลไกการทำงานแบบเรียกประชุมคณะกรรมการซึ่งไม่ได้ทำงานในตำแหน่งประจำ (อย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน) ในขณะที่คณะกรรมการ วลพ. ล้วนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีภาระหน้าที่ประจำของตนเองอยู่แล้ว การพิจารณาคำร้องโดยต่อเนื่องเพื่อให้แล้วเสร็จโดยรวดเร็วจึงเกิดขึ้นยาก อนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการ วลพ. เองที่มีที่มาจากหลากหลายภาคส่วน และมีความรู้ความเข้าใจแตกต่างกันในหลากหลายสาขาที่ส่งผลต่อจำนวนประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตีความ และระยะเวลาที่ใช้เพื่อการถกเถียงแลกเปลี่ยนหามติหรือข้อสรุปร่วมกันด้วย เหล่านี้ยังมีได้กล่าวถึงปัญหาการขาดแคลนพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน ที่สามารถช่วยเหลือคณะกรรมการ วลพ. ในการแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปคำพยาน รวมทั้ง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เขียนคำวินิจฉัยซึ่งควรต้องเป็นนักกฎหมายและมีความรู้ความเข้าใจ ในประเด็นทางเพศ อย่างไรก็ตาม ระเบียบข้อ 38 ดังกล่าว ถูกแก้ไขแล้ว และเตรียมประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา (วันที่ผู้ศึกษาได้รับข้อมูลนี้คือ วันที่ 10 มิถุนายน 2564) โดยกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาและ ทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ไว้ไม่ให้เกิน 96 วันนับจากวันที่ รับคำร้องไว้พิจารณา และนอกจากนั้นกรมกิจการสตรีฯ โดยกองส่งเสริม ความเสมอภาคเท่าเทียมฯ กำลังพิจารณาจัดเตรียม และนำระบบ การประชุมออนไลน์เข้ามาใช้เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาค่าชำนี้นี้ด้วย หนึ่ง จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เสียหายที่เคยยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. มีการสะท้อนในประเด็นนี้เพิ่มเติมด้วยว่า แม้นั้นจะพอ ทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้การพิจารณาคำร้องล่าช้าได้ แต่คณะกรรมการ วลพ. เอง โดยฝ่ายเลขานุการหรือผู้ประสานงานก็ตาม ควรมีมาตรการแจ้งให้ผู้ร้องได้รับรู้ รับทราบเป็นระยะ ๆ ถึงกระบวนการ พิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่คณะกรรมการ วลพ. ขยายเวลา การทำงานออกไป ซึ่งที่ผ่านมาไม่มีการดำเนินการดังกล่าว จนทำให้ ผู้เสียหายรู้สึกว่าการร้องของตนถูกทอดทิ้ง และไม่ทราบชะตากรรมว่า จะเกิดอะไรขึ้นกับตนต่อไป ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อทั้งสภาพจิตใจและชีวิต การทำงาน

8.2.4 คณะกรรมการ วลพ. ไม่มีอำนาจบังคับตามคำวินิจฉัย ด้วยตนเอง กล่าวคือ แม้อำนาจตามกฎหมาย ฉบับนี้ สั่งการให้หน่วยงานรัฐ เอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการ ตามอำนาจด้วยวิธีการที่เหมาะสมเพื่อระงับและป้องกันการเลือกปฏิบัติได้ (มาตรา 20 (1)) โดยกฎหมายกำหนดโทษอาญาไว้สำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืน คำสั่งด้วยก็ตาม (มาตรา 34 และ 35) แต่ลำพังคณะกรรมการ วลพ. หรือ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างกรมกิจการสตรีฯ ย่อมไม่มีอำนาจบังคับหรือลงโทษบุคคลใดได้เอง จำเป็นต้องแจ้งความดำเนินคดี หรือใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป ซึ่งในที่นี้หมายรวมถึงอำนาจในการ “เปรียบเทียบปรับ” (มาตรา 36) ด้วย ประกอบกับนโยบายการทำงานของคณะกรรมการ วลพ. เอง ที่พยายามหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจเชิงบังคับ แต่ต้องการใช้แนวทางการสร้างความเข้าใจ และอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานผู้ถูกร้อง จึงส่งผลให้ จนถึงปัจจุบันที่แม้กฎหมายจะบังคับใช้มากกว่า 5 ปี แล้วพนักงานเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายผู้รับผิดชอบก็ยังไม่มีความประพฤติหรือคู่มือใด ๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้ขั้นตอน หรือกระบวนการแจ้งความดำเนินคดีกรณีที่เกิดการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. เลย ในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ไม่ใช่พนักงานกฎหมายยังขาดความรู้ความเข้าใจว่าต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปบ้างเมื่อเกิดเหตุดังกล่าวขึ้น ดังนั้น ในทางรูปแบบและหลักการแห่งกฎหมายแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนจึงมองว่า ปัญหาที่ย่อมทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ขาดสภาพบังคับไปโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการ วลพ. ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ในประเด็นนี้ โดยฝ่ายหนึ่งซึ่งทำงานด้านสิทธิและไม่ใช่พนักงานกฎหมายเห็นว่า ควรใช้วิธีการทำงานแบบการสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานหรือองค์กรผู้ถูกร้องมากกว่าการออกคำสั่งบังคับ โดยมองว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายทางเลือก มีเป้าหมายในการส่งเสริมความเสมอภาค ไม่ใช่การปราบปราม ในขณะที่ฝ่ายพนักงานกฎหมายเห็นว่าควรมีมาตรการบังคับที่ชัดเจน และอาจต้องใช้อำนาจนี้บ้างในบางกรณีเมื่อจำเป็น เพื่อทำให้คำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. มีสภาพบังคับ อีกทั้งหากมีคำพิพากษาลงโทษโดยศาล ก็อาจให้ผลเป็นการช่วยสร้าง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

แนวบรรทัดฐานให้ชัดเจนขึ้นในสังคมด้วยว่า ถ้าผู้ที่ถูกคณะกรรมการ วลพ. ชี้ไว้แล้วว่าเลือกปฏิบัติ ไม่นำพาต่อการระงับการเลือกปฏิบัติของตน ก็ควรต้องได้รับโทษจริง ๆ ทั้งภาคประชาสังคมยังสามารถนำไปใช้อ้างอิง เพื่อช่วยยุติการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย จากการสัมภาษณ์ความเห็นของผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง ก็ค่อนข้างเห็นพ้องไปในแนวทางเดียวกันกับฝ่ายหลังนี้ ทั้งเห็นด้วยว่าหากในที่สุดแล้วคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. มิได้ก่อให้เกิดผลใด ๆ อย่างเป็นทางการ หรือไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ก็อาจรู้สึกว่าการช่วยเหลือที่มายื่นคำร้องในกลไกนี้ ซึ่งผู้มายื่นคำร้องต่างมีต้นทุนที่ต้องแบกรับ หรือหากสุดท้ายแล้วจำเป็นต้องไปฟ้องร้องต่อศาลเอง พวกเขาก็คงไม่เลือกที่จะมาใช้กลไกนี้ตั้งแต่แรก

ต่อประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจในเชิงบังคับของคณะกรรมการ วลพ. นี้ กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการ วลพ. และอดีตคณะกรรมการสะท้อนเพิ่มเติมว่า มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายด้วย เนื่องจาก พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่อาจมีลำดับชั้นเท่ากับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่หน่วยงานรัฐผู้ถูกร้องบังคับการหรือปฏิบัติตามอยู่ เช่นนี้ คำวินิจฉัยและคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ซึ่งใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ จึงไม่มีผลเป็นการลบล้างหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายอีกฉบับซึ่งอยู่ในลำดับชั้นเดียวกันได้ ที่ผ่านมา แม้กรณีส่วนใหญ่จะไม่ค่อยเกิดปัญหาใด ๆ ในการทำตามคำสั่ง เพราะหน่วยราชการมักให้ความร่วมมือดีหรือพร้อมแก้ไขปรับเปลี่ยน ในขณะที่หน่วยงานเอกชนไม่ยอมมีปัญหา ทั้งกลัวชื่อเสียงถูกกระทบ แต่ก็เกิดกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ทำตามคำสั่งมาแล้วเช่นกัน ด้วยเหตุผลนี้ จึงยอมสะท้อนให้เห็นว่าในความเป็นจริงแล้ว

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. มีสถานะเพียง “กึ่งสภาพบังคับ” เท่านั้น และในบางกรณีนอกจากไม่ปฏิบัติตามแล้วหน่วยงานผู้ถูกสั่งการนั้น ยังยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ด้วย ทั้งนี้ จนถึงปัจจุบันคณะกรรมการ วลพ. ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วทั้งสิ้น 4 คดี จากคำวินิจฉัย 4 คำร้อง โดยศาลปกครอง ยังมีได้มีคำวินิจฉัยใด ๆ ออกมา<sup>46</sup> ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งต่อแนวทางการทำงานของคณะกรรมการ วลพ. ในอนาคตเอง และต่อความสามารถในการบรรลุถึงซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

8.2.5 ภาระงานของคณะกรรมการ วลพ.หนักเกินไป ทั้งในแง่ของเนื้อหาการทำงาน (พิจารณาคำร้อง แสวงหาข้อเท็จจริง สืบพยาน ทำคำวินิจฉัย และรายงานผล) และในแง่ของกรอบเวลาในการทำงาน จึงไม่สอดคล้องกับค่าตอบแทนและเวลาที่คณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีงานประจำของตนเองอยู่แล้วต้องทุ่มเทให้ ประเด็นนี้ถูกสะท้อนจากนักวิชาการผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งแม้ไม่ได้เป็นคณะกรรมการ วลพ. แต่เห็นว่าเป็นอุปสรรคและปัญหาประการหนึ่งด้วย เนื่องจากหากตัวกลไกการทำงานเอง (อาศัยการนัดหมายและการประชุมเป็นครั้ง ๆ ไป) และค่าตอบแทน (เบี้ยประชุม) ไม่เอื้อต่อการทำงาน ย่อมกระทบกับประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการพิจารณาและวินิจฉัยคำร้อง รวมทั้งส่งผลต่อจำนวนบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถที่พร้อมและอยากเข้ามาทำงาน

<sup>46</sup> ดูสรุปคำร้องที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคณะกรรมการ วลพ. ต่อศาลปกครอง ในรายงานศึกษานี้ บทที่ 4 หัวข้อที่ 2 “การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้”

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อนึ่ง โดยกลไกของกฎหมายและลักษณะการทำงานแบบราชการ ที่ทำให้ต้องมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งและบุคลากร ก่อให้เกิด ปัญหาในแง่ของความต่อเนื่องในการทำงาน และไม่สามารถสร้างความเชี่ยวชาญให้กับฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมายได้ ทั้งนี้ ทั้งในระดับของ คณะกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งไม่น่าจะเป็นผลดีนักต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นเรื่องค่อนข้างเฉพาะทางและมีประเด็นละเอียดอ่อนที่เรียกร้องความรู้ความเชี่ยวชาญไม่เฉพาะแต่ด้านกฎหมาย เท่านั้น แต่หมายถึงหลักความเสมอภาค เท่าเทียม และประเด็นในเรื่องเพศด้วย

### 8.3 กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ

จากประสบการณ์การทำงานของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละกลุ่ม ผู้ศึกษาพบว่ายังมีมุมมองต่อการบริหารจัดการการใช้เงินกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ รวมทั้งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน ซึ่งอาจสรุปข้อสังเกตจากกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ได้ดังนี้

8.3.1 แม้โดยผลของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ทำให้รัฐออก อนุบัญญัติหลายฉบับเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการร้องขอค่าชดเชย เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการถูกเลือกปฏิบัติ<sup>47</sup> ซึ่งมีเนื้อหาค่อนข้าง

<sup>47</sup> ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง กำหนดแบบคำขอรับการชดเชยและเยียวยา พ.ศ. 2559, ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอรับการชดเชยและเยียวยาแทนผู้เสียหาย พ.ศ. 2559, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และจำนวนเงินในการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย พ.ศ. 2559 และระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและการเยียวยาแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เข้าใจง่าย ทั้งมีแบบฟอร์มชัดเจนซึ่งน่าจะเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนได้ดี แต่นับจากวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน กลับมีการจ่ายเงินเพื่อชดเชยเยียวยาให้กับผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติเพียงสองกรณี รวมแล้วจำนวน 42,000 บาทเท่านั้น<sup>48</sup> ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งแสดงความเห็นว่าน่าจะมาจากหลากหลายสาเหตุ อาทิ ผู้ร้องเรียนเข้ามาไม่ได้ต้องการการชดเชยเยียวยาใด ๆ หากแต่ต้องการยืนยันสิทธิของตนและให้คณะกรรมการ วลพ. วินิจฉัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติจริง ก็ประสงค์ให้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ถูกร้องรับหรือแก้ไขพฤติกรรม คำสั่ง หรือกฎระเบียบเหล่านั้นเสีย หรือผู้ร้องอาจเห็นว่าการต้องหาพยานมาสืบว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นคืออะไร และมีมูลค่าเท่าใดบ้าง เป็นเรื่องยุ่งยาก ทั้งไม่อยากเสียเวลาอีกเพราะลำพังกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ วลพ. ก็นานมากอยู่แล้ว รวมทั้งผู้ร้องไม่รู้ว่ามีสิทธิร้องขอค่าชดเชยเยียวยาได้ เป็นต้น ซึ่งกรณีหลังนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนว่าได้มีการประชาสัมพันธ์เรื่องนี้อย่างกว้างขวางเพียงพอแล้วหรือไม่ โดยสถานการณ์เหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณที่กองทุนฯ จะได้รับเพื่อนำมาใช้ดำเนินการต่าง ๆ ต่อไปในอนาคต รวมทั้งต่อการประเมินความสำเร็จ หรือระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนและกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ปัญหาอีกลักษณะหนึ่งที่ถูกสะท้อนมาทั้งจากคณะกรรมการ วลพ. และผู้เคยยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการ วลพ. ก็คือ การจ่ายเงินชดเชยตามระเบียบกองทุนฯ นี้ หมายถึงเฉพาะการจ่ายภายหลังมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติแล้วเท่านั้น ไม่ปรากฏว่า

<sup>48</sup> รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2563, กรมกิจการสตรีและครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, หน้า 38.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

มีเงินช่วยเหลือใด ๆ แก่ผู้ร้องในระหว่างการพิจารณาข้อเท็จจริงโดย คณะกรรมการ วลพ. ในขณะที่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ไม่อนุญาตให้องค์กร เอกชนหรือภาคประชาสังคมร้องเรียนในฐานะผู้เสียหายโดยตรงได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ โดยลักษณะของผู้มาร้องขอความเป็นธรรมเพราะถูกเลือกปฏิบัตินั่นเอง จำนวนไม่น้อยเป็นคนชายขอบของสังคมหรืออยู่ในระดับล่างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ อย่างการเป็นผู้ที่อาจถูกเลิกจ้าง ถูกปฏิเสธไม่รับเข้าทำงาน นายจ้างไม่ให้สวัสดิการ หรือผู้บังคับบัญชาไม่ประเมินผลงานให้ เป็นต้น กล่าวอีกอย่างก็คือ ผู้ร้องเรียนตามกฎหมายฉบับนี้มีต้นทุนที่ต้องใช้เพื่อการร้องเรียนมากกว่ากรณีอื่น ๆ ตั้งแต่การต้องแสดงตัวเป็นคู่ขัดแย้งกับผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า สุ่มเสี่ยงต่อการถูกไล่ออกระหว่างคำร้องเข้าสู่กระบวนการ อาจต้องเผชิญหน้ากับสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นมิตรในที่ทำงานต่อไป เมื่อต้องมาชี้แจงหรือให้ข้อมูลกับคณะกรรมการ วลพ. ก็อาจต้องลางานเดินทางมาที่ส่วนกลางซึ่งจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย กรณีที่แย่ที่สุด ก็คือ อาจต้องเสียเวลาสมัครงานใหม่ แต่กฎหมายกลับไม่เปิดช่อง หรือไม่มีงบประมาณเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวแก่ผู้ร้องเลย จนอาจส่งผลในภาพรวมว่าสุดท้ายแล้ว ผู้ถูกเลือกปฏิบัติจึงเลือกที่จะถูกเลือกปฏิบัติต่อไป และกดทับปัญหาไว้ แทนการเลือกที่จะมาร้องขอความเป็นธรรมตามกฎหมายฉบับนี้ และเหล่านี้ก็สะท้อนให้เห็นว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มิได้เข้าใจปัญหาของคนที่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างแท้จริง อนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่าการจะทำความเข้าใจปัญหานี้ได้ ผู้มีอำนาจและฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องปรับทัศนคติและมุมมองด้วยว่า การจ่ายเงินช่วยเหลือระหว่างการพิจารณาคำร้องนี้ ย่อมมิใช่การตัดสินใจไปแล้วว่าผู้ถูกร้องกระทำการใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติตามคำร้องจริง เป็นแต่เพียงการช่วยเหลือ และสร้างกระบวนการที่เป็นมิตรและเอื้อต่อการตัดสินใจมาร้องขอความเป็นธรรมจากสถานการณ์แบบนี้เท่านั้น ทำให้สถานการณ์ความไม่เป็นธรรมทั้งหลาย

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ไม่ถูกกดทับปิดซ่อนและได้รับการเปิดเผยขึ้นมาเพื่อช่วยกันหาทางแก้ไข ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยที่ปัญหาเหล่านี้ถูกสะสมมานาน และยังคงอยู่ในช่วงของการปรับเปลี่ยนแนวคิดของคนในสังคม

8.3.2 การพิจารณาให้เงินสนับสนุนเพื่อดำเนินการอื่น ๆ ตามมาตรา 30 (สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาวิจัย การให้ความรู้หรือสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ประชาสัมพันธ์กฎหมายและสิทธิต่าง ๆ เพื่อเป้าหมายในการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ และป้องกันการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ) ยังมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก ทั้งในแง่ของผู้มีสิทธิขอรับเงินทุน ประเภทของกิจกรรมที่มักได้รับการอนุมัติ รวมทั้งความยุ่งยากในการยื่นขอรับเงินสนับสนุน<sup>49</sup> ทั้งนี้ เป็นที่น่าสนใจว่าแม้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เอง และหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างกรมกิจการสตรีฯ จะออกอนุบัญญัติว่าด้วยเรื่องการใช้เงินกองทุนฯ กำหนดแบบฟอร์มการยื่นขอ และการรายงานผลไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งจัดทำคู่มือการขอรับทุนจากกองทุนทั้งฉบับทั่วไป และฉบับประชาชนแล้ว<sup>50</sup> แต่ยังคงมีเสียงสะท้อนจากกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนทำงานในภาคประชาสังคมว่ามีคนรับรู้ว่ามีกองทุนฯ และช่องทางนี้อยู่เพียงในวงจำกัดเท่านั้น ผู้ยื่นขอรับทุนจำนวนไม่น้อยมาจากการบอกกล่าวกันปากต่อปาก หรืออาศัย

<sup>49</sup> ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2561, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2563

<sup>50</sup> ดาวน์โหลดอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง แบบฟอร์ม แบบรายประเมินและรายงานผลการใช้ทุน รวมทั้งคู่มือการขอรับทุน ได้ที่ “เอกสารเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ”, สืบค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2564, เข้าถึงได้ที่ [https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1XGxVe82fbomlt7bVh\\_3\\_xD-Asok0TU5s?fbclid=IwAR3uh9TT6OmfTCS36mjOy1X6C510EiDCBYvd1v5SjptCtRs7Utsvaj4DCGs](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1XGxVe82fbomlt7bVh_3_xD-Asok0TU5s?fbclid=IwAR3uh9TT6OmfTCS36mjOy1X6C510EiDCBYvd1v5SjptCtRs7Utsvaj4DCGs)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ความสัมพันธ์ส่วนตัวบอกกล่าวให้รับรู้และเชิญชวนให้ไปขอ อาจกล่าวได้ว่าอุปสรรคและปัญหาของการใช้เงินกองทุนฯ ในส่วนนี้จึงเป็นปัญหาแบบเดียวกับการใช้เงินกองทุนฯ ไปเพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนว่าที่ผ่านมาได้มีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางและทั่วถึงแล้วหรือไม่ เพียงใด

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเคยได้รับเงินสนับสนุนการทำโครงการจากกองทุนฯ สะท้อนเพิ่มเติมด้วยว่า กระบวนการให้ทุนค่อนข้างยุ่งยาก และหลักเกณฑ์การพิจารณายังติดกับกรอบการทำงานแบบราชการมากเกินไป หน่วยงานหรือองค์กรผู้ขอต้องใช้ข้อมูลจำนวนมากและใช้เวลานานเพื่ออธิบายโครงการให้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เข้าใจว่าโครงการที่ทำความเกี่ยวข้องกับการประเด็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทุนจำนวนไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับทุนที่เคยได้รับจากแหล่งทุนที่อื่น<sup>51</sup> ส่งผลให้องค์กรไม่ประสงค์จะขอทุนจากกองทุนนี้อีก อย่างไรก็ตามก็ติดหากมองในฝั่งของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เอง ที่ต้องตกอยู่ในกรอบคิดแบบราชการซึ่งมีกระบวนการที่บังคับว่าต้องพิจารณาโครงการอย่างรัดกุมเนื่องจากอาจถูกตรวจสอบได้กรณีมีข้อสงสัย ทั้งติดขัดด้วยจำนวนบุคลากรทำให้กระบวนการลักษณะนี้ของประเทศไทยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้มากนัก ซึ่งแตกต่างจากองค์กรต่างประเทศหรือระหว่างประเทศที่มักมีเจ้าหน้าที่คอยสืบหาข้อมูลหรือสืบเสาะประวัติและผลงานของผู้ขอรับทุนเองด้วยเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ ทั้งไม่ได้เน้นหนักไปที่กิจกรรมรูปแบบใด

<sup>51</sup> ข้อ 7 ของประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2561 กำหนดวงเงินที่ให้การสนับสนุนว่า โครงการขนาดเล็ก หมายถึง โครงการที่ขอรับเงินไม่เกิน 50,000 บาท โครงการขนาดกลาง ไม่เกิน 100,000 บาท และโครงการขนาดใหญ่ ไม่เกิน 150,000 บาท

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

รูปแบบหนึ่ง ในขณะที่ขั้นตอนของการตรวจสอบการใช้เงินทุนและการประเมินผลของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนก็อาศัยระบบเชื่อมั่นและไว้วางใจมากกว่าระบบการตรวจสอบการใช้เงินแบบหน่วยงานราชการไทยที่มักตั้งข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ได้รับทุนมีแนวโน้มในทางทุจริต หรือไม่ได้ใช้เงินทุนไปเพื่อทำโครงการตามที่ยื่นขอไว้

นอกจากปัญหาความยุ่งยากในขั้นตอนการยื่นขอการพิจารณาอนุมัติ และการประเมินผลดังกล่าวแล้ว ตามประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์เงื่อนไขการขอรับทุน ยังกำหนดนิยามของ “ผู้ขอรับเงินสนับสนุน” ไว้หมายเฉพาะ “มูลนิธิ สมาคม ชมรม องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรสวัสดิการชุมชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ซึ่งมีผลงานหรือมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการหรือมีโครงการเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ...” (ข้อ 2 ของประกาศดังกล่าว) เท่านั้น ซึ่งย่อมาหมายความว่าผู้มีสิทธิขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ นี้ต้องเป็นองค์กรที่มีการจดทะเบียนจัดตั้ง หรือมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนแล้วเท่านั้น ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนเห็นว่าไม่สอดคล้องกับบริบท และความตื่นตัวในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศในยุคสมัยปัจจุบัน ที่เริ่มมีเยาวชนคนรุ่นใหม่ นักเรียน นักศึกษา หรือกลุ่มบุคคลให้ความสนใจมากขึ้น ทั้งมีความคิดสร้างสรรค์รูปแบบกิจกรรมใหม่ ๆ (ไม่เฉพาะแต่การประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการอบรมสัมมนา) และอยากมีส่วนร่วมในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคม แต่เมื่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่ได้มีการจัดตั้งกลุ่มอย่างเป็นทางการจะลักษณะ หรือจดทะเบียนก่อตั้งตามกฎหมาย (ซึ่งมีเงื่อนไขค่อนข้างยุ่งยาก) ก็ไม่มีคุณสมบัติพอที่จะมาขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ นี้ได้ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ตั้งข้อสังเกตว่า หากกองทุนฯ นี้เปิดกว้างมากขึ้นก็น่าจะเป็นประโยชน์ และทำให้ประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศขยายตัวกว้างขวาง ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายขึ้น และโดยสืบเนื่องกัน ที่ผ่านมา

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ยังพบว่า การพิจารณาให้เงินสนับสนุนจะขับเคลื่อนไปที่กิจกรรมเพียงบางลักษณะเท่านั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ภาคประชาสังคมให้ความเห็นสอดคล้องกับข้อมูลจากกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายเอง และคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ว่า โครงการที่ได้รับอนุมัติส่วนใหญ่ คือ โครงการจัดสัมมนาและการฝึกอบรมให้ความรู้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ใน 2 ประเด็น ได้แก่ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 และความเท่าเทียมระหว่างเพศ<sup>52</sup> โดยอาจมีสาเหตุมาจากการฝึกอบรมและสัมมนา หรือการอบรมเพื่อให้ความรู้เป็นกิจกรรมที่มีรูปแบบแน่ชัด สามารถประเมินผลความสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งมีงบประมาณการจัดการที่สามารถแจกแจงรายละเอียดและตรวจสอบได้ ซึ่งแน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้ก็ต้องแลกมาด้วยปัญหาการขาดความหลากหลายของรูปแบบกิจกรรม และอาจกลายเป็นการปิดกั้นความคิดสร้างสรรค์แห่งยุคสมัยด้วย

#### 8.4 บทบาท การดำเนินงาน และสภาพปัญหาของกรมกิจการสตรีฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ยังเห็นว่าที่ผ่านมา กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ กรมกิจการสตรีฯ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทำงานค่อนข้างหนัก และมีความตั้งใจดี แต่ด้วยกลไกที่ถูกออกแบบโดยกฎหมายฉบับนี้ ทักษะคิดและความเข้าใจของผู้บังคับบัญชาและพนักงานเจ้าหน้าที่บางส่วน ระบบการทำงานแบบราชการ

<sup>52</sup> ข้อมูลจากคู่มือการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนกำหนดการพิจารณาค่าใช้จ่าย โดยแบ่งโครงการออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 การประชุมเชิงปฏิบัติการ/การสัมมนา/การอบรม ประเภทที่ 2 การรณรงค์/เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ประเภทที่ 3 การสนับสนุนการจัดทำแผน/การรวบรวม ข้อมูล/การศึกษาวิจัย

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อัตราการจ้างบุคลากรที่จำเป็นต่อการทำงาน ค่าตอบแทน รวมทั้งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ส่งผลทำให้ยังไม่สามารถกล่าวหรือประเมินได้ว่าในช่วงเวลากว่า 5 ปีของการบังคับใช้พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ การทำงานของหน่วยงานนี้ประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพ มีแนวโน้มที่จะทำให้อกฎหมายฉบับนี้บรรลุเจตนารมณ์ หรือก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นปัญหาที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง ซึ่งในที่นี่หมายถึงผู้ให้สัมภาษณ์ที่อยู่ในฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมายเองด้วย มีทั้งปัญหาการประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ ยังไม่ครอบคลุมกว้างขวางเพียงพอ และหลายกรณีเข้าใจยากหรือเป็นการสื่อสารกันเพียงเฉพาะกลุ่ม การสร้างความรู้ยังซับซ้อนไปที่หน่วยงานรัฐด้วยกันเอง หรือภาคประชาสังคมที่รู้จักคุ้นเคยหรือเป็นเครือข่ายกันเท่านั้น จำนวนบุคลากรมีน้อยเกินไปไม่สอดคล้องกับภาระงาน และส่วนใหญ่อยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง จนถึงปัจจุบันยังไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะที่ประจำอยู่ในภูมิภาคหรือต่างจังหวัด ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติกรหรือนักกฎหมายที่มีความรู้ความเข้าใจประเด็นบทบาทความสัมพันธ์หญิงชาย (Gender) และความหลากหลายทางเพศด้วย ซึ่งมักส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการทำคำวินิจฉัย การใช้การตีความกฎหมาย และการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ขาดมาตรการการสร้างผู้เชี่ยวชาญให้กับเจ้าพนักงาน ทั้งไม่มีผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรและคนทำงานไปจนถึงปัญหาระดับใหญ่และซับซ้อนยากต่อการแก้ไขปรับเปลี่ยนอย่างทัศนคติ วิสัยทัศน์ และความรู้ความเข้าใจในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศของบุคลากรในระดับผู้บริหารองค์กรด้วย

# การตรวจสอบ เนื้อหาของ กฎหมาย



## 1. ความสัมพันธ์หรือใกล้เคียง ของกฎหมายฉบับนี้กับกฎหมาย ฉบับอื่น

จากการศึกษาและสำรวจกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย ผู้ศึกษาไม่พบกฎหมายอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์ กลไก หรือมาตรการสำคัญใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์ หรือมาตรการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้



## 2. การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับ กฎหมายฉบับนี้

คณะกรรมการ วลพ. ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองทั้งสิ้น 4 คดี โดยหน่วยงานผู้ฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ทั้งนี้ จากคำวินิจฉัย 4 คำร้องด้วยกัน ซึ่งปัจจุบัน ศาลปกครองยังมิได้มี คำวินิจฉัยในคดีใดเลย<sup>53</sup> กล่าวคือ

(1) คำร้องกรณีสถาบันการศึกษาจำกัดสิทธิการแต่งกายชุดครุย วิทยฐานะในการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร ซึ่งคณะกรรมการ วลพ. มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกร้องอนุญาตให้ผู้ร้องสามารถแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะ ในการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร และแก้ไขข้อบังคับของสถาบัน การศึกษาให้นักศึกษาที่มีเพศสภาพแตกต่างจากเพศกำเนิดสามารถแต่งกาย ด้วยชุดครุยวิทยฐานะบัณฑิตตามเพศสภาพของตนเองได้

(2) คำร้องกรณีหน่วยงานรัฐไม่ออกบัตรประจำตัวพนักงาน เจ้าหน้าที่โดยใช้รูปถ่ายตามเพศสภาพ ซึ่งคณะกรรมการ วลพ. มีคำวินิจฉัย ให้ผู้ถูกร้องแก้ไขข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยระเบียบพนักงาน มหาวิทยาลัย ให้พนักงานมหาวิทยาลัยที่มีเพศสภาพต่างจากเพศกำเนิด สามารถแต่งกายตามเพศสภาพได้

(3) คำร้องกรณีหน่วยงานรัฐไม่ออกหนังสือรับรองการต่อวิชาให้ภิกษุณี ชาวต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการ วลพ. มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกร้องปรับแก้

<sup>53</sup> ได้รับความเอื้อเฟื้อข้อมูลสรุปคำร้องที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคณะกรรมการ วลพ. ต่อศาลปกครอง จากกรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ กลุ่มคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ระเบียบการออกหนังสือรับรองการต่ออายุวีซ่าแก่ชาวต่างประเทศที่เข้ามาศึกษาหรือปฏิบัติธรรมทางพระพุทธศาสนาในประเทศไทย (ที่ออกให้แต่เฉพาะภิกษุ สามเณร และแม่ชีเท่านั้น) ให้เพิ่มการออกหนังสือรับรองแก่ภิกษุณี และสามเณรีด้วย และ

(4) คำร้องกรณีสถาบันการศึกษาจำกัดสิทธิการแต่งกายและไว้ทรงผม ตรงกับเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน ซึ่งคณะกรรมการ วลพ. มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกร้องรับรองสิทธิในการแต่งกายของบุคคลที่มีเพศสภาพแตกต่างจากเพศโดยกำเนิด รวมถึงการคุ้มครองบุคคลจากการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ เพราะเหตุแห่งเพศสภาพในข้อบังคับของสถาบันการศึกษา และให้ผู้ร้องได้รับการเยียวยาจากกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ

### 3. ความเหมาะสมของการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญา ในกฎหมาย

จากการศึกษาบทบัญญัติ และกลไกต่าง ๆ ของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ไม่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับนี้มีการใช้ระบบอนุญาต คงมีก็แต่การใช้ระบบคณะกรรมการ การให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ และการกำหนดโทษทางอาญา เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม และความสอดคล้องกับหลักการของหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้วพบว่า

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

### 3.1 ระบบคณะกรรมการ

พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการทั้งหมด 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (สทพ.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 1 มาตรา 5 ถึง มาตรา 12 คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.) ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 13 ถึงมาตรา 16 และคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ตามมาตรา 31 ถึงมาตรา 33

เมื่อพิจารณาตรวจสอบระบบคณะกรรมการทั้งสามชุดดังกล่าวกับ “คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย” (ต่อไปจะเรียกว่า คำแนะนำระบบคณะกรรมการฯ) พบว่าการใช้ระบบคณะกรรมการของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ทุกชุดไม่เข้าข่ายเป็นการใช้ระบบคณะกรรมการโดยไม่จำเป็นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 1 คำแนะนำระบบคณะกรรมการฯ ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสามชุดล้วนมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 2 คำแนะนำระบบคณะกรรมการฯ กล่าวคือ แม้คณะกรรมการ สทพ. จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการก็ตาม แต่เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสำคัญเกี่ยวกับความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศจึงไม่ขัดกับข้อ 2 (1) และแม้กรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการชุดนี้จะมีจำนวนค่อนข้างมาก หรือมีผู้แทนจากเกือบทุกกระทรวง แต่เนื่องจากประเด็นและปัญหาความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ภารกิจ และนโยบายของทุกกระทรวงจึงถือเป็นเรื่องจำเป็นแล้วที่ต้องมีผู้แทนจากกระทรวงเหล่านั้นมาร่วมกันพิจารณาวาระต่าง ๆ ในคณะกรรมการ สทพ. ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความผูกพันกับทุกหน่วยงาน

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ส่งผลทำให้ระบบคณะกรรมการตามกฎหมายในประเด็นนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ 2 (2) เช่นกัน และผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาของคณะกรรมการ สทพ. หาได้อยู่ที่จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วมเป็นกรรมการไม่ หากแต่อยู่ที่หน่วยงานควรพิจารณาส่งผู้แทนที่มีความรู้ความเข้าใจในประเด็น บทบาทความสัมพันธ์หญิงชาย (Gender) และความหลากหลายทางเพศ อย่างเพียงพอ หรือไม่เช่นนั้น ก็ควรมีแนวคิดที่พร้อมเปิดกว้างสำหรับการทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวมาร่วมเป็นคณะกรรมการชุดนี้มากกว่า สำหรับจำนวนและความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิที่กำหนดไว้ตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่ว่าจะในองค์ประกอบของคณะกรรมการ สทพ. กิติ คณะกรรมการ วลพ. กิติ รวมทั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ล้วนเป็นด้านที่จำเป็นต่อภารกิจและเพื่อการบังคับใช้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ให้บรรลุเจตนารมณ์ทั้งสิ้น ทั้งนี้ตามข้อ 2 (3) คำแนะนำระบบคณะกรรมการฯ

### 3.2 บทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจไว้หลายกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ดุลพินิจโดยคณะกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ วลพ. รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการ วลพ. มอบหมาย ในการวินิจฉัยหรือตัดสินใจสั่งการเพื่อให้บุคคลดำเนินการต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องว่าด้วยการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ โดยตามมาตรา 18 วรรคสอง มีลักษณะเป็นการบัญญัติให้คณะกรรมการ วลพ. ใช้ “ดุลพินิจวินิจฉัย” ว่าคำร้องที่มีผู้ร้องยื่นเข้ามานั้น มีข้อเท็จจริงต่าง ๆ เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศตามนิยาม ในมาตรา 3 ซึ่งเป็นเรื่องต้องห้ามตามมาตรา 17 วรรคหนึ่งหรือไม่ อย่างไร โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ให้ถือเป็นที่สุด อำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 การวินิจฉัยว่าควรกำหนดมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองหรือ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

บรรเทาทุกข์แก่บุคคลซึ่งถูกเลือกปฏิบัติฯ ในระหว่างการพิจารณาหรือไม่ ก็มีลักษณะเป็นการให้ “ดุลพินิจวินิจฉัย” แก่คณะกรรมการ วลพ. เช่นเดียวกัน และเมื่อคณะกรรมการ วลพ. วินิจฉัยตัดสินแล้วว่ามี การเลือกปฏิบัติจริง มาตรา 20 ได้บัญญัติให้อำนาจ “ดุลพินิจตัดสินใจ” แก่คณะกรรมการ วลพ. ที่จะออกคำสั่งเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใด ๆ ที่เห็นเหมาะสม เพื่อระงับและ ป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติอีกต่อไป หรือให้มีการชดเชยและเยียวยา ผู้เสียหายหรือไม่ด้วย ทำนองเดียวกันกับมาตรา 22 ที่ให้อำนาจกรรมการ อนุกรรมการ วลพ. รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการ วลพ. มอบหมาย ในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หรือไม่

เมื่อนำบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว มาตรวสอบกับเอกสารบทความเพื่อแนะนำแนวทางเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ ของเจ้าหน้าที่รัฐ<sup>54</sup> ซึ่งออกโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ผู้ศึกษาพบว่า กรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติสมควรแล้วที่จะต้องกำหนดให้ คณะกรรมการ วลพ. มี “ดุลพินิจวินิจฉัย” ตามมาตรา 18 และ 19 ทั้งนี้ เนื่องจากโดยสาระและวัตถุประสงค์ของการพิจารณาคำร้องตามกฎหมาย ฉบับนี้ คณะกรรมการ วลพ. จำเป็นต้องพิจารณาข้อมูลหลายด้านประกอบกัน หรือต้องคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หลายกลุ่ม ทั้งต้องพยายามให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม ซึ่งแน่นอนว่า ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่อาจคาดการณ์ถึงรายละเอียดต่าง ๆ ได้ครบถ้วนว่า สถานการณ์ใดบ้างที่จะเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ

<sup>54</sup> ดู “ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ”, คณะทำงานศึกษา และยก่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ, สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, สืบค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://lawreform.go.th/uploads/files/1593488899-2md2a-80h4b.pdf>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 17 ได้ จึงไม่อาจกำหนดองค์ประกอบของกฎหมายให้ต้องพิจารณาข้อมูลและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นต้องให้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการ วลพ. ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องดังกล่าวโดยให้อำนาจวินิจฉัยเป็นรายกรณี ๆ ไป เพื่อให้ชอบด้วยวัตถุประสงค์และนโยบายของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ (Prudential Discretion)<sup>55</sup> ในขณะที่การกำหนดให้ “ดุลพินิจตัดสินใจ” ไว้ตามมาตรา 20 และ 22 ย่อมเหมาะสมดีแล้ว เนื่องจากเป็นกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนในกรณีนั้น ๆ ได้ จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการพิจารณาผ่อนผันหรือบังคับใช้บทบัญญัติในกฎหมายได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม (Relaxing Discretion, Dispensing Power)<sup>56</sup> อนึ่ง การใช้ดุลพินิจต่าง ๆ ตามที่กำหนดให้อำนาจไว้ตามกฎหมายฉบับนี้ ย่อมถูกควบคุม ตรวจสอบได้ตามหลักการทั่วไป ทั้งนี้โดยฝ่ายตุลาการ ในที่นี้คือศาลปกครองซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการควบคุมให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายอันเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ วลพ. เองก็ถูกหน่วยงานรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยไปแล้วถึง 4 คดีด้วยกัน โดยปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง (ย้อนดูสรุปคำร้องอันเป็นที่มาของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในข้อ 2 ของบทนี้)

### 3.3 โทษอาญาสำหรับการกระทำความผิด

พ.ร.บ.ความเท่าเทียมกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดไว้เพียง 2 กรณีเท่านั้น คือ กรณีแรก เมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ

<sup>55</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 6.

<sup>56</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 7.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คณะกรรมการ วลพ. ให้ระงับการเลือกปฏิบัติตามมาตรา 20 (2) ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 34 และกรณีที่สอง คือ การไม่อำนวยความสะดวก ซ้ำแจ้งข้อเท็จจริงตอบหนังสือสอบถาม หรือส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องแก่กรรมการฯ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามมาตรา 22 ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 35

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตรวจสอบการกำหนดโทษอาญาทั้งสองกรณีดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ ข้อ 3 “คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเรื่อง การกำหนดโทษอาญาในทางกฎหมาย” (ต่อไปจะเรียกว่า “คำแนะนำการกำหนดโทษอาญาฯ”) ซึ่งบัญญัติว่า

“ความผิดที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิดหากบทบัญญัติความผิดที่มีโทษอาญาในพระราชบัญญัติใดมีองค์ประกอบความผิดเหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดในภาคความผิดของประมวลกฎหมายอาญา มิให้กำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่จะมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะจำเป็นต้องมีโทษสูงกว่าหรือมีโทษอุปกรณณ์ เช่น เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ประสงค์จะกำหนดโทษอาญาที่มีโทษน้อยกว่าโดยมิให้นำประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับจะต้องระบุในกฎหมายเฉพาะนั้นให้ชัดเจนว่า มิให้นำโทษสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้น”

ผู้ศึกษาพบว่า แม้ความผิดทั้งสองกรณีของ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ จะมีลักษณะความผิดเช่นเดียวหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม กล่าวคือ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

1) การฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ตามมาตรา 20 (2) มีลักษณะความผิดคล้ายคลึงกับ มาตรา 196 ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามของศาลซึ่งได้สั่งไว้ในคำพิพากษา ตามมาตรา 50 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และ

2) การไม่ปฏิบัติตามการใด ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การดำเนินการ กระบวนพิจารณาคำร้องโดยคณะกรรมการ วลพ. ตามมาตรา 22 วรรสอง มีลักษณะความผิดเช่นเดียวหรือคล้ายคลึงกับมาตรา 368 ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมาย ให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการสั่งเช่นนั้น เป็นคำสั่งให้ช่วยทำกิจการในหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้สั่งให้ช่วยได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

แต่หากพิจารณาลงไปในส่วนของ “องค์ประกอบความผิด” ย่อมพบว่ามี ความแตกต่างกัน และบางกรณี ซึ่งในที่นี้หมายถึง การฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ตามมาตรา 20 (2) ก็ยากที่จะนำบทบัญญัติ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 196 มาปรับใช้ได้ เนื่องจากใน มาตรา 196 บัญญัติองค์ประกอบความผิดไว้เฉพาะเจาะจงว่าเป็นการฝ่าฝืน “คำสั่งห้ามของศาลซึ่งได้สั่งไว้ตามมาตรา 50” ดังนั้นเมื่อ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายเฉพาะ ทั้งคณะกรรมการ วลพ. ผู้มีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งคำร้องตามกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ใช่องค์กรตุลาการแบบเดียวกันหรือเทียบเท่ากับศาลในกระบวนการยุติธรรม การกำหนดโทษ



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ทางอาญาไว้เฉพาะสำหรับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ตามมาตรา 20 (2) ประกอบมาตรา 34 แม้จะกำหนดอัตราโทษไว้เท่ากับ มาตรา 196 ประมวลกฎหมายอาญา ก็ไม่ถือว่าขัดกับข้อ 3 ของคำแนะนำ การกำหนดโทษอาญาฯ แต่อย่างใด

สำหรับการกำหนดโทษอาญาตามมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบ มาตรา 35 พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ นั้น แม้จะสามารถนำ มาตรา 368 ประมวลกฎหมายอาญา มาปรับใช้ได้เลย เนื่องจาก พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ มาตรา 23 กำหนดไว้ในวรรคแรกว่า “ให้กรรมการ วลพ. อนุกรรมการ และ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา...” แต่หากพิจารณาประกอบกับ “อัตราโทษ” แล้วจะเห็นได้ว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ กำหนดโทษสำหรับกรณีนี้ไว้สูงกว่า มาตรา 368 ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งอยู่ในหมวด “ความผิดลหุโทษ” อีกทั้งตามมาตรา 22 วรรคสอง ยังมีองค์ประกอบความผิดในเรื่องของ “การไม่อำนวยความสะดวก” ซึ่งไม่ปรากฏองค์ประกอบนี้ในมาตรา 368 แต่อย่างใด เมื่อ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายเฉพาะ ดังนี้ หากมี เหตุผลความจำเป็นพิเศษที่ต้องกำหนดให้มีอัตราโทษสูงกว่าก็สามารถกำหนด โทษทางอาญาได้ตามข้อยกเว้นที่ระบุไว้ในข้อ 3 วรรคแรกของคำแนะนำ การกำหนดโทษอาญาฯ นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาขอตั้งเป็นข้อสังเกตและ แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า โดยเจตนารมณ์ของมาตรา 22 วรรคสอง ที่เป็นไปเพื่อต้องการให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคำร้องที่ยื่นมายัง คณะกรรมการ วลพ. เป็นไปโดยเรียบร้อย ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถ แสวงหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อมาประกอบการวินิจฉัย คำร้องได้ การไม่อำนวยความสะดวกก็ดี การไม่ชี้แจงข้อเท็จจริง ตอบหนังสือ สอบถาม หรือส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องก็ดี แม้จะสร้างความยุ่งยาก

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

หรือทำให้กระบวนการพิจารณาคำร้องดังกล่าวล่าช้าหรือมีปัญหาไปบ้าง แต่ก็มิได้มีลักษณะกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอย่างร้ายแรงจนถึงขั้นที่ผู้กระทำการควรมีโทษทางอาญาให้จำคุกได้ถึงสามเดือน แม้อัตราโทษนี้จะเป็นเพียงอัตราโทษขั้นสูง ไม่ได้บังคับให้ศาลต้องลงโทษถึงขนาดนี้ อีกทั้งตามมาตรา 36 พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานสามารถใช้วิธีการ “เปรียบเทียบปรับ” โดยไม่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดีได้ แต่หากพิจารณาตาม “หลักความได้สัดส่วน” ของการกำหนดโทษอาญาแล้ว ผู้ศึกษาก็ยังเห็นว่าอัตราโทษที่กำหนดไว้ตามมาตรา 22 วรรคสองประกอบมาตรา 35 พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ สูงเกินไปและไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงสมควรมีการพิจารณาเพื่อทบทวนในประเด็นนี้และแก้ไขปรับปรุง ซึ่งอาจเป็นไปในแง่ของการกำหนดอัตราโทษให้ได้สัดส่วนมากขึ้นโดยดูจากมาตรา 368 ประมวลกฎหมายอาญาเป็นฐาน หรือไม่จำเป็นต้องบัญญัติความผิดในส่วนนี้ไว้โดยเฉพาะในพ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ อีกก็ได้

ทั้งนี้ มาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560 กำหนดว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

จากบทบัญญัติมาตรานี้จะเห็นได้ว่า เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตโดยองค์กรของรัฐ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

แม้รัฐจะมีอำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ แต่ก็ต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ

2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ต้องทำไปเพื่อคุ้มครอง “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) ซึ่งเป็นความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

3) จะต้องกระทำเพียง “เท่าที่จำเป็น” หรือกล่าวอีกอย่างก็คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องเป็นไปตาม “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) ซึ่งเป็นหลักสากลที่ถูกคิดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายรัฐ ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ย่อยอีกสามประการคือ 3.1) “หลักแห่งความสมเหตุสมผล” คือ หลักที่รัฐต้องเลือกใช้มาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ หรือสิ่งที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้เกิดขึ้น เท่านั้น 3.2) “หลักแห่งความจำเป็น” ถ้ารัฐมีมาตรการในการจำกัดเสรีภาพของบุคคลหลายมาตรการ รัฐต้องเลือกใช้มาตรการที่กระทบต่อเสรีภาพนั้นน้อยที่สุดเท่าที่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ และ 3.3) “หลักแห่งความเหมาะสม” ถ้าการใช้มาตรการในการจำกัดเสรีภาพก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อย และไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดแก่เสรีภาพของปัจเจกชน รัฐต้องละเว้นไม่ใช้มาตรการนั้น<sup>57</sup> และ

<sup>57</sup> อ่านคำอธิบาย “หลักแห่งความได้สัดส่วน” กับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ใน ชีระ สุธีวรารุงกูร, “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง”, *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 29, ธันวาคม 2542, หน้า 587.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

4) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องไม่กระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งมีความหมายอีกนัยหนึ่งว่า เมื่อรัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้แล้ว รัฐย่อมมีอำนาจกระทำได้ก็เฉพาะแต่เพียงการ “จำกัด” สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น จะกระทำการใด ๆ ที่ส่งผลถึงขนาด “กำจัด” หรือ “เพิกถอน” สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นมิได้

“

**พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ  
มิได้เข้าใจปัญหาของ  
คนที่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างแท้จริง**

”

# การประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย



## 1. การรับฟังความคิดเห็น

ในโครงการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูล หรือความคิดเห็นจากผู้ซึ่งมีสิทธิ หรือหน้าที่ หรือได้รับผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตาม ข้อ 5 (3) ของแนวทางการประเมิน



ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) บุคคลทั้งสิ้นจำนวน 28 คน โดยแบ่งแนวคำถามออกเป็น 4 ชุด สำหรับบุคคล 4 กลุ่ม<sup>58</sup> และเนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน มีสถานะเป็นทั้งคณะกรรมการฯ และนักวิชาการ เป็นคณะกรรมการฯ และคนทำงานในภาคประชาสังคม หรือเป็นคนทำงานในภาคประชาสังคม และเป็นผู้เคยยื่นคำร้องตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้ด้วยจึงสามารถตอบคำถามได้มากกว่าหนึ่งชุดคำถาม โดยบุคคลทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าว ประกอบด้วย

1) กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งมีทั้งในระดับของคณะกรรมการ และระดับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย ระดับคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย อดีตคณะกรรมการ และอนุกรรมการ สทพ., อดีตคณะกรรมการ และคณะกรรมการ วลพ., คณะกรรมการ บริหารกองทุน ระดับผู้ปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้อำนวยการกองส่งเสริม ความเสมอภาคระหว่างเพศ กรมกิจการสตรีฯ ผู้อำนวยการกลุ่มงาน คณะกรรมการ วลพ. ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการบริหารกองทุน และเจ้าหน้าที่ชำนาญการกลุ่มงานคณะกรรมการ สทพ.

2) กลุ่มนักวิชาการ มีทั้งนักวิชาการด้านกฎหมายครอบครัว ด้านกฎหมายระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชน ด้านกฎหมายสิทธิสตรี และด้านสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

3) กลุ่มผู้ทำงานภาคประชาสังคม นักกิจกรรม หรือนักเคลื่อนไหว ด้านสิทธิและความเท่าเทียม

---

<sup>58</sup> ุรายชื่อบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์ และแนวคำถามสำหรับทุกกลุ่มในภาคผนวก 2

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

4) กลุ่มผู้ได้รับความเสียหาย และเคยร้องเรียนมาตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้ และอื่น ๆ

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการฯ นักวิชาการ และนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิ และทำงานในภาคประชาสังคมต่างเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการทำงานด้านสิทธิและความเท่าเทียม ทั้งทำกิจกรรม หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่อต้านการเลือกปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องยาวนานนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นสิทธิสตรี แรงงานผู้หญิง และสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศ ในจำนวนนี้ หลายคนมีบทบาทและมีส่วนในการผลักดันให้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายด้วย

สำหรับวิธีในการสัมภาษณ์นั้น เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 การสัมภาษณ์ส่วนใหญ่จึงทำผ่านโทรศัพท์ หรือระบบการประชุมออนไลน์ โดยผู้ศึกษาติดต่อขอความยินยอมก่อนและจัดส่งข้อเสนอโครงการศึกษาพร้อมแนวคำถามแก่ผู้ให้สัมภาษณ์ล่วงหน้า และขออนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ทุกครั้งก่อนทำการบันทึกเสียงเพื่อนำมาถอดความในภายหลัง อนึ่ง คำถอดความบทสัมภาษณ์โดยละเอียดจะไม่ถูกเผยแพร่ในรายงานศึกษานี้ แต่ผู้ศึกษาได้ทำการประมวลผลออกมาในรูปของบทสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ทั้งยังได้นำบทสรุปดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลประกอบข้อเท็จจริงในหัวข้อต่าง ๆ ในรายงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายงานในบทนี้ และบทที่ 3 “การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย” ทั้งนี้ สามารถอ่านบทสรุปความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ทั้งหมดได้ในภาคผนวก 1

## 2. สิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

### 2.1 อนุบัญญัติ และการดำเนินการที่อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ

เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งในระดับกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ระดับคณะกรรมการชาติ และระดับกรมกิจการสตรีฯ ได้ดำเนินการออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ หลายฉบับ ดังนี้

2.1.1 อนุบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ วลพ. และการยื่นเรื่องร้องเรียนการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยภายหลังบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ราว 3 ปี คณะกรรมการ สทพ. ได้จัดทำ “ระเบียบคณะกรรมการ สทพ. ว่าด้วยการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ วลพ. พ.ศ. 2560” และ “ระเบียบคณะกรรมการ สทพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ และกรรมการ วลพ. พ.ศ. 2561” ซึ่งนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการ วลพ. และก่อนหน้านั้น กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ได้ออก “ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2559” รวมทั้ง “ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559” ไว้แล้ว ทั้งนี้เพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และประชาชน

2.1.2 อนุบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ซึ่งประกอบด้วย



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

1) กลุ่มอนุบัญญัติว่าด้วยการร้องขอค่าชดเชยเยียวยา ความเสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติ ได้แก่ “ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอรับการชดเชยและเยียวยาแทนผู้เสียหาย” และ “ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง กำหนดแบบคำขอรับการชดเชยและเยียวยา 2559” โดยมีระเบียบอีกสองฉบับที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติเงินเพื่อเยียวยาดังกล่าว คือ “ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและเยียวยาแก่ผู้เสียหายเนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559” และ “ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และจำนวนเงินในการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย พ.ศ. 2559”

2) กลุ่มอนุบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานกองทุน และการขอรับทุนสนับสนุนเพื่อทำงานด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ได้แก่ “ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับ การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน การระดมทุน การลงทุน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน ส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559” และประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2562

2.1.3 นอกเหนือจากการออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อบังคับการตามกฎหมายแล้ว ที่ผ่านมามีคณะกรรมการ สทพ. ได้ให้ความเห็นชอบและผ่าน “ข้อเสนอแนะว่าด้วยแนวทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ซึ่งต่อมากรมกิจการสตรีฯ ได้ดำเนินการจัดส่งเป็นหนังสือราชการเวียนไปยังหน่วยงานรัฐทั่วประเทศเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2561<sup>59</sup> และในปี พ.ศ. 2563 กระทรวงพัฒนาสังคมฯ จัดให้มีการประกาศเจตนารมณ์ “การส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558” ทั้งสิ้นสองครั้งซึ่งมีหน่วยงานราชการและเอกชนร่วมประกาศจำนวนมาก<sup>60</sup>

## 2.2 การดำเนินการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

หลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ กรมกิจการสตรีฯ โดยกองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้ทำการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ผ่านช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสือราชการเวียนไปยังหน่วยงานรัฐ จัดอบรมความรู้ความเข้าใจทั้งเรื่อง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ และความเสมอภาคระหว่างเพศให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ประชุมสัมมนาและทำความร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านความเสมอภาคทางเพศเพื่อช่วยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งแนะนำวิธีการและช่องทางการยื่นคำร้องมายังคณะกรรมการ วลพ. จัดทำเอกสาร คู่มือ

<sup>59</sup> คณะกรรมการ สทพ., “ข้อเสนอแนะว่าด้วย แนวทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ”, สืบค้นวันที่ 5 เมษายน 2564, เข้าถึงได้ที่ [http://personnel.ops.go.th/main/images/2561/pang/เสมอภาคหญิงชาย/ครั้งที่\\_9\\_ข้อเสนอแนะว่าด้วยแนวทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคฯ.pdf](http://personnel.ops.go.th/main/images/2561/pang/เสมอภาคหญิงชาย/ครั้งที่_9_ข้อเสนอแนะว่าด้วยแนวทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคฯ.pdf)

<sup>60</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่ร่วมประกาศเจตนารมณ์ พร้อมทั้งจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนงานตามประกาศเจตนารมณ์ดังกล่าวใน ภาคผนวก 4.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การปฏิบัติงาน คู่มือสำหรับประชาชน สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุทัศน์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รูปแบบต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีการประกาศเจตนารมณ์ และทำสัญญาความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงานรัฐและเอกชนด้วย<sup>61</sup>

### 3. พลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

#### 3.1 มีการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่

หากพิจารณาจากข้อเท็จจริง สถานการณ์ การออกอนุบัญญัติ การประชาสัมพันธ์ การทำความร่วมมือ ฯลฯ ตามที่กล่าวมาทั้งหมด ในรายงานการศึกษาฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน บทที่ 3 “การวิเคราะห์ความจำเป็นของผลกระทบของกฎหมาย” ประกอบกับบทที่ว่าด้วยอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ย่อมกล่าวได้ว่าเกือบทุกมาตรการและกลไกที่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ได้สร้างขึ้นล้วนถูกนำมาบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับประชาชนแล้ว เพียงแต่บางกลไกบังคับใช้มาก บางกลไกบังคับใช้น้อยแตกต่างกันออกไป แม้ในท้ายที่สุด ยังกล่าวไม่ได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุแล้วซึ่งเจตนารมณ์ หรือได้สร้างความเปลี่ยนแปลงด้านความเสมอภาคระหว่างเพศให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ แต่ด้วยการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การแก้ไขปรับปรุงนโยบายหรือกฎบางอย่างในบางหน่วยงานรัฐ รวมทั้ง

<sup>61</sup> ข้อมูลคลังสารสนเทศของกรมกิจการสตรีฯ, สืบค้นวันที่ 7 เมษายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <http://km.dwf.go.th/home-2-2/>; สื่อประชาสัมพันธ์กรมกิจการสตรีฯ, เข้าถึงได้ที่ <http://km.dwf.go.th/jooohome-2/media-3/d502-2/>; เอกสารเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมฯ, เข้าถึงได้ที่ [https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1XGxVe82fbomlt7bVh\\_3\\_xD-Asok0TU5s7fbclidlwAR3uh9TT6OmfCS36mjOy1X6C510EiDCBYvd1v5SjptCtR57Utsvaj4DCGs](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1XGxVe82fbomlt7bVh_3_xD-Asok0TU5s7fbclidlwAR3uh9TT6OmfCS36mjOy1X6C510EiDCBYvd1v5SjptCtR57Utsvaj4DCGs)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประโยชน์ในแง่ของการร้องเรียนและได้รับการเยียวยาจากการถูกเลือกปฏิบัติของประชาชนบางกลุ่มแม้ยังไม่ใช้ในวงกว้าง ก็ควรต้องถือว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งของประเทศไทยที่มีการบังคับใช้จริง

## 3.2 การบังคับใช้ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายของกฎหมายหรือไม่

ดังที่ในรายงานฉบับนี้อธิบายและกล่าวถึงมาโดยตลอดผ่านการอ้างอิงข้อมูล ข้อเท็จจริง สถานการณ์ สถิติ รวมทั้งข้อคิดเห็นของทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายเอง ผู้เสียหายที่เคยร้องขอความเป็นธรรมมาตามกลไกคณะกรรมการ วลพ. ภาคประชาสังคมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งนักวิชาการ ผู้ศึกษาเห็นว่าจนถึงปัจจุบันภายหลังใช้บังคับมาแล้วกว่า 5 ปี คงยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ที่กฎหมายฉบับนี้ตั้งไว้สำเร็จลุล่วง กระทั่งอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจแล้วในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศ ทั้งนี้ด้วยข้อติดขัดและอุปสรรคหลากหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาที่ตัวบทบัญญัติของกฎหมายเองที่ยังขาดความชัดเจนในหลายส่วน ที่มีลักษณะขัดหรือแย้งกับหลักการสากล บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการระดับชาติอย่างคณะกรรมการ สทพ. ไม่เกิดขึ้นตามที่ควรจะเป็น จนส่งผลให้ไม่เกิดการแก้ปัญหาในระดับโครงสร้างกฎหมาย กฎ ระเบียบของรัฐจำนวนมากยังขัดหรือแย้งกับหลักความเสมอภาคคณะกรรมการ วลพ. ที่ดูเหมือนเป็นกลไกที่ถูกใช้มากที่สุด มีผลงานเป็นรูปธรรมในเรื่องของการลดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ซึ่งมีประชาชนจำนวนหนึ่งได้รับความเป็นธรรม แต่ก็ยังมีปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาและทำคำวินิจฉัย นอกจากนี้ยังพบว่าปริมาณคำร้องเรียนมีน้อยกว่าความเป็นจริงมาก โดยมีข้อบ่งชี้ที่น่าเชื่อถือว่า การเลือกปฏิบัติ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ด้วยเหตุแห่งเพศยังคงดำรงอยู่และไม่มีเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลไกด้านกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมฯ ยังคงถูกตั้งคำถาม ทั้งในแง่ของการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติ และในแง่ของการใช้ไปเพื่อกิจกรรมหรือดำเนินการต่าง ๆ เพื่อสร้างสังคมแห่งความเสมอภาคเท่าเทียม ปัญหาการขาดการทำงานเชิงรุกของกรมกิจการสตรีฯ จนส่งผลกระทบต่อระดับของการรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมาย ความตระหนักรู้ในสิทธิความเท่าเทียมของบุคคล ฯลฯ ซึ่งรายละเอียดทั้งหมดของสถานการณ์การบังคับใช้ อุปสรรค และปัญหาการบังคับใช้ รวมทั้งบทวิเคราะห์ความจำเป็นของกฎหมาย สามารถดูได้จากเนื้อหาบทที่ 3 “การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย” ในรายงานฉบับนี้

อย่างไรก็ดี เพื่อให้รายงานมีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอเสียงสะท้อนในแง่ดีต่อการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ในบางเรื่องมานำเสนอเพิ่มเติมจากเนื้อหาส่วนอื่น ๆ ด้วย ดังนี้

1) ผู้ให้สัมภาษณ์ในงานศึกษานี้เกือบทั้งหมดยอมรับ และเห็นพ้องต้องกันว่าช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศต่อคณะกรรมการ วลพ. ไม่ยุ่งยาก สะดวกรวดเร็ว และเข้าถึงง่าย หน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างกรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ อำนวยความสะดวกให้กับผู้ต้องการร้องเรียนค่อนข้างดี และผู้ร้องสามารถเข้าถึงได้หลากหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นเป็นการมาร้องด้วยตนเองที่หน่วยงาน ร้องด้วยวาจาทางโทรศัพท์ ทางจดหมายจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งทางแอปพลิเคชัน Line ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือกรอกแบบฟอร์ม กระทั่งช่วยเรียบเรียงเหตุการณ์และเรื่องราวเพื่อเขียนคำร้องให้ด้วย ทำให้ความยุ่งยากของกระบวนการต่าง ๆ ลดลง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

และประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ง่ายกว่าการร้องเรียนกับหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ กรมกิจการสตรีฯ โดยกองงานที่เกี่ยวข้องยังช่วยอบรมแนะนำวิธีการร้องเรียนต่อไปให้กับคนทำงานภาคประชาสังคมเพื่อให้สามารถนำความรู้ความเข้าใจที่ได้ไปช่วยเหลือหรือแนะนำต่อกันเอง หรือต่อประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ได้

อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการร้องเรียนจะสะดวกรวดเร็ว แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งที่เป็นคนทำงานภาคประชาสังคม และผู้เสียหายที่เคยร้องเรียนเห็นว่าในขั้นตอนของการพิจารณา หรือการต่อมาให้ข้อมูลกับคณะกรรมการ วลพ. ยังมีความลำบาก และเสียค่าใช้จ่ายและเวลาดค่อนข้างมาก เนื่องจากโดยหลักต้องเดินทางเข้ามาที่ส่วนกลางในกรุงเทพฯ ในขณะที่คณะกรรมการ วลพ. มีงบประมาณช่วยเหลือไม่สม่ำเสมอ นอกจากนี้ การรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมายและช่องทางการใช้สิทธิยังไม่กว้างขวาง การรับรู้โดยมากมาจากองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานในพื้นที่ ไม่ได้มาจากภาครัฐ ดังนั้นหากพื้นที่ไหนไม่มีองค์กรเอกชนเหล่านี้ ประชาชนก็แทบไม่รู้เรื่องเลย ผู้เสียหายที่เคยยื่นคำร้องเกือบทุกคนที่ผู้ศึกษาทำการสัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่าได้รับคำแนะนำ รวมทั้งช่วยเขียนและยื่นคำร้องจากหน่วยงานภาคประชาสังคม หรือคนที่เคยยื่นคำร้องมาก่อน ผู้เสียหายรายหนึ่งแจ้งด้วยว่า เคยพยายามติดต่อไปที่พมจ. จังหวัดเพื่อดำเนินการร้องเรียน แต่เจ้าหน้าที่กลับแจ้งว่าไม่รู้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปเช่นกัน

2) มาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองผู้ร้องระหว่างพิจารณาตาม มาตรา 19 พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ สามารถบังคับใช้ได้จริง และค่อนข้างมีประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ร้องไม่ให้ถูกละเมิดซ้ำซ้อน โดยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งกับฝ่ายผู้ร้องและผู้ถูกร้องที่ผ่านมา ในการพิจารณาว่าจะมีคำสั่งใช้มาตรการชั่วคราวดังกล่าวหรือไม่ คณะกรรมการ วลพ. จะยึดตาม

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

แนววิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งวางหลักว่า 1) ต้องเป็นเรื่องเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมไม่อาจแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ในภายหลัง และ 2) เป็นเรื่องที่มีแนวโน้ม หรือน่าจะเข้าข่ายการเลือกปฏิบัติจริง ดังนั้น หากคณะกรรมการ วลพ. เห็นว่าเรื่องที่ร้องเข้ามาน่าจะเข้าข่าย หรือเป็นเรื่องที่ร้องมาในประเด็นเดียวกันกับที่คณะกรรมการ วลพ. เคยมีคำวินิจฉัยไปแล้วว่าเลือกปฏิบัติ คณะกรรมการ วลพ. ก็จะพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 19 นี้ ซึ่งที่ผ่านมากลางคณะกรรมการ วลพ. ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการขอแต่งกายตามเพศสภาพเพื่อเข้ารับปริญญา ซึ่งใกล้เคียง หากคำวินิจฉัยออกไม่ทันข้อบังคับเหล่านี้จะถูกบังคับใช้ต่อไป และถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติจริง ผู้ร้องต้องเสียโอกาสเข้ารับปริญญาด้วย เครื่องแต่งกายที่ตนเลือก อย่างไรก็ตามสำหรับกรณีอื่น ๆ ยังไม่เคยมีการใช้มาตรการลักษณะนี้ เนื่องจากต้องมีพื้นฐานว่าเป็นเรื่องที่น่าจะเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติเสียก่อน

อนึ่ง ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการ วลพ. บางคนสะท้อนด้วยว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะหลังก็คือ นักกฎหมายที่เกี่ยวข้องมักตั้งข้อสังเกตว่าการใช้อำนาจคุ้มครองชั่วคราวของคณะกรรมการ วลพ. ไม่เป็นธรรมกับฝ่ายผู้ถูกร้อง เพราะเสมือนหนึ่งว่าคณะกรรมการ วลพ. วินิจฉัยไปก่อนแล้วว่าเรื่องที่ร้องเรียนนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติจริง ส่งผลให้คณะกรรมการ วลพ. พยายามลดการใช้อำนาจตามมาตรา 19 นี้ลง

### 3.3 ภาระของประชาชน และต้นทุนของรัฐที่เกิดจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ด้วยเหตุที่ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ มีลักษณะเป็นกฎหมายทางเลือก ทั้งมีเจตนารมณ์ในเชิงส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ มากกว่า

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

มุ่งปราบปรามการกระทำใดการกระทำหนึ่ง ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงไม่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่ประชาชนในระดับที่น่ากังวลใจ ทั้งนี้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ และอนุบัญญัติมีข้อกำหนดให้ประชาชน องค์กร หรือหน่วยงานมีภาระต้องดำเนินการหากมีบุคคลใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ หรือกรณีเพื่อการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายกำหนดว่าหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคล จะกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ ประกาศ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง ซึ่งอันที่จริงแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีนี้อาจถือไม่ได้ว่าเป็น “ภาระของประชาชน” หากแต่เป็น “หน้าที่พึงกระทำ” ต่อกัน แม้ไม่มีกฎหมายฉบับนี้อยู่เลยก็ตาม

2) กำหนดว่าหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการด้วยวิธีใด ๆ ที่เหมาะสม เพื่อระงับและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ตามคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ซึ่งได้พิจารณาและวินิจฉัยตามคำร้องแล้วว่ามีทางเลือกปฏิบัติตามมาตรา 20 พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ซึ่งผู้ฝ่าฝืนคำสั่งมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 34

3) มาตรา 22 กำหนดให้กรรมการ วลพ. อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการ วลพ. มอบหมาย มีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานโดยมีหมายค้นได้ (มาตรา 22 (1)) รวมทั้งมีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือต้องส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ เช่นนี้ ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ หรือผู้ที่คณะกรรมการ วลพ. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้ส่งมอบสิ่งของหรือเอกสารใด ๆ จึงมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 35

4) ตามระเบียบการยื่นคำร้องฯ เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. และเข้าสู่การพิจารณาแล้ว ข้อ 22- 23 คณะอนุกรรมการ วลพ. สามารถกำหนดให้ “ผู้ถูกร้อง” ทำให้คำให้การ คำชี้แจง ส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาได้ และหากคำให้การ หรือพยานหลักฐานที่ส่งมาไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็สามารถสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติม หากไม่ดำเนินการ ตามข้อ 24 ถือว่าผู้ถูกร้องนั้นยอมรับข้อเท็จจริงตามคำร้อง ซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อผู้ถูกร้องเอง นอกจากนี้ในข้อ 25 คณะอนุกรรมการยังมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ จากทั้งคู่กรณีเอง และจากบุคคลอื่นใดที่อาจถูกเรียกมาเป็นพยานได้อีกด้วย ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดภาระหน้าที่และอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของคู่กรณี และบุคคลที่เกี่ยวข้องได้

ในแง่ของต้นทุนของรัฐที่เกิดจากการปฏิบัติตามและบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เบื้องต้นอาจพิจารณาจากงบประมาณที่ กรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มงานกองทุนเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศได้รับการจัดสรร และลักษณะของการใช้จ่าย เนื่องจากเป็นส่วนงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน ทั้งการจ่ายเงินชดเชยเยียวยาผู้เสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติ (มาตรา 26) สนับสนุนงบประมาณหรือให้ทุนแก่หน่วยงานหรือองค์กรอื่นเพื่อจัดโครงการ/ กิจกรรมเพื่อคุ้มครองป้องกัน และแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติ รวมทั้ง เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อาทิ จัดอบรมสัมมนา ประชุมเชิงปฏิบัติการ ผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ และบริหารงานองค์กรและ กองทุน ทั้งนี้ ในปี 2558 ที่กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับรวมทั้งปี 2559 กองทุนฯ ยังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ จนเมื่อปี 2560 จึงได้รับการจัดสรร

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประมาณ 10 ล้านบาท ปี 2561 จำนวน 5 ล้านบาท ปี 2562-63 ไม่ได้รับการจัดสรร โดยให้ใช้เงินปีก่อนแทน ส่วนปี 2564 ได้รับงบประมาณราว 5 ล้านบาท อนึ่ง แม้กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้รายได้กองทุน ฯ มาจากช่องทางอื่นได้ แต่จนถึงปัจจุบัน กองทุนฯ ยังไม่เคยมีรายได้จากส่วนอื่นเลย นอกจากการจัดสรรให้โดยรัฐบาล

สำหรับการจัดสรรและการบริหารเงินภายในกองทุนฯ อาจพิจารณาจากปีที่ผ่านมาคือ ปี 2563 ซึ่ง ประกอบด้วย

- 1) ส่วนที่ใช้จัดการเลือกปฏิบัติ 3,650,000 บาท
- 2) ส่วนที่ใช้ปรับทัศนคติและค่านิยมเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศ 1,460,000 บาท
- 3) ส่วนแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงคุกคามด้วยเหตุแห่งเพศ 1,460,000 บาท
- 4) ส่วนพัฒนาระบบบริหารจัดการกองทุน 730,000 บาท

รวมทั้งสิ้น 7,300,000 บาท โดยในปี 2563 (ซึ่งเป็นปีแรก) กองทุนดำเนินการจ่ายเงินเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติจำนวนสองกรณี รวม 42,000 บาท คือ

- 1) ให้ผู้ร้องมีสิทธิได้รับการชดเชยและเยียวยาเป็นค่ารักษาพยาบาล ฟันฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ 30,000 บาท และ
- 2) ให้ผู้ร้องได้รับสิทธิชดเชยการถูกเลือกปฏิบัติในการแสดงออกต่างจากเพศกำเนิด เรื่องการไว้ผมและการแต่งกาย จำนวน 12,000 บาท

ในส่วนของการพิจารณาอนุมัติการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรเพื่อดำเนินโครงการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

หน่วยงานกองทุนฯ ได้อนุมัติโครงการไปทั้งสิ้นจำนวน 20 โครงการ เป็นเงิน 1,388,515 บาท สำหรับงบประมาณและต้นทุนในการทำงานส่วนอื่น ๆ อย่างการจัดประชุมเพื่อพิจารณาคำร้องโดยคณะกรรมการ วลพ. การลงพื้นที่ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแสวงหาพยานหลักฐาน การรับเรื่องร้องเรียนทั้งใน กรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ฯลฯ ใช้งบประมาณรวมของกรมกิจการสตรีฯ<sup>62</sup>

### 3.4 ผลที่ไม่ได้คาดคิด หรือไม่พึงประสงค์จากการบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษา ไม่มีข้อเท็จจริงใดที่ชี้ว่า โดยตัวการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้เองก่อให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์หรือที่ไม่ได้คาดคิดใด ๆ ขึ้น ผลจากการใช้การตีความกฎหมายที่ในท้ายที่สุดอาจเป็นการตัดหรือจำกัดสิทธิของประชาชนอยู่บ้างก็เป็นผลที่คาดหมายได้อยู่แล้ว เนื่องจากเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจโดยผู้บังคับใช้กฎหมาย อาทิ การตีความโดยคณะกรรมการ วลพ. ว่าเรื่องที่ยื่นคำร้องเข้ามาไม่เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติตามนิยามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลอันไม่พึงประสงค์บางประการที่เกิดจากตัวบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ เอง ซึ่งสืบเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอในประเด็นความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศของรัฐผู้บัญญัติ ปรากฏตัวมานานแล้ว ดังนี้

3.4.1 ด้วยข้อความ “มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” ในบทนิยามของคำว่า “การเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” อาจยังผลทำให้บุคคลที่แม้จะมีการแสดงออกที่ไม่แตกต่างจากเพศกำเนิด แต่มีวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศแตกต่างจากเพศกำเนิดอย่าง

<sup>62</sup> สรุปรายงานประจำปี กรมกิจการสตรีฯ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561-2563

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

กลุ่มชายรักชาย หรือหญิงรักหญิงที่ยังคงแสดงออกเหมือนเพศกำเนิด อาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

3.4.2 ด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา 17 วรรคสอง “...การปฏิบัติตามหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถอ้างหลักการทางศาสนา หรือความมั่นคงของประเทศ เพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอื่นได้ ในขณะที่มีข้อเท็จจริงจำนวนมากว่าข้ออ้างเรื่องหลักศาสนาก็ดี เรื่องความมั่นคงของประเทศก็ดี มักเป็นต้นตอหรือบ่อเกิดของการเลือกปฏิบัติจำนวนมาก อาจส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้กลายเป็นกฎหมายรับรองหรือสร้างความชอบธรรมให้กับการเลือกปฏิบัติจำนวนมากนั้นเสียเอง

3.4.3 ด้วยเงื่อนไขการยื่นคำร้องตามมาตรา 18 ที่กำหนดว่า “ผู้ได้รับหรือจะได้รับความเสียหาย” จากการถูกเลือกปฏิบัติโดยตรงเท่านั้น มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. โดยไม่คำนึงถึงปัญหาเชิงอำนาจและความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เลือกปฏิบัติและผู้ถูกเลือกปฏิบัติอย่างเพียงพอ อาจส่งผลให้ผู้ร้องเรียนกรณีนี้ ซึ่งมักอยู่ในระดับล่างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ แต่ต้องแสดงตนเป็นคู่ขัดแย้งกับฝ่ายผู้ถูกร้องที่มีอยู่ในสถานภาพเหนือกว่า ได้รับความเสียหายยิ่งกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นการถูกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้นระหว่างรอคำวินิจฉัย ต้องทนทำงานในสภาวะแวดล้อมที่กดดันยิ่งขึ้น ไปจนถึงการถูกไล่ออกจากงานด้วยข้ออ้างเรื่องอื่นที่ซับซ้อนขึ้นเป็นต้น จนส่งผลสืบเนื่องต่อไปว่าบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการถูกเลือกปฏิบัติตัดสินใจไม่มาร้องขอความเป็นธรรมตามกฎหมายฉบับนี้

#### 4. ความคุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบระหว่างประโยชน์ที่ได้รับกับการะของประชาชน และทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมได้รับหรือจะได้รับการชะงักของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ ประกอบกับต้นทุนของรัฐและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ไปเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่า การบังคับใช้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ **มีความคุ้มค่าแต่ยังไม่ได้สัดส่วน**

**เหตุผลที่มีความคุ้มค่า** เนื่องจากเป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้ คือ การทำให้บุคคลทุกเพศวัยไม่ว่าจะเป็นเพศหญิง เพศชาย หรือผู้มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQI) สามารถดำรงสถานะของตนอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเท่าเทียมเสมอหน้าและมีโอกาสเหมือนกัน ซึ่งนอกจากจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ในสังคมไทยและจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการทำ ความเข้าใจแล้ว ยังถือเป็นเรื่องยากลำบากที่จะทำให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ในสังคมของทุก ๆ ประเทศ ไม่เพียงแต่การต้องมีกฎหมาย ให้งบประมาณ หรือสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น หากแต่รัฐต้องต่อสู้กับทัศนคติมายาคติ และวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ที่ถูกปลูกฝังอยู่ในหมู่ประชาชนด้วย รัฐต้องมีมาตรการ หรือหาวิธีในการปรับเปลี่ยนทัศนคติความเชื่อเหล่านั้น ทำอย่างไรให้ประชาชนยอมรับและเห็นความสำคัญของความเสมอภาคเท่าเทียม รวมทั้งมองเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างความเสมอภาคกับการพัฒนาประเทศ หรือผลลัพธ์สุดท้ายจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้คนโดยรวมได้อย่างไร หากเรายอมรับตั้งเช่นนานาอารยประเทศว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาศักยภาพในด้านต่าง ๆ ของพลเมือง คือสิ่งสำคัญสูงสุดของการพัฒนาและการขับเคลื่อนประเทศให้เจริญก้าวหน้า

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เราก็ควรต้องเข้าใจด้วยว่าสังคมที่พลเมืองยังแบ่งแยกและกีดทับสิทธิเสรีภาพระหว่างกันเอง หรือยังปฏิบัติต่อกันอย่างไม่เท่าเทียมเพียงเพราะเหตุแห่งการมีเพศสภาพ วิถีทางเพศ หรืออัตลักษณ์ทางเพศที่แตกต่างจากตนนั้น ไม่ใช่บรรยากาศหรือระบบที่เอื้อต่อการที่ผู้คนจะสามารถพัฒนาศักยภาพของตัวเองได้อย่างเต็มที่ และนำไปสู่สังคมที่มีคุณภาพได้ ปัญหาความไม่เสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ จึงไม่ใช่ปัญหาเล็ก ๆ เฉพาะของผู้หญิงคนใด เฉพาะของผู้ชายคนหนึ่ง หรือเฉพาะของผู้มีความหลากหลายทางเพศเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของทุกคน เป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติ เป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การทำเรื่องนี้ให้เป็นจริง การสร้างสังคมที่ประชาชนมองคนทุกคนเท่าเทียมกัน ไม่มีใครต้องหวาดระแวงจากการถูกทำละเมิด หรือต้องคอยหวาดกลัวจากการถูกเอารัดเอาเปรียบและเลือกปฏิบัติ แม้ต้องแลกมาด้วยงบประมาณมหาศาล บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องลงทุนตั้งหน่วยงานเฉพาะด้าน คิดค้นกระบวนการสร้างความเชี่ยวชาญแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือต้องใช้ระยะเวลาอีกยาวนานเพียงใด สำหรับประชาชนและรัฐที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว ผู้ศึกษาก็เห็นว่ายังเป็นเรื่องคุ้มค่าอยู่ดี และการมีอยู่และบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นเท่านั้น

**สาเหตุที่ไม่ได้สัดส่วน** เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาห้าปีที่ผ่านมา ผู้ศึกษาพบว่า รัฐไทยและผู้ใช้อำนาจปกครองยังให้ความสำคัญ และลงทุนกับการสร้างสังคมแห่งความเท่าเทียมและปราศจากการเลือกปฏิบัติน้อยเกินไป จนแทบไม่เกิดมรรคผลหรือความเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างมีนัยสำคัญเลย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วบรรดารัฐประชาธิปไตยต่างจัดอันดับให้ประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติเป็นเรื่องสำคัญสูงสุด ดูเหมือนว่า ผู้มีอำนาจในระดับบริหารประเทศ หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ยังมองว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นเพียงกฎหมายที่ใช้เพื่อแก้ปัญหาความคับข้องใจให้กับคนบางกลุ่มบางเพศเท่านั้น

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คณะกรรมการเพศชายบางคนยังตั้งคำถามว่า กฎหมายฉบับนี้คุ้มครองสิทธิของเพศชายบ้างหรือไม่ แสดงให้เห็นว่าคนที่มานั่งทำหน้าที่บางคนยังไม่ทราบด้วยซ้ำว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คืออะไร กฎหมายฉบับนี้จะมี ความสำคัญในสายตาของรัฐอยู่บ้างก็ในฐานะ “เครื่องมือ” หรือ “ผ้าคลุมหน้า อารมณ์คลุมกาย” เพื่อให้เพื่อนบ้านและนานาชาติประเทศเชื่อว่า ประเทศไทยก้าวหน้า หรือหลงคิดว่าสังคมไทยมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันแล้ว สิ่งเหล่านี้ถูกสะท้อนออกมา ทั้งในแง่ของความจริงจังต่อการผลักดันนโยบายและแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้าง ไม่เคร่งครัดกับการนำหลักการไปปฏิบัติใช้ในหน่วยงานจริง ๆ แต่ใส่ใจอย่างยิ่งกับการประกาศเจตนารมณ์ และการลงนามในเอกสาร พยายามเบียดขับการแก้ไขปัญหาและภาระงานทั้งหมดไปไว้กับการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนว่ามีการเลือกปฏิบัติเป็นเรื่อง ๆ เป็นกรณี ๆ ไป ในขณะที่ลักษณะของการเลือกปฏิบัตินั้นยังคงดำรงอยู่ทั้งในกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำของรัฐเอง ทำให้กรณีที่ร้องเรียนเข้ามาตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้เป็นปัญหาเดิม ๆ ประเด็นซ้ำ ๆ แต่กระทำกับเหยื่อรายใหม่ ๆ เหมือนรัฐกำลังสร้างภารกิจประจำ (Routine Activity) ให้กับคณะกรรมการที่รับผิดชอบ และการทำงานที่หนักหน่วงและไม่มีวันสิ้นสุดให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง แม้ประเด็นความเสมอภาคจะเป็นเรื่องสำคัญมาก แต่ประเทศไทยกลับมอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานกระดัดกรม ในกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ซึ่งมีภารกิจและหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมาก แต่มักได้รับการจัดสรรงบประมาณค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของกระทรวงอื่น ๆ เหล่านี้ยังมีได้กล่าวด้วยว่า ปัญหาของตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายเองซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจากทั้งภาคประชาสังคมในไทย และองค์การระหว่างประเทศ แต่ก็ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง และไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

## 5. ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

จากการศึกษาทั้งข้อมูลการบังคับใช้กฎหมาย สถิติ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังบังคับใช้กฎหมายมากกว่า 5 ปี อุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งข้อคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นพ้องด้วยกับผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนในทุก ๆ กลุ่มว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นในการเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่สังคมแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ จำเป็นในที่นี้ ทั้งในแง่ของการใช้เป็นเครื่องมือที่เป็นรูปธรรมที่สุดเพื่ออ้างอิงหรือยืนยันว่าการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม ในแง่ของการเยียวยาความเสียหายให้กับเหยื่อผู้ถูกเลือกปฏิบัติ รวมทั้งในแง่ของการเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อการต่อยอดหรือนำไปสู่นโยบายกฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ ที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ มากขึ้นซึ่งอาจถูกเรียกร้องจากภาคประชาสังคม หรือถูกผลักดันออกมาจากภาครัฐเอง อย่างไรก็ตาม เป็นที่รับรู้กันมาตั้งแต่เมื่อเริ่มบังคับใช้แล้วว่ามีบทบัญญัติหลายส่วนใน พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ รวมทั้งอนุบัญญัติที่ยังขาดความชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความ หรือไม่สอดคล้องกับหลักการสากล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุถึงซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงขอตั้งเป็นข้อสังเกต และเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

อนึ่ง ควรต้องกล่าวด้วยว่า แนวทางเหล่านี้ (ทั้งในส่วนที่เป็นขอกฎหมายและการบังคับใช้) ส่วนใหญ่เป็นข้อเสนอที่หลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคม นักเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิสตรีและผู้มีความหลากหลายทางเพศต่างเพียรพยายามผลักดันกันมาเนิ่นนานแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับการตอบสนองใด ๆ และจากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อค้นพบด้วยว่า ในปากฝ่ายของผู้บังคับใช้กฎหมายเอง ทั้งในระดับของคณะกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ล้วนมองเห็นอุปสรรคและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ฉบับนี้ไม่แตกต่างจากภาคประชาสังคมนัก แม้บางฝ่ายจะเริ่มขยับและคิดค้นทำงานเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นบ้างแล้ว แต่ก็ไม่น่าจะสำเร็จ ล่วงได้ในระยะเวลาอันใกล้ トラบไต่ที่บุคคลหรือหน่วยงานระดับสูงของประเทศยังไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้เพียงพอ กระทั่งไม่นำพาต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงใด ๆ

## 5.1 บทนิยามในมาตรา 3 “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ”

ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าหมายถึง “การกระทำหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการแบ่งแยก กีดกัน หรือจำกัดสิทธิประโยชน์ใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยปราศจากความชอบธรรม เพราะเหตุที่บุคคลนั้นเป็นเพศชายหรือเพศหญิง หรือมีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” ควรได้รับการพิจารณาทบทวนเพื่อแก้ไข ตั้งแต่

5.1.1 ควรเลือกใช้ “ถ้อยคำ” อันเป็นหัวใจสำคัญ (Keyword) ของกฎหมายฉบับนี้ ให้สอดคล้องกับหลักสากล ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อความคิด (concept) ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ และไม่สร้างความสับสนแก่ทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และประชาชนทั่วไปว่าการเลือกปฏิบัติอาจทำได้ ไม่ต้องห้าม หรือไม่ผิดกฎหมายถ้าเป็น “การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม” เพราะตามหลักสากลแล้วย่อมไม่มีการเลือกปฏิบัติใดที่เป็นธรรม “การเลือกปฏิบัติ” ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดควรถูกต้องห้าม ในขณะที่การปฏิบัติที่แตกต่างต่อบุคคลโดยมีเหตุผลที่อธิบายและรับรองได้ก็จะไม่ถูกเรียกว่า “การเลือกปฏิบัติ” ตั้งแต่ต้น มีคนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ค่อยให้ความสำคัญ หรือมองข้ามประเด็นนี้ เพราะเห็นเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่อันที่จริงแล้ว “ถ้อยคำอันเป็นหัวใจสำคัญ” ของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งจะกลายเป็น “ภาพจำ” และติดอยู่ในความรู้ของผู้คนมากกว่า “เนื้อหา” ในกฎหมาย นับเป็นเรื่องสำคัญมาก

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ในทางนิติบัญญัติ หากพิจารณาใช้คำที่ถูกต้องสอดคล้องกับหลักสากล นอกจากทำให้ประชาชนมีทัศนคติ และความเข้าใจต่อเรื่องนี้อย่างถูกต้องแล้ว ยังทำให้การอธิบายเนื้อหาที่อยู่ในกฎหมายและข้อความคิดต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังง่ายและรวดเร็วขึ้นด้วย ซึ่งย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า หากกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีเป้าหมายเพื่อยุติหรือลดการเลือกปฏิบัติเฉพาะที่เกิดขึ้นจากเหตุแห่งเพศ ควรใช้คำว่า “การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ” หรือข้อความอื่นใดทำนองเดียวกันแทนคำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ”

5.1.2 เพื่อสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีความจริงจัง ทั้งมีความเข้าใจ ลักษณะแห่งความหลากหลายทางเพศ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้คุ้มครองครอบคลุมบุคคลทุกเพศวัยอย่างแท้จริงสมตามเจตนารมณ์ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจหรือการใช้การตีความของคณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนข้อความในคำนิยามที่ว่า “มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” เป็นข้อความอื่นใดที่หมายรวมถึงบุคคลที่แม้จะมีการแสดงออกไม่แตกต่างจากเพศกำเนิด แต่มีวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศแตกต่างจากเพศกำเนิด อย่างกลุ่มชายรักชาย หรือหญิงรักหญิงที่ยังคงแสดงออกเหมือนเพศกำเนิดด้วย ซึ่งทั้งวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศล้วนได้รับความคุ้มครอง และต้องไม่เป็นสาเหตุแห่งการถูกเลือกปฏิบัติตามหลักการยอร์กยาคาร์ตา (The Yogyakarta Principle)

5.1.3 ควรตั้งเป็นประเด็นข้อสังเกตเอาไว้ด้วยว่า ด้วยเหตุที่บทนิยามของคำว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศในกฎหมายฉบับนี้ มีความหมายค่อนข้างกว้าง ไม่ชัดเจนว่าพฤติกรรมเช่นใดบ้างที่ถือได้ว่าเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งส่งผลต่อการบังคับใช้อยู่เนื่อง ๆ ผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มคณะกรรมการ วลพ.เองทั้งอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งนักวิชาการด้านกฎหมายต่างให้ข้อเท็จจริงและความเห็นสอดคล้องกันว่า

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เมื่อถึงเวลาที่ต้องนำบทนิยามนี้มาปรับใช้กับการกระทำที่ถูกร้องเรียน เข้ามายังคณะกรรมการมักเกิดปัญหาอย่างมาก เนื่องจากความรู้ความเชี่ยวชาญมุมมอง และประสบการณ์ของคณะกรรมการ วลพ. แต่ละคนแตกต่างกัน ส่งผลให้การใช้การตีความแคบกว้างต่างกันด้วย ประกอบกับการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศเป็นประเด็นค่อนข้างใหม่สำหรับสังคมไทย ยังขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ ในขณะที่กรณีศึกษายังมีไม่มากหากเทียบกับประเทศอื่น สุดท้ายแล้ว กฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายถึงการกระทำแบบใดบ้าง จึงเป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องใช้เวลาถกเถียงกันมากจนทำให้การพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องล่าช้า

อย่างไรก็ตาม เมื่อถามว่าโดยหลักการแล้วเป็นไปได้หรือไม่ที่จะ กำหนดพฤติการณ์ของการเลือกปฏิบัติไว้ให้ชัดเจนกว่านี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งหมายรวมถึงคนทำงานในภาคประชาสังคมต่างเห็นว่าเป็นเรื่องค่อนข้างยาก เพราะในความเป็นจริงแล้วการเลือกปฏิบัติจำนวนมากมีมิติที่ซับซ้อน ไม่ตรงไปตรงมา ทั้งประเด็นทางเพศอาจถูกซ่อนไว้ภายใต้เหตุผลอย่างอื่น ไม่ชัดเจนแจ่มแจ้งเหมือนอย่างกรณีห้ามคนข้ามเพศหรือกระเทย รับประทานอาหารหรือประกอบอาชีพบางอย่าง หรือการกำหนดค่าจ้าง ให้ผู้หญิงต่ำกว่าผู้ชายจากการทำงานแบบเดียวกัน ดังนั้น การแก้ปัญหานี้ จึงไม่อาจทำได้ด้วยการแก้ไขตัวบทบัญญัติ แต่ต้องอาศัยการตีความเป็นหลัก โดยผู้เชี่ยวชาญหรือคนที่เข้าใจและมีมุมมองเรื่องความเสมอภาคระหว่างชายหญิง และความหลากหลายทางเพศเป็นสำคัญ ตัวอย่างรูปธรรมในเรื่องนี้ เช่น เกิดกรณีกรมป่าไม้ไม่รับผู้หญิงทำงานในในบางตำแหน่งที่อาจต้องปฏิบัติหน้าที่ในป่า ด้วยเหตุผลว่าเป็นงานที่สุ่มเสี่ยงเกิดอันตรายกับผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย หรือการเลือกใช้คำตำหนิติเตียนการทำงานต่อพนักงานผู้ชาย หรือต่อพนักงานที่อยู่ในกลุ่มความหลากหลายทางเพศ รุนแรงกว่าคำที่ใช้กับพนักงานผู้หญิง จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นต้น

ต่อประเด็นนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมว่า ด้วยเหตุที่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายมุ่งคุ้มครองไม่ใช่ปราบปราม ทั้งยังเป็น “กฎหมายทางเลือก” คือ ให้สิทธิแก่บุคคลเท่านั้น มิได้กำหนดบทลงโทษสำหรับการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศไว้โดยตรง หากผู้ถูกระทาคิดว่าตนไม่ได้ถูกละเมิด หรือถูกละเมิดแต่ไม่เดือดร้อน และไม่ได้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายฉบับนี้ ก็ย่อมไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดต้องถูกบังคับให้ดำเนินการ กระทั่งถูกลงโทษ ดังนั้น การคงนิยามในเรื่องนี้ไว้กว้าง ๆ ไม่ระบุเจาะจงให้แน่ชัดว่ากรณีใดบ้างที่เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ปลดปล่อยให้เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ และการใช้การตีความโดยผู้เชี่ยวชาญ (ซึ่งเป็นปัญหาในทางการบังคับใช้ ที่รัฐต้องค้นหาหรือต้องสร้างผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ให้เกิดขึ้นให้ได้อย่างแท้จริงต่อไป) จึงนอกจากมิได้ขัดหรือแย้งกับหลักการทางนิติบัญญัติแล้ว ยังน่าจะเป็นประโยชน์กับประชาชนผู้ตกเป็นเหยื่อของการถูกเลือกปฏิบัติมากกว่า อนึ่ง นักวิชาการผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนเสนอแนะเพิ่มเติมว่า แม้เป็นเรื่องค่อนข้างยากในการกำหนดนิยามให้เจาะจงลงไปว่ากรณีใดเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติ อีกทั้งที่ผ่านมามีคณะกรรมการ วลพ. ยังมีความเข้าใจและตีความแตกต่างกัน จนบางครั้งส่งผลให้การเลือกปฏิบัติทางอ้อมบางกรณีถูกปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณา กรมกิจการสตรีฯ และกองงานที่เกี่ยวข้อง โดยความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญและองค์กรภาคประชาสังคม อาจช่วยบรรเทาปัญหานี้แทนการแก้ไขนิยามได้ ด้วยการรวบรวมและสรุปตัวอย่างกรณีศึกษาต่าง ๆ ทั้งที่คณะกรรมการ วลพ. เคยตัดสินไว้แล้วว่าเป็นการเลือกปฏิบัติจริง และกรณีศึกษาในต่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับจัดจำแนกแยกแยะให้ชัดเจนว่าอยู่ในกลุ่มการเลือกปฏิบัติโดยตรงหรือโดยอ้อม แล้วทำเป็นคู่มือเพื่อใช้อ้างอิง หรือเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการ วลพ. ชุดต่อ ๆ ไป (ทำนองเดียวกับคู่มือว่าด้วย

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การคุ้มครองผู้บริโภคร) ซึ่งเอกสารนี้ นอกจากเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามกฎหมายแล้ว ยังสามารถนำมาพัฒนาปรับเปลี่ยนถ้อยคำทำให้เข้าใจเข้าถึงง่ายขึ้นเพื่อเผยแพร่ให้ความรู้แก่หน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไปได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม คู่มือดังกล่าวต้องไม่ใช่แค่เพียงการรวบรวมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. เท่านั้น แต่ต้องมีการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดหมวดหมู่เพื่อจำแนกแยกแยะลักษณะต่าง ๆ ของการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศให้ชัดเจนและโดยเฉพาะเจาะจง

## 5.2 ควรพิจารณาแก้ไข หรือตัดบทยกเว้นตามมาตรา 17 บรรดาสอง ออก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ว่า “การปฏิบัติตามหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” ทั้งนี้ จากการศึกษางานเขียน บทความ งานวิจัย การเสวนาแลกเปลี่ยนตามเวทีสาธารณะต่าง ๆ แบบต่างกรรมต่างวาระ รวมทั้งข้อคิดเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ในงานศึกษานี้ ล้วนเห็นพ้องต้องกันว่า การมีอยู่ของข้อยกเว้นในประเด็นศาสนาและความมั่นคงตามมาตรานี้ คือปัจจัยสำคัญที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้ขัดแย้งกับสิ่งที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง และถึงขนาดทำให้กฎหมายไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ในการสร้างความเสมอภาคและยุติการเลือกปฏิบัติได้ เนื่องจากมีข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์มากมายที่ชี้ให้เห็นว่าข้ออ้างเรื่องหลักศาสนา หรือความมั่นคงของประเทศมักเป็นบ่อเกิดของการเลือกปฏิบัติจำนวนมาก ดังนั้นการหยิบยกสองเรื่องนี้ขึ้นเป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย จึงนอกจากจะขัดกับหลักการสากลแล้ว ยังแทบทำให้กฎหมายฉบับนี้ไร้ความหมาย กระทั่งกลายเป็นกฎหมายสร้างความชอบธรรมให้การเลือกปฏิบัติจำนวนมากเสียเอง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ตัวอย่างการเลือกปฏิบัติเชิงประจักษ์ครั้งสำคัญ ๆ ซึ่งหมายรวมถึง การทำร้ายร่างกายหรือเช่นฆ่า “บุคคลผู้เป็นอื่น” เพียงเพราะมีอัตลักษณ์ เพศสภาพ หรือสถานภาพทางเพศที่แตกต่างจากตนด้วยเหตุผลเรื่อง หลักศาสนา และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งข้ออ้างทางการเมือง การปกครองมีจำนวนมาก นับตั้งแต่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์คนรักร่วมเพศ ในยุคเผด็จการอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ที่ต้องการเพิ่มประชากรเยอรมันเลือดบริสุทธิ์ โดยให้เหตุผลว่าคนรักเพศเดียวกันเป็นตัวบั่นทอนความเจริญของชาติ และ ถูกกล่าวโทษว่าเกิดจากชาวิวิวผู้หาทางทำลายเชื้อชาติอารยันด้วยชีวิตทาง เพศที่เบี่ยงเบน เกย์และหญิงข้ามเพศตกเป็นเป้าหมายหลักในการสังหารหมู่ โดยนาซี เพราะถูกมองว่าเป็นภัยต่อพรรคมากกว่าหญิงรักเพศเดียวกัน ในช่วง ระหว่าง พ.ศ. 2476-2488 มีผู้ถูกจับกุมในข้อหารักร่วมเพศ (Sodomy Law ตามมาตรา 175 ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน) ราว 100,000 คน และ ถูกสั่งดำเนินคดีประมาณ 50,000 คน โดยถูกส่งไปค่ายกักกันซึ่งสุดท้าย เสียชีวิตจำนวนมากจากการถูกทารุณกรรม ถูกทดลองอาวุธ ถูกทดลองยา ความทิวโหย และความเจ็บป่วย ข้อหารักร่วมเพศยังถูกใช้เป็นเครื่องมือ ทางการเมืองเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้ามกับนาซีหรือที่เป็นคู่แข่งทางการเมืองของ ฮิตเลอร์ด้วย และแม้ภายหลังพรรคนาซีล่มสลายแล้ว เยอรมันตะวันออก (GDR) ก็ยังอธิบายว่าการรักเพศเดียวกันขัดกับศีลธรรมอันดีและสุขภาพ ของประชาชนซึ่งเป็นแรงงานสำคัญในการสร้างชาติในช่วงเวลานั้นให้เดินหน้า ต่อไป<sup>63</sup> ข้ออ้างเรื่องสุขภาพและอนามัยของประชาชนโดยรวมนี้ถูกใช้เป็นเหตุ

<sup>63</sup> ดู ชานันท์ ยอดหงษ์, เครื่องหมายสามเหลี่ยมชมพูคว่ำ : จากการฆ่าล้างโคตร ของนาซีสู่การเคลื่อนไหวของ LGBTQ, *The Matter*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://thematter.co/thinkers/up-side-down-pink-triangle/69620> และ นิพัทธ์ ทองเล็ก, ภาพเก่าเล่าตำนาน ‘บัญชีสีชมพู’ ของ ‘ฮิตเลอร์’, *Matichon Online*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ [https://www.matichon.co.th/news-monitor/news\\_1387706](https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1387706)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ในการเลือกปฏิบัติเช่นเดียวกันกับผู้มีความหลากหลายทางเพศบางกลุ่ม ในกรณีของการไม่ยอมรับบริการโลหิตโดยสภากาชาดไทย ภายใต้แบบฟอร์ม การคัดกรองความเสี่ยงของผู้บริจาคที่ไม่เป็นธรรม จนถึงขั้นตัดสิทธิ การบริจาคโลหิตของบุคคลดังกล่าว ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อตัวผู้มีความ หลากหลายทางเพศเท่านั้น แต่อาจรวมไปถึงญาติพี่น้องของผู้มีความ หลากหลายทางเพศที่ไม่สามารถรับบริจาคโลหิตจากพวกเขา เพื่อช่วยชีวิตตนเองได้ และกรณีนี้ถูกยื่นเป็นคำร้องว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ตั้งแต่เดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2563 และปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ของคณะกรรมการ วลพ.<sup>64</sup>

การต่อต้านกลุ่มรักร่วมเพศของผู้นำและนักการเมืองรัสเซียก็เป็น ที่รับรู้ของประชาคมโลก โดยเหตุผลที่ถูกยกขึ้นกล่าวอ้างก็คือ เป็นสิ่งขัดแย้งกับ “ค่านิยมอันดั้งเดิม” ของรัสเซีย กระทั่งต่อพฤติกรรมของผู้เยาว์ รวมทั้ง สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่ออัตราการเกิดของประชากรรัสเซียที่ลดลง อย่างต่อเนื่อง แม้นานาประเทศจะประณามกฎหมายต่อต้านการโฆษณาชวนเชื่อของกลุ่มรักร่วมเพศ (Anti-Gay Propaganda) ที่รัสเซียบัญญัติออกมา แต่ท่าทีของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐส่วนมากกลับเพิกเฉย ทั้งมีข้อมูล ยืนยันด้วยว่า เพื่อให้ได้รับความนิยมในหมู่พรรคอนุรักษ์นิยมชาวรัสเซียซึ่งไม่ชอบ คนที่มีบุคลิกภาพไม่ตรงกับเพศสภาพของตน ประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน จึงใช้มาตรการกีดกันด้านสิทธิและเสรีภาพสำหรับกลุ่มคนรักร่วมเพศอย่าง

<sup>64</sup> ดูข้อเสนอของสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย เพื่อแก้ไขแบบฟอร์มคัดกรอง ความเสี่ยงของผู้บริจาคโลหิต อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อพิจารณากรณีการปฏิเสธไม่รับ ยอมรับบริจาคโลหิตของ สภากาชาดไทย ในภาคผนวก 5.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เข้มข้น<sup>65</sup> และนอกจากปัจจัยด้านการเมืองแล้ว ปัจจัยด้านศาสนา ในที่นี้หมายถึงคริสตนิกายออร์ทอดอกซ์ ซึ่งผู้นำมีสายสัมพันธ์กับการส่งเสริมอำนาจทางการเมืองของปูดินก็เข้ามาเกี่ยวพันกับการต่อต้านคนรักร่วมเพศในประเทศรัสเซียด้วย ทั้งนี้ เคยมีการตีพิมพ์ประกาศจากสถาบันศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ เรื่อง “พื้นฐานแนวคิดทางสังคม” ที่มีข้อความตอนหนึ่งว่า “พฤติกรรมการรักร่วมเพศถือเป็นบาป” พร้อมขอแนะนำว่าสื่อมวลชนควรระมัดระวังการนำเสนอข่าวหรือเนื้อหาที่เป็นโฆษณาชวนเชื่อความสัมพันธ์แบบเพศเดียวกันเพราะขัดกับค่านิยมดั้งเดิมของรัสเซีย ในขณะที่ผู้นับถือศาสนาคริสต์นิกายอื่น รวมทั้งผู้นับถือศาสนาอื่น เช่น ศาสนายิวในรัสเซียก็ต่อต้านการโฆษณาชวนเชื่อดังกล่าวเช่นเดียวกัน<sup>66</sup>

อนึ่ง ผู้คนควรต้องทราบอยู่แล้วว่าสำหรับชาวคริสเตียนแล้ว นับตั้งแต่ครั้งบรรพกาล ผู้หญิง คือ ปีศาจและศัตรูสำคัญของผู้ชาย เป็นต้นต่อแห่งความชั่วร้าย และมีแต่ความอ่อนแอ ต้องถูกควบคุมพฤติกรรม การแต่งกาย และมีหน้าที่เชื่อฟังและถูกกำกับดูแลโดยผู้ชาย เป็นเพศที่ด้อยกว่าและจะไม่มีวันเท่าเทียมได้<sup>67</sup> ในขณะที่ศาสนาฮินดู โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอินเดีย เห็นว่า ประจำเดือนของผู้หญิง คือ มลทิน สตรีที่อยู่ในช่วงของการมีประจำเดือน จึงถูกห้ามเข้าเทวสถาน และร่วมพิธีกรรมต่าง ๆ ทางศาสนาเพราะเป็น

<sup>65</sup> นวธาร เชาว์สูงเนิน, *สิทธิมนุษยชนของกลุ่มรักร่วมเพศในสหพันธรัฐรัสเซีย: กรณีศึกษาการออกกฎหมายห้ามเผยแพร่ “โฆษณาชวนเชื่อ” ที่เกี่ยวกับรักร่วมเพศในปี ค.ศ. 2013*, ภาคนิพนธ์ ศิลปะศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัสเซียศึกษา, คณะศิลปศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์, 2560, หน้า 51-56.

<sup>66</sup> เฟ็งอ้าง, หน้า 60-65.

<sup>67</sup> ธเนศ วงศ์ยานนาวา, *เขียนหญิง: อำนาจ โยนิ และการเขียนของลิ่งค์*, กรุงเทพฯ : Unfinished Project Publishing, 2556, หน้า 85-97, 121-137.



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คนไม่สะอาดบริสุทธิ์<sup>68</sup> ในนิยามที่เคร่งครัด นอกจากห้ามเข้าวัดฮินดูแล้ว ยังห้ามเข้าห้องครัว ต้องรับประทานอาหารแยกจากคนอื่น รวมถึงห้ามทำกิจกรรม หรือห้ามแตะต้องเนื้อตัวคนอื่นด้วย<sup>69</sup> การกีดกันผู้หญิงมีประจำเดือน ดังกล่าวเคยก่อให้เกิดสถานการณ์ความไม่สงบต่อเนื่องในช่วงปี 2018 ถึง 2019 เมื่อศาลสูงอินเดียตัดสินอนุญาตให้ผู้หญิงเข้าไปในเขตเทวาลัย “สระปริมะลัย” ในรัฐเกรละ ซึ่งห้ามผู้หญิงเข้าไปจนกว่าจะหมดวัยมีประจำเดือน ศาลสูงอินเดียให้เหตุผลว่าแม้เป็นชนบททางศาสนา แต่หากขัดรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนเกิดการประท้วงคำตัดสินของศาลจากทั้งผู้ชายและผู้หญิงที่นับถือศาสนา<sup>70</sup> แม้ประเด็นความเชื่อทางศาสนาดังกล่าวจะแข็งแรงแรงอย่างมาก จนสุดท้ายก่อให้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งและความไม่สงบขึ้นในสังคม แต่ก็นับเป็นเรื่องน่าสนใจอย่างยิ่งว่าศาลสูงแห่งประเทศอินเดียก็แสดงความกล้าหาญและเลือกที่จะท้าทายความเชื่อกับการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศอย่างชัดเจนเหล่านี้ ด้วยการอ้างอิงกฎหมายสูงสุด และให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคระหว่างเพศมากกว่า

ในส่วนของศาสนาพุทธนั้น แม้ที่ผ่านมาจะมีความพยายามในการยืนยันว่า ไม่มีคำสอนที่แท้จริงใดในพุทธศาสนาที่เห็นว่าผู้หญิงต่ำต้อยด้อยค่ากว่าผู้ชาย แต่ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าการใช้การตีความของภิกษุซึ่งเป็นนักบวชส่วนใหญ่ของศาสนา<sup>71</sup> ประกอบกับวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ ส่งผล

<sup>68</sup> คมกฤษ อู่เด็กเค่ง, *ภารตะ-สยาม? ศี พราหมณ์ พุทธ?*, กรุงเทพฯ: มติชน, 2560, หน้า 181-187.

<sup>69</sup> ดู กิตา ปานดิย์, “ผู้หญิง: วิทยาลัยอินเดียให้นักศึกษาหญิงถอดชั้นในตรวจหาว่าเป็นประจำเดือนหรือไม่”, *BBC News Thai*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.bbc.com/thai/international-51531485>

<sup>70</sup> ดู M2F Writer, “วิกฤตการณ์ผู้หญิงบุกเทวาลัย”, *m2fnews*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.m2fnews.com/news/worldnews/22126>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ให้มีการอธิบายคำสอนของพุทธศาสนาด้วยความหมายและท่าทีของความไม่เท่าเทียม ทั้งในแง่ของการมีกรรมมาแต่กำเนิด ความยากลำบากและความสามารถในการบรรลุธรรมที่ด้อยกว่าของเพศหญิง ศักยภาพในการบำเพ็ญเพียร รวมทั้งเกียรติที่จะได้รับจากทางโลก<sup>71</sup> ซึ่งทัศนคติเหล่านี้ยังคงสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนในปัจจุบันที่หน่วยงานรัฐและสถาบันทางพุทธศาสนาในประเทศไทยยังไม่ยอมรับสิทธิของภิกษุณีอย่างเท่าเทียม<sup>72</sup> รวมทั้งมุมมอง ท่าที และการปฏิบัติที่แตกต่างกันของพุทธศาสนิกชนที่มีต่อภิกษุ ภิกษุณี และแม่ชี<sup>73</sup> คำอธิบายเรื่องความด้อยกว่า ความสามารถในการบรรลุธรรมโดยผูกโยงอยู่กับ “กรรมในอดีต” ในศาสนาพุทธไม่ได้มีแค่กับเพศหญิงเท่านั้น หากแต่รวมถึงคนรักร่วมเพศในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย ดังที่ปรากฏในคัมภีร์อรรถกถาสมันตปาสาทิกา ภาคที่ 3 ที่กล่าวถึงบัณฑิตเขาเก๊กหรือผู้รักร่วมเพศ 5 ประเภท และทุกประเภทนั้นห้ามบวชเป็นพระภิกษุซึ่งไม่เพียงแต่สะท้อนว่า ศาสนาพุทธเองก็เห็นว่าเพศกำเนิดที่แท้จริงมีเพียง

<sup>71</sup> มนตรี สิริโรจนานันท์, *สตรีในพระพุทธศาสนา*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557, หน้า 10-21.

<sup>72</sup> คดีหนึ่งที่คณะกรรมการ วลพ. ถูกหน่วยงานฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่ง ก็คือ กรณีหน่วยงานรัฐไม่ออกหนังสือรับรองการต่อวีซ่าให้ภิกษุณีชาวต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการ วลพ. มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกร้องปรับแก้ระเบียบการออกหนังสือรับรองการต่ออายุวีซ่าแก่ชาวต่างประเทศที่เข้ามาศึกษาหรือปฏิบัติธรรมทางพระพุทธศาสนาในประเทศไทย (ที่ออกให้แต่เฉพาะภิกษุ สามเณร และแม่ชีเท่านั้น) ให้เพิ่มการออกหนังสือรับรองแก่ภิกษุณี และสามเณรด้วย (ข้อมูลจาก กรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ)

<sup>73</sup> อติเทพ พันธทอง, “สัมภาษณ์ มาร์ติน ซีเกอร์ อ.ชาวเยอรมัน ผู้ศึกษาบทบาทของหญิงไทยในศาสนาพุทธ”, *The People*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://thepeople.co/interview-martin-seeger-german-expert-on-thai-women-role-in-buddhist-society/>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

สองเพศเท่านั้น และเพศยังมีผลต่อสภาพจิตใจ การฝึกตน และการบรรลุธรรมอีกด้วย<sup>74</sup>

ทำนองเดียวกับศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลามที่แม้ในระยะหลังมาจะมีนักคิดและนักเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิผู้หญิงมุสลิมพยายามพิเคราะห์ตีความและคำสอน แสวงหาความหมายของหลักศาสนา รวมทั้งตีความใหม่เพื่อยกสถานภาพของผู้หญิงให้เท่าเทียมกับผู้ชาย แต่งานศึกษาเหล่านั้นก็ยังเป็นเพียงชุดข้อมูลที่ชุมชนชาวมุสลิมรับรู้ด้วยความระแวดระวัง เพราะมีเนื้อหาท้าทายระเบียบความเชื่อเดิมของสังคมมุสลิมมากเกินไป ในขณะที่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาสนาอิสลามยังคงถูกถือครองโดยกลุ่มนักวิชาการนักการศึกษาซึ่งเป็นผู้ชาย ดังนั้น ความรู้เรื่องเพศสถานะและการเป็นหญิงที่ดีจึงยังคงถูกขีดเส้นและกักไว้โดยคำอธิบายหลักเหล่านี้ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานสังคมที่มีผู้ชายถืออำนาจนำ รวมทั้งความไม่เป็นธรรมในมิติของการก่อตั้งครอบครัวและชีวิตสมรสที่ยังยอมรับว่าการมีภรรยาได้สี่คนเป็นหลักการทางศาสนา ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ทั้งศักดิ์และสิทธิทั้งทางกฎหมายและทางสังคมของผู้หญิงทั้งสิ้นคนไม่ได้มีความเท่าเทียมกันจริง ๆ และเพศที่มีสิทธิสมรสเช่นนี้ได้คงมีแต่เพียงเพศชายเท่านั้น<sup>75</sup> และคงไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงการไม่ยอมรับผู้มีความหลากหลายทางเพศของศาสนาอิสลามที่แม้ปัจจุบันจะเริ่มมีองค์กรอิสลามที่ตั้งขึ้นเพื่อเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียม

<sup>74</sup> พระกุศล สุภเนตโต, พระมหาวิริษัณห์ วรินโท และ พระปัญญารัตนนगर, “การรกร่วมเพศ: บทวิเคราะห์ ตามแนวทางพุทธจริยศาสตร์, *วารสารสหวิทยาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*”, ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน), 2563, หน้า 91-104.

<sup>75</sup> อัมพร หมาดเต็น, *มนต์ศน์ผู้หญิงมุสลิมท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงในชายแดนใต้, ในหนังสือ ศาสนากับความรุนแรง*, กรุงเทพฯ: Illuminations Editions, 2562, หน้า 330-363.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ให้กับทั้งผู้หญิงและ LGBTQ แล้ว<sup>76</sup> หรือศาลของบางประเทศจะตัดสินว่ากฎหมายลงโทษผู้รักร่วมเพศขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>77</sup> แต่ผู้นับถือศาสนาอิสลามส่วนใหญ่ก็ยังมองว่าการสนับสนุนพฤติกรรมรักร่วมเพศที่มีมากขึ้นในปัจจุบันเป็น “ความเสื่อมถอยของสังคมมนุษย์” เป็น “การผิดประเวณีอย่างรุนแรง” และคนเหล่านี้นอกจากจะปล่อยให้สิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกับคนที่มิเพศตรงกับเพศโดยกำเนิดไม่ได้แล้ว ยังต้องได้รับการลงโทษที่รุนแรงด้วย เนื่องจากคือรั้นและไม่เชื่อฟังคำสั่งสอนของพระเจ้า<sup>78</sup>

ปรากฏการณ์และแนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวมาคงเป็นเพียงเศษเสี้ยวหนึ่งเท่านั้นของความไม่เสมอภาคระหว่างเพศ และการเลือกปฏิบัติ ไปจนถึงการก่อความรุนแรงต่อชีวิตและร่างกายของบุคคลอื่น ด้วยเหตุผลทางศาสนา การเมือง ศีลธรรมอันดี ความมั่นคงแห่งรัฐ ซึ่งไม่เคยปรากฏว่ากฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างสังคมแห่งความเสมอภาค และจัดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศของประเทศอารยะใดจะอนุญาตให้เหตุต่าง ๆ เหล่านี้เป็น

<sup>76</sup> ดู ขานันท์ ยอดหงษ์, “เพราะ LGBTQ และมุสลิมไม่ได้มีอัตลักษณ์เดียว : ว่าด้วยศาสนาอิสลามกับการรักเพศเดียวกัน”, *The Matter*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://thematter.co/thinkers/lgbtq-and-muslim/117481>

<sup>77</sup> ดู “เฮลัน! หนุ่มมาเลเซียชนะอุทธรณ์ กม.อิสลาม ‘ห้ามเกย์มีเซ็กซ์’ ครั้งแรกของประเทศ”, *ผู้จัดการออนไลน์*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://mgronline.com/around/detail/964000018855>

<sup>78</sup> ดู คอฎีบ อับดุลสลาม เพชรทองคำ, “รักร่วมเพศคือสาเหตุแห่งการถูกลงโทษ”, *The Islamic Foundation*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.islammore.com/view/4268>; “อิสลามไม่ยอมรับรักร่วมเพศ”, *มุสลิมไทยโพสต์*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <http://islamhouse.muslimthai.com/article/23256>; “ศาลอิสลามอินโดฯ สั่งโยกชายรักเพศเดียวกัน 85 ที”, *BBC News Thai*, สืบค้นวันที่ 29 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.bbc.com/thai/international-39950964>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

“ช้อยกเว้น” แห่งการเลือกปฏิบัติได้ ยกเว้น มาตรา 17 วรรคสอง ของ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ของประเทศไทยเรื่องนี้เอง

### 5.3 ควรพิจารณาบททวนและแก้ไข มาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ

รวมทั้ง ข้อ 5 และข้อ 18 แห่งระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 (ต่อไปจะเรียกว่า “ระเบียบการยื่นคำร้องฯ ต่อคณะกรรมการ วลพ.”) ในสองประเด็น ดังนี้

5.3.1 ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. ได้ โดยปัจจุบัน มาตรา 18 กำหนดว่า “บุคคลใดเห็นว่าตนได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ” ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 5 และข้อ 18 (1) ระเบียบการยื่นคำร้องฯ ต่อคณะกรรมการ วลพ. ที่โดยถ้อยคำและเจตนารมณ์มุ่งหมายให้สิทธิในการร้องเรียนไว้เฉพาะกับ “ผู้ได้รับหรือจะได้รับความเสียหาย” จากการถูกเลือกปฏิบัติโดยตรงเท่านั้น บุคคลอื่นใดหรือแม้แต่ภาคประชาสังคมที่พบเห็นการกระทำในลักษณะของการเลือกปฏิบัติ ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องดังกล่าวได้ตราบใดที่ไม่ได้รับมอบหมายจากผู้เสียหายโดยตรง และย่อมแน่นอนว่าแม้คณะกรรมการ วลพ. เองได้พบเห็นการกระทำในลักษณะของการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจนก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อยุติการเลือกปฏิบัตินั้นได้เช่นกัน

ต่อประเด็นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า โดยหลักการทั่วไปของการร้องขอความเป็นธรรมจากฝ่ายตุลาการก็ดี หรือจากคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยและสั่งการ ซึ่งอาจเรียกว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ “กึ่งตุลาการ”

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

กิติ จำเป็นต้องกำหนดให้เฉพาะ “ผู้เสียหาย” หรือ “ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง” จากการกระทำหรือการละเมิดนั้นเท่านั้นที่มีอำนาจยื่นเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลเพื่อป้องกันมิให้บุคคลหรือองค์กรใด ๆ ก็ตามที่มีได้มีความเกี่ยวข้องกับกรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพนั้นเลย มาใช้สิทธิร้องฟ้องตามอำเภอใจโดยไม่มีฐานใด ๆ รองรับ เพราะนอกจากอาจทำให้คดีหรือคำร้องมีจำนวนมากเกินไปจนส่งผลให้การพิจารณาและพิพากษาหรือวินิจฉัยคดีในภาพรวมทุกคดีต้องล่าช้ายิ่งขึ้นแล้ว ยังอาจเกิดกรณี “กลั่นแกล้ง” ฟ้องร้องกันจนกลายเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกฟ้องหรือถูกร้องได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดี จากข้อเท็จจริงในกรณีของสถานการณ์การเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้น (ดูตัวอย่างกรณีศึกษา ปัญหา และข้อคิดเห็นต่อบทบัญญัติเรื่องนี้ได้ในรายงานฉบับนี้ บทที่ 3 หัวข้อ 8 “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้” ข้อย่อยที่ 8.2.1) อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ หรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพในปริมนทลนี้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไป ทั้งในแง่ของลักษณะและวิธีการกระทำ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ รวมทั้งความเหลื่อมล้ำทางสถานภาพระหว่างผู้ถูกเลือกกับผู้เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรามักได้พบว่าการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจนจำนวนไม่น้อยส่งผลกระทบเป็นการ “ทั่วไป” โดยมี “สังคมและสาธารณะ” เป็นผู้เสียหาย เนื่องจาก “หลักความเสมอภาคเท่าเทียม” ที่รัฐประชาธิปไตยพึงเคารพและยึดถือปฏิบัติได้ถูกกระทบกระเทือนหรือล่วงละเมิดแล้ว ทั้งย่อมเป็นเรื่องคาดเห็นได้ว่า การเลือกปฏิบัติที่ส่งผลเป็นการ “ทั่วไป” เช่นนี้ย่อมเป็นการยากลำบากที่จะมีปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งยอมเสียต้นทุนทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าเขาหรือสังคมโดยรวมจะได้รับความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดจากการเลือกปฏิบัติในลักษณะดังกล่าว และหากมองในมิติ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ทางกฎหมาย กรณีนี้ “รัฐ” ย่อมสามารถเป็นผู้เสียหายได้<sup>79</sup> ดังนั้น เพื่อลดปัญหาผู้ถูกเลือกปฏิบัติไม่มาร้องเรียนเพราะกลัวได้รับผลกระทบทางลบ หรือหาผู้เสียหายโดยตรงมาร้องมิได้ จึงอาจพิจารณาบัญญัติกฎหมายเปิดช่องทางทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขบางประการ (เพื่อลดจำนวนคำร้องเรียนที่ไม่จำเป็น หรือกลั่นแกล้งกันเองลง) ให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถยื่นคำร้องมายังคณะกรรมการ วลพ. ได้ รวมทั้งอาจพิจารณาให้อำนาจหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการเพื่อระงับการกระทำดังกล่าวได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีใครมาร้องเรียนก่อน

อนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่า ยังสามารถอภิปรายถกเถียงกันได้ว่า “หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง” ที่ควรมีอำนาจหยิบยกสถานการณ์ที่มีความจำเพาะนี้ขึ้นพิจารณาเพื่อแก้ไข ในที่นี้ควรเป็นหน่วยงานใดกันแน่ ระหว่างคณะกรรมการ วลพ. กับ คณะกรรมการ สทพ. เพราะอาจมีผู้เห็นว่า โดยกลไกทั้งหมดที่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ สร้างขึ้น อำนาจหน้าที่ของ

<sup>79</sup> กรณีดังกล่าวพิจารณาเทียบเคียงกับ “ความผิดอาญาแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึงความผิดที่หากมีการกระทำแล้ว นอกจากจะมีผลกระทบต่อผู้ที่ถูกกระทำโดยตรง ยังมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แม้ผู้กระทำนั้นจะไม่ตั้งใจเอาความหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดก็ตาม รัฐมีหน้าที่ที่ต้องสอบสวนฟ้องร้องและพิจารณาคดีไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป้าหมายในการปกป้องสังคมโดยรวม อาญาแผ่นดินยังเป็นความผิดประเภทที่รัฐสามารถริเริ่มดำเนินคดีเองได้เมื่อพบเห็นการกระทำความผิด โดยไม่ต้องรอให้มีบุคคลใดหรือผู้เสียหายคนใดมาแจ้งความกล่าวโทษก่อนด้วย นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายอาญา ยังมีอาญาแผ่นดินบางประเภทที่ถือว่า “รัฐเท่านั้น” เป็นผู้เสียหาย เนื่องจากไม่มีใครเป็นผู้เสียหายโดยเฉพาะเจาะจงนอกจากรัฐ หรือต่อให้มีเอกชนคนใดได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว ก็ไม่สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีเองได้ เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก เป็นต้น ดู เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินติ้ง ประเทศไทย, 2562, 12-14.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คณะกรรมการ สทพ. ก็น่าจะครอบคลุมหรือสามารถแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวมานี้ได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ควรต้องไม่ลืมว่าด้วยบทบาทและผลงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการ สทพ. สุดท้ายแล้ว การฝากความหวังในการพิจารณาแก้ไขปัญหานี้ไว้กับคณะกรรมการระดับชาตินี้ อาจดูมีตนมากกว่าการควานหา “ผู้เสียหาย” สักคนให้มายื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. ก็เป็นไปได้

5.3.2 อำนาจในการรับคำร้องไว้พิจารณาของคณะกรรมการ วลพ. ด้วยเหตุที่มาตรา 18 วรรคหนึ่ง พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ประกอบข้อ 5 และข้อ 18 (2) ระเบียบการยื่นคำร้องฯ ต่อคณะกรรมการ วลพ. กำหนดให้เฉพาะบุคคลที่เห็นว่าตนได้รับหรือจะได้รับคามเสียหายจากการการเลือกปฏิบัติซึ่ง “*ไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว*” มีสิทธิยื่นคำร้องได้เท่านั้น และที่ผ่านมาถูกตีความว่ากรณีที่ผู้ร้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลอื่นไม่ว่าก่อนหรือหลังยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. ห้ามมิให้คณะกรรมการ วลพ. รับเรื่องนั้นไว้พิจารณา (หรือหากรับไว้พิจารณาแล้วก็ต้องยุติการพิจารณา) ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ในงานศึกษานี้ส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญ เพราะเท่ากับตัดสิทธิผู้ร้องในบางกรณีที่อาจถูกระทำละเมิดในหลายลักษณะ ไม่เพียงแต่ถูกเลือกปฏิบัติที่ต้องอาศัยการชี้ขาดของคณะกรรมการ วลพ. เท่านั้น (ดูตัวอย่างกรณีศึกษา ปัญหา และข้อคิดเห็นต่อบทบัญญัติเรื่องนี้ได้ในรายงานฉบับนี้ บทที่ 3 หัวข้อ 8 “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้” ข้อย่อยที่ 8.2.2)

ต่อประเด็นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า โดยหลักการทางกฎหมายแล้ว การกำหนดบทบัญญัติปกป้องไว้ไม่ให้บุคคลใดต้องถูกยื่นร้องฟ้องคดีให้ต้องรับผิดชอบหรือต้องเดือดร้อนซ้ำ ๆ จากการกระทำครั้งเดียวกันหรือในเหตุการณ์



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เดียวกันต่อศาลหลายศาล หรือต่อหลายองค์กรต่างกัน (อย่างที่กำหนดไว้ตาม มาตรา 18 วรรคแรก พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ) นับเป็นสิ่งจำเป็น ชอบด้วย เหตุผล และสอดคล้องกับหลักการสากลที่ว่า “บุคคลจักต้องไม่ถูกพิจารณา คดีซ้ำสองในความผิดเดียว” (Non bis in idem) แล้ว<sup>80</sup> โดยหากพิจารณาเฉพาะ ประเด็นปัญหาและข้อวิจารณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการ วลพ. ต้องยุติการพิจารณาเหตุเพราะผู้ร้องเรียนนำเรื่องไปฟ้องคดียังศาลอื่นด้วยนั้น จะเป็นได้ว่า มีลักษณะเหมือนการ “ฟ้องซ้อน” ซึ่งในระบบกฎหมายไทยเอง บัญญัติต้องห้ามไว้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา อย่างไรก็ตาม ทั้งหลักการสากล ดังกล่าว และการห้ามฟ้องซ้ำ หรือฟ้องซ้อนตามกฎหมายไทย<sup>81</sup> ล้วนมีเงื่อนไข และหลักเกณฑ์กำกับในการพิจารณาว่าเข้าข่ายต้องห้ามนั้นหรือไม่ หากปรากฏว่าประเด็นที่ฟ้องหรือเรื่องที่ร้องขอไม่ใช่เรื่องเดียวกัน แม้จะมี มูลเหตุสืบเนื่องหรือเชื่อมโยงมาจากเหตุการณ์เดียวกันก็มีโอกาสที่จะไม่ถูก

<sup>80</sup> หลักการหรือแนวคิดพื้นฐานในเรื่องนี้ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับแนวคิดในเรื่องการห้าม ฟ้องซ้ำ ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ รวมทั้งการฟ้องซ้อนไม่ว่าจะในคดีแพ่งหรือคดีอาญา คือ หลัก Non bis in idem (Not twice for the same หรือ No double jeopardy) ซึ่งหมายถึง “บุคคลจักต้องไม่ถูกพิจารณาคดีซ้ำสองในความผิดเดียว” อันเป็นหลักการ ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล มีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจในการพิจารณาคดี ของรัฐ และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดูประวัติความเป็นมา และหลักเกณฑ์ เพิ่มเติมใน รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง, *การดำเนินคดีซ้ำ: ศึกษาคำพิพากษาศาลต่างประเทศ ต่อการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทย*, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2558, หน้า 12-43.

<sup>81</sup> ฟ้องซ้ำ หมายถึง การนำคดีในเรื่องเดียวกับที่ศาลได้เคยมีคำสั่งหรือคำพิพากษา เสร็จสิ้นไปแล้วมายื่นฟ้องศาลอีกครั้งหนึ่ง (หลักการนี้ปรากฏอยู่ในทั้ง ป.อาญา มาตรา 4-11 ป.วิอาญา มาตรา 39(4) และ ป.วิแพ่ง มาตรา 148) ในขณะที่ ฟ้องซ้อน หมายถึง การฟ้องคดี ที่อาศัยมูลคดีเดียวกันกับคดีที่มีผู้ยื่นฟ้องต่อศาลไว้แล้วและยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาโดย ศาลยังไม่ได้พิพากษา (ปรากฏในมาตรา 173 (1) ป.วิแพ่ง)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ต้องห้าม<sup>82</sup> ดังนั้น ในกรณีของการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศนี้ จึงอาจเป็นเรื่องสมเหตุสมผลที่จะตั้งเป็นข้อสังเกตไว้เช่นกันว่า ควรถือเป็นเรื่องต้องห้ามเสมอไปหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาอยู่บนข้อเท็จจริงที่ว่า ทั้งประเด็นที่ถูกร้อง ทั้งอำนาจในการสั่งการของคณะกรรมการ วลพ. แตกต่างจากอำนาจของศาลปกครองหรือศาลอื่นใด

กรณีนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการอภิปรายเรื่องนี้อย่างจริงจังขึ้น เพื่อหาแนวทางร่วมกันว่า ในที่สุดแล้ว พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ จำเป็นต้องมีข้อบทที่เปิดช่องให้คณะกรรมการ วลพ. สามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าประเด็นที่อยู่ในอำนาจของตน กับประเด็นที่ผู้เสียหายฟ้องต่อศาลอื่นไปนั้น ทับซ้อนกันจริงหรือไม่ เพราะหากเป็นคนละเรื่อง คนละส่วนที่แยกจากกันได้ คณะกรรมการ วลพ. ก็ควรมีอำนาจวินิจฉัยหรือชี้ให้เห็นได้ว่าผู้ร้องถูกเลือกปฏิบัติจริงหรือไม่ตามกฎหมายฉบับนี้ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัตินั้นได้อย่างแท้จริง

---

<sup>82</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 8418/2550 ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์ จำเลยตามคำฟ้องในคดีนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายหลังโจทก์และจำเลยตกลงแบ่งแยกที่ดินเป็นสัดส่วนกันตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งศาลชั้นต้นได้พิพากษาตามยอมคดีถึงที่สุดในคดีก่อนที่โจทก์และจำเลยมีสิทธิในที่ดินคนละครึ่งของจำนวนเนื้อที่ดินทั้งหมด ทั้งแปลง ส่วนจะเป็นทางทิศใดจะไปตกลงกันในภายหลัง ทั้งคำขอบังคับในคดีนี้ก็ขอให้บังคับจำเลยจดทะเบียนใส่ชื่อโจทก์เป็นเจ้าของในที่ดินส่วนที่แบ่งแยกเป็นของโจทก์แต่เพียงผู้เดียว แตกต่างกับคำขอบังคับในคดีก่อนที่ขอให้บังคับจำเลยใส่ชื่อโจทก์เป็นเจ้าของร่วมกับจำเลยในโฉนดที่ดิน คำฟ้องของโจทก์คดีนี้กับคดีก่อนมิใช่เรื่องเดียวกันและเป็นคนละเรื่องคนละประเด็นกัน จึงไม่เป็นฟ้องซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 148

## 5.4 อนุบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ

5.4.1 อนุบัญญัติว่าด้วยการขอรับเงินชดเชยเยียวยาความเสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติ จากประเด็นปัญหาที่ว่าปัจจุบัน ตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ และอนุบัญญัติที่ว่าด้วยการจ่ายเงินชดเชยเยียวยาฯ ไม่มีข้อบทใดเปิดช่องทิ้งไม่มิงบประมาณในการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นให้กับผู้ร้องในระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ วลพ. เลย จนอาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจมาใช้สิทธิเพื่อร้องเรียนตามกฎหมายฉบับนี้ เพราะผู้ร้องไม่สามารถแบกรับต้นทุนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นได้ (ดูปัญหา และข้อคิดเห็นต่อบทบัญญัติเรื่องนี้ได้ในรายงานฉบับนี้ บทที่ 3 หัวข้อ 8 “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้” ข้อย่อยที่ 8.3.1) โดยการศึกษาและสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาพบว่าที่ผ่านมาปรากฏว่ามีผู้ร้องบางรายได้รับเงินช่วยเหลือในระหว่างการศึกษาเช่นกัน แต่ไม่ได้เป็นการจ่ายจากเงินกองทุนฯ หากแต่จ่ายจากงบประมาณจัดประชุมคณะกรรมการ วลพ. เพื่อพิจารณาคำร้อง แทน โดยมีหลักเกณฑ์ตามแผนผังดังนี้

“

**พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ**  
**ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นในการเปลี่ยนผ่านประเทศไทย**  
**ไปสู่สังคมแห่งความเสมอภาค**  
**เท่าเทียมระหว่างเพศ**

”

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ตารางค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือ ชดเชยและเยียวยา หรือบรรเทาทุกข์

อยู่ระหว่างกรวินิจฉัยของ วสพ.		คำใช้จ่ายตามระเบียบ สทพ. เมื่อ วสพ. มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด	
กรม มีหนังสือร้องเรียนผ่านผู้ร้องให้ช่วยประกอบการได้ส่วน	อัตรา	รายการ	อัตราไม่เกินและ (บาท)
1. ได้ส่วน ณ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว	อัตรา	1. ค่าพาหนะไปรับจ้างจากที่พัก/หน่วยงานส่งสถานสงเคราะห์ ไป-กลับ 2 เที่ยว	วันละ 300 บ. ไม่เกิน 1 ปี
1.1 ค่าพาหนะรับจ้างจากที่พัก/หน่วยงานส่งสถานสงเคราะห์ ไป-กลับ 2 เที่ยว	จ่ายจริง ไม่เกินเที่ยวละ 200 บ.	2. ค่าชดเชยโอกาสที่เป็นค่าเสียหายในเชิงพาณิชย์	ไม่เกิน 30,000 บาท/ปี
1.2 ค่ารถรับจ้างจากสถานสงเคราะห์จังหวัดถึงสถานขึ้นส่งกรุงเทพฯ ไป-กลับ 2 เที่ยว	จ่ายจริง ขึ้นประพัตต์	3. ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในการรักษาพยาบาล รวมทั้งฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ	ให้ทำที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 30,000 บาท
1.3 ค่ารถรับจ้างจากสถานขึ้นส่งกรุงเทพฯ ถึง สด. ไป-กลับ 2 เที่ยว	จ่ายจริง ไม่เกินเที่ยวละ 250 บ.	4. ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินคดี (ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ)	ให้ทำที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 30,000 บาท
2) ได้ส่วน ณ มูลนิธิมาผู้ร้อง/พยานผ่านผู้ร้อง		5. การตรวจและเยียวยาในรูปแปงหรือสื่อมวลชนอื่น รวมถึง ค่าเดินทาง ค่าอยู่ชั่วคราว ค่าที่พัก ค่าค่าส่งของ ผู้เสียหาย พยาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง	ตามจำนวนที่ วสพ.เห็นสมควร แต่ไม่เกิน 30,000 บาท

ผู้มีสิทธิเบิก คือ ผู้เสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ

อัตราเป็นจ่ายตามระเบียบของทางราชการ

- ค่าพาหนะเดินทาง เบิกจ่ายจริง (ใช้ประพัตต์)
- ค่าอาหาร (วันละ 240 บาท/คน)
- ค่าที่พัก (จ่ายจริงไม่เกินคนละ 1,200 บาท/คน และกรณีเหมาจ่ายคนละ 800 บาท/คน)
- ค่าค่าม (อัตราจริงไม่ละ 500 บาท ไม่เกิน 6 ชม./วัน)
- ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพิจารณา กำหนดเป็นแนวทางการไป



กรณีผู้ร้อง/พยานผ่านผู้ร้องเดินทางมาเอง โดยไม่มีหนังสือเชิญมา เพื่อให้ข้อมูลประกอบการได้ส่วน ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้

หมายเหตุ: ได้รับความเอื้อเฟื้อแผนภาพนี้จากจากกรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ กลุ่มคณะกรรมการวินิจฉัย การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

แม้มีการจ่ายเงินในลักษณะที่เทียบเคียงได้กับ “ค่าป่วยการพยาน” ให้กับผู้ที่ถูกเชิญมาให้ข้อเท็จจริงในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นศาลนี้ อาจพอช่วยเหลือดูแลความเดือดร้อนให้กับผู้ร้องได้บ้าง แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ที่ถูกต้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายแล้ว เงินดังกล่าวควรเป็น เรื่องของกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศมากกว่าที่จะจ่าย ในรูปของค่าป่วยการพยานในกระบวนการวินิจฉัยคำร้องโดยคณะกรรมการ วลพ. เพราะโดยเป้าหมายของการจ่ายแบบนี้จะทำให้ประเภทของ เงินช่วยเหลือมีได้แค่เพียงค่ายานพาหนะหรือค่าเดินทางเท่านั้น ยากที่จะ พิจารณาให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นได้ ดังนั้น จึงสมควรพิจารณา ทบทวนความเป็นไปได้ในการปรับแก้อนุบัญญัติที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินจาก กองทุนฯ ในประเด็นนี้ต่อไป อนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่าหากในที่สุดแล้วพบว่า คำร้องที่ถูกยื่นเข้ามานั้นบางเรื่องบางกรณีเป็นการกลั่นแกล้งกัน กฎหมาย ก็สามารถบัญญัติเงื่อนไขเอาไว้ได้ว่า ให้ผู้ร้องนั้นขอใช้เงินที่จ่ายไปแล้วคืน พร้อมดอกเบี้ย เพื่อเป็นการลงโทษ

5.4.2 อนุบัญญัติว่าด้วยการขอรับเงินทุนสนับสนุนเพื่อทำกิจกรรม ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ และการห้ามเลือกปฏิบัติจากกองทุนฯ จากข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ในการยื่นขอรับทุน การพิจารณาอนุมัติและการตรวจสอบการใช้เงินทุน ซึ่งยังอยู่ในระบบ การทำงานแบบราชการมาก จนส่งผลถึงความหลากหลายของลักษณะ กิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศ (ดูตัวอย่างกรณีศึกษา ปัญหา และข้อคิดเห็นต่อบทบัญญัติเรื่องนี้ได้ในรายงานฉบับนี้ บทที่ 3 หัวข้อ 8 “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้” ข้อย่อยที่ 8.3.2) ผู้ศึกษาขอตั้งเป็นข้อสังเกตและเสนอว่าควรมีการพิจารณาแก้ไขกระบวนการ ดังกล่าวในภาพรวม เพื่อลดความยุ่งยากหรือความเป็นระบบราชการลง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นในกระบวนการยื่นขอรับทุนก็ดี การประเมินผลการใช้ทุนก็ดี หรือการตรวจสอบการใช้ทุนก็ดี

นอกจากนี้ หากมีความเป็นไปได้ ควรพิจารณาแก้ไข ข้อ 2 ของประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์เงื่อนไข การขอรับทุน ซึ่งปัจจุบันกำหนดให้เฉพาะ “มูลนิธิ สมาคม ชมรม องค์กร สาธารณประโยชน์ หรือองค์กรสวัสดิการชุมชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กร เอกชน ซึ่งมีผลงานหรือมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการหรือมีโครงการ เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ...” เท่านั้น ที่มีสิทธิขอรับ เงินสนับสนุนจากกองทุนฯ นี้ได้ ซึ่งไม่ค่อยสอดคล้องกับบริบทของสังคม และความตื่นตัวในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศในยุคปัจจุบัน โดยควร บัญญัติเปิดช่องทางเข้าถึงแหล่งทุนนี้ให้กับเยาวชนคนรุ่นใหม่ นักเรียน นักศึกษา หรือกลุ่มบุคคลที่สนใจประเด็นนี้เพียงแต่ไม่ได้จดทะเบียนก่อตั้ง กลุ่มตามกฎหมาย ที่ต้องการมีส่วนร่วมและมีความคิดสร้างสรรค์คิดค้น รูปแบบกิจกรรมใหม่ ๆ (ไม่เฉพาะแต่การอบรม ประชุม สัมมนา) ซึ่งน่าจะยัง ให้เกิดประโยชน์และทำให้ประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศขยายตัว กว้างขวาง ประชาชนทุกเพศทุกวัยสามารถเข้าใจและเข้าถึงได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ ในระเบียบดังกล่าวย่อมสามารถกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ เพื่อคัดกรอง ประเภทของกิจกรรม รวมทั้งเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกลุ่มกิจกรรม เหล่านั้นแยกต่างหากจากกลุ่มองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมายแล้วก็ได้

## 6. ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมาย

ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ศึกษามีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

## 6.1 องค์ประกอบคณะกรรมการ วลพ.

โครงสร้างและรูปแบบการทำงานวินิจฉัยคำร้อง จากอุปสรรคปัญหาทั้งในเรื่องของความล่าช้าในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัย รวมทั้งภาระงานของคณะกรรมการ วลพ. (ดูสภาพปัญหาและข้อคิดเห็นต่อประเด็นนี้ในรายงานฉบับนี้ บทที่ 3 หัวข้อ 8 “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้” ข้อย่อยที่ 8.2.3 และ 8.2.5) จึงควรพิจารณาทบทวนเพื่อกำหนดให้คณะกรรมการ วลพ. อย่างน้อยก็หนึ่ง หรือมากกว่านั้นเป็นตำแหน่งประจำและทำงานเต็มเวลาทำนองเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) โดยนอกจากจะเป็นระบบที่สามารถสร้างความเป็นผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานเรื่องนี้ต่อไปในระยะยาวแล้วยังน่าจะช่วยบรรเทาปัญหาความล่าช้าของการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้วย เนื่องจาก การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อชี้ว่าเรื่องที่ถูกร้องเรียนเข้ามานั้นเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่เป็นงานหนักที่ต้องใช้ทั้งเวลา ความทุ่มเท และความรอบคอบ เช่นนี้หากกรอบการทำงานของคณะกรรมการ วลพ. ยังอาศัยการเรียกประชุมเป็นครั้ง ๆ ไปที่คณะกรรมการ วลพ. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีงานประจำอยู่แล้วย่อมหลีกเลี่ยงได้ยากที่จะทำให้กระบวนการดังกล่าวมีความล่าช้า

อนึ่ง แม้จะมีการแก้ไขระเบียบกำหนดกรอบเวลาการวินิจฉัยให้สั้นลงเหลือเพียงไม่เกิน 96 วันนับแต่วันที่รับคำร้องไว้พิจารณาแล้วก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นปัญหานี้ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการแก้กฎหมายกำหนดกรอบเวลาการทำงานให้สั้นลงแต่เพียงอย่างเดียว การเร่งรัดเพียงระยะเวลาการทำงาน ในขณะที่โครงสร้างและที่มาของคณะกรรมการ วลพ. ก็ดี วิธีการทำงานก็ดียังคงเป็นแบบเดิม นอกจากจะทำให้คณะกรรมการ วลพ. รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องทำงานหนักยิ่งกว่า

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การทำงานแบบเต็มเวลา โดยไม่สมดุลกับค่าตอบแทนที่ได้แล้ว (ปัจจุบันค่าตอบแทนคณะกรรมการ วลพ. จ่ายเป็นเบี้ยประชุม) ยังอาจทำให้การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ มีความละเอียดอ่อนสูง ทั้งยังกระทบกับสิทธิของทั้งผู้ร้องเรียนเองและผู้ถูกร้องเรียน ตั้งอยู่บนข้อมูลข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วน หรือต้องเร่งรีบวินิจฉัยโดยขาดความรอบคอบได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นผลดีนี้กับการอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ ดังนั้น แม้มีการแก้ไขกรอบระยะเวลาแล้วก็ยังจำเป็นต้องมีการทบทวนองค์ประกอบ และโครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการ วลพ. ประกอบด้วย

## 6.2 เพิ่มอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศโดยตรง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพนักงานที่ประจำอยู่ในระดับจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย การสร้างความรู้ความเข้าใจในประเด็นนี้ รวมทั้งการดูแลรับเรื่องร้องเรียนการเลือกปฏิบัติครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น ที่ผ่านมาแม้กระทรวงพัฒนาสังคมฯ โดยกรมกิจการสตรีฯ จะมีศูนย์สตรีที่ทำงานในระดับจังหวัด แต่ก็ยังเน้นหนักไปในเรื่องของการพัฒนาอาชีพและเพิ่มศักยภาพของสตรี ดูแลความปลอดภัยให้คำปรึกษาต่อกรณีเกิดความรุนแรงในครอบครัว ยังไม่มีส่วนงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดูแลประเด็นความเสมอภาคตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ โดยเฉพาะเจาะจง เป็นผลให้การเข้าถึงสิทธิในเรื่องนี้ของประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัดยังทำได้ยากลำบาก และนอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ แล้ว ควรพิจารณาเพิ่มอัตรากำลังนิติกรประจำเป็นพิเศษด้วย เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มีความจำเป็นต่อการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งคณะกรรมการ วลพ. เองก็เป็นส่วนงานที่ต้องใช้อำนาจ “กึ่งตุลาการ” ซึ่งต้องตีความ



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

และปรับใช้กฎหมาย แสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งทำคำวินิจฉัยที่ต้องอธิบายเหตุผลทางกฎหมายประกอบ การมีนิติกรหรือนักกฎหมายคอยช่วยเหลือในส่วนนี้ จึงน่าจะทำให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการทำคำวินิจฉัยถูกต้องตามกฎหมาย มีความรอบคอบ และรวดเร็วยิ่งขึ้น อนึ่ง เนื่องจาก พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายที่มีประเด็นเฉพาะและต้องการความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความเสมอภาค และมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นบทบาท ความสัมพันธ์หญิงชาย (Gender) และความหลากหลายทางเพศ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน แม้จะเป็นตำแหน่งนิติกรหรือนักกฎหมายก็ตาม จึงควรมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ด้วย มิใช่มีแค่เพียงความรู้ในสาย ที่ตนจบมาหรือทางด้านกฎหมายเท่านั้น และหน่วยงานควรให้ความสำคัญกับการสร้างความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ให้เกิดขึ้น เพื่อให้การใช้การตีความกฎหมายอยู่บนฐานความเข้าใจที่ครบถ้วนรอบด้าน ทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้มากที่สุด

นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินคดีต่อไปสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เป็นนักกฎหมายด้วย เพื่อใช้เป็นแนวทาง หรือข้อปฏิบัติเมื่อเกิดกรณีมีบุคคลหรือองค์กรฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ซึ่งจำเป็นต้องมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อไป ตามมาตรา 20 หรือ 22 ประกอบกับมาตรา 34 ถึง 36 รวมทั้งการต้องดำเนินกระบวนการตามกฎหมายโดยเชื่อมโยงกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น อย่างการยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 21 เป็นต้น

### 6.3 เพิ่มการทำงานเชิงรุกให้มากขึ้น

ทั้งนี้ ด้วยการแก้ไขกฎหมายหรือนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้เปิดช่องมากขึ้น และด้วยการกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงาน ปัญหาที่ผู้ศึกษา ได้รับการสะท้อนให้เห็นจากกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มว่า สาเหตุหนึ่งของ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การที่รัฐไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างสำคัญในประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ แม้จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มากกว่าห้าปีแล้วก็คือ ขาดการทำงานเชิงรุกของฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหมายถึงปัญหาในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของคณะกรรมการ สทพ. คณะกรรมการ วลพ. กองทุนฯ และคณะกรรมการบริการกองทุนฯ รวมทั้งกรมกิจการสตรีฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสาเหตุอาจมีที่มาจากตั้งแต่ตัวบทบัญญัติในกฎหมายเอง อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมาย โครงสร้างองค์กร ระบบการทำงาน งบประมาณ รวมทั้งทัศนคติของคนทำงาน การทำงานแต่ในเชิงรับเช่นนี้ ย่อมทำให้รัฐไม่มีข้อมูลเพียงพอในการประเมินว่าปัญหาถูกแก้ไขจริงหรือไม่ ทั้งไม่สามารถทำให้สังคมส่วนใหญ่ตระหนักถึงซึ่งอาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวคิดได้ในวงกว้าง อนึ่ง นอกจากการทำงานเชิงรุกแล้ว ควรมีการติดตามผลการปฏิบัติการต่าง ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีนี้ ผู้ศึกษามุ่งหมายถึงการติดตามสถานการณ์ในมิติต่าง ๆ ของผู้ร้องภายหลังคณะกรรมการ วลพ. วินิจฉัยแล้วว่ามีการเลือกปฏิบัติจริงตามคำร้อง เช่น สามารถกลับเข้าทำงานในองค์กรได้หรือไม่ หรือแม้ทำงานได้แต่มีเหตุการณ์ละเมิดสิทธิในลักษณะอื่นทั้งทางตรงหรือทางอ้อม อันน่าจะเป็นผลข้างเคียงมาจากการร้องเรียนนั้นหรือไม่อย่างไร เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประเมินว่ากลไกที่กฎหมายฉบับนี้สร้างขึ้นสามารถช่วยให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศ หรือระงับการเลือกปฏิบัติได้อย่างแท้จริงหรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ในทางปฏิบัติ กรมกิจการสตรีฯ โดยกองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศจะพยายามอย่างเต็มที่แล้วในการสร้างสรรค์นโยบายหรือวางยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดการทำงานเชิงรุกแล้วก็ตาม แต่ตราบใดที่ปัญหาในเรื่องงบประมาณก็ดี ในเรื่องอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ในข้อ 6.2 ก็ดี ยังไม่ได้รับการแก้ไข การทำงานเชิงรุกที่คิดไว้ก็คงยากยิ่งที่จะเกิดขึ้นได้

## 6.4 ในแง่ของสถานะของหน่วยงานผู้รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนเสนอว่ารัฐควรพิจารณาทบทวนให้มีสถานภาพเป็นหน่วยงานที่มีความอิสระ หรือไม่ต้องทำงานอยู่ภายใต้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้กับทุกหน่วยงานให้อำนาจแบบเดียวกับกลไกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) หรือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ที่สามารถตรวจสอบหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม การจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไปถึงจุดนั้นได้ รัฐจำเป็นต้องเห็นให้ได้เสียก่อนว่าการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ และการห้ามการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยเป็นเรื่องสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในระบอบประชาธิปไตย เพราะเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ไม่ใช่แค่ปัญหาเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะเพศ ที่หากถูกละเมิดเมื่อไหร่ก็ค่อยมาเรียกร้องให้รัฐดูแลคุ้มครองให้ トラบใดที่รัฐยังไม่เห็นเป็นเรื่องสำคัญที่ควรมีหน่วยงานเฉพาะรับผิดชอบแบบเต็มที่ทำงานเต็มเวลา การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ก็จะยังคงเป็นเพียง “งานฝาก” อยู่ในกระทรวง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่อาจมีภารกิจอื่น ๆ ที่ต้องทำอยู่ก่อนแล้ว ต่อประเด็นนี้ ผู้ศึกษาขอตั้งข้อสังเกตว่า อันที่จริงการให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เป็นผู้รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อาจเป็นเรื่องถูกต้องและเหมาะสมกับพันธกิจของกระทรวงแล้ว แต่ปัญหาของประเทศไทยก็คือ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ไม่ใช่และไม่เคยเป็นกระทรวงที่รัฐไทยให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ เฉกเช่นประเทศพัฒนาแล้ว หรือประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ ที่มองว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีสิทธิเสรีภาพ มีความเสมอภาคเท่าเทียม

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เป็นภารกิจและหน้าที่หลักของรัฐและจำเป็นสูงสุดเพื่อการพัฒนาประเทศ เมื่อเป็นกระทรวงที่รัฐไม่เห็นความสำคัญ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประมาณ และ อัตรากำลังเพื่อสร้างคนที่จะมาทำงานด้านนี้ให้น้อยตามไปด้วยนั่นเอง ดังนั้น การฝักงานสำคัญระดับนี้ไว้กับกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ในบริบทของประเทศไทย จึงอาจเป็นปัญหาและออกจะผิดฝาผิดตัว ตัวอย่างหน่วยงานอิสระด้าน ความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศที่ไม่ได้ขึ้นตรงหรือทำงานภายใต้กระทรวงใด กระทรวงหนึ่ง แต่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการบังคับใช้ กฎหมายที่ว่าด้วยความเท่าเทียมระหว่างเพศ ผลักดันการปฏิบัติตาม พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง สามารถให้ทุนสนับสนุนกิจกรรมและ ส่งเสริมองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านนี้ รวมทั้งทำงานร่วมกับทุกกระทรวงได้ ที่น่าสนใจศึกษาโดยละเอียดต่อไป ก็คือ “สำนักงานความเท่าเทียมของ รัฐบาล” (The Government Equalities Office) แห่งประเทศอังกฤษ<sup>83</sup> ซึ่งเป็นสำนักงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายด้านความเท่าเทียมต่าง ๆ ทั้งยังเป็นผู้นำหลักในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้หญิง วิถีทางเพศ และ ความเท่าเทียมระหว่างเพศ กล่าวได้ว่าหน่วยงานนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อพัฒนาการด้านนี้ของประเทศไทย ทั้งยังมีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์ในเรื่องความเสมอภาคทางเพศในสังคมอังกฤษจนเป็นที่ยอมรับ และเป็นแบบอย่างของนานาประเทศ

อนึ่ง นักวิชาการผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนเสนอว่า ประธาน คณะกรรมการ สทพ. ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อการขับเคลื่อนประเด็น ความเสมอภาคระหว่างเพศ แก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง และสร้างความเปลี่ยนแปลง ในระดับนโยบายรัฐ ไม่ควรผูกติดไว้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือตำแหน่งใด

<sup>83</sup> ดูการจัดองค์กร อานาจหน้าที่ ผลงาน ฯลฯ ได้ที่เว็บไซต์ Government Equalities Office, สืบค้นวันที่ 10 กันยายน 2564, เข้าถึงได้ที่ <https://www.gov.uk/government/organisations/government-equalities-office>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ตำแหน่งหนึ่งซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองที่มักมีลักษณะของการทำงานแบบไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งหรือไม่อยากตกเป็นประเด็นข้อถกเถียงท่ามกลางหน่วยงานรัฐ หรือเอกชนที่อาจเป็นฐานเสียงของตน ทั้งยังมีความสับสนเสี่ยงที่จะขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเพศกฎหมายจึงควรออกแบบใหม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญนี้มาจากกระบวนการสรรหา หรือกระทั่งผ่านการเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนองค์กรที่ทำงานด้านนี้มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนที่จะมานั่งทำงานในตำแหน่งสำคัญ และแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อน เช่นนี้ มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องความสัมพันธ์และความเสมอภาคระหว่างเพศหญิง เพศชาย และผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างเพียงพอ

“

**สำนักงานความเท่าเทียมของรัฐบาล  
(The Government Equalities Office)  
แห่งประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นสำนักงานที่รับผิดชอบ  
บังคับใช้กฎหมายต้านความเท่าเทียมต่าง ๆ  
ทั้งยังเป็นผู้นำหลักในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้หญิง  
วิถีทางเพศ และความเท่าเทียมระหว่างเพศ  
กล่าวได้ว่าหน่วยงานนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง  
ต่อพัฒนาการด้านนี้ของประเทศไทย**

”

- 7. ตารางสรุปประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์  
พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558  
(ต่อไปในตารางสรุปนี้จะใช้คำว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ)**

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ส่วนที่ 1 : ข้อมูลเบื้องต้น

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>1. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์</p> <p>2. รายชื่อกลุ่มที่เป็นส่วนหนึ่งของประเมินผลสัมฤทธิ์</p>	<p>บังคับใช้มานานกว่า 5 ปี</p> <p>ประเมินผลสัมฤทธิ์ของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นหลัก โดยนำอนุบัญญัติออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาพิจารณาประเมินด้วยในบางประเด็น ซึ่งปัจจุบันมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องดังนี้ 1) ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องขอรับการชดเชยและเยียวยาแทนผู้เสียหาย 2559 2) ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวเรื่อง กำหนดแบบคำขอรับการชดเชยและเยียวยา 2559 3) ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2561 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 4) ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ.2559 5) ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และจำนวนเงินในการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย พ.ศ. 2559 และ 6) ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศว่าด้วย การพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและ เยียวยาแก่ผู้เสียหายเนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559</p>

ส่วนที่ 2 : การวิเคราะห์ความจำเป็นของกฎหมายและผลกระทบของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>1. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด</p>	<p>เพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยการคุ้มครองบุคคลทุกเพศวัยให้สามารถดำรงสถานะของตนอยู่ในสังคมได้อย่างเท่าเทียมเสมอหน้าและมีโอกาสเหมือนกัน และเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลใดก็ตามที่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศได้เข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายได้ง่ายขึ้น รวมทั้งได้รับการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการถูกเลือกปฏิบัติดังกล่าว</p>
<p>2. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย</p>	<p>1) กำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด ชุดหนึ่งคือ คณะกรรมการระดับชาติกำหนดนโยบายและแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างต่าง ๆ เรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (สทพ.) และมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.) เป็นคณะกรรมการพิจารณาคำร้อง และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายที่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ</p> <p>2) กำหนดให้กระทรวงพัฒนาสังคมฯ กรมกิจการสตรีฯ โดยกองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ รับผิดชอบงานธุรการและงานวิชาการให้การกับคณะกรรมการทั้งสองชุดต่างงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศ</p> <p>3) จัดตั้งกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยมี คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ดูแล มีเป้าหมายสองประการ คือ จ่ายค่าชดเชยเยียวยาแก่ผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติที่คณะกรรมการ วลพ. ตัดสินแล้ว และ สนับสนุนเงินทุนให้องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำกิจกรรมเพื่อสร้างความเสมอภาคเท่าเทียม และบริหารจัดการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ</p>

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>3. กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนต้องกระทำกรหรืองดเว้นกรกระทำกรอย่างไร อย่างหนึ่งหรือไม</p> <p>4. กฎหมายนี้ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์พัฒนาการของประเทศโนโลยีและวิถีชีวิตของประชาชนหรือไม่เพียงใด</p>	<p>1) มาตรา 17 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าหน่วยงาน องค์กร บุคคลจะกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ ประกาศ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติใด ๆ ในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมิได้</p> <p>2) มาตรา 20 (2) ใหหน่วยงาน องค์กร บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งซึ่งออกโดยคณะกรรมการ วลพ. เพื่อระงับการเลือกปฏิบัติที่คณะกรรมการวินิจฉัยตัดสินแล้วตามคำร้อง</p> <p>3) มาตรา 22-23 เพื่อการรวบรวมพยานหลักฐาน และดำเนินการสอบสวนพิจารณาคำร้อง คณะกรรมการ วลพ. มีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร ฯลฯ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นต้องดำเนินการตาม</p> <p>โดยอาศัยข้อเท็จจริง สถานการณ์ด้านสิทธิที่เกิดขึ้นทั้งก่อน และภายหลังการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ การดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐ ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ สถิติ คำร้องที่ยื่นต่อ วลพ. ประกอบกับข้อคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บังคับใช้กฎหมาย นักวิชาการ คนทำงานภาคประชาสังคม และผู้เสียหายที่เคยยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการ วลพ. สรุปได้ว่า แม้การบังคับใช้กฎหมายกว่า 5 ปีที่ผ่านมา จะยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ควรจะเป็น หรือไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในประเด็น ความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศได้อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งสถานการณ์การเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งเพศก็ยังคงปรากฏอยู่ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีความสำเร็จในบางด้าน อย่างยิ่งในการเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่สังคมแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ จำเป็นในที่นี้ ทั้งในแง่ของการใช้เป็นเครื่องมือที่เป็นรูปธรรมที่สุดเพื่ออ้างอิงหรือยืนยัน ว่าการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม ในแง่ของการเยียวยาความเสียหาย ให้กับเหยื่อผู้ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ รวมทั้งในแง่ของการเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อ การต่อยอด หรือนำไปสู่นโยบาย กฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ ที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ในเรื่องนี้ให้มากขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจถูกเรียกร้องจากภาคประชาสังคม หรือถูกผลักดัน ออกมาจากภาครัฐเอง</p>



ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>5. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากกฎหมายนี้คืออะไร</p>	<p>1) นโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ น่าจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักความเท่าเทียมระหว่างเพศมากขึ้น</p> <p>2) การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศถูกกำหนดให้เป็นเรื่องต้องห้ามตามกฎหมาย ส่งผลให้คนในสังคมตระหนักรู้มากขึ้นว่าตนไม่สามารถเลือกปฏิบัติกับบุคคลอื่นด้วยเหตุผลทางเพศได้ เพราะมีเจ้าหน้าที่อากูญกร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้</p> <p>3) ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมีช่องทางร้องเรียนและได้รับการช่วยเหลือเยียวยาโดยตรงจากรัฐ</p> <p>4) การรณรงค์ให้ความรู้ในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศ และการทำเลือกปฏิบัติไม่ได้เกิดขึ้นจากการขับเค้นเพียงลำพังของภาคประชาสังคมอีกต่อไป แต่มีการดำเนินการจากภาคีรัฐด้วย ซึ่งด้วยงบประมาณ และบุคลากร น่าจะช่วยให้สังคมไทยเปลี่ยนผ่านไปสู่วัฒนธรรมที่มีความเสมอภาคมากขึ้น</p>
<p>6. กฎหมายก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม</li> <li>- เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกิจระหว่างประเทศ</li> </ul>	<p>1) ยังไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าภายหลังจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มาทำให้ สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในสังคมได้จริง อย่างไรก็ตาม ผลดีจากการมีกฎหมาย การมีกลไกรับเรื่องร้องเรียนโดยคณะกรรมการ วลพ. รวมทั้งการดำเนินการบางอย่าง อาทิ การออกแนวปฏิบัติเพื่อความเสมอภาคของคณะกรรมการ สทพ. รวมทั้งการตอบสนองต่อข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยหน่วยงานของรัฐ และเอกชนบางหน่วยงาน เชื่อว่าในอนาคตสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยจะค่อย ๆ ดีขึ้นได้</p>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
	<p>2) ทบทวนพิจารณาจากที่มาของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ย่อมกล่าวได้ว่ากามีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้กฎหมายไทยที่ว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างเพศมีพัฒนาการไปในทิศทางเดียวกับหลักความเสมอภาคและหลักสิทธิมนุษยชนสากลซึ่งกำลังเป็นกระแสสำคัญของโลก แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐไทยในการทำกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ที่ยังสอดคล้องกับ “เป้าหมายที่ 5 ว่าด้วยการบรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง” หนึ่งใน 17 เป้าหมายของ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (SDGs) ของโลกในอีก 15 ปีข้างหน้าซึ่งประชาคมโลกใช้เป็นทิศทางในการพัฒนาประเทศตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2558 ถึงเดือนสิงหาคม 2573 นอกจากนี้ การที่กฎหมายให้ความคุ้มครองครอบคลุมผู้มีความหลากหลายทางเพศด้วย จึงทำให้สอดคล้องกับหลักการยกย่องการตา ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ ด้วย อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีบัญญัติในกฎหมายยังไม่สอดคล้องกับหลักสากลในรายละเอียด และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข อาทิ คำนิยาม และช้อยกเว้น ในมาตรา 17 วรรคสอง ที่ให้ขอกกล่าวอ้างเรื่องหลักฐาน และความมั่นคงของประเทศ ทำให้การกระทำต่าง ๆ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติได้ เป็นต้น</p>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>7. มีสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร</p>	<p>นับตั้งแต่ปี 2558 จนถึงปี 2564 (31 พฤษภาคม 2564) มีคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวลพ. จำนวนทั้งสิ้น 60 เรื่อง แต่มีคำร้องที่คณะกรรมการวลพ. รับไว้พิจารณาเพียง 50 เรื่อง อีก 10 เรื่องไม่รับพิจารณาด้วยเหตุผลที่หลากหลาย ในบรรดาเรื่องที่ได้รับพิจารณาปัจจุบันมีคำวินิจฉัยไปแล้วจำนวน 41 เรื่อง ย้อนคำร้องออกไปในระหว่างการพิจารณา 5 เรื่อง ปัจจุบัน จึงมีเพียง 4 เรื่องเท่านั้น ที่ยังอยู่ในระหว่างพิจารณา ที่วินิจฉัยแล้วให้ยกคำร้องมี 5 เรื่อง วินิจฉัยว่าเลือกปฏิบัติจริง 29 เรื่อง ยุติการพิจารณา 5 เรื่อง ประเด็นที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ กรณีที่สถาบันการศึกษาห้ามแต่งกายและไว้ทรงผมตามเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอบวัดผล รับปริญญาบัตร ฯลฯ ซึ่งมีจำนวนถึง 20 เรื่อง ผู้ร้องที่เป็นผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิดมีจำนวนสูงสุดคือ 43 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 71.66 ของคำร้องทั้งหมด เพศหญิงมีเพียง 8 เรื่อง เพศชาย 1 เรื่อง ที่เหลือคือบุคคลหรือองค์กรผู้ร้องจำนวน 7 เรื่อง และไม่ระบุเพศอีก 1 เรื่อง และตั้งแต่กฎหมายบังคับใช้มีกรณีที่เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศ จ่ายเงินชดเชยเพื่อความเสียหายจากการเลือกปฏิบัติเพียงแค่ 2 เรื่องเท่านั้น คิดเป็นเงิน 42,000 บาท</p>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>8. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร</p>	<p>ที่ผ่านมาพบว่ามีอุปสรรคและปัญหาในทุก ๆ กลไกที่กฎหมายฉบับนี้สร้างขึ้น ตั้งแต่ การมีบทบาทหรือทำหน้าที่น้อยเกินไปของคณะกรรมการ สทพ. จนไม่เกิดการแก้ไขกฎหมายและสร้างความปลอดภัยแบบลงมือ ๆ ในระดับโครงสร้าง มีแต่การแก้ปัญหาเป็นรายการติดตามคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. ซึ่งมีก็เป็นประเด็นซ้ำ ๆ เนื่องจาก กฎระเบียบของรัฐเองยังคงมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติและไม่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมมา ในขณะที่การทำงานของคณะกรรมการ วลพ. เอง ด้วยปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการและวิธีการทำงานที่ขึ้นอยู่กับการเรียกประชุมเป็นครั้ง ๆ ไป ส่งผลให้การพิจารณาและวินิจฉัยล่าช้า ทั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงรุกได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ “ผู้เสียหาย” เท่านั้นที่มีสิทธิยื่นคำร้อง ส่งผลให้คณะกรรมการไม่สามารถเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจนหลายกรณีที่เกิดขึ้น และกระทบต่อสิทธิประชาชนโดยรวมและผู้เสียหายที่เฉพาะเจาะจงไม่ได้ การทำงานในระดับพนักงานเจ้าหน้าที่ ยังติดปัญหาเรื่องขาดแคลนบุคลากรทำงานเรื่องนี้โดยเฉพาะในพื้นที่ขาดนักกฎหมายที่ทำงานต่อเนื่องและสามารถช่วยงานคณะกรรมการ วลพ. ได้ ยังขาดคู่มือการทำงานหรือแนวทางการปฏิบัติสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางกฎหมายเมื่อมีกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. การประชาสัมพันธ์กฎหมายและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายโดยกรมกิจการสตรีฯ ผู้รับผิดชอบ เกิดขึ้นในวงแคบ มุ่งเน้นเฉพาะภาครัฐด้วยกัน หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นเครือข่าย งบประมาณน้อย ไม่ได้มีส่วนกับความสามารถของทุนส่งเสริมความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคม ขั้นตอนขอเงินจากกองทุนส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ เงินขอ คณะสมบัติผู้ขอการประเมินผล การแจกแจงค่าใช้จ่าย ฯลฯ ยังติดกับกรอบการทำงานแบบราชการมาก ทำให้ค่อนข้างยุ่งยาก ส่งผลต่อทั้งคนที่อยากมาขอทุน และต่อรูปแบบกิจกรรมที่มาจากทุน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของการประชุม สัมมนา อบรมของคนในภาครัฐด้วยตนเอง เหล่านี้ยังไม่ได้กล่าวถึง ปัญหาที่ตัวข้อมูลกฎหมายเองอีกหลายประการ อาทิ นิยามที่ไม่ชัดเจน อาจไม่ครอบคลุมวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศ ข้อยกเว้นการเลือกปฏิบัติ ฯลฯ</p>

## ส่วนที่ 3 : การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
1. กฎหมายมีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่อย่างไร	จากการศึกษาและสำรวจกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย ผู้ศึกษาไม่พบกฎหมายอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์ กลไก หรือมาตรการสำคัญใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์หรือมาตรการสำคัญของกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกำลังอยู่ในระหว่างยกร่างกฎหมายว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติในภาพรวมซึ่งมีกระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าของร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายมีผลบังคับใช้ได้ ก็จำเป็นจะต้องวินิจฉัยถึงความเข้ากันกับกฎหมายฉบับนี้เพิ่มเติมด้วย)
2. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง หรือ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้ที่เรื่องและในประเด็นใด	คณะกรรมการ วลพ. ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองทั้งสิ้น 4 คดี โดยหน่วยงานผู้ฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ทั้งนี้จากคำวินิจฉัย 4 คำร้องด้วยกัน ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยในคดีใดเลย ได้แก่ กรณีสถาบันการศึกษาจำกัดสิทธิการแต่งกายตามเพศสภาพเข้ารับปริญญา, กรณีหน่วยงานรัฐไม่ออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่โดยผู้รับปริญญา, กรณีหน่วยงานรัฐไม่ออกหนังสือรับรองการต่อวีซ่าให้ภักษณิชาชาวต่างประเทศ และกรณีสถาบันการศึกษาจำกัดสิทธิการแต่งกายตามเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอบ การฝึกงาน ฯลฯ
3. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญา ในกฎหมายนี้ ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร	ไม่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับนี้มีการใช้ระบบอนุญาต คงมีก็แต่การใช้ระบบคณะกรรมการ การให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ และการกำหนดโทษทางอาญา เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม และความสอดคล้องกับหลักการของหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้วพบว่า

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
	<p>1) ระบบคณะกรรมการ ทั้งสามชุด ทั้งในแง่องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เหมะสมและสอดคล้องกับคำแนะนำฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเรื่องระบบคณะกรรมการ</p> <p>2) การให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเกิดขึ้นจากการต้องทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยร้องขอคณะกรรมการ วลพ. รวมทั้งการแสวงหาพยานหลักฐาน และการทำคำสั่งต่าง ๆ เป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องเปิดช่องไว้ให้การใช้ดุลพินิจ ไม่ขัดกับหลักการทางนิติบัญญัติแต่อย่างใด</p> <p>3) การกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งมีอยู่ 2 กรณีคือ มาตรา 20 (2) ประกอบ มาตรา 34 และ มาตรา 22 ประกอบมาตรา 35 แม้จะเป็นความผิดที่คล้ายคลึงกับฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาบางฐานก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาที่ต้องประกอบความผิด มีความแตกต่างกัน และไม่สามารถนำประมวลกฎหมายอาญามาใช้ได้จึงสอดคล้องกับคำแนะนำฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเรื่องการทำหนดโทษอาญา อย่างไรก็ตาม ในส่วนของอัตราโทษตามมาตรา 35 ซึ่งเป็นเรื่องของการฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบกระบวนการพิจารณาชำระของคณะกรรมการ วลพ. ผู้ศึกษาเห็นว่า พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ กำหนดอัตราโทษไว้สูงเกินไป นำจะขัดกับหลักความได้สัดส่วน จึงควรพิจารณาทบทวนเพื่อแก้ไข</p>

#### ส่วนที่ 4 : การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>1. การรับฟังความคิดเห็น</p> <p>2. หน่วยงานได้</p> <p>2.1 ออกกฎหมายหรือดำเนินกร อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถ ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ไม่รับสิทธิประโยชน์จาก กฎหมายหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>โครงการศึกษานี้ใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ และได้รับ ผลกระทบ ตาม ข้อ 5 (3) ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยใช้วิธีการ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth Interview) บุคคลทั้งสิ้นจำนวน 28 คน แบ่งแนวคำถามออกเป็น 4 ชุด สำหรับบุคคล 4 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมาย กลุ่มนักวิชาการด้านที่เกี่ยวข้อง กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม และกลุ่มผู้เสียหายที่เคยยื่น คำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. เนื่องจากสถานการณ์โรคระบาดโควิด จึงใช้วิธีการ สัมภาษณ์ผ่านทางโทรศัพท์ และระบบประชุมออนไลน์ ขออนุญาตบันทึกเสียงเพื่อนำมา ถอดความสำหรับการวิเคราะห์ และทำออกมาในรูปแบบของบทความความคิดเห็นของ ผู้ให้สัมภาษณ์ในภาพรวมทั้งหมด ปรากฏตามภาคผนวก 1</p> <p>เพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ทั้งในระดับกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ระดับคณะกรรมการชาติ และระดับกรมกิจการสตรีฯ ได้ดำเนินการออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมมา หลายฉบับ ดังนี้</p> <p>1) ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้อง ขอรับการชดเชยและเยียวยาแก่ผู้เสียหาย 2559</p> <p>2) ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง กำหนดแบบคำขอรับการชดเชย และเยียวยา 2559</p>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>2.2 ดำเนินการอื่นเพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>3) ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2561 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562</p> <p>4) ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559</p> <p>5) ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และจำนวนเงินในการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย พ.ศ. 2559</p> <p>6) ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศว่าด้วย การพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและเยียวยาแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559</p> <p>และนอกเหนือจากการออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้วคณะกรรมการ สทพ. ได้ให้ความเห็นชอบและผ่าน “ข้อเสนอแนะว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ซึ่งต่อมากรมกิจการสตรีฯ ดำเนินการจัดตั้งเป็นหนังสือราชการเวียนไปยังหน่วยงานรัฐทั่วประเทศเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2561 และต้นปี พ.ศ. 2563 กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ร่วมกับหน่วยงานรัฐและเอกชนจำนวนมากลงนามประกาศเจตนารมณ์ “การส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558” และภายหลังจากนั้นก็มีการสานงานราชการอื่น ๆ ประกาศตามต่อมา</p>



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>3. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย</p> <p>3.1 กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร</p> <p>3.2 หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร</p> <p>3.3 ประชาชนมีภาระ หรือ รัฐมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับกฎหมายให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร</p>	<p>สำหรับการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อบังคับใช้กฎหมายมีหลากหลาย ตั้งแต่ เผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ผ่านช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจทั้งเรื่อง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ และความเสมอภาคระหว่างเพศให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ประชุมสัมมนาและทำความร่วมมือกับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านความเสมอภาคทางเพศเพื่อช่วยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งแนะนำวิธีการและช่องทางการยื่นคำร้องมายังคณะกรรมการ วลพ. จัดทำเอกสาร คู่มือการปฏิบัติงาน คู่มือสำหรับประชาชน สื่อสิ่งพิมพ์ วิดีทัศน์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมการประกาศเจตนารมณ์ และทำสัญญาความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงานรัฐและเอกชนด้วย</p>
	<p>1) หากพิจารณาจากข้อเท็จจริง สถานการณ์ การออกอนุบัญญัติ การประชาสัมพันธ์ การทำความร่วมมือ ฯลฯ สรุปได้ว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งของประเทศไทยที่มีการบังคับใช้จริง แต่</p> <p>2) ผู้ศึกษาเห็นว่าจนถึงปัจจุบัน ภายหลังจาก พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ใช้บังคับมาแล้วกว่า 5 ปี แม้จะสามารถยังประโยชน์ให้กับประชาชนได้บางส่วน การบังคับใช้กฎหมายอย่าง การพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศโดยคณะกรรมการ วลพ. จะขอสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ใช้สิทธิหายจริงจัง แต่ก็ยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ที่กฎหมายฉบับนี้ตั้งไว้สำเร็จคล่องแล้ว หรือกระทั่งอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ ทั้งนี้ด้วยข้อติดขัด และอุปสรรคหลากหลายประการ (ตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น) ในการงาน และในตารางสรุปประเด็นนี้</p>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>3.4 เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่ ไม่พึงประสงค์หรือไม่</p>	<p>3) ด้วยเหตุที่ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ มีลักษณะเป็นกฎหมายทางเลือก ซึ่งมีเจตนารมณ์ในเชิงส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ มากกว่ามุ่งปราบปรามการกระทำใด การกระทำหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนในระดับที่น่ากังวล ทั้งนี้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ และอนุบัญญัติมีข้อกำหนดให้ประชาชน องค์กร หรือหน่วยงาน มีภาระต้องดำเนินการหากมีบุคคลใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ หรือกรณีเพื่อการปฏิบัติ ตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 20, 22 และ 23 ส่วนในแง่ของ ต้นทุนของรัฐเบื้องต้นอาจพิจารณาจากงบประมาณที่กรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริม ความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มงานกองทุนเพื่อส่งเสริม ความเท่าเทียมระหว่างเพศได้รับการจัดสรร และลักษณะของการใช้จ่าย ทั้งนี้ ในปี 2558 ที่กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับรวมทั้งปี 2559 กองทุนฯ ยังไม่ได้รับจัดสรร งบประมาณ จนเมื่อปี 2560 จึงได้รับการจัดสรรประมาณ 10 ล้านบาท ปี 2561 5 ล้านบาท ปี 2562-63 ไม่ได้รับการจัดสรร โดยให้ใช้เงินปีก่อนแทน ส่วนปี 2564 ได้รับงบประมาณราว 5 ล้านบาท โดยมีรายละเอียดการจัดสรรและการบริหารเงิน ภายในกองทุนฯ ตามที่อธิบายในเนื้อหาตารางหน้าที่ 5 ข้อ 3.3</p>

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
	<p>4) จากการศึกษา ไม่มีข้อเท็จจริงใดที่ชี้ว่า โดยตัวการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้เองก่อให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์หรือที่ไม่ได้คาดคิดใด ๆ ขึ้น อย่างไรก็ตาม มีผลอันไม่พึงประสงค์บางประการที่เกิดจากตัวบทบัญญัติของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เอง ซึ่งสืบเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ ในประเด็นความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศของรัฐ ผู้บัญญัติปรากฏตัวมานานแล้ว ที่สำคัญคือ การกำหนดคำนิยามในมาตรา 3 โดยใช้คำว่า “มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” จนทำให้บุคคลที่แม้จะมีการแสดงออกที่ไม่แตกต่างจากเพศกำเนิด แต่มีวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศแตกต่างจากเพศกำเนิดไม่ได้รับความคุ้มครองด้วย, การเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถอ้างหลักการทางศาสนา หรือความมั่นคงของประเทศเพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอื่นได้ ตามมาตรา 17 วรรคสอง อาจส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้กลายเป็นกฎหมายรับรองหรือสร้างความชอบธรรมให้กับการเลือกปฏิบัติจำนวนมากรุนแรงเสียเอง และการกำหนดให้ผู้เสียหายเท่านั้นยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. ได้ ตามมาตรา 18 อาจส่งผลให้ผู้ร้องเรียนกรณีนี้ ซึ่งมีอยู่ในระดับกลางของความสมพันธ์เชิงอำนาจจะต้องแสดงตนเป็นคู่ขัดแย้งกับฝ่ายผู้ถูกร้องซึ่งมักอยู่ในสถานภาพเหนือกว่า ได้รับความเสียหายยิ่งกว่าเดิม และส่งผลสืบเนื่องต่อไปว่าบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติตัดสินใจไม่มาร้องขอความเป็นธรรมตามกฎหมายฉบับนี้</p>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>4. กฎหมายมีคุณค่าหรือไม่ได้สัดส่วนเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปกฎหมายหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประชาชนและสังคมไม่ได้รับหรือจะได้รับการของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ ประกอบกับต้นทุนของรัฐและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ไปเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่า การบังคับใช้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ มีความคุ้มค่า แต่ยังไม่ได้สัดส่วน <b>เหตุผลที่มีความคุ้มค่า</b> เนื่องจากเป้าหมายฉบับนี้กล่าวคือสร้างสังคมที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ เป็นเป้าหมายที่ต้องอาศัยระยะเวลาและต่อสู้กับทัศนคติของคนในสังคมกว่าจะบรรลุได้ ปัญหาความไม่เสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ ไม่ใช่ปัญหาเล็ก ๆ เฉพาะของผู้หญิงคนใดเฉพาะของผู้ชายคนหนึ่ง หรือเฉพาะของผู้มีคุณลักษณะทางเพศเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของทุกคน เป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติ เป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาประเทศทั้งถือเป็นการกิจสำคัญของรัฐประชาชนไทย แม้ต้องแลกมาด้วยงบประมาณมหาศาลบุคลากรจำนวนมาก อาจต้องลงทุนตั้งหน่วยงานเฉพาะด้าน คิดค้นกระบวนการสร้างความเชี่ยวชาญแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือต้องใช้ระยะเวลาอีกยาวนานทีเดียว สำหรับประชาชนและรัฐที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่ายิ่งคุ้มค่าอยู่ดี และการมีอยู่และบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ก็ยังเป็นแค่เพียงจุดเริ่มต้น</p> <p><b>สาเหตุที่ไม่ได้สัดส่วน</b> เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ผู้ศึกษาพบว่ารัฐไทยและผู้ใช้อำนาจปกครองยังให้ความสำคัญ และลงทุนกับการสร้างสังคมแห่งความเท่าเทียมและปราศจากการเลือกปฏิบัติอยู่น้อยเกินไป จนแทบไม่เกิดมรดกหรือความเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างมีนัยสำคัญเลย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วบรรดากฎระเบียบต่างจัดอันดับให้ประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศและการไม่เลือกปฏิบัติเป็นเรื่องสำคัญสูงสุด</p>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>5. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือไม่อย่างไร</p>	<p>จากการศึกษาที่ข้อมูลการบังคับใช้กฎหมาย สถิติ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังบังคับใช้กฎหมายมากกว่า 5 ปี อุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งข้อคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นพ้องด้วยกับผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนในทุก ๆ กลุ่มว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นในการเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่สังคมแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ ไม่สมควรถูกยกเลิก อย่างไรก็ตาม เป็นที่รับรู้กันมาตั้งแต่เมื่อเริ่มบังคับใช้แล้วว่ามีบทบัญญัติหลายส่วนในพ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ รวมทั้งอนุบัญญัติที่ยังขาดความชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความ หรือไม่สอดคล้องกับหลักการสากล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุถึงซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง จึงควรได้รับการพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ตั้งแต่ แก้ไขถ้อยคำบทนิยามในมาตรา 3 รวมทั้งจัดทำคู่มือว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ ด้วยการรวบรวมกรณีศึกษาที่เป็นที่ยอมรับ วิเคราะห์ และจำแนกแยกแยะให้ชัดเจน, ยกเลิกข้อยกเว้นตามมาตรา 17 วรรคสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอ้างหลักศาสนาและความมั่นคงของประเทศ, แก้ไขมาตรา 18 เรื่องผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. รวมทั้งอำนาจในการพิจารณา รับเรื่องไว้ แม้มีการใช้สิทธิทางศาล เฉพาะบางกรณีที่ข้อเรียกร้องมีความแตกต่างกัน, พิจารณาแก้ไขอนุบัญญัติที่ว่าด้วยการจ่ายเงินชดเชย เปิดช่องให้สามารถช่วยเหลือผู้ร้องระหว่างกระบวนการพิจารณาได้ รวมทั้งพิจารณาทบทวนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอรับทุนสนับสนุนในการทำกิจกรรมเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ โดยบัญญัติเปิดช่องทางเข้าถึงแหล่งทุนนี้ให้กับเยาวชนคนรุ่นใหม่ นักเรียน นักศึกษา หรือกลุ่มบุคคลที่สนใจประเด็นนี้เพียงแต่ไม่ได้จดทะเบียนก่อตั้งกลุ่มตามกฎหมาย ที่ต้องการมีส่วนร่วมและมีความคิดสร้างสรรค์คิดค้นรูปแบบกิจกรรมใหม่ ๆ ซึ่งน่าจะยังให้เกิดประโยชน์และทำให้ประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศขยายตัวกว้างขวาง ประชาชนทุกเพศทุกวัยสามารถเข้าใจและเข้าถึงได้ง่ายขึ้น</p>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
<p>6. สมควรดำเนินการอื่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ หรือมีข้อเสนออื่นหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ กล่าวคือ ควรพิจารณาบทบาท เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการ วลพ. อย่างน้อยกึ่งหนึ่ง หรือมากกว่านั้นเป็นตำแหน่งประจำและทำงานเต็มเวลา, เพิ่มอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อดูแลประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพนักงานที่ประจำอยู่ในระดับจังหวัด, พิจารณาเพิ่มอัตรากำลังนิติกรประจำเป็นพิเศษด้วย เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มีความจำเป็นต่อการบังคับใช้กฎหมาย, ควรมีการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงานคดีต่อไปสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้นับนักกฎหมายด้วย เพื่อใช้เป็นแนวทาง หรือข้อปฏิบัติเมื่อเกิดการมีบุคคลหรือองค์กรฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. และเพิ่มการทำงานเชิงรุกให้มากขึ้น ด้วยการแก้ไขกฎหมาย หรืออนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้เปิดช่องมากขึ้น และด้วยการกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ อาจพิจารณาบทบาทให้หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นหน่วยงานอิสระทำงานองเดียวกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ไม่ต้องทำงานอยู่ภายใต้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ในขณะที่ประธานคณะกรรมการระดับชาติอย่าง คณะกรรมการ สทพ. ซึ่งค่อนข้างมีความสำคัญต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงในประเด็นนี้ ควรมีที่มาจากระบบการสรรหา หรือเลือกตั้งจากผู้หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีงานที่งานในตำแหน่งสำคัญ และแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อนเช่นนี้ มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องความสัมพันธ์และความเสมอภาคระหว่างเพศหญิง และผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างเพียงพอ</p>

## บรรณานุกรม

### หนังสือ บทความ และเอกสารอื่น ๆ

กรกิต ชุ่มกรานต์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การสำรวจสถานะเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย” เป้าหมายที่ 5 บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง (Gender Equality), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2560

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พลสยาม พรินต์ติ้ง ประเทศไทย, 2562

พระกฤต สุภเนตโต, พระมหาวิริษณ์ วรินโท และ พระปัญญารัตนากร, การรื้อร่วมเพศ: บทวิเคราะห์ตามแนวทางพุทธจริยศาสตร์, วารสารสหวิทยาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน), 2563

คมกฤษ อยู่เต็กค่าง, ภาวะตะ-สยาม? ฟี พร่าหมณ์ พุทธ?, กรุงเทพฯ: มติชน, 2560

จิตรารณณ์ วันสพวงศ์ และปิยะวรรณ แก้วศรี, รายงานการศึกษา “การทบทวนความก้าวหน้าของการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558”, กรมกิจการสตรีและสถานบันครอบครัวและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), 2563

ชวินโรจน์ อีร์พัชรพร, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “สิทธิความเสมอภาคในการสมรสของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทย”, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2560

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ดวงพร เพชรคง, ความเท่าเทียมระหว่างเพศ, บทความใช้ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภารายการเจตนารมณ์กฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เทิดเกียรติคุณฯ แสงมณี จิรนันท์ เดชา และรัตนพงษ์ สอนสุภาพ, ความเสมอภาคของกลุ่มหลากหลายทางเพศต่อการสมรสและการรับรองบุตร: โอกาสและความท้าทายของสังคมไทย, วารสารบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน, 2563

ธเนศ วงศ์ยานนาวา, เขียนหญิง: อำนาจ โยนี และการเขียนของลิ่งค์, กรุงเทพฯ : Unfinished Project Publishing, 2556

ธัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง, การดำเนินคดีซ้ำ: ศึกษาคำพิพากษาศาลต่างประเทศต่อการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทย, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558

นวธาร เชาว์สูงเนิน, สิทธิมนุษยชนของกลุ่มรักร่วมเพศในสหพันธรัฐรัสเซีย: กรณีศึกษาการออกกฎหมายห้ามเผยแพร่ “โฆษณาชวนเชื่อ” ที่เกี่ยวกับรักร่วมเพศในปี ค.ศ. 2013, ภาควิชาศิลปศึกษา, คณะศิลปศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชารัสเซียศึกษา, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560

บุษกร สุริยสาร, อัตลักษณ์และวิถีทางเพศในประเทศไทย, กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, โครงการส่งเสริมความหลากหลายและความเท่าเทียมในโลกของการทำงาน, 2557

มนตรี สิริโรจนานันท์, สตรีในพระพุทธศาสนา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์โครงการ  
ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อจัดทำร่างกฎหมาย  
ว่าด้วยการรับรองเพศ, เสนอต่กรมกิจการสตรีและสถาบัน  
ครอบครัว, 2559

มูลนิธิเอเชีย (The Asia Foundation), *Policy Brief : การส่งเสริมความ  
เท่าเทียมระหว่างเพศในสังคมไทย*

วิจิตร ว่องสารทิพย์, *ความหลากหลายทางเพศในแบบเรียนไทย*, กรุงเทพฯ:  
มูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ, 2559

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *หลักการयोगยกย่องว่าด้วย  
การใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในประเด็นวิถีทางเพศ  
และอัตลักษณ์ทางเพศ แนวทางสร้างหลักประกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชน  
ให้ก้าวไปสู่ความเสมอภาคและเคารพสิทธิทางเพศ*, กรุงเทพฯ:  
บริษัทพิมพ์ดี จำกัด

อารีวรรณ จตุทอง และสุภาพงศ์ หล่อพิศิษฐ์, *กฎหมายที่ทำให้ผู้หญิงไม่ได้รับ  
สิทธิอย่างเท่าเทียม*, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: โครงการสุขภาวะ  
ผู้หญิง มูลนิธิผู้หญิง, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

อัมพร หมายเด็น, “มโนทัศน์ผู้หญิงมุสลิมท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงใน  
ชายแดนใต้”, ในหนังสือ *ศาสนากับความรุนแรง*, กรุงเทพฯ:  
Illuminations Editions, 2562

## เอกสารหน่วยงานราชการ

ข้อเสนอแนะว่าด้วยแนวทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและจัด  
การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศตามพระราชบัญญัติ  
ความเท่าเทียมระหว่างเพศ 2561, คณะกรรมการ สทพ.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในทาง  
กฎหมาย

คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการ  
ในกฎหมาย

ประกาศเจตนารมณ์การส่งเสริมความเสมอภาคและจัดการเลือกปฏิบัติ  
โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียม  
ระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2559, กรมกิจการสตรีและสถาบัน  
ครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2560, กรมกิจการสตรีและสถาบัน  
ครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2561, กรมกิจการสตรีและสถาบัน  
ครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2562, กรมกิจการสตรีและสถาบัน  
ครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2563, กรมกิจการสตรีและสถาบัน  
ครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

### กฎหมาย และอนุบัญญัติ

พระราชบัญญัติความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวง  
การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ ยื่นคำร้องขอรับการชดเชยและเยียวยาแทนผู้เสียหาย พ.ศ. 2559
- ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ ยื่นคำขอรับการชดเชยและเยียวยาแทนผู้เสียหาย พ.ศ. 2559
- ประกาศกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง กำหนดแบบคำขอรับ การชดเชยและเยียวยา พ.ศ. 2559
- ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สิน ของกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2561 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2562
- ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559
- ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และจำนวนเงินในการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหาย 2559
- ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศว่าด้วย การพิจารณา อนุมัติการจ่ายเงินชดเชยและเยียวยาแก่ผู้เสียหายเนื่องจากการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ 2559
- ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศว่าด้วย การบริหาร กองทุน การรับ การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน การระดมทุน การลงทุน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนส่งเสริม ความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

## บทความ ข่าวสาร และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์

กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ, สถานการณ์สตรี ปี 2563, <https://opendata.nesdc.go.th/dataset/dataset>

กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน, ข้อมูลด้านสถิติแรงงาน เดือนพฤศจิกายน 2563, <http://warning.mol.go.th/uploadFile/pdf/pdf-2020-12-30-1609310298.pdf>

กิตา ปานดีย์, “ผู้หญิง: วิทยาลัยอินเดียให้นักศึกษาหญิงถอดชั้นในตรวจหาว่าเป็นประจำเดือนหรือไม่”, BBC News Thai, <https://www.bbc.com/thai/international-51531485>

คอญีบ อับดุลสลาม เพชรทองคำ, “รักร่วมเพศคือสาเหตุแห่งการถูกลงโทษ”, The Islamic Foundation, <https://www.islammore.com/view/4268>

คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ, ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ”, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <https://lawreform.go.th/uploads/files/1593488899-2md2a-80h4b.pdf>

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1550/2554, [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/7con/ad39.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/7con/ad39.pdf)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), รับผิดชอบแต่ไม่ยอมยกขลุ่ย: รายงานผลการสำรวจเพื่อสอบถามประสบการณ์การถูกตีตราและเลือกปฏิบัติของผู้มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทย, <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/people/gender/UNDP-TH-2019-LGBT-Tolerance-but-not-Inclusion-Fact-Sheet-TH.pdf>

ชานันท์ ยอดหงษ์, เครื่องหมายสามเหลี่ยมชมพูว่า : จากการฆ่าล้างโคตรของนาซีสู่การเคลื่อนไหวของ LGBTQ, The Matter, <https://thematter.co/thinkers/up-side-down-pink-triangle/69620>

\_\_\_\_\_ , “เพราะ LGBTQ และมุสลิมไม่ได้มีอัตลักษณ์เดียว : ว่าด้วยศาสนาอิสลามกับการรักเพศเดียวกัน”, The Matter, <https://thematter.co/thinkers/lgbtq-and-muslim/117481>

ซีรา ทองกระจาย, ความเท่าเทียมกันทางเพศสภาพ, แผนการสอนประจำหน่วยชุดวิชา การพัฒนามนุษย์ในบริบทโลก หน่วยที่ 8, <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/82427-8.pdf>

ณัฐชา กรีทอง, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558, [http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6024011300/15738772518dee28eaa1f5546e1b52b714124d6793\\_abstract.pdf](http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6024011300/15738772518dee28eaa1f5546e1b52b714124d6793_abstract.pdf)

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา, การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของกลุ่ม LGBTI ในประเทศไทย 2018, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/319291524720667423/pdf/124554-v2-main-report-Economic-Inclusion-of-LGBTI-Groups-in-Thailand-Report-Thai-Version-PUBLIC.pdf>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ไทยรัฐออนไลน์, ทำไม “แรงงานหญิง” เสี่ยงกว่าชาย ตกงาน ลดชั่วโมง  
แถมควบ 2 กะ, <https://www.thairath.co.th/scoop/1989127>

นิพัทธ์ ทองเล็ก, ภาพเก่าเล่าตำนาน ‘บัญชีสีชมพู’... ของ ‘อิตเลอร์’, Matichon  
Online, [https://www.matichon.co.th/news-monitor/  
news\\_1387706](https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1387706)

ปณต ศรีนวล และณภัตชล บุญธรรม, MISGENDERING ON MEDIA –  
การเรียกเพศผิดในสื่อไทย, Spectrum, [https://spectrumth.com/  
2021/03/25/misgendering-on-media-การเรียกเพศผิดในสื่อ/](https://spectrumth.com/2021/03/25/misgendering-on-media-การเรียกเพศผิดในสื่อ/)

ประชาไท, เดือน ธ.ค. 2563 เลิกจ้างผู้ประกันตน 190,079 คน, [https://  
prachatai.com/journal/2021/02/91478](https://prachatai.com/journal/2021/02/91478)

ผู้จัดการออนไลน์, เฮลั่น! หนุ่มมาเลเซียชนะอุทธรณ์ กม.อิสลาม ‘ห้ามเกย์  
มีเซ็กซ์’ ครั้งแรกของประเทศ, [https://mgronline.com/around/  
detail/9640000018855](https://mgronline.com/around/detail/9640000018855)

มติชนออนไลน์, ‘โควิด-19’ ซ้ำเติม แรงงานหญิง เสี่ยงครวญ ‘คนถูกลืม’,  
[https://www.matichon.co.th/lifestyle/social-women/  
news\\_2274439](https://www.matichon.co.th/lifestyle/social-women/news_2274439)

มุสลิมไทยโพสต์, อิสลามไม่ยอมรับรักร่วมเพศ, [http://islamhouse.  
muslimthai.com/article/23256](http://islamhouse.muslimthai.com/article/23256)

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และโชคชัยชาญ วิโรจน์สัตตบุษย์, ผลกระทบ โควิด-19  
ที่มีต่อเศรษฐกิจและการจ้างงาน: กรณีศึกษาแรงงานหญิง, TDRI,  
[https://tdri.or.th/2020/10/the-impact-of-the-covid-19-  
crisis-on-womens-employment/](https://tdri.or.th/2020/10/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-womens-employment/)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

รักลูก, กระทรวงศึกษาฯ ปรับหลักสูตรวิชาสุขศึกษา เพิ่มเนื้อหา LGBTQ ลงในหนังสือเรียน, <https://www.rakluke.com/learning-all/education/item/lgbtq.html>

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 3 ทศวรรษ ของการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงานไทย, TDRI, <https://tdri.or.th/2018/03/3decade-thai-labour-market/>;

สหประชาชาติ ประเทศไทย, รายงานประจำปี 2019, [https://thailand.un.org/sites/default/files/2020-09/UNCT%20Thailand%202019%20Annual%20Progress%20Report%20Final-min\\_2.pdf](https://thailand.un.org/sites/default/files/2020-09/UNCT%20Thailand%202019%20Annual%20Progress%20Report%20Final-min_2.pdf)

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, สถานการณ์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายของประเทศไทย: ทำไมจึงต้องมีการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย, [http://www.dcy.go.th/woman\\_man/data/278.pdf](http://www.dcy.go.th/woman_man/data/278.pdf)

อดิเทพ พันธุ์ทอง, “สัมภาษณ์ มาร์ติน ซีเกอร์ อ.ชาวเยอรมัน ผู้ศึกษาบทบาทของหญิงไทยในศาสนาพุทธ”, The People, <https://thepeople.co/interview-martin-seeger-german-expert-on-thai-women-role-in-buddhist-society/>

อรณี รัตนิโรจน์ และนภัสชล บุญธรรม, SEXIST SERIES ละครไทยเหยียดเพศ, Spectrum, <https://spectrumth.com/2021/05/05/sexist-series-ละครไทยเหยียดเพศ/>

BBC News Thai, LGBT: จันทบุรีนำร่องจังหวัดแรก ออกประกาศขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมทางเพศ, <https://www.bbc.com/thai/thailand-52976117>

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

BBC News Thai, ศาลอิสลามอินโดฯ สั่งโบยชายรักเพศเดียวกัน 85 ที,  
<https://www.bbc.com/thai/international-39950964>

M2F News, “วิกฤตการณ์ผู้หญิงบุกเทวาลัย”,<https://www.m2fnews.com/news/worldnews/22126>

The Standard, สามย่านมิตรทาวน์ร่วมเฉลิมฉลอง Pride Month เดือนแห่ง  
ความภาคภูมิใจของ LGBTQ, <https://thestandard.co/samyan-mitr-proud/>

Workpointtoday, พบหลักสูตรแบบเรียนไทย เนื้อหาดทอนคุณค่าผู้หญิง  
ตอกย้ำความเชื่อชายเหนือกว่า, <https://workpointtoday.com/textbook/>

World Economy Forum, Insight Report: The Global Gender Gap  
Report 2014, [http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR\\_CompleteReport\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR_CompleteReport_2014.pdf)

World Economy Forum, Insight Report: The Global Gender Gap  
Report 2021 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf)



ภาคผนวก



**ภาคผนวก 1**  
สรุปความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์

## 1. วิธีดำเนินการศึกษาและกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์

ในโครงการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูล หรือความคิดเห็นจากผู้ซึ่งมีสิทธิ หรือหน้าที่ หรือได้รับผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตาม ข้อ 5 (3) ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) บุคคลทั้งสิ้นจำนวน 28 คน โดยแบ่งแนวคำถามออกเป็น 4 ชุด สำหรับบุคคล 4 กลุ่ม<sup>84</sup> และเนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนมีสถานะเป็นทั้งคณะกรรมการฯ และนักวิชาการ เป็นคณะกรรมการฯ และคนทำงานในภาคประชาสังคม หรือเป็นคนทำงานในภาคประชาสังคมและเป็นผู้เคยยื่นคำร้องตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้ด้วย จึงสามารถตอบคำถามได้มากกว่าหนึ่งชุดคำถาม โดยบุคคลทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าวประกอบด้วย

1) กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งมีทั้งในระดับของคณะกรรมการ และระดับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย ระดับคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย อดีตคณะกรรมการ และอนุกรรมการ สทพ, อดีตคณะกรรมการ และคณะกรรมการ วลพ., คณะกรรมการบริหารกองทุน ระดับผู้ปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้อำนวยการกองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ กรมกิจการสตรีฯ ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการ วลพ. ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการบริหารกองทุน และเจ้าหน้าที่ชำนาญการกลุ่มงานคณะกรรมการ สทพ.

<sup>84</sup> ดูรายชื่อบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์ และแนวคำถามสำหรับทุกกลุ่มในภาคผนวก 2

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

2) กลุ่มนักวิชาการ มีทั้งนักวิชาการด้านกฎหมายครอบครัว ด้านกฎหมายระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชน ด้านกฎหมายสิทธิสตรี และ ด้านสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

3) กลุ่มผู้ทำงานภาคประชาสังคม นักกิจกรรม หรือนักเคลื่อนไหว ด้านสิทธิและความเท่าเทียม

4) กลุ่มผู้ได้รับความเสียหาย และเคยร้องเรียนมาตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้ และอื่น ๆ

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการฯ นักวิชาการ และนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิและทำงานในภาคประชาสังคมต่างเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการทำงานด้านสิทธิและความเท่าเทียม ทั้งทำกิจกรรม หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่อต้านการเลือกปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องยาวนานนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นสิทธิสตรี แรงงานผู้หญิง และสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศ ในจำนวนนี้ หลายคนมีบทบาทและมีส่วนในการผลักดันให้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายด้วย

สำหรับวิธีในการสัมภาษณ์นั้น เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 การสัมภาษณ์ส่วนใหญ่จึงทำผ่านโทรศัพท์ หรือระบบการประชุมออนไลน์ โดยผู้ศึกษาติดต่อขอความยินยอมก่อนและจัดส่งข้อเสนอโครงการศึกษานี้พร้อมแนวคำถามแก่ผู้ให้สัมภาษณ์ล่วงหน้า และขออนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ทุกครั้งก่อนทำการบันทึกเสียงเพื่อนำมาถอดความในภายหลัง อนึ่ง คำถอดความบทสัมภาษณ์โดยละเอียดจะไม่ถูกเผยแพร่ในรายงานศึกษานี้ แต่ผู้ศึกษาได้ทำการประมวลผลออกมาในรูปของบทสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ทั้งยังได้นำบทสรุปดังกล่าวมาใช้เป็น

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ข้อมูลประกอบข้อเท็จจริงในหัวข้อต่าง ๆ ในรายงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายงานบทที่ 3 “การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย”

## 2. สรุปความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์

### 2.1 มุมมองต่อผลของการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ในภาพรวม

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่านับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ได้ก่อให้เกิดผลในแง่ของการสร้างความตระหนักรู้ในประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศ และการห้ามเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้มากขึ้น แม้ยังไม่เกิดขึ้นในวงกว้าง หรือในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ตาม แต่ก็สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ในระดับหนึ่ง ทำให้หลายภาคส่วนมีความระมัดระวังไม่ให้เกิดการกระทำของตนเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติมากขึ้นกว่าเมื่อครั้งยังไม่มีกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเอกชน บริษัทห้างร้านซึ่งมีความกลัวและไม่อยากทำผิดกฎหมาย ทั้งนี้ นักเคลื่อนไหวและคนทำงานในภาคประชาสังคมทั้งหมดเห็นพ้องต้องกันว่า การมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ทำให้การทำงานง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากแต่เดิมหรือก่อนการบังคับใช้ เมื่อเกิดกรณีการเลือกปฏิบัติ หรือกรณีที่ต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชน รวมทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่เลือกปฏิบัติกับผู้ถูกเลือกปฏิบัติ เครื่องมือที่สามารถหยิบยกขึ้นอ้างอิงได้มีแต่เพียงหลักสิทธิมนุษยชน หรือหลักความเสมอภาคเท่านั้น ซึ่งคนจำนวนมากยังเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว ทั้งจับต้องไม่ได้ แต่เมื่อมีกฎหมายแล้วผู้ทำงานสามารถหยิบยกกฎหมายขึ้นกล่าวอ้างได้ทันที ฝ่ายผู้เลือกปฏิบัติเองก็เกิดความชัดเจนและรู้ได้ว่าการกระทำของตนเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้การทำงานด้านนี้มีความง่าย คล่องตัว และรวดเร็วขึ้น

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ การที่กฎหมายนี้สร้างกลไกเฉพาะ (ในที่นี้คือ คณะกรรมการ วลพ.) ในการรับเรื่องร้องเรียนกรณีที่มีอาจมีการเลือกปฏิบัติ ย่อมทำให้ประชาชนที่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมีช่องทางร้องขอ ความเป็นธรรมเพิ่มขึ้น ซึ่งเข้าถึงง่ายกว่า และมีกระบวนการยุ่งยากซับซ้อน น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การฟ้องคดีต่อศาล ทั้งคณะกรรมการผู้ทำ การวินิจฉัยก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เฉพาะเจาะจงกว่าการร้องเรียนไปยัง หน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่แม้จะดูแลเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่นกัน แต่ก็มีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ต้องรับผิดชอบในขอบเขตที่กว้างขวาง และไม่เฉพาะเจาะจงในเรื่องนี้เท่านั้น อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ หรือกรมการกิจการสตรีเด็กและเยาวชน บุคคลที่มีความแตกต่าง ทางเพศของวุฒิสภา เป็นต้น ในขณะที่ภาคประชาสังคมเองก็สามารถให้ ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และช่วยปกป้องสิทธิของผู้เสียหายได้มากขึ้น การเกิดขึ้นและการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ยังก่อให้เกิดโครงการหลายอย่าง ที่ช่วยส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องความเสมอภาคทางเพศต่อหน่วยงานภาครัฐ หลายแห่ง มีการสร้างหลักสูตรนำร่องในการอบรมเรื่องความเสมอภาค ทางเพศให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ 4 ภาค ซึ่งได้ผลค่อนข้างดี ทั้งยังอาจกล่าวได้ว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการที่สังคมลุกขึ้นมาเรียกร้อง ความเสมอภาคทางเพศ หรือเรียกร้องการห้ามเลือกปฏิบัติในมิติอื่น ๆ ต่อไป อีกด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเพศ กฎหมายสมรสเท่าเทียม ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตจากทั้งนักวิชาการและภาคประชาสังคมว่า แม้กฎหมายฉบับนี้จะยังเป็นสิ่งจำเป็น ถือเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่ดี ในการสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศและลดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุ แห่งเพศ ทั้งปัจจุบันยังเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวในระดับพระราชบัญญัติ ที่กล่าวถึงความเท่าเทียมทางเพศและรับรองสิทธิในการแสดงออกของบุคคล ซึ่งอาจแตกต่างจากเพศกำเนิด แต่ยังมีบทบัญญัติหลายส่วนที่ควรได้รับ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักสากลมากขึ้น (จะได้กล่าวถึงต่อไปโดยละเอียดข้างหน้า) และลำพังกฎหมายฉบับนี้เพียงฉบับเดียวยังไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุได้ในสังคมไทย หากแต่รัฐต้องเห็นและให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้มากกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งควรต้องพิจารณาเพื่อดำเนินการหรือผลักดันกฎหมายฉบับอื่น ๆ ให้ครอบคลุมปัญหามากขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ ที่มีมิติที่ซับซ้อนของการเลือกปฏิบัติมากกว่ากรณีความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศชายกับเพศหญิง และโดยเจตนารมณ์จริง ๆ แล้ว พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ก็ไม่ได้ตอบโจทย์ หรือแก้ปัญหาให้ LGBTQ ได้ทั้งระบบ จำเป็นต้องแก้ไขบทวนกฎหมายอื่น ๆ อีกมาก ทั้งอาจต้องมีกฎหมายรับรองสิทธิให้เขาเป็นการเฉพาะด้วย เช่น กฎหมายรับรองสถานะทางเพศ ซึ่งจะแก้ปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของพวกเขาได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง คำนำหน้า คู่ชีวิต ฯลฯ และในอนาคตประเทศไทยอาจต้องพิจารณาให้ไปไกลกว่านี้ว่าการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่ไม่จำเพาะเจาะจงแต่การเลือกปฏิบัติที่เกิดจากเหตุแห่งเพศเท่านั้น แต่ครอบคลุมการเลือกปฏิบัติทุกเหตุทั้งเพศ เชื้อชาติ ศาสนา การศึกษา อาชีพ ฯลฯ

## 2.2 สถานการณ์การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ภายหลังบังคับใช้กฎหมายมา 5 ปี

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า สถานการณ์การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศไม่ได้ดีขึ้นในระดับที่ควรจะเป็น หรือตามความคาดหวังของคนติดตามและทำงานด้านนี้ กล่าวคือ ยังคงมีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นในทุกภาคส่วน และจำนวนไม่น้อยเป็นการเลือกปฏิบัติในเชิงระบบโดยกฎหรือระเบียบของหน่วยงานภาครัฐเอง ผู้ทำงานภาคประชาสังคมหลายราย

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ตั้งข้อสังเกตว่าภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับการกระทำที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจนโจ่งแจ้งอาจลดลง เช่น ก่อนปี พ.ศ. 2558 สามารถพบเห็นประกาศรับสมัครงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่สื่ออย่างชัดเจนว่าไม่รับเกย์ กระเทย หรือทอมเข้าทำงาน แต่เมื่อมีกฎหมายฉบับนี้ การกระทำในลักษณะดังกล่าวลดลงหรือพบเห็นได้ยากขึ้น อย่างไรก็ตาม เหล่านี้มีใช้ตัวชี้วัดหรือสะท้อนได้ว่าสถานการณ์การเลือกปฏิบัติในประเทศไทยลดลงแล้วตรงกันข้าม มันยังคงดำรงอยู่แต่ถูกปรับเปลี่ยนแปรรูปไปเท่านั้น เช่น ไม่แสดงข้อความอย่างชัดเจนในประกาศรับสมัครงาน แต่ผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงก็เป็นผู้มีความหลากหลายทางเพศก็ดี ยังคงถูกเลือกปฏิบัติในขั้นตอนการยื่นใบสมัคร ขั้นตอนของการสัมภาษณ์ หรือขั้นตอนของการทำสัญญาจ้าง ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม อาทิ มีการตั้งเงื่อนไขเรื่องการสมรสหรือการตั้งครรรภ์กับผู้สมัครที่เป็นผู้หญิง หรือมีการใส่ข้อสังเกตเกี่ยวกับเพศสภาพของผู้สมัครที่เป็น LGBTQ ไว้ที่หัวใบสมัครก่อนเข้ารับการสัมภาษณ์จากกรรมการเป็นต้น ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหา เนื่องจากที่ผ่านมาการพิสูจนถึงการเลือกปฏิบัติทำได้ยากลำบากอยู่แล้ว แต่เมื่อการเลือกปฏิบัติไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนเช่นแต่ก่อนและถูกซ่อนเร้นไว้ในกระบวนการอื่นก็ยิ่งทำให้ทั้งการหาพยานหลักฐาน และการพิสูจนทราบถึงการมีอยู่ของการเลือกปฏิบัติทำได้ยากลำบากขึ้นไปอีก อนึ่ง แม้จนถึงปัจจุบันจำนวนคำร้องที่มีมายังคณะกรรมการ วลพ. จะมีเพียง 60 เรื่องเท่านั้น แต่จำนวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่ใช่ตัวชี้วัดเช่นกันว่าประเทศไทยมีการเลือกปฏิบัติเพียงเล็กน้อย ในความเป็นจริงการเลือกปฏิบัติในประเทศไทยยังคงมีเป็นจำนวนมาก แต่ติดด้วยอุปสรรคและปัญหาหลายประการ (ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปข้างหน้า) ทำให้จำนวนการร้องเรียนยังมีไม่มาก การเลือกปฏิบัติระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันจำนวนไม่น้อยจบลงด้วยการตกลงประนีประนอมกัน กรณีที่มีการร้องเรียนมาตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และในประเด็นคล้าย ๆ กัน อย่างหน่วยงานรัฐมีกฎหรือระเบียบห้ามครู อาจารย์ หรือนักศึกษาผู้มีความหลากหลายทางเพศแต่งกายตามเพศสภาพ สภากาชาดไทยไม่ให้นักลุ่ม LGBTQ บริจาคเลือด หรือหน่วยงานภาครัฐไม่รับ LGBTQ เข้าทำงานในบางตำแหน่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งเห็นว่า แม้อูเหมือนว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมาภาพพจน์ของประเทศไทยในประเด็นเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ หรือการยอมรับสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศจะดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกัน แต่ในความจริงอาจไม่ได้เป็นเช่นนั้น แน่نونว่าความรุนแรงทางกายภาพอย่างการทำร้ายร่างกาย หรือฆ่ากันเพราะเหตุแห่งเพศอาจไม่ค่อยพบเห็นในประเทศไทยเหมือนกับในประเทศอื่น ๆ แต่ก็ไม่ใช่เรื่องสะท้อนว่าการเลือกปฏิบัติด้วยวิธีการอื่น ๆ ในเมืองไทยเกิดขึ้นน้อยกว่าประเทศอื่นจะด้วยเหตุผลในแง่ของสังคมที่ยังมีความเป็นอำนาจนิยมสูง ระบบชนชั้นที่แข็งแกร่ง วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ หรือมายาคติเรื่องไม่อยากเป็นคดีความก็ตาม ส่งผลให้ปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติยังคงถูกกดทับไว้ ไม่ถูกตีแผ่ออกมาเหมือนดังเช่นประเทศอื่น และต่อให้มี พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ แล้วก็ยังไม่ได้ทำให้สถานการณ์ในเรื่องนี้ดีขึ้น นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นนักวิชาการยังตั้งข้อสังเกตว่าแม้พื้นที่สำหรับสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทยดีขึ้นกว่าอดีตจริง หากแต่น่าจะเป็นผลพวงมาจากกระแสสิทธิมนุษยชนโลก สื่อโซเชียล (Social Media) มุมมองและแนวคิดของคนรุ่นใหม่ รวมทั้งการรณรงค์ของภาคประชาสังคมที่มีมากขึ้นมากกว่า พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ ยังไม่ใช่ตัวแปรสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในประเด็นนี้



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ความคิดเห็นต่อประเด็นนี้ ผู้ศึกษาพบว่า หาได้ชัดเจน และยังคงสอดคล้องกับแนวความเห็นในข้อที่ 1) เพราะแม้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จะยังไม่เห็นว่าการเลือกปฏิบัติลดน้อยลงภายหลังจากมีกฎหมายฉบับนี้ แต่คุณภาพการของกฎหมายฉบับนี้ ก็คือ ทำให้สถานการณ์การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุความแตกต่างทางเพศ และเพศสภาพจำนวนหนึ่งเริ่มปรากฏตัวให้เห็นเด่นชัดขึ้นในสังคมไทย จากที่เคยถูกกดทับไว้ทั้งหมดก่อนปี 2558 แต่เมื่อมีช่องทางให้ร้องเรียนได้คนที่ถูกเลือกปฏิบัติจำนวนหนึ่งที่มีความพร้อมก็อาศัยกฎหมายฉบับนี้ในการเรียกร้องความเป็นธรรมและยืนยันสิทธิของตน ในขณะที่เดียวกันคนทำงานด้านนี้ก็สามารถอาศัยการอ้างอิงกฎหมายโดยตรงเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติได้

### 2.3 ระดับของความตระหนักรู้ถึงสิทธิ หน้าที่ ความเสมอภาคระหว่างเพศ และการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศของคนในสังคมไทย

มีงานวิจัยหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่าความรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งสิทธิในการร้องเรียน หรือใช้กลไกตามกฎหมายยังต่ำอยู่มาก ทั้งยังปรากฏแนวคิดประปรายว่าการถูกเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้นไม่ถึงเป็นเรื่องต้องแปลกใจ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ในงานศึกษานี้เห็นว่าเป็นความล้มเหลวข้อหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนเหตุผลที่สังคมไทยในระยะหลังเริ่มมีการถกเถียงกันในประเด็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมากขึ้น ไม่ได้เป็นผลพวงมาจากการมีกฎหมาย แต่เป็นเพราะกระแสสิทธิมนุษยชนระดับโลก คนรุ่นใหม่เปิดกว้างสำหรับเรื่องนี้ และมองความหลากหลายทางเพศเป็นเรื่องธรรมดามากขึ้น เทคโนโลยีสารสนเทศโซเชียลมีเดียที่ทำให้การเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ เรื่องสิทธิและความเสมอภาครวมทั้งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ทำได้ง่าย รวดเร็ว และมีเสรีภาพมากขึ้น

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งที่เป็นนักวิชาการและภาคประชาสังคมเห็นว่าเป็นปัญหาทั้งในแง่ของการประชาสัมพันธ์ไม่มากและไม่กว้างขวางเพียงพอ และในแง่ของรูปแบบที่ใช้เพื่อการสื่อสารที่ยังอาจเข้าใจยาก หากเปรียบเทียบกับการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐหรือกึ่งรัฐ อาจดูเปรียบเทียบกับการใช้สื่อของ สสส. ที่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่ายกว่า และในความเป็นจริงแล้วไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณสูงเท่ากับ สสส. สื่อที่มีประสิทธิภาพก็ยังมีความเป็นไปได้ในกรณีของความเท่าเทียมระหว่างเพศ แม้จะปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรมกิจการสตรีฯ) มีความพยายามในการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบและช่องทางที่หลากหลายอย่างเว็บไซต์ เฟซบุ๊ก แฟนเพจ คู่มือ เอกสาร ดิจิทัล ฯลฯ แต่ลักษณะการสื่อสารยังไม่สามารถทำให้คนในสังคมเข้าใจได้ง่าย หรือมองเห็นภาพว่าการกระทำอย่างไรคือการเลือกปฏิบัติ อยากรู้ดี ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดได้จากหลายสาเหตุตั้งแต่ปัญหาความไม่คล่องตัวหรือข้อจำกัดในการใช้งบประมาณจากกองทุน ข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคล ปัญหาที่เกี่ยวกับทัศนคติและกรอบคิด หรือปัญหาการให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ที่ทำให้คนเข้าใจหรือเข้าถึงได้ง่าย นอกจากนี้ ในที่สุดแล้ว อาจเป็นปัญหาที่ฝ่ายผู้รับสารเองด้วยได้ เพราะต่อให้รัฐประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงแล้วทั้งไม่ยากเลยที่จะทำความเข้าใจ แต่หากคนในสังคมยังไม่ค่อยสนใจ ยังไม่ได้มองว่าความเสมอภาคทางเพศเป็นเรื่องสำคัญตราบใดที่ตนไม่ได้เป็นเหยื่อ ก็มักมีความคิดว่าตนไม่จำเป็นต้องรู้ หรือจนถึงปัจจุบันอาจยังไม่รู้ด้วยซ้ำว่าตัวเองกำลังตกเป็นเหยื่อของการถูกเลือกปฏิบัติอยู่ ซึ่งถ้าความเข้าใจยังอยู่จุดนี้ ก็ไม่มีทางเข้าถึงใจกลางของปัญหา และแก้ไขให้สถานการณ์เรื่องนี้ดีขึ้นได้ สุดท้ายการมีอยู่ของกฎหมายจึงอาจไม่ได้ช่วยให้สถานการณ์การเลือกปฏิบัติในประเทศไทยดีขึ้นได้เลย เพราะกฎหมายไม่สามารถเปลี่ยนแปลงในระดับทัศนคติของคนในสังคมได้

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อนึ่ง ผู้ให้สัมภาษณ์ในภาคประชาสังคมบางคนเห็นว่าเป้าหมายหลักและกรอบการทำงานของรัฐน่าจะขับเคลื่อนไปที่การทำความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง จึงไม่ได้เติมที่กับส่วนของการสร้างความรับรู้ของสังคม แต่อย่างน้อยที่สุดกฎหมายฉบับนี้ก็ช่วยทำให้คนที่รู้ว่ามีกฎหมายแล้วได้ตระหนักในสิทธิและความหลากหลายทางเพศของผู้คนมากขึ้น ทั้งคอยระมัดระวังไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ หรือถ้าเป็นหน่วยงานสถาบันการศึกษา หรือองค์กรภาครัฐการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ก็อาจมีส่วนช่วยทำให้เกิดการปรับตัวมากกว่า เช่น คณะนิติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งแก้ระเบียบการแต่งกายรับปริญญาหลังจากรู้ว่ามีกฎหมายฉบับนี้เป็นต้น นอกจากนี้ การมีกฎหมายยังน่าจะเห็นเหตุที่ทำให้สื่อมวลชนสำนักต่าง ๆ เริ่มหันมาให้ความสนใจจับประเด็นนี้มากขึ้น มีการทำข่าวทำสกรูปรูปหรือกิจกรรม ซึ่งย่อมทำให้คนในสังคมตระหนักรู้ได้อีกทางหนึ่ง

## 2.4 มุมมองต่อบทบาท การดำเนินงานและสภาพปัญหาของกลไกหลักที่กฎหมายฉบับนี้สร้างขึ้น

### (1) คณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (สทพ.)

ผู้ให้สัมภาษณ์ในทุกกลุ่มมีความคิดเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่า แม้ตามกฎหมายแล้วคณะกรรมการ สทพ. นับเป็นกลไกที่กฎหมายเขียนให้อำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างมาก อีกทั้งมีความสำคัญต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย และการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ในเชิงโครงสร้างได้มากที่สุด แต่ในช่วงระยะเวลา 5 ปีของการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ คณะกรรมการ สทพ. กลับมีบทบาทหรือทำหน้าที่น้อยที่สุดในบรรดาสากลไกที่กฎหมายกำหนดขึ้น ซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์และสถานการณ์การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง ทั้งนี้

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ด้วยสาเหตุหลากหลายประการ กล่าวคือ

1.1) ภาครัฐให้น้ำหนักกับ “การรับเรื่องร้องเรียน” และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติผ่านกลไกคณะกรรมการ วลพ. มากกว่าการแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้าง ทั้งที่ก่อนปี พ.ศ. 2558 นักวิชาการและภาคประชาสังคมที่ร่วมกันผลักดันกฎหมายต่างมุ่งหวังให้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเสมอภาคเป็นหลัก ซึ่งต่อมากฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการ สทพ. (มาตรา 10) เนื่องจากเป็นช่องทางในการสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย โครงสร้าง และกฎหมายอื่น ๆ ในภาพรวม ซึ่งจะนำไปสู่ความเสมอภาค และช่วยลดการเลือกปฏิบัติในสังคมได้อย่างยั่งยืน เมื่อการขับเคลื่อนของภาครัฐอยู่ที่การทำงานของคณะกรรมการ วลพ. ในช่วงเวลาที่ผ่านมาสถานการณ์การเลือกปฏิบัติในประเทศไทยจึงถูกแก้ไขเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้นผ่านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. หาได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรืออย่างเป็นมหภาคไม่ เนื่องจากตามกฎหมายแล้วคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. มีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น มิได้ส่งผลต่อกฎหรือระเบียบที่มีปัญหาทำนองเดียวกันของหน่วยงานอื่น ๆ ปัญหานี้ถูกสะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมโดยเรื่องที่ถูกร้องเรียนมายังคณะกรรมการ วลพ. เพราะจำนวนมากเป็นการร้องเรียนในเรื่องเดิมหรือมีประเด็นเดียวกันกับเรื่องที่คณะกรรมการ วลพ. เคยวินิจฉัยไปแล้ว ซึ่งย่อมหมายความว่าแม้คณะกรรมการ วลพ. จะเคยชี้ไว้แล้วว่ากฎหมายหรือระเบียบนั้นไม่เป็นธรรมหรือเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่กฎระเบียบในลักษณะเดียวกันนี้ก็ยังคงใช้อยู่และทำหน้าที่เลือกปฏิบัติต่อไปในหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ที่ยังไม่เคยถูกร้องเรียนเข้ามา ซึ่งปัญหาลักษณะนี้ควรยุติหรือบรรเทาลงได้ด้วยการดำเนินการภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สทพ. (ดูมาตรา 10 (2) และ (4)) อันเป็นการแก้ไขปัญหา

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ในระดับแนวนโยบายหรือให้เกิดการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ

1.2) ไม่มีกำหนดกรอบเวลาในการทำงานที่ชัดเจน ทั้งไม่มีเงื่อนไขบังคับให้คณะกรรมการ สทพ. ต้องดำเนินการ เช่นนี้ จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและความใส่ใจในการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการ สทพ. เป็นสำคัญ ทั้งนี้ หากพิจารณา พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ จะพบว่าตามกฎหมายฉบับนี้คณะกรรมการ วลพ. จะถูกวางกรอบให้ต้องทำงานด้วยเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามา และต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่คณะกรรมการ สทพ. ไม่ถูกบังคับด้วยกรอบของกฎหมาย ในทางปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการ สทพ. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการตั้งเรื่องว่าจะกำหนดให้มีวาระหรือจัดให้มีการประชุมเพื่อผลักดันนโยบายหรือออกคำสั่งในเรื่องใดหรือไม่ ต่อประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งอดีตคณะกรรมการ สทพ. เอง คณะกรรมการ วลพ. รวมทั้งอนุกรรมการของทั้ง สทพ. และ วลพ. ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า มีการประชุมเพื่อดำเนินการต่าง ๆ โดยคณะกรรมการ สทพ. น้อยมาก และประเด็นที่ควรได้รับพิจารณาจำนวนมากไม่ได้รับการเสนอ โดยแม้กฎหมายจะเปิดช่องให้คณะกรรมการ วลพ. กิติ (มาตรา 20 วรรคสอง) หน่วยงานฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมายหรือระดับปฏิบัติงานตามกฎหมายกิติ สามารถเสนอข้อสังเกตหรือประเด็นให้คณะกรรมการ สทพ. พิจารณาเพื่อสั่งการหรือหาทางแก้ไขได้ก็ตาม แต่ก็หาได้เป็นบทบังคับว่าคณะกรรมการ สทพ. ต้องรับเรื่องหรือดำเนินการแก้ไขตามที่ได้รับการเสนอไปนั้น ที่ผ่านมามีข้อเท็จจริงว่าปัญหาหลายเรื่องที่สำคัญและมีการร้องเรียนบ่อยครั้งอย่างระเบียบชุดแต่งกายนักศึกษา แม้จะมีความพยายามในการเสนอขึ้นไปเพื่อให้พิจารณาแก้ไขในระดับนโยบายแล้ว แต่ก็หาได้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ จนถึงปัจจุบัน อนึ่ง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่จะทำให้เกิด

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การเชื่อมโยงหรือประสานการทำงานระหว่างกลไกคณะกรรมการทั้งสามชุดเข้าด้วยกัน ดังนั้น ในการประชุมคณะกรรมการ สทพ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ และอาจมองไม่เห็นปัญหาที่ชัดเจนหรืออย่างเป็นรูปธรรมจึงอาจไม่พบว่ามีประธานหรือผู้แทนจากคณะกรรมการ วลพ. หรือคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ร่วมประชุมอยู่ด้วย เนื่องจากไม่มีข้อบทในกฎหมายบังคับว่าต้องเชิญมาร่วมประชุมด้วย

1.3) สัดส่วนของคณะกรรมการ สทพ. เป็นบุคลากรของภาครัฐจำนวนมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับคนทำงานภาคประชาสังคมซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านสิทธิสตรีและความหลากหลายทางเพศ ซึ่งย่อมมีความรู้ความเข้าใจและรับรู้สภาพปัญหาในสังคมไทยเรื่องนี้มากกว่า (มาตรา 5) นอกจากนี้ ด้วยลักษณะการทำงานแบบข้าราชการการเมือง หากประเด็นที่ถูกเสนอขึ้นไป เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ความยุ่งยากหรือข้อถกเถียงในสังคมได้ คณะกรรมการ สทพ. ก็มักไม่รับเรื่องไปดำเนินการต่อ เหล่านี้ยังไม่นับรวมข้อวิพากษ์และการตั้งคำถามถึงประสบการณ์การทำงาน ทักษะคิด มุมมอง ค่านิยม ความรู้ความเข้าใจประเด็นเรื่องเพศ รวมทั้งการเปิดกว้างต่อหลักความเสมอภาคทางเพศของบรรดา คณะกรรมการ สทพ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐเองซึ่งมาโดยตำแหน่ง

1.4) ผู้ให้สัมภาษณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนทำงานภาคประชาสังคมค่อนข้างเห็นพ้องกันว่า การดำเนินการตามกรอบอำนาจของ คณะกรรมการ สทพ. ที่ปรากฏอยู่บ้างไม่สร้างความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ให้เกิดขึ้นจริง เพราะมีลักษณะของการประนีประนอม และขอความร่วมมือด้วยวิธีการที่ไม่เข้มงวด ไม่วางนโยบาย ไม่สั่งการที่ชัดเจน เช่นนี้เองย่อมยังผลให้หน่วยงานรัฐยึดถือและปฏิบัติตามบ้าง ไม่ยึดถือหรือเพิกเฉยบ้าง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนยังเห็นว่า ด้วยวิธีการดังกล่าวของ คณะกรรมการ สทพ. น่าจะส่งผลดีหรือสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลง ได้ระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการทำความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงานรัฐหรือ เอกชน การส่งหนังสือเวียนไปยังหน่วยงานภาครัฐ อย่างน้อยที่สุดก็ถือเป็น จุดเริ่มต้นของการสร้างความเข้าใจและตระหนักรู้ระหว่างหน่วยงานรัฐ ด้วยกันเอง ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ไม่เกิดขึ้นหรือคงไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย ก่อนที่ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ จะบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2558

## (2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ

(วลพ.)

คณะกรรมการ วลพ. เป็นกลไกที่ถูกกล่าวถึงในทุกกลุ่มผู้ให้ สัมภาษณ์และในหลากหลายมิติ เนื่องจากมีบทบาท มีผลงาน หรือมี การดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุดในแง่หนึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่ากลไกนี้เองที่ช่วยสร้างความ เปลี่ยนแปลงในเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศ และทำให้การเลือกปฏิบัติ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้รับการแก้ไขได้จริง แม้โดยกรอบอำนาจหน้าที่และ ขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการ วลพ. จะส่งผลให้ปัญหาถูกแก้ไข เพียงเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้น แต่หากเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อน ปี 2558 ที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ไม่มีช่องทางที่เฉพาะเจาะจงเพื่อร้องขอความเป็นธรรมเลย การมีอยู่ของ คณะกรรมการ วลพ. จึงนอกจากจะเป็นที่พึ่งพิงให้กับผู้เสียหายได้แล้ว ยังนับ เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้หน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ต้องระมัดระวังมากขึ้น เพื่อไม่ให้ตนเองตกเป็นคู่กรณีที่ถูกร้องเรียน อย่างไรก็ตาม ภายหลังบังคับใช้ กฎหมายฉบับนี้มากกว่า 5 ปี และมีคณะกรรมการ วลพ. มาแล้วสองชุด ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งที่เป็นคณะกรรมการ วลพ. และอดีตคณะกรรมการ วลพ.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คนทำงานในภาคประชาสังคม รวมทั้งผู้ที่เคยใช้สิทธิร้องเรียนมาตามกลไกนี้ ต่างสะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคที่หลากหลาย ทั้งที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย การใช้การตีความ และกระบวนการทำงานของคณะกรรมการ วลพ. ดังนี้

2.1) โดยผลของอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย คณะกรรมการ วลพ. ไม่สามารถทำงานเชิงรุกได้ ในขณะที่การทำงานเชิงรับ กล่าวคือ การรับเรื่องร้องเรียนก็ทำได้ภายในขอบเขตจำกัดเท่านั้น ดังกล่าวไว้หลายแห่งในรายงานฉบับนี้ไปแล้วว่าตั้งแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันมีเรื่องร้องเรียนมาที่คณะกรรมการ วลพ. เพียง 60 เรื่องเท่านั้น ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าจำนวนดังกล่าวน้อยกว่ากรณีที่เกิดขึ้นจริงมาก และคำร้องส่วนมากเป็นปัญหาของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ สาเหตุที่มีคำร้องไม่มากอาจมีสาเหตุได้ตั้งแต่ความรู้ของประชาชนถึงการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ยังไม่กว้างขวางพอ แม้ประชาชนรู้ว่ามีกฎหมายแล้วแต่ก็ยังไม่รู้ว่าตนถูกเลือกปฏิบัติหรือไม่ ไปจนถึง รู้ว่ามีกฎหมายแล้วและรู้ว่าตนถูกเลือกปฏิบัติแต่ด้วยเหตุผลความไม่พร้อมหลายประการ ทำให้เลือกที่จะไม่ร้องเรียน ส่วนเหตุผลที่แทบไม่มีเรื่องร้องจากผู้หญิงเลย อาจเป็นเพราะผู้หญิงสามารถใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่เขียนรับรองสิทธิไว้แล้วเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมได้ ในขณะที่กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศไม่มีกฎหมายอื่นใดรับรองสิทธิของพวกเขามาก่อน เช่นนี้เอง จึงแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ วลพ. เป็นหน่วยงานที่ช่วยแก้ปัญหการเลือกปฏิบัติได้เพียงบางเรื่องบางกรณีเท่านั้น อนึ่ง แม้คณะกรรมการ วลพ. ชุดแรกจะพยายามแก้ไขปัญหานี้ด้วยการทำความร่วมมือ (MOU) กับภาคประชาสังคม ในการช่วยประชาสัมพันธ์กฎหมาย หรือคอยรับหรือนำเรื่องจากจังหวัด หรือพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศเพื่อร้องเข้ามายังคณะกรรมการ วลพ. แต่ความร่วมมือดังกล่าวก็ไม่ปรากฏแล้วในปัจจุบัน



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ต่อประเด็นการทำงานเชิงรับที่เป็นปัญหาในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่นี้ ยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากเงื่อนไขการยื่นคำร้องที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ (มาตรา 18) เอง และตามข้อ 5 และข้อ 18 (1) แห่งระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัย การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 ด้วย เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “บุคคลใดเห็นว่าตนได้รับหรือจะได้รับ ความเสียหายจากการกระทำ ในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ...ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ.” ซึ่งทั้งโดยถ้อยคำและโดยเจตนารมณ์ มุ่งหมายให้สิทธิในการร้องเรียนนี้ เฉพาะกับ “ผู้ได้รับหรือจะได้รับ ความเสียหาย” จากการถูกเลือกปฏิบัติ โดยตรงเท่านั้น บุคคลอื่นใดหรือแม้แต่หน่วยงานภาคประชาสังคมที่พบเห็น การกระทำในลักษณะของการเลือกปฏิบัติไม่มีสิทธิยื่นคำร้องดังกล่าวได้ ตรงไปตรงมาที่ไม่ได้รับมอบหมายจากตัวผู้เสียหายโดยตรง มิพักต้องกล่าวว่ แม้คณะกรรมการ วลพ. เองจะได้พบเห็นการกระทำในลักษณะของการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน ก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อระงับการเลือกปฏิบัตินั้นได้เช่นกัน ตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้วก็คือ กรณีที่คณะกรรมการ วลพ. ไม่สามารถรับวินิจฉัยข้อร้องเรียนที่ยื่นเข้ามาโดยองค์กรภาคประชาสังคม แห่งหนึ่งเกี่ยวกับการที่โรงเรียนในจังหวัดหนึ่งขึ้นป้ายประกาศอย่างชัดเจนว่า ไม่รับนักเรียนที่เป็ยงเบนทางเพศ เหตุผลของคณะกรรมการ วลพ. ก็คือผู้ร้อง ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำดังกล่าว ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนรวมทั้ง คณะกรรมการ วลพ. เองทั้งอดีตและปัจจุบันล้วนกล่าวถึงกรณีนี้ และเห็นว่า คืออุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหา การเลือกปฏิบัติในสังคมไทยได้อย่างแท้จริง โดยให้เหตุผลว่า กฎหมาย บัญญัติโดยไม่เข้าใจลักษณะและธรรมชาติของการเลือกปฏิบัติ ทั้งเอาแต่มอง ว่าการเลือกปฏิบัติเป็นเพียง “ปัญหาเฉพาะกลุ่ม เป็นเรื่องเฉพาะตัว”

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ทั้งที่การเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในสังคมหลายต่อหลายกรณีส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างเป็นการทั่วไป ไม่ได้เฉพาะเจาะจงว่าต้องกระทำต่อใครคนใดคนหนึ่ง

นอกจากนี้ การบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายเช่นนี้ ยังอาจสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมิได้คำนึงถึงปัญหาความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เลือกปฏิบัติกับผู้ถูกเลือกปฏิบัติอย่างเพียงพอ เนื่องจาก การเลือกปฏิบัติจำนวนมากมักเกิดขึ้นโดยหน่วยงาน องค์กร หรือผู้มีอำนาจฝ่ายหนึ่ง กระทำต่อบุคคล ลูกจ้าง หรือผู้ใต้บังคับบัญชาอีกฝ่ายหนึ่ง การที่กฎหมายเรียกร้องให้บุคคลผู้อยู่ใต้อำนาจหรืออยู่ในสถานภาพเหล่านี้ เท่านั้นต้องลุกขึ้นมาร้องเรียนและแสดงตนเป็นคู่ขัดแย้งกับฝ่ายผู้ถูกร้องนี้ อาจก่อให้เกิดผลข้างเคียงอันไม่พึงประสงค์ขึ้นได้ เพราะในความเป็นจริง นอกจากคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการ วลพ. อาจไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายผู้ถูกร้องจนผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเยียวยาใด ๆ แล้ว ด้วยเงื่อนไขที่ “ผู้ได้รับหรือจะได้รับความเสียหาย” ต้องแสดงตัว ยังอาจส่งผลให้ผู้ร้องเรียนนั้นได้รับความเสียหายยิ่งกว่าเดิมด้วย ไม่ว่าจะเป็นการถูกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้นระหว่างรอคำวินิจฉัย ต้องทนทำงานในสภาวะแวดล้อมที่ไม่เป็นมิตรและกดดันยิ่งขึ้นเนื่องจากเป็นผู้ร้องเรียนหน่วยงาน องค์กร นายจ้าง หรือผู้บังคับบัญชาของตนเอง ไปจนถึงถูกไล่ออกจากงานด้วยข้ออ้างเรื่องอื่นที่ซับซ้อนขึ้น เป็นต้น อนึ่งแม้ มาตรา 19 ตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ จะกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ วลพ. สามารถกำหนดมาตรการชั่วคราว ก่อนมีคำวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองหรือบรรเทาทุกข์แก่บุคคลผู้ถูกหรืออาจถูกเลือกปฏิบัติเท่าที่จำเป็นและสมควรแก่กรณีได้ แต่ที่ผ่านมา ด้วยเงื่อนไขหลักเกณฑ์และการใช้การตีความ คณะกรรมการ วลพ. ยังไม่เคยใช้มาตรการนี้เพื่อคุ้มครองสถานการณ์ความกดดันใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นแก่สภาพจิตใจและร่างกายของผู้ร้องเรียนเลย

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

2.2) ด้วยเหตุที่มาตรา 18 วรรคหนึ่ง กำหนดให้เฉพาะบุคคล ที่เห็นว่าตนได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะของ การเลือกปฏิบัติซึ่ง “ไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาล พิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว” เท่านั้น สามารถใช้สิทธิร้องเรียนมายัง คณะกรรมการ วลพ. ได้ ซึ่งต่อมาระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ว่าด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัย การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 ก็มีบทบัญญัติข้อ 5 และข้อ 18 (2) ที่ออกมาสอดรับกับเรื่องนี้ ประกอบกับความใน มาตรา 18 วรรคสอง พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ที่ระบุว่าไม่ตัดสิทธิผู้ร้อง “ในอันที่จะฟ้อง เรียกว่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ” ซึ่งย่อมหมายถึงเฉพาะ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลแพ่งเท่านั้น จึงยังผลให้การ ใช้ การตีความโดยคณะกรรมการ วลพ. ที่ผ่านมา หมายความว่ารวมถึงกรณีที่ว่า แม้บุคคลจะใช้สิทธิร้องเรียนกับคณะกรรมการ วลพ. ไว้ก่อนแล้ว แต่ถ้า ในระหว่างการพิจารณาบุคคลนั้นยื่นฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลอื่น (เช่น ศาลปกครอง หรือศาลแรงงาน) อีก คณะกรรมการ วลพ. ก็จะไม่ใช้อำนาจ รับคำร้องไว้อีกต่อไปและจะยุติการพิจารณานั้นไว้ทันที กรณีที่เคยเกิดขึ้นแล้ว อาทิ กรณีครูข้ามเพศต้องการใส่ชุดข้าราชการหญิงมาทำงานแต่ถูกผู้บริหาร ห้ามปราม ทั้งยังถูกละเมิดสิทธิในลักษณะอื่นด้วย ผู้ร้องยื่นเรื่องมายัง คณะกรรมการ วลพ. แต่ในระหว่างการพิจารณาผู้ร้องนำเรื่องไปยื่นฟ้องอีก คณะกรรมการ วลพ. จึงยุติเรื่องทันทีแม้ว่าการพิจารณานั้นจะเสร็จสิ้นแล้ว และอยู่ในขั้นตอนของการทำคำวินิจฉัยก็ตาม

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งเห็นว่าประเด็นนี้ถือเป็นอีกหนึ่งปัญหา สำคัญ เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว บางกรณีผู้เสียหายถูกกระทำในหลาย ๆ ลักษณะ กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ถูกเลือกปฏิบัติที่ต้องการให้คณะกรรมการ วลพ. วินิจฉัยยืนยันสิทธิและสั่งให้องค์กรหรือหน่วยงานระงับการเลือกปฏิบัติ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เท่านั้น ในเหตุการณ์เดียวกันหรือเกี่ยวข้องสืบเนื่องกันผู้ร้องอาจถูกกระทำผ่านคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะอื่นด้วย อย่างการถูกสั่งย้ายให้พักงาน หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งจำเป็นต้องร้องขอความเป็นธรรมจากศาลที่มีอำนาจ เพราะลำพังแต่เพียงอำนาจของคณะกรรมการ วลพ. ย่อมไม่สามารถวินิจฉัยไปถึงประเด็นหรือการกระทำที่ไม่ชอบอื่นใด หรือบังคับให้หน่วยงานนั้นรับผู้ร้องกลับเข้าทำงานได้ เช่นนี้ จึงย่อมไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งที่กฎหมายจะตัดสิทธิผู้ร้องเพียงเพราะเหตุที่ผู้ร้องต้องการความเป็นธรรมหรือแก้ไขเยียวยาในรูปแบบอื่นที่คณะกรรมการ วลพ. ไม่สามารถหดยืนยันให้ได้

2.3) กระบวนการพิจารณาใช้เวลานาน และกระบวนการทำคำวินิจฉัยมีความล่าช้า จนหลายกรณีไม่สามารถให้ความเป็นธรรมได้ทันกับสถานการณ์ที่ผู้ร้องประสงค์จะให้คณะกรรมการ วลพ. เป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ร้องบางคนถอนคำร้องออกไปเพราะไม่สามารถทนแรงกดดันจากคู่กรณีในระหว่างรอคำวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ ตามข้อ 38 ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ว่าด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัยให้แล้วเสร็จไว้ค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ โดยหลักควรต้องแล้วเสร็จภายใน 90 วัน แต่หากไม่เสร็จสามารถขยายเวลาได้ 2 ครั้ง ครั้งละ 30 วัน ดังนั้น รวมแล้วจึงมีเวลาทั้งสิ้นราว 150 วัน อย่างไรก็ตาม หากในที่สุดแล้วคณะกรรมการ วลพ. ก็ยังไม่สามารถพิจารณาและวินิจฉัยได้ ก็สามารถขยายเวลาออกไปได้อีกโดยไม่มีกรอบเวลา อนุบัญญัติข้อนี้ระบุไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ว่าเป็นประธานกรรมการ วลพ. กำหนดมาตรการเร่งรัดให้การพิจารณาเสร็จโดยเร็วเท่านั้น

ต่อประเด็นเรื่องความล่าช้านี้ ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนเห็นปัญหาาร่วมกันว่าอาจแก้ไขค่อนข้างยาก เนื่องจากการทำคำวินิจฉัยนั้นต้องใช้

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ความรอบคอบ ประกอบกับความจำเป็นในการต้องเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่าย ได้ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานอย่างเท่าเทียม จึงไม่เอื้อให้เกิดการ ดำเนินการอย่างรวดเร็วหรือรวดเร็วตามที่ผู้ร้องต้องการได้ นอกจากนี้ จากนี้ ด้วยเหตุที่การพิจารณาวินิจฉัยนี้ใช้กลไกการทำงานแบบเรียกประชุม คณะกรรมการซึ่งไม่ได้ทำงานในตำแหน่งประจำ (อย่างคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน) ในขณะที่คณะกรรมการ วลพ. ล้วนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มี ภาระหน้าที่ประจำของตนเองอยู่แล้ว การพิจารณาคำร้องโดยต่อเนื่องเพื่อให้ แล้วเสร็จโดยรวดเร็วจึงเกิดขึ้นยาก อนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการ วลพ. เองที่มีที่มาจากหลากหลายภาคส่วน และมีความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน ในหลากหลายสาขาก็ส่งผลต่อจำนวนประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตีความ และ ระยะเวลาที่ใช้เพื่อการถกเถียง แลกเปลี่ยนหามติหรือข้อสรุปร่วมกันด้วย เหล่านี้ยังมีได้กล่าวถึงปัญหาการขาดแคลนพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน ที่สามารถช่วยเหลือคณะกรรมการ วลพ. ในการแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุป คำพยาน รวมทั้งเขียนคำวินิจฉัยซึ่งควรต้องเป็นนักกฎหมายและมีความรู้ ความเข้าใจในประเด็นทางเพศ

2.4) คณะกรรมการ วลพ. ไม่มีอำนาจบังคับตามคำวินิจฉัย ด้วยตนเอง กล่าวคือ แม้คณะกรรมการ วลพ. จะมีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ สั่งการให้หน่วยงานรัฐ เอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามอำนาจ ด้วยวิธีการที่เหมาะสมเพื่อระงับและป้องกันการเลือกปฏิบัติได้ (มาตรา 20 (1)) โดยกฎหมายกำหนดโทษอาญาไว้สำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนคำสั่งด้วย (มาตรา 34 และ 35) ก็ตาม แต่ลำพังคณะกรรมการ วลพ. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างกรมกิจการสตรีฯ ย่อมไม่มีอำนาจบังคับหรือลงโทษบุคคลใดได้เอง จำเป็นต้องแจ้งความดำเนินคดี หรือใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับการให้เป็นไป ตามกฎหมายต่อไป ซึ่งในที่นี่หมายรวมถึงอำนาจในการ “เปรียบเทียบปรับ” (มาตรา 36) ด้วย ประกอบกับนโยบายการทำงานของคณะกรรมการ วลพ.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่พยายามหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจเชิงบังคับ แต่ต้องการใช้แนวทางการสร้างความเข้าใจ และอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานผู้ถูกร้อง จึงส่งผลให้ จนถึงปัจจุบันที่แม้กฎหมายจะบังคับใช้มากกว่า 5 ปี แล้ว หน่วยงานผู้รับผิดชอบก็ยังไม่มีความปฏิบัติหรือคู่มือใด ๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้ ขั้นตอน หรือกระบวนการแจ้งความดำเนินคดีกรณีที่เกิดการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. เลย ในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ไม่ใช่นักกฎหมายยังขาดความรู้ความเข้าใจว่าต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปบ้างเมื่อเกิดเหตุดังกล่าวขึ้น ดังนั้น ในทางรูปแบบ และหลักการแห่งกฎหมายแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนจึงมองว่าปัญหานี้ ย่อมทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ขาดสภาพบังคับไปโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการ วลพ. ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ในประเด็นนี้ โดยฝ่ายหนึ่งซึ่งทำงานด้านสิทธิ และไม่ใช่นักกฎหมายเห็นว่าควรใช้วิธีการทำงานแบบการสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานหรือองค์กรผู้ถูกร้องมากกว่าการออกคำสั่งบังคับ โดยมองว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายทางเลือกมีเป้าหมายในการส่งเสริมความเสมอภาค ไม่ใช่การปราบปราม ในขณะที่ฝ่ายนักกฎหมายเห็นว่าควรมีมาตรการบังคับที่ชัดเจน และอาจต้องใช้อำนาจนี้บ้างในบางกรณีเมื่อจำเป็น เพื่อให้คำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. มีสภาพบังคับ อีกทั้งหากมีคำพิพากษาลงโทษโดยศาล ก็อาจให้ผลเป็นการช่วยสร้างแนวบรรทัดฐานให้ชัดเจนขึ้นในสังคมด้วยว่าถ้าผู้ที่ถูกคณะกรรมการ วลพ. ชี้ไว้แล้วว่าเลือกปฏิบัติ ไม่นำพาต่อการระงับการเลือกปฏิบัติของตน ก็ควรต้องได้รับโทษ ทั้งภาคประชาสังคมยังสามารถนำไปใช้อ้างอิงเพื่อช่วยยุติการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย จากการสัมภาษณ์ความเห็นของ ผังผู้เสียหายที่ยื่นคำร้องก็ค่อนข้างเห็นพ้องไปในแนวทางเดียวกันกับฝ่ายหลังนี้ ทั้งเห็นด้วยว่าหากในที่สุดแล้วคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

มีได้ก่อให้เกิดผลใด ๆ อย่างเป็นรูปธรรม หรือไม่ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อสถานการณ์ที่พวกเขาถูกระทำอย่างชัดเจน ก็อาจป่วยการที่จะมา ยื่นคำร้องในโลกนี้ซึ่งพวกเขาเองต่างมีต้นทุนต้องแบกรับ หรือหากสุดท้ายแล้วจำเป็นต้องไปฟ้องร้องต่อศาลเองพวกเขาก็คงไม่เลือกที่จะมาใช้กลไกนี้ ตั้งแต่แรก

ต่อประเด็นปัญหาของอำนาจในเชิงบังคับของคณะกรรมการ วลพ. นี้ กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการ วลพ. เองและอดีตคณะกรรมการสะท้อนเพิ่มเติมว่ามีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายด้วย เนื่องจาก พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่อาจมีลำดับชั้นเท่ากับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่หน่วยงานรัฐผู้ถูกร้องบังคับการหรือปฏิบัติตามอยู่ เช่นนี้ คำวินิจฉัยและคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ซึ่งใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ จึงไม่มีผลเป็นการลบล้างหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายอีกฉบับซึ่งอยู่ในลำดับชั้นเดียวกันได้ ที่ผ่านมา แม้กรณีส่วนใหญ่จะไม่ค่อยเกิดปัญหาใด ๆ ในการทำตามคำสั่ง เพราะหน่วยราชการมักให้ความสำคัญร่วมมือหรือพร้อมแก้ไขปรับเปลี่ยน ในขณะที่หน่วยงานเอกชนไม่ยอมมีปัญหา ทั้งกลัวชื่อเสียงถูกกระทบ แต่ก็เกิดกรณีที่ถูกร้องไม่ทำตามคำสั่งมาแล้วเช่นกันด้วยเหตุผลในเรื่องนี้ ซึ่งยอมสะท้อนให้เห็นว่าในความเป็นจริงแล้วคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. มีสถานะเพียง “กึ่งสภาพบังคับ” เท่านั้น และในบางกรณีนอกจากไม่ปฏิบัติตามแล้วหน่วยงานผู้ถูกสั่งการนั้นยังยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ด้วย ทั้งนี้ จนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการ วลพ. ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วทั้งสิ้น 4 คดี จากคำวินิจฉัย 4 คำร้องโดยศาลปกครองยังมีได้มีคำวินิจฉัยใด ๆ ออกมา

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

2.5) ภาระงานของคณะกรรมการ วลพ.หนักเกินไป ทั้งในแง่ของเนื้อหาการทำงาน (พิจารณาคำร้อง แสวงหาข้อเท็จจริง สืบพยาน ทำคำวินิจฉัย และรายงานผล) และในแง่ของกรอบเวลาในการทำงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับค่าตอบแทนและเวลาที่คณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีงานประจำของตนเองอยู่แล้วต้องทุ่มเทให้ ประเด็นนี้ถูกสะท้อนจากนักวิชาการผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งไม่ได้เป็นคณะกรรมการ วลพ. แต่เห็นว่าเป็นอุปสรรคและปัญหาประการหนึ่งของกลไกนี้ด้วย เนื่องจากหากตัวกลไกการทำงานเอง (อาศัยการนัดหมายและการประชุมเป็นครั้ง ๆ ไป) และค่าตอบแทน (เบี้ยประชุม) ไม่เอื้อต่อการทำงาน ย่อมกระทบกับประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการพิจารณาและวินิจฉัยคำร้อง รวมทั้งส่งผลต่อจำนวนบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถที่พร้อมและอยากเข้ามาทำงานด้วย หนึ่ง โดยกลไกของกฎหมายและลักษณะการทำงานแบบราชการที่ทำให้ต้องมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งและบุคลากร ได้ก่อให้เกิดปัญหาในแง่ของความต่อเนื่องในการทำงาน และไม่สามารถสร้างความเชี่ยวชาญให้กับฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมายได้ ทั้งนี้ ทั้งในระดับของคณะกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งไม่น่าจะเป็นผลดีนักต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นเฉพาะทางและมีประเด็นละเอียดอ่อน ที่เรียกร้องความรู้ความเชี่ยวชาญไม่เฉพาะแต่ด้านกฎหมายเท่านั้น แต่หมายถึงหลักความเสมอภาคเท่าเทียมและประเด็นในเรื่องเพศด้วย

อย่างไรก็ตาม เสียงสะท้อนในแง่ดีของกลไกคณะกรรมการ วลพ. ก็มีเช่นกัน กล่าวคือ

2.6) ผู้ให้สัมภาษณ์ในงานศึกษานี้เกือบทั้งหมดยอมรับ และเห็นพ้องต้องกันว่าช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศต่อคณะกรรมการ วลพ. ไม่ยุ่งยาก สะดวกรวดเร็ว และเข้าถึงง่าย



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

หน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างกรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ อำนวยความสะดวกให้กับผู้ต้องการร้องเรียนค่อนข้างดี และผู้ร้องสามารถเข้าถึงได้หลากหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการมาร้องด้วยตนเองที่หน่วยงาน ร้องด้วยวาจาทางโทรศัพท์ทางจดหมาย จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งทางแอปพลิเคชัน Line ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือกรอกแบบฟอร์ม กระทั่งช่วยเรียบเรียงเหตุการณ์และเรื่องราวเพื่อเขียนคำร้องให้ด้วย ทำให้ความยุ่งยากของกระบวนการต่าง ๆ ลดลง และประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ง่ายกว่าการร้องเรียนกับหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ กรมกิจการสตรีฯ โดยกองงานที่เกี่ยวข้องยังช่วยอบรมแนะนำวิธีการร้องเรียนต่อไปให้กับคนทำงานภาคประชาสังคมเพื่อให้สามารถนำความรู้ความเข้าใจที่ได้ไปช่วยเหลือหรือแนะนำต่อกันเอง หรือต่อประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการร้องเรียนจะสะดวกรวดเร็ว แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งที่เป็นคนทำงานภาคประชาสังคม และผู้เสียหายที่เคยร้องเรียนเห็นว่าในขั้นตอนของการพิจารณา หรือการต้องมาให้ข้อมูลกับคณะกรรมการ วลพ. ยังมีความลำบาก และเสียค่าใช้จ่ายและเวลาค่อนข้างมาก เนื่องจากต้องเดินทางเข้ามาที่ส่วนกลางในกรุงเทพฯ เท่านั้น ในขณะที่คณะกรรมการ วลพ. มีงบประมาณช่วยเหลือไม่สม่ำเสมอ

2.7) มาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองผู้ร้องระหว่างพิจารณาตาม มาตรา 19 พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ สามารถบังคับใช้ได้จริง และค่อนข้างมีประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ร้องไม่ให้ถูกละเมิดซ้ำซ้อน โดยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งกับฝ่ายผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ที่ผ่านมาในการพิจารณาว่าจะมีคำสั่งใช้มาตรการชั่วคราวดังกล่าวหรือไม่ คณะกรรมการ วลพ. จะยึดตามแนววิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งวางหลักว่า 1) ต้องเป็นเรื่องเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมไม่อาจแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ในภายหลัง และ 2) เป็นเรื่องที่มีแนวโน้ม หรือน่าจะเข้าข่ายการเลือก

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ปฏิบัติจริง ดังนั้น หากคณะกรรมการ วลพ. เห็นว่าเรื่องที่ร้องเข้ามาน่าจะเข้าข่าย หรือเป็นเรื่องที่ร้องมาในประเด็นเดียวกันกับที่คณะกรรมการ วลพ. เคยมีคำวินิจฉัยไปแล้วว่าเลือกปฏิบัติ คณะกรรมการ วลพ. ก็จะพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 19 นี้ ซึ่งที่ผ่านมาคณะกรรมการ วลพ. ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการขอแต่งกายตามเพศสภาพเพื่อเข้ารับปริญญา ซึ่งใกล้มาถึง หากคำวินิจฉัยออกไม่ทันข้อบังคับเหล่านี้จะถูกบังคับใช้ต่อไป และถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติจริง ผู้ร้องต้องเสียโอกาสเข้ารับปริญญาด้วยเครื่องแต่งกายที่ตนเลือก อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีอื่น ๆ ยังไม่เคยมีการใช้มาตรการลักษณะนี้ เนื่องจากต้องมีพื้นฐานว่าเป็นเรื่องที่น่าจะเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติเสียก่อน

อนึ่ง ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการ วลพ. บางคนสะท้อนด้วยว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะหลังก็คือ นักกฎหมายที่เกี่ยวข้องตั้งข้อสังเกตว่าการใช้อำนาจคุ้มครองชั่วคราวของคณะกรรมการ วลพ. ไม่เป็นธรรมกับฝ่ายผู้ถูกร้อง เพราะเสมือนหนึ่งว่าคณะกรรมการ วลพ. วินิจฉัยไปก่อนแล้วว่าเรื่องที่ร้องเรียนนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติจริง ส่งผลให้คณะกรรมการ วลพ. พยายามลดการใช้อำนาจตามมาตรา 19 นี้ลง

กล่าวโดยสรุป หากมองเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการ วลพ. ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ากลไกนี้ตามกฎหมายฉบับปัจจุบันเพียงพอแล้ว เพียงแต่อาจมีการทบทวนเพิ่มอำนาจหน้าที่ สภาพบังคับของคำวินิจฉัย หรือกำหนดกรอบเวลาทำงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้นเท่านั้น

### (3) กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ

จากประสบการณ์การทำงานของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละกลุ่ม ผู้ศึกษาพบว่ายังมีมุมมองต่อการบริหารจัดการการใช้เงินกองทุนส่งเสริม

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ความเท่าเทียมระหว่างเพศ รวมทั้งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน ซึ่งอาจสรุปข้อสังเกตจากกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ได้ดังนี้

3.1) แม้โดยผลของ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ทำให้รัฐออกอนุบัญญัติหลายฉบับเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการร้องขอค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีเนื้อหาค่อนข้างเข้าใจง่าย ทั้งมีแบบฟอร์มชัดเจนซึ่งน่าจะเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนได้ดี แต่นับจากวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน กลับมีการจ่ายเงินเพื่อชดเชยเยียวยาให้กับผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติเพียงสองกรณีเท่านั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งแสดงความเห็นว่าน่าจะมาจากหลากหลายสาเหตุ อาทิ ผู้ร้องเรียนเข้ามาไม่ได้ต้องการการชดเชยเยียวยาใด ๆ หากแต่ต้องการยืนยันสิทธิของตนและให้คณะกรรมการ วลพ. วินิจฉัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติจริงก็ประสงค์ให้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ถูกร้องรับ หรือแก้ไขคำสั่งหรือกฎเหล่านั้นเสีย หรือผู้ร้องอาจเห็นว่าการต้องหาพยานมาสืบว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นคืออะไร และมีมูลค่าเท่าใดบ้าง เป็นเรื่องยุ่งยาก ทั้งไม่อยากเสียเวลาอีกเพราะลำพังกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ วลพ. ก็นานมากอยู่แล้ว รวมทั้งผู้ร้องไม่รู้ว่าตนมีสิทธิร้องขอค่าชดเชยเยียวยาได้ เป็นต้น ซึ่งกรณีหลังนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนว่าได้มีการประชาสัมพันธ์เรื่องนี้อย่างกว้างขวางเพียงพอแล้วหรือไม่ โดยสถานการณ์เหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประมาณที่กองทุนฯ จะได้รับเพื่อนำใช้ดำเนินการต่าง ๆ ต่อไปในอนาคต รวมทั้งต่อการประเมินผลความสำเร็จ หรือระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนและกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ปัญหาอีกลักษณะหนึ่งที่ถูกสะท้อนมาทั้งจากคณะกรรมการ วลพ. และผู้เคยยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการ วลพ. ก็คือ การจ่ายเงิน

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ขาดเซตามาระเบียบกองทุนฯ นี้ หมายความว่าเฉพาะการจ่ายภายหลังมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วลพ. ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติแล้วเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีเงินช่วยเหลือใด ๆ แก่ผู้ร้องในระหว่างการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ วลพ. ในขณะที่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ไม่อนุญาตให้องค์กรเอกชนหรือภาคประชาสังคมร้องเรียนในฐานะผู้เสียหายโดยตรงได้ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็คือ โดยลักษณะของผู้มาร้องขอความเป็นธรรมเพราะถูกเลือกปฏิบัตินั่นเอง จำนวนไม่น้อยเป็นคนชายขอบของสังคมหรืออยู่ในระดับล่างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ อย่างการเป็นผู้ที่อาจถูกเลิกจ้าง ถูกปฏิเสธไม่รับเข้าทำงาน นายจ้างไม่ให้สวัสดิการ หรือผู้บังคับบัญชาไม่ประเมินผลงานให้ เป็นต้น กล่าวอีกอย่างก็คือ ผู้ร้องเรียนตามกฎหมายฉบับนี้มีต้นทุนที่ต้องใช้เพื่อการร้องเรียนมากกว่ากรณีอื่น ๆ ตั้งแต่การต้องแสดงตัวว่าเป็นคู่ขัดแย้งกับผู้มีอำนาจเหนือกว่า สุ่มเสี่ยงต่อการถูกไล่ออก ระหว่างคำร้องเข้าสู่กระบวนการ อาจต้องเผชิญหน้ากับสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นมิตรในที่ทำงานต่อไป เมื่อต้องมาชี้แจงหรือให้ข้อมูลกับคณะกรรมการ วลพ. ก็อาจต้องลางาน เดินทางมาที่ส่วนกลางซึ่งจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย กรณีที่แย่มากที่สุดก็คืออาจต้องเสียเวลาสมัครงานใหม่ แต่กฎหมายกลับไม่เปิดช่อง หรือไม่มีงบประมาณเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวแก่ผู้ร้องเลย จนอาจส่งผลในภาพรวมว่าสุดท้ายแล้ว ผู้ถูกเลือกปฏิบัติจึงเลือกที่จะถูกเลือกปฏิบัติต่อไป และกดทับปัญหาไว้ แทนการเลือกที่จะมาร้องขอความเป็นธรรมตามกฎหมายฉบับนี้ และเหล่านี้ก็สะท้อนให้เห็นว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ มิได้เข้าใจปัญหาของคนที่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างแท้จริง อนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่าการจะทำความเข้าใจปัญหานี้ได้ ผู้มีอำนาจและฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องปรับทัศนคติและมุมมองด้วยว่า การจ่ายเงินช่วยเหลือระหว่างการพิจารณาคำร้องนี้ ย่อมมิใช่การตัดสินใจก่อนแล้วว่าผู้ถูกร้องกระทำการใด ๆ อันเป็นเลือกปฏิบัติตามคำร้องจริง เป็นแต่เพียงการช่วยเหลือ และ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

สร้างกระบวนการที่เป็นมิตรและเอื้อต่อการตัดสินใจมาร้องขอความเป็นธรรมจากสถานการณ์แบบนี้เท่านั้น

3.2) การพิจารณาให้เงินสนับสนุนเพื่อดำเนินการอื่น ๆ ตามมาตรา 30 (สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาวิจัย การให้ความรู้หรือสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ประชาสัมพันธ์กฎหมายและสิทธิต่าง ๆ เพื่อเป้าหมายในการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ และป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ) ยังมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก ทั้งในแง่ของผู้มีสิทธิขอรับเงินทุน ประเภทของกิจกรรมที่มักได้รับการอนุมัติ รวมทั้งความยุ่งยากในการยื่นขอรับเงินสนับสนุน ทั้งนี้ เป็นที่น่าสนใจว่าแม้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เอง และหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างกรมกิจการสตรีฯ จะออกอนุบัญญัติว่าด้วยเรื่องการใช้เงินกองทุนฯ กำหนดแบบฟอร์มการยื่นขอ และการรายงานผลไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งจัดทำคู่มือการขอรับทุนจากกองทุนทั้งฉบับทั่วไป และฉบับประชาชนแล้ว แต่ยังคงมีเสียงสะท้อนจากกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนทำงานในภาคประชาสังคมว่ามีคนรับรู้ว่ามีกองทุนฯ และช่องทางนี้อยู่เพียงในวงจำกัดเท่านั้น ผู้ยื่นขอรับทุนจำนวนไม่น้อยมาจากการบอกกล่าวกันปากต่อปาก หรืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวบอกกล่าวให้รับรู้และเชิญชวนให้ไปขอ หรืออาจกล่าวได้ว่า อุปสรรคและปัญหาของการใช้เงินกองทุนฯ ในส่วนนี้จึงเป็นปัญหาแบบเดียวกับการใช้เงินกองทุนฯ ไปเพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนว่าที่ผ่านมาได้มีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางและทั่วถึงแล้วหรือไม่ เพียงใด

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเคยได้รับเงินสนับสนุนการทำโครงการจากกองทุนฯ สะท้อนเพิ่มเติมด้วยว่า กระบวนการให้ทุนค่อนข้างยุ่งยาก และหลักเกณฑ์การพิจารณายังติดกับกรอบการทำงานแบบราชการมากเกินไป

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

หน่วยงานหรือองค์กรผู้ขอต้องใช้ข้อมูลจำนวนมากและใช้เวลานานเพื่ออธิบายโครงการให้คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เข้าใจว่าโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทุนจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับทุนที่เคยได้รับจากแหล่งทุนที่อื่นส่งผลให้องค์กรไม่ประสงค์จะขอทุนจากกองทุนนี้อีก อย่างไรก็ตามหากมองในฝั่งของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เองซึ่งต้องตกอยู่ในกรอบคิดแบบราชการซึ่งมีกระบวนการที่บังคับว่าต้องพิจารณาโครงการอย่างรัดกุม เนื่องจากอาจถูกตรวจสอบได้กรณีมีข้อสงสัย ทั้งติดขัดด้วยจำนวนบุคลากรทำให้กระบวนการลักษณะนี้ของประเทศไทยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้มากนัก ซึ่งแตกต่างจากองค์กรต่างประเทศหรือระหว่างประเทศที่มักมีเจ้าหน้าที่คอยสืบหาข้อมูลหรือสืบเสาะประวัติและผลงานของผู้ขอรับทุนเองด้วยเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ ทั้งไม่ได้เน้นหนักไปที่กิจกรรมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ในขณะที่ขั้นตอนของการตรวจสอบการใช้เงินทุนและการประเมินผลของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนก็อาศัยระบบเชื่อมั่นและไว้วางใจมากกว่าระบบการตรวจสอบการใช้เงินแบบหน่วยงานราชการไทยที่มักตั้งข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ได้รับทุนมีแนวโน้มในทางทุจริต หรือไม่ได้ใช้เงินทุนไปเพื่อทำโครงการตามที่ยื่นขอไว้

นอกจากปัญหาความยุ่งยากในขั้นตอนการยื่นขอ การพิจารณาอนุมัติ และการประเมินผลดังกล่าวแล้ว ตามประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์เงื่อนไขการขอรับทุน ยังกำหนดนิยามของ “ผู้ขอรับเงินสนับสนุน” ไว้หมายเฉพาะ “มูลนิธิ สมาคม ชมรม องค์กร สาธารณประโยชน์ หรือองค์กรสวัสดิการชุมชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ซึ่งมีผลงานหรือมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการหรือมีโครงการเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ...” (ข้อ 2 ของประกาศดังกล่าว) เท่านั้น ซึ่งย่อมความหมายว่ามีสิทธิขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ นี้ต้องเป็น

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

องค์กรที่มีการจดทะเบียนจัดตั้ง หรือมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนแล้ว เท่านั้น ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนเห็นว่าไม่สอดคล้องกับบริบท และความตื่นตัว ในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศในยุคสมัยปัจจุบัน ที่เริ่มมีเยาวชน คนรุ่นใหม่ นักเรียน นักศึกษา หรือกลุ่มบุคคลให้ความสนใจมากขึ้น ทั้งมีความคิดสร้างสรรค์รูปแบบกิจกรรมใหม่ ๆ (ไม่เฉพาะแต่การประชุม เชิงปฏิบัติการ หรือการอบรมสัมมนา) และอยากมีส่วนร่วมในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคม แต่เมื่อก่อนกลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่ได้มีการจัดตั้งกลุ่ม อย่างเป็นทางการจะลักษณะ หรือจดทะเบียนก่อตั้งตามกฎหมาย (ซึ่งมีเงื่อนไขค่อนข้างยุ่งยาก) ก็ไม่มีคุณสมบัติพอที่จะมาขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ นี้ได้ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ตั้งข้อสังเกตว่า หากกองทุนฯ นี้เปิดกว้างมากขึ้นก็จะเป็นประโยชน์ และทำให้ประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศขยายตัว กว้างขวาง ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายขึ้น และโดยสืบเนื่องกัน ที่ผ่านมายังพบว่า การพิจารณาให้เงินสนับสนุนจะเข้มข้นไปที่กิจกรรม เพียงบางลักษณะเท่านั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ภาคประชาสังคมให้ความเห็น สอดคล้องกับข้อมูลจากกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายเอง และคณะกรรมการ บริหารกองทุนฯ ว่าโครงการที่ได้รับอนุมัติส่วนใหญ่ คือ โครงการจัดสัมมนา และการฝึกอบรมให้ความรู้ใน 2 ประเด็น ได้แก่ พระราชบัญญัติความเท่าเทียม ระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 และความเท่าเทียมระหว่างเพศ ซึ่งอาจมีสาเหตุ มาจากว่า การฝึกอบรมและสัมมนาหรือการอบรมเพื่อให้ความรู้เป็นกิจกรรม ที่มีรูปแบบแน่ชัด สามารถประเมินผลความสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งมีงบประมาณการจัดการที่สามารถแจกแจงรายละเอียดและตรวจสอบได้ ซึ่งแน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้ก็ต้องแลกมาด้วยปัญหาการขาดความหลากหลาย ของรูปแบบกิจกรรม และอาจกลายเป็นการปิดกั้นความคิดสร้างสรรค์ แห่งยุคสมัยด้วย

#### (4) บทบาท การดำเนินงาน และสภาพปัญหาของกรมกิจการสตรีฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ยังเห็นว่าที่ผ่านมา กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ กรมกิจการสตรีฯ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทำงานค่อนข้างหนัก และมีความตั้งใจดี แต่ด้วยกลไกที่ถูกออกแบบโดยกฎหมายฉบับนี้ ทักษะและความเข้าใจของผู้บังคับบัญชาและพนักงานเจ้าหน้าที่บางส่วน ระบบการทำงานแบบราชการ อัตราการจ้างบุคลากรที่จำเป็นต่อการทำงาน ค่าตอบแทน รวมทั้งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ส่งผลทำให้ยังไม่สามารถกล่าวหรือประเมินได้ว่าในช่วงเวลากว่า 5 ปีของการบังคับใช้ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ การทำงานของหน่วยงานนี้ประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพ มีแนวโน้มที่จะทำให้อกฎหมายฉบับนี้บรรลุเจตนารมณ์ได้ หรือก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นปัญหาที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึง ซึ่งในที่นี้หมายถึงผู้ให้สัมภาษณ์ที่อยู่ในฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมายเองด้วย มีทั้งปัญหาการประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ครอบคลุมกว้างขวางเพียงพอ และหลายกรณีเข้าใจยากหรือเป็นการสื่อสารกันเพียงเฉพาะกลุ่ม การสร้างความรู้ยังเข้มข้นไปที่หน่วยงานรัฐด้วยกันเอง หรือภาคประชาสังคมที่รู้จักคุ้นเคยหรือเป็นเครือข่ายกันเท่านั้น จำนวนบุคลากรมีน้อยเกินไปไม่สอดคล้องกับภาระงาน และส่วนใหญ่อยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง จนถึงปัจจุบันยังไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องนี้ โดยเฉพาะที่ประจำอยู่ในภูมิภาคหรือต่างจังหวัด ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติกรหรือนักกฎหมายที่มีความรู้ความเข้าใจประเด็นความเสมอภาคทางเพศด้วย ซึ่งมักส่งผลต่อระยะเวลาในการทำคำวินิจฉัย การใช้การตีความกฎหมาย และการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการ วลพ. ขาดมาตรการสร้างความเชี่ยวชาญให้กับ



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เจ้าพนักงาน ทั้งไม่มีผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรและคนทำงาน ไปจนถึงปัญหาระดับใหญ่และซับซ้อนยากต่อการแก้ไขปรับเปลี่ยนอย่างทัศนคติ วิสัยทัศน์ และความรู้ความเข้าใจในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศของบุคลากรในระดับผู้บริหารองค์กรด้วย

## 2.5 ความสมดุระหว่างสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการกับประโยชน์ที่เกิดกับประชาชน

ต่อประเด็นที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดหน้าที่ให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามหรือควรต้องแก้ไขกฎระเบียบของตน รวมทั้งการกระทำในลักษณะต่าง ๆ เพื่อไม่ให้มีลักษณะเลือกปฏิบัติ หรือความไม่เสมอภาคเกิดขึ้นนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า เป็นเรื่องจำเป็นและคุ้มค่าเนื่องจากจะสร้างความเปลี่ยนแปลงในที่ควรจะเป็น และทำให้สังคมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันมากขึ้น ทำให้สิทธิของคนถูกเลือกปฏิบัติดีขึ้น และเมื่อสิทธิเหล่านี้ดีขึ้นย่อมทำให้ปัญหาอื่น ๆ อันเป็นผลพวงของการเลือกปฏิบัติยุติลง หรือได้รับการแก้ไขตามไปด้วย ดังนั้น การทำเรื่องนี้ให้เป็นจริง แม้ต้องแลกมาด้วยภาระหน้าที่ของรัฐก็ดี หรือหน่วยงานองค์กรทั้งหลายก็ดี ก็ยังคุ้มค่า ในขณะที่ภาคประชาสังคมก็พร้อมช่วยผลักดัน เนื่องจากเห็นแล้วว่าในระยะยาวจะทำให้คนทำงานด้านนี้เหนื่อยน้อยลง และอันที่จริงแล้วประเด็นความเสมอภาคทางเพศ และการไม่เลือกปฏิบัติเป็นเรื่องใหญ่ของสังคมในระบอบประชาธิปไตย ที่ถูกต้องรัฐไทยควรเห็นความสำคัญของเรื่องนี้มากกว่าที่เป็นอยู่ แต่ที่ผ่านมายังไม่สามารถบอกได้ว่ารัฐไทยให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างแท้จริง ทั้งยังมองว่าเป็นเพียงปัญหาเฉพาะกลุ่ม โดยสะท้อนออกมาทั้งในแง่ของความไม่จริงจังต่อการผลักดันนโยบายและแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้าง ขับเน้นการแก้ไขปัญหาและภาระทั้งหมดไปกับการวินิจฉัยกรณีการเลือกปฏิบัติเป็นเรื่อง ๆ ไป ในขณะที่ลักษณะของ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การเลือกปฏิบัติยังคงดำรงอยู่ในกฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำของรัฐเอง ทำให้กรณีที่ร้องเรียนเข้ามาตามกลไกของกฎหมายฉบับนี้เป็นปัญหาเดิม ๆ ประเด็นซ้ำ ๆ แต่กระทำกับเหยื่อรายใหม่ หรือประชาชนกลุ่มอื่น แม้จะเป็นเรื่องสำคัญมากแต่กลับต้องอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงซึ่งมีภารกิจและหน้าที่อื่น ๆ จำนวนมาก และมักได้รับการจัดสรรงบประมาณค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่น ๆ ทั้งที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญลำดับต้น ๆ ในการพัฒนาประเทศ เหล่านี้ยังมีได้กล่าวด้วยว่า ปัญหาของตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายเอง ในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์มาตลอดระยะเวลาห้าปีไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง และไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

## 2.6 พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ เมื่อเปรียบเทียบกับ มาตรฐานสากลหรือมาตรการที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ

ต่อประเด็นนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีโอกาส ได้ศึกษา หรือทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ หรือร่วมประชุมสัมมนา ในเวทีระดับนานาชาติ ต่างตั้งข้อสังเกตและค่อนข้างเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า แม้ พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ จะมีจุดเริ่มต้นและแนวคิดมาจากอนุสัญญา CEDAW ก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายฉบับนี้ผ่านออกมาและมีผลใช้บังคับ กลับปรากฏว่าเนื้อหาของกฎหมายก็ดี การใช้การตีความก็ดี รวมทั้งทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายของฝ่ายผู้บังคับใช้ ยังคงค่อนข้างแตกต่างและห่างไกลจากหลักการที่ถูกต้องและมาตรฐานสากลอยู่มาก บทบัญญัติใน พ.ร.บ. ความเท่าเทียมฯ หลายส่วนยังคลุมเครือและไม่สอดคล้องกับหลักสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “การเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” และให้นิยามไว้ในมาตรา 3 ว่าหมายถึง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

“การกระทำหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการแบ่งแยก กีดกัน หรือจำกัดสิทธิประโยชน์ใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยปราศจากความชอบธรรม เพราะเหตุที่บุคคลนั้นเป็นเพศชาย หรือเพศหญิง หรือมีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งที่เป็นนักวิชาการ ด้านกฎหมาย ด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งคนทำงานภาคประชาสังคม ล้วนตั้งข้อสังเกตถึงถ้อยคำและแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังคำคำนี้ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมาย ซึ่งนอกจากอาจทำให้สังคมสับสนแล้วยังแสดงให้เห็นว่า ผู้ถืออำนาจรัฐและเกี่ยวข้องกับการผ่านกฎหมายขาดความเข้าใจในข้อความคิด (concept) ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ เพราะยังเข้าใจว่า “การเลือกปฏิบัติ” อาจทำได้ ไม่ต้องห้าม และไม่ผิดกฎหมายถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ “เป็นธรรม” ทั้ง ๆ ที่ตามหลักสากลแล้วไม่มีการเลือกปฏิบัติใดที่เป็นธรรม “การเลือกปฏิบัติ” ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดควรถูกต้องห้าม ในขณะที่การปฏิบัติที่แตกต่างต่อบุคคลโดยมีเหตุผลที่อธิบายได้จะไม่ถูกเรียกว่า “การเลือกปฏิบัติ” แล้วตั้งแต่ต้น ตามบทบัญญัติข้อ 1 “การเลือกปฏิบัติต่อสตรี” แห่งอนุสัญญา CEDAW เองก็หาได้ใช้คำว่าเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ บทนิยามดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความด้วยว่าบุคคลเพศใดบ้าง ที่กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครอง การบัญญัตินิยามโดยเลือกใช้ข้อความว่า “มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” แสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจ ลักษณะความหลากหลายทางเพศอย่างแท้จริง และอาจทำให้ความคุ้มครองครอบคลุมไม่ถึงกลุ่มผู้มีความหลากหลายบางลักษณะ เช่น กลุ่มชายรักชาย หรือหญิงรักที่ยังคงแสดงออกเหมือนเพศกำเนิดเพียงแต่มีรสนิยมทางเพศหรือวิถีทางเพศชอบคนเพศเดียวกันเท่านั้น ซึ่งทั้งวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศล้วนได้รับความคุ้มครอง และต้องไม่เป็นสาเหตุแห่งการถูกเลือกปฏิบัติ ตามหลักการยอร์กยาคาร์ตา

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนยังเห็นพ้องกันว่า การมีอยู่ของข้อยกเว้นที่ไม่ทำให้การเลือกปฏิบัติเป็นเรื่องไม่ชอบธรรมตามมาตรา 17 วรรคสองที่ว่า “การปฏิบัติตามหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” คือหัวใจสำคัญที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้ขัดแย้งกับสิ่งที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง เพราะข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ก็คือข้ออ้างเรื่องหลักศาสนาก็ดี เรื่องความมั่นคงของประเทศก็ดี มักเป็นต้นตอหรือบ่อเกิดของการเลือกปฏิบัติจำนวนมาก ดังนั้น การหยิบยกสองเรื่องนี้ขึ้นเป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย จึงนอกจากจะขัดกับหลักสากลแล้วยังแทบทำให้กฎหมายฉบับนี้ไร้ความหมาย กระทั่งกลายเป็นกฎหมายสร้างความชอบธรรมให้กับการเลือกปฏิบัติจำนวนมากเสียเอง

อนึ่ง ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นทั้งคนทำงานภาคประชาสังคมและนักวิชาการที่ทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งเคยเป็นผู้ใช้สิทธิร้องเรียนกับคณะกรรมการ วลพ. ให้ความคิดเห็นต่อประเด็นนี้ว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่ค่อนข้างก้าวหน้าในเรื่องสิทธิทางเพศมักมีหรือให้ความสำคัญในการผลักดันกฎหมายในมิติที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างน้อย 3 ฉบับ คือ 1) กฎหมายรับรองเพศที่ส่งผลให้ไม่ว่าเพศกำเนิดของบุคคลจะเป็นอย่างไร หากเพศที่บุคคลนั้นเลือกและกำหนดเองแตกต่างออกไปก็จะได้รับการรับรอง ดังนั้น คนข้ามเพศจึงสามารถเปลี่ยนค่านำหน้านามได้ เปลี่ยนอัตลักษณ์ทางเพศของตนได้ ทั้งยังได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ตามเพศที่ตนเลือกด้วย กฎหมายเรื่องแรกนี้ นับว่าสำคัญที่สุดเพราะเป็นกรณีที่รัฐให้สิทธิในการกำหนดตนเอง (Self Determination) แก่พลเมือง เมื่อรัฐยอมรับสิทธิของบุคคลอย่างเสมอภาคเท่าเทียมโดยไม่ตั้งเงื่อนไขว่าเขาเป็นใคร ทำอะไร หรือเพศอะไร การถูกเลือกปฏิบัติย่อมเกิดขึ้นได้ยาก การคุ้มครองสิทธิเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติไม่ต้องรอให้ถูกเลือกปฏิบัติเสียก่อนจึงค่อยมาแสดงตนว่าเป็นเพศใดและควรมีสิทธิ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อย่างไร 2) กฎหมายสมรสเท่าเทียม ซึ่งรับรองว่าบุคคลสามารถสมรสกันเพื่อก่อตั้งครอบครัวได้ไม่ว่าทั้งคู่จะมีเพศกำเนิดใด และ 3) กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ หรือความเท่าเทียมระหว่างเพศ กล่าวได้ว่ากฎหมายสามเรื่องนี้ควรเป็นมาตรฐานหรือเป็นหมุดหมายเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิด้านต่าง ๆ แก่ผู้มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเพิ่งอยู่เพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น และมีแค่ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ฉบับเดียว ประชาชนไทยยังไม่ได้รับสิทธิในการ “กำหนดตนเอง” ในขณะที่การผลักดันกฎหมายในอีกสองมิติยังไม่ได้รับการตอบสนองที่ตึงนักรจากภาครัฐ

อีกเรื่องหนึ่งที่สามารถสะท้อนให้เห็นว่า พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ของไทยยังไม่สอดคล้องกับหลักการสากล ก็คือ “การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม” นักวิชาการด้านกฎหมายก็ตี ด้านสิทธิมนุษยชนก็ตี ภาคประชาสังคมก็ตีที่ให้สัมภาษณ์ต่างตั้งข้อสังเกตถึงถ้อยคำและแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังคำว่า “การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เพราะแสดงให้เห็นว่ารัฐไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถืออำนาจรัฐและเกี่ยวข้องกับการผ่านกฎหมายยังมีความเข้าใจผิดในข้อความคิด (concept) ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ยังเข้าใจว่า “การเลือกปฏิบัติ” อาจทำได้ไม่ต้องห้าม และไม่ผิดกฎหมายถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ “เป็นธรรม” ความจริงก็คือ การเลือกปฏิบัติไม่ว่าด้วยเหตุผลอะไร ก็คือ การเลือกปฏิบัติที่ควรถูกต้องห้ามไม่ให้กระทำ ไม่มีการเลือกปฏิบัติใดที่เป็นธรรม การปฏิบัติที่แตกต่างต่อบุคคลโดยมีเหตุผลที่อธิบายได้ จะไม่ถูกเรียกว่า “การเลือกปฏิบัติ” ตั้งแต่ต้น การเลือกใช้คำว่า “การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม” ย่อมเท่ากับว่าผู้บัญญัติกฎหมายเห็นว่าบนโลกใบนี้มี “การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม” ที่ดำรงอยู่ด้วย ซึ่งไม่ถูกต้อง ทั้งยังทำให้สังคมสับสน และเรื่องนี่คือหนึ่งในความห่างไกลจากมาตรฐานสากล

## ภาคผนวก 2

### รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ และแนวคำถามสัมภาษณ์

#### รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

*คณะกรรมการ และอดีตคณะกรรมการ สทพ. วลพ กองทุนฯ  
และคณะอนุกรรมการฯ*

1. กนกวรรณ ธรรมวรรณ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม  
มหาวิทยาลัยมหิดล
2. ณัฐกมล ศิวะศิลป์  
ทนายความและที่ปรึกษาทางกฎหมายเพื่อสิทธิความหลากหลาย  
ทางเพศ
3. นพดล ศุภระกาญจน์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อดีตผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายบริหารทรัพยากร  
บุคคล มหาวิทยาลัยทักษิณ
4. นัยนา สุภาพิ่ง  
ที่ปรึกษามูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ
5. พงศ์ธร จันทรเลื่อน  
รองประธานมูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ
6. มาลี พงษ์พงศาวลี  
ศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. รณภูมิ สามัคคีคารมย์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะสาธารณสุขศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

8. สุเพ็ญศรี พึ่งโคกสูง  
ผู้อำนวยการมูลนิธิส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคม

#### กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

9. กรรณิกา เจริญลักษณ์  
ผู้อำนวยการกองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ
10. ณิชิตา วิจิตรตระการกุล  
นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มเลขานุการคณะกรรมการระดับชาติ  
กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ
11. สุชาดา รุ่งเรืองศักดิ์  
ผู้อำนวยการกลุ่มกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียม  
กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ
12. อภรณ์ อ่ำไพจิตรต์  
ผู้อำนวยการกลุ่มคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม  
ระหว่างเพศ กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ

#### นักวิชาการด้านกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน

13. กฤตยา อาชวนิจกุล  
รองศาสตราจารย์ ดร. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม  
มหาวิทยาลัยมหิดล
14. เคท คริ่งพิบูลย์  
อาจารย์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
15. มาตาลักษณ์ เสรมธากุล  
รองศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

16. อัครวัฒน์ เลาว์วัฒน์ศิริ  
อาจารย์ ศูนย์กฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
17. เอมผกา เตชะอภัยคุณ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### องค์กรภาคประชาสังคม ผู้เสียหาย และอื่น ๆ

18. กิตติธัช ศรีสุพรรณ  
ผู้ช่วยวิจัย สถาบันการศึกษา/ผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ.
19. จันทร์จิรา บุญประเสริฐ  
ผู้จัดการมูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ
20. เจษฎา แต่สมบัติ  
ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายเพื่อนกะเทยเพื่อสิทธิมนุษยชน
21. ชูมาพร แต่งเกลี้ยง  
นักกิจกรรมเพื่อความหลากหลายทางเพศ และสมาชิกกลุ่มโรงน้ำชา
22. นาดา ไชยจิตต์  
นักกฎหมาย นักกิจกรรมเพื่อสิทธิความหลากหลายทางเพศ/  
ผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ.
23. ปุณฺณชรี สมิ์ ตาเลิศ  
เจ้าหน้าที่ประสานงานชุมชนด้านสิทธิมนุษยชนและส่งเสริม  
ความเท่าเทียม สมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย/ ผู้ยื่นคำร้องต่อ  
คณะกรรมการ วลพ.
24. วริญรดา กันใหม่  
ผู้อำนวยการ และผู้สอนศิลปะการแสดงทุกแขนง สถาบันคัมมชอพร  
& Pond Model Studio/ผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ.



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

25. วรณพงษ์ ยอดเมือง

Trans Representative in Executive Board at ILGA ASIA  
และ Asia Pacific Transgender Network

26. ศิริศักดิ์ ไชยเทศ

นักกิจกรรมอิสระด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อคนที่มีความหลากหลาย  
ทางเพศ/ผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ.

27. ฉัญฉวีวาริน สุขะพิสิษฐ์

ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ พรรคก้าวไกล ผู้กำกับภาพยนตร์  
นักเขียนบท และนักแสดง

28. ฉัญวัจน์ กมลวงษ์วัฒน์

ส.ส. พรรคก้าวไกล และโฆษกคณะกรรมการกิจการเด็ก  
เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์  
และผู้มีความหลากหลายทางเพศ สภาผู้แทนราษฎร

## แนวคำถามสัมภาษณ์

### แนวคำถามเฉพาะสำหรับคณะกรรมการ สทพ.

- ที่ผ่านมา คณะกรรมการ สทพ. เคยดำเนินการ หรือใช้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายฉบับนี้ในเรื่องใดบ้าง
- จากประสบการณ์การทำงานของท่าน มองบทบาทในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาของคณะกรรมการ สทพ. ว่าอย่างไร ส่งผลต่อสถานการณ์การเลือกปฏิบัติในประเทศไทย หรือสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศให้เกิดขึ้นบ้างหรือไม่ เพราะเหตุใด
- ภายหลังจากบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มากกว่า 5 ปี ยังมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีกฎหมายไทยอีกหลายฉบับที่ยังคงมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศอยู่ ท่านคิดอย่างไรต่อเรื่องนี้ ทั้งที่ตามกฎหมายแล้วคณะกรรมการ สทพ. มีอำนาจเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายฉบับนี้
- คณะกรรมการ สทพ. เคยใช้อำนาจหรือมีแผนในการรื้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อพิจารณาว่าสอดคล้องกับกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ หรือเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงบ้างหรือไม่
- มีผู้วิพากษ์การทำงานของคณะกรรมการ สทพ. ไว้ค่อนข้างมากกว่ากฎหมายฉบับนี้แก้ปัญหาได้รายการณีหรือเป็นเรื่อง ๆ ไปผ่านการทำงานของคณะกรรมการ วลพ. ไม่สามารถแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติหรือสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในระดับโครงสร้างได้ ท่านคิดอย่างไรต่อคำวิพากษ์นี้
- ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

## แนวคำถามเฉพาะสำหรับคณะกรรมการ วลพ.

- เรื่องร้องเรียนที่เข้ามายังการวินิจฉัยของท่าน ส่วนใหญ่เป็นปัญหา การเลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มใด และด้านใด (เช่น อาชีพ, การทำงาน, การรับบริการสาธารณะ, ด้านสุขภาพ, ครอบครัว ฯลฯ)
- การใช้อำนาจโดยคณะกรรมการ วลพ. ในการสั่งการหน่วยงาน หรือองค์กรที่ถูกร้องเรียนว่ามีการเลือกปฏิบัติตามมาตรา 20 ได้รับการตอบสนองมากน้อยเพียงใด (เช่น ปฏิบัติตาม ไม่ปฏิบัติตาม ต้องเตือนหลายครั้ง ฯลฯ)
- ที่ผ่านมา เคยมีกรณีที่คณะกรรมการ วลพ. กำหนดมาตรการ ชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยเพื่อคุ้มครอง หรือบรรเทาทุกข์ให้กับ ผู้ถูกร้องตามมาตรา 19 บ้างหรือไม่ ถ้ามี คณะกรรมการ วลพ. มีคำสั่งโดยอาศัยแนวทางอย่างไร และได้รับการตอบสนองอย่างไร จากหน่วยงานที่ถูกสั่ง
- เคยมีกรณีที่คณะกรรมการ วลพ. ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อยื่นเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพราะเหตุการเลือกปฏิบัติ เกิดขึ้นจากกฎหมายที่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา 21 บ้างหรือไม่ ถ้ามี ผลเป็นอย่างไร
- ในมุมมองของท่านระเบียบกระทรวงฯ ว่าด้วยการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมฯ ถูก ต้องเหมาะสมดีแล้ว (เช่น ไม่ยุ่งยากเกินไป, ง่ายต่อการดำเนินการ, ช่วงเวลาเหมาะสม ฯลฯ) หรือยังก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรค บางอย่างในการดำเนินการ (เช่น ยุ่งยากซับซ้อนเกินไป ค่าใช้จ่าย ปัญหาใด ๆ ไม่ได้ ฯลฯ)

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- ด้วยองค์ประกอบ โครงสร้าง และวิธีการทำงานของคณะกรรมการ  
วลพ. ท่านพบอุปสรรคและปัญหาใดหรือไม่ในการดำเนินการเพื่อ  
วินิจฉัยคำร้องที่ยื่นเข้ามาตามกฎหมายฉบับนี้
- ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

### แนวคำถามเฉพาะสำหรับคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ

- ที่ผ่านมา ภายหลังคณะกรรมการ วลพ. วินิจฉัยแล้วว่าเป็น  
การเลือกปฏิบัติ มีผู้ร้องใช้กลไกทางกฎหมายขอรับการชดเชยและ  
เยียวยาความเสียหายบ้างหรือไม่
- กิจกรรมส่วนใหญ่ที่กองทุนฯ พิจารณาให้การสนับสนุน หรือ  
ดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ คือกิจกรรม  
ประเภทไหน และเพราะเหตุใด
- จากประสบการณ์การทำงานของท่าน หากพิจารณาในแง่ของ  
งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เปรียบเทียบกับภารกิจที่กองทุนฯ  
ต้องดำเนินการ รวมทั้งการจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหาย มีความคุ้มค่า  
หรือเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายฉบับนี้หรือไม่  
เพราะเหตุใด
- ในมุมมองของท่าน กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบต่าง ๆ ว่าด้วย  
กองทุนฯ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำร้อง การพิจารณานุมัติ  
เงินสนับสนุนกิจกรรม หรือเพื่อดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไป  
ตามกฎหมายฉบับนี้เหมาะสมดีแล้ว (เช่น ไม่ยุ่งยากเกินไป, ง่ายต่อ  
การดำเนินการ, ช่วงเวลาเหมาะสม ฯลฯ) หรือยังก่อให้เกิดปัญหา  
หรืออุปสรรคในการดำเนินการ (เช่น ยุ่งยากซับซ้อนเกินไป ลำบาก  
แก้ไขปัญหาใด ๆ ไม่ได้ ฯลฯ)
- ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

## แนวคำถามภาพรวมสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ และหน่วยงาน ผู้บังคับใช้กฎหมาย

- จากประสบการณ์การทำงานของท่าน ท่านพบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ หรือไม่ อย่างไร
- ท่านเห็นว่า ด้วยกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ตามกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งอนุบัญญัติฉบับต่าง ๆ (มีคณะกรรมการหลักสองชุด, กลไกรับเรื่องร้องเรียน, กองทุน) เพียงพอหรือไม่ต่อการทำให้กฎหมายบรรลุเจตนารมณ์ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศ หรือการจัดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศในประเทศไทย หากไม่เพียงพอท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรหรือไม่ (ทั้งในแง่ของการเพิ่มกลไกอื่น ๆ หรือในแง่ของการปรับปรุงกลไกที่มีอยู่แล้ว)
- อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดบ้างที่ท่านคิดว่าเมื่อดำเนินการแล้วช่วยให้กฎหมายฉบับนี้บรรลุเจตนารมณ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม (อย่างไร) มีอำนาจหน้าที่ใดบ้างหรือไม่ที่ยังไม่เคยถูกบังคับใช้หรือดำเนินการเลย หรือเมื่อดำเนินการแล้วก็ได้ให้ผลใดที่ชัดเจน
- ในมุมมองของท่าน สภาพการณ์ด้านสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี หรือแนวคิดและวิถีชีวิตของประชาชน ณ ปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ยังมีความจำเป็น หรือสอดคล้องกับสภาพการณ์ต่างหรือไม่เพียงใด
- หลักจากกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับมากกว่า 5 ปี จากประสบการณ์การทำงานของท่าน คิดว่ากฎหมายได้ช่วยสร้างความเสมอภาคทางเพศได้จริงหรือไม่ หรือทำให้สถานการณ์การเลือกปฏิบัติลดลงได้บ้างหรือไม่ หรือไม่มีความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่มียุทธศาสตร์

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- การรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ หรือความตระหนักถึงสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ของประชาชนทั่วไป รวมทั้งคนกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกเลือกปฏิบัติเป็นอย่างไรบ้างหลังจากมีกฎหมายมา 5 ปี
- ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

## แนวคำถามสำหรับนักวิชาการด้านกฎหมาย หรือสิทธิและความเท่าเทียม

- หลังจาก พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ บังคับใช้มากกว่า 5 ปี ท่านเห็นว่า มีบทบัญญัติ หรือข้อกำหนดในกฎหมายข้อใดบ้างหรือไม่ ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในบริบทสังคมไทย หรือไม่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ
- จากประสบการณ์และมุมมองของท่าน กฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง สามารถช่วยสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศ หรือช่วยลดปัญหาการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศในสังคมไทยได้บ้างหรือไม่ เพียงใด หรือจำเป็นต้องมีกฎหมายฉบับอื่นเพิ่มเติม
- กลไกภาครัฐที่กำหนดอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ (คณะกรรมการ, การรับเรื่องร้องเรียน, กองทุนชดเชย ฯลฯ) ช่วยสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้จริงหรือไม่ หรือควรต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข หรือในทางตรงกันข้าม กลไกต่าง ๆ ดังกล่าว ข้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับกฎหมายฉบับอื่นหรือไม่ อย่างไร
- มีถ้อยคำ บทนิยาม หรือข้อบทใดในกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งอนุบัญญัติอื่น ๆ บ้างหรือไม่ที่ท่านเห็นควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข
- จากประสบการณ์ และความรู้ของท่าน มีผลข้างเคียงอันไม่พึงปรารถนาใดเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บ้างหรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- หากเปรียบเทียบกับกฎหมาย มาตรการ หรือกลไกใด ๆ เพื่อการสร้างสังคมที่เท่าเทียมระหว่างเพศ และลดการเลือกปฏิบัติอันเกิดจากเหตุแห่งเพศของประเทศอื่น หรือตามหลักสากล (ตามที่ท่านทราบหรือเคยได้ศึกษามา) ท่านคิดว่ากฎหมายฉบับนี้ได้สอดคล้อง ได้มาตรฐาน ทัดเทียม เทียบเท่า ดีกว่า หรือแย่กว่าหลักการต่าง ๆ ดังกล่าว เพราะเหตุใด
- ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

### แนวคำถามสำหรับหน่วยงาน และองค์กรภาคประชาสังคม

- หลังจาก พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ บังคับใช้มาแล้วกว่า 5 ปี สถานการณ์การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ท่านทำงานอยู่ดีขึ้น บ้างหรือไม่ อย่างไร
- กลไกต่าง ๆ ที่กฎหมายฉบับนี้สร้างขึ้น อาทิ คณะกรรมการสิทธิร้องเรียนการเลือกปฏิบัติ การขอรับการเยียวยา หรือรับเงินสนับสนุนการทำกิจกรรม เพียงพอหรือช่วยสร้างความเสมอภาคทางเพศ หรือลดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศได้บ้างหรือไม่ เพราะเหตุใด
- หากเปรียบเทียบกับสถานการณ์ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ท่านคิดว่ากฎหมายฉบับนี้ มีผลหรือไม่ ถ้ามี มีมากน้อยเพียงใด ในแง่ของการทำให้คนในสังคมตระหนักรู้ในสิทธิหน้าที่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มบุคคลที่กฎหมายให้ความคุ้มครองหรือช่วยทำให้ทัศนคติของประชาชนโดยทั่วไปที่มีต่อกลุ่มบุคคลที่กฎหมายให้ความคุ้มครองเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้างหรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- จากประสบการณ์การทำงานของท่าน กฎหมายฉบับนี้ทำให้การทำงานของท่านง่ายขึ้น ยากขึ้น หรือไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ
- ในมุมมองของท่าน หากพิจารณาจากผลงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายโดยภาครัฐในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เปรียบเทียบกับภาระหน้าที่ที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ได้ความเหมาะสมหรือคุ้มค่าแล้วหรือไม่ ทั้งในแง่ของค่าใช้จ่าย บุคลากร และเวลา
- ในกรณีที่ท่านมีโอกาสร่วม ประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น กับหน่วยงานหรือองค์กรของต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศ ท่านคิดว่ามาตรฐานเรื่องนี้ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศไทยมีความน่าพึงพอใจหรือไม่ อย่างไร (อยู่ในระดับดีกว่า แย่กว่า หรือพอรับได้ ฯลฯ)
- ท่านเคยได้รับเสียงสะท้อนถึงกฎหมาย และมาตรการในเรื่องนี้จากประชาชนที่ท่านทำงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติ บ้างหรือไม่ อย่างไร
- จากประสบการณ์การทำงานของท่าน กฎหมายฉบับนี้ยังจำเป็นหรือสอดคล้องกับบริบทสังคมในปัจจุบันหรือไม่ เพราะเหตุใด หรือควรต้องแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมในเรื่องใดหรือไม่ อย่างไร
- ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

### แนวคำถามสำหรับผู้เสียหายที่เคยยื่นคำร้องว่ามีการเลือกปฏิบัติจากเหตุแห่งเพศ

- ชื่อเรื่องเรียนใดที่ท่านยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ วลพ. เพราะเหตุใด ท่านจึงคิดว่าควรต้องมาใช้สิทธิ และท่านได้รับรู้ว่ามีกฎหมายฉบับนี้หรือมีกลไกร้องเรียนนี้มาจากช่องทางใด



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- ท่านเห็นว่ากระบวนการยื่นคำร้องก็ดี ช่องทางการใช้สิทธิก็ดี การอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อการยื่นคำร้องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ดี มีความเหมาะสมแล้ว ยุ่งยากเกินไป หรือมีปัญหาใดควรต้องแก้ไขบ้างหรือไม่
- จากประสบการณ์ ท่านเห็นอย่างไรกับการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคำร้อง หรือการต้องมาให้ข้อเท็จจริงกับคณะกรรมการ วลพ.
- ระยะเวลาในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัยเหมาะสมแล้วหรือไม่ ถ้าไม่เหมาะสม ท่านคิดว่าส่งผลต่อการตัดสินใจถอนคำร้อง หรือการตัดสินใจว่าจะใช้สิทธิหรือไม่ใช้สิทธิยื่นคำร้องตามกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ เพราะเหตุใด
- จากประสบการณ์การ และมุมมองของท่าน กลไกตามกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการ วลพ. ช่วยแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติได้จริงหรือไม่ เพราะเหตุใด
- ในมุมมอง และประสบการณ์ของท่าน ท่านคิดว่ากฎหมายฉบับนี้ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศให้เกิดขึ้นในสังคมบ้างหรือไม่ อย่างไร
- ท่านคิดว่ากฎหมายฉบับนี้เพียงพอ และจำเป็นต่อประเทศไทยหรือไม่ หรือควรต้องมีกฎหมายอื่นมาใช้แทน หรือมาเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศขึ้นในประเทศไทย
- ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

หมายเหตุ: ท่านสามารถปฏิเสธไม่ตอบคำถามข้อใดข้อหนึ่งได้เสมอ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

### ภาคผนวก 3

(ได้รับการเอื้อเฟื้อข้อมูลจากกรมกิจการสตรีฯ กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ กลุ่มคณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ)

#### จำนวนคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. จำนวนตามปี /ประเด็นที่ร้อง /เพศ/การรับพิจารณา

ปี	ประเด็นที่ร้อง	เพศ				การรับพิจารณา				
		ชาย	หญิง	แสดงออก แตกต่าง จากเพศ กำเนิด	ไม่ ระบุ เพศ	ผู้ยื่น ร้อง แทน	รับพิจารณา			ไม่รับ พิจารณา
							มีคำวินิจฉัยแล้ว		อยู่ ระหว่าง การ พิจารณา	
							จำหน่าย/ ไม่รับ พิจารณา	ยก คำร้อง		
๒๕๕๕	องค์กรระหว่างประเทศให้ออกจากงาน	-	-	๑	-	๑	-	-	-	-
	หน่วยงานภาครัฐ/สถานประกอบการที่กัน/ไม่รับสมัครเข้าทำงาน	-	๑	-	-	๑	-	-	-	-
	รวมคำร้องปี ๒๕๕๕ แยกประเภท	๐	๑	๑	๐	๒	๐	๐	๐	๐
	รวมคำร้องทั้งหมดปี ๒๕๕๕	๒					๒			
๒๕๕๙	ร้านอาหาร/โรงแรมห้าม/กีดกันไม่ให้ใช้บริการในร้านอาหาร และโรงแรม	-	-	๒	-	-	-	๑	๐	-
	หน่วยงานภาครัฐ/สถานประกอบการที่กัน/ไม่รับสมัครเข้าทำงาน	-	-	๒	-	-	๒	-	-	-
	สถานบริการสาธารณสุขระบุว่าทางเป็นผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิดเป็นความผิดปกติ	-	-	๑	-	-	-	-	-	๑

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ปี	ประเด็นที่ร้อง	เพศ				การรับพิจารณา						ไม่รับพิจารณา
		ชาย	หญิง	แสดงออกแตกต่างจากเพศกำเนิด	ไม่ระบุเพศ	ผู้อื่นร้องแทน	รับพิจารณา			อยู่ระหว่างพิจารณา		
							มีคำวินิจฉัยแล้ว					
							จำหน่าย/ไม่รับพิจารณา	ยกคำร้อง	มีการเลือกปฏิบัติ			
-	-	๔	-	-	-	-	-	๔	-	-	๑	
-	-	-	-	-	๑	-	-	๑	-	-	-	
๐	๐	๑๐	๐	๑	๒	๐	๐	๖	๐	๓		
รวมคำร้องปี ๒๕๕๙ แยกประเภท												
รวมคำร้องทั้งหมดปี ๒๕๕๙												
๒๕๖๐	สถาบันการศึกษาห้ามแต่งกายและไว้ทรงผมตรงกับเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน การใช้รถโดยสารสาธารณะในเอกสารรับรองการศึกษา และการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร	-	-	๔	-	๑	-	-	๔	-	-	๑
	ผู้รับผิดชอบการจัดบุคคลเข้าพระบรมหาราชวังหรือถวายความเคารพพระบรมศพ ในหลวงรัชการที่ ๙ ห้ามมิให้ผู้มีเชื้อสายความเคารพ	-	-	-	-	๑	-	๑	-	-	-	
	สถาบันการศึกษาห้ามแต่งกายและไว้ทรงผมตรงกับเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน การใช้รถโดยสารสาธารณะในเอกสารรับรองการศึกษา และการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร	-	-	๑	-	-	-	๑	-	-	-	
	สถานประกอบการติดกัน/ไม่รับสมัครเข้าทำงาน	-	-	๑	-	-	-	๑	-	-	-	
	สถาบันการศึกษาห้ามบุคคผลการแต่งกายตามเพศสภาพ	-	-	-	๑	-	-	-	-	-	๑	

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ปี	ประเด็นที่ร้อง	เพศ						การรับพิจารณา						ไม่รับพิจารณา
		ชาย	หญิง	แสดงออกแตกต่างจากเพศกำเนิด	ไม่ระบุเพศ	ผู้อื่นร้องแทน	รับพิจารณา							
							มีคำวินิจฉัยแล้ว			อยู่ระหว่างพิจารณา				
							จำหน่าย/ไม่รับพิจารณา	ยกคำร้อง	มีการเลือกปฏิบัติ	ถอนคำร้อง	ดำเนินการพิจารณา			
-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	๑	
-	-	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	๑	
-	๑	-	-	-	-	-	-	-	๑	-	-	-	-	
-	๐	-	-	-	-	-	-	-	๑	-	-	-	-	
๐	๑	๖	๑	๓	๑	๗	๐	๐	๐	๐	๐	๐	๔	
		๑๑						๑๑						
๒๕๖๑	สถาบันการศึกษาห้ามแต่งกายและไว้ทรงผมตรงกับเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	สำนักข่าวเสนอข่าวตู่หมิ่นผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศกำเนิด	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	หน่วยงานของรัฐไม่ออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้รูปถ่ายตามเพศสภาพ	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	สถาบันการศึกษาห้ามบุคลากรแต่งกายตามเพศสภาพ	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ปี	ประเด็นที่ร้อง	เพศ				การรับพิจารณา						
		ชาย	หญิง	แสดงออก แตกต่าง จากเพศ กำเนิด	ไม่ ระบุ เพศ	ผู้ยื่น ร้อง แทน	รับพิจารณา			อยู่ ระหว่าง การ พิจารณา	ไม่รับ พิจารณา	
							มีคำวินิจฉัยแล้ว					
							จำหน่าย/ ไม่รับ พิจารณา	ยก คำร้อง ปฏิบัติ	มีการ เลือก ปฏิบัติ			
-	-	๒	-	-	-	-	-	๒	-	-	-	
-	-	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	
๑	-	-	-	-	-	-	-	-	๑	-	-	
-	-	๑	-	-	-	-	-	๑	-	-	-	
-	-	-	-	-	๒	-	-	-	-	-	๒	
๑	๐	๗	๐	๓	๐	๑	๗	๑	๑	๐	๒	
		๑๑				๑๑						
๒๕๖๒	สถาบันการศึกษาห้ามแต่งกายและใช้ทรงผมตรงกับเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอน/วัดผล การศึกษา/ปฏิบัติงาน (ผู้ร้อง ๓ คน) หน่วยงานภาครัฐไม่ให้นำหน้านามในบัตรประจำตัวประชาชนตรงกับเพศสภาพ	-	-	๑	-	-	-	-	๑	-	-	-
	หน่วยงานภาครัฐจัดห้องพักในการฝึกอบรมไม่เหมาะสม	-	-	๑	-	-	-	-	๑	-	-	
		๑๑				๑๑						
		รวมคำร้องทั้งหมดปี ๒๕๖๑										

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ปี	ประเด็นที่ร้อง	เพศ				การรับพิจารณา					ไม่รับพิจารณา
		ชาย	หญิง	แสดงออก แตกต่าง จากเพศ กำเนิด	ไม่ ระบุ เพศ	ผู้อื่น ร้อง แทน	รับพิจารณา				
							มีคำวินิจฉัยแล้ว		ตอน คำร้อง	อยู่ ระหว่าง การ พิจารณา	
							จำหน่าย/ ไม่รับ พิจารณา	ยก คำร้อง			
	ร้านอาหารปฏิเสธไม่รับผู้มีเพศสภาพต่างจากเพศกำเนิดเข้าใช้บริการ	-	-	๑	-	-	-	๑	-	-	-
	สถาบันการศึกษาปฏิเสธไม่รับเข้าทำงาน	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-
	สถาบันการศึกษาประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับต้น เนื่องมาจากผลการแต่งกายตามเพศสภาพ	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-
	สถาบันการศึกษาจำกัดสิทธิการใช้รูปถ่ายชุดครูวิทยฐานะตาม เพศสภาพในเอกสารขอจบการศึกษา	-	-	๒	-	-	-	๒	-	-	-
	เจ้าหน้าที่รัฐใช้ถ้อยคำและกิริยาไม่เหมาะสมในการตรวจค้น เคหสถาน	-	-	๑	-	-	-	-	๑	-	-
	<b>รวมคำร้องทั้งหมด ปี ๒๕๖๒ แยกประเภท</b>	๐	๐	๙	๐	๐	๒	๕	๑	๐	๐
	<b>รวมคำร้องทั้งหมด ปี ๒๕๖๒</b>	๙									
๒๕๖๓	สถาบันหนึ่งไม่รับผู้มีเพศสภาพแตกต่างจากเพศกำเนิดเข้าใช้บริการ	-	-	๑	-	-	-	-	๑	-	-
	หน่วยงานรัฐปฏิเสธไม่รับผู้มีเพศสภาพแตกต่างจากเพศกำเนิด บริจาคโลหิต	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	๑

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ปี	ประเด็นที่ร้อง	เพศ				การรับพิจารณา						ไม่รับพิจารณา	
		ชาย	หญิง	แสดงออกแตกต่างจากเพศกำเนิด	ไม่ระบุเพศ	ผู้อื่นร้องแทน	มีคำวินิจฉัยแล้ว			อยู่ระหว่างพิจารณา			
							เจ้าหน้าที่/ไม่รับพิจารณา	ยกคำร้อง	มีการเลือกปฏิบัติ				
	สถาบันการศึกษาที่ใช้ใบรับรองแพทย์ประกอบการยื่นร้องขอ แต่งกายชุดครูวิชาระดับมัธยมศึกษา	-	-	๑	-	-	-	-	๑	-	-	-	-
	หน่วยงานรัฐปฏิบัติภารกิจความประสงค์ออกหนังสือเดินทาง และวีซ่า	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	-	๑
	แรงงานสตรีถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรม (อ้างสถานการณ์โรคโควิด 19)	-	๕	-	-	-	-	-	-	-	๑	-	-
	สถาบันการศึกษาห้ามแต่งกายตามเพศสภาพในการเข้าเรียน การ สอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน การรับปริญญาบัตร	-	-	๖	-	-	-	-	๒	๒	๒	๒	-
	รวมคำร้องทั้งหมด ปี ๒๕๖๓ แยกประเภท	๐	๖	๙	๐	๐	๐	๔	๐	๔	๓	๓	๑
	รวมคำร้องทั้งหมด ปี ๒๕๖๓		๑๕							๑๕			
๒๕๖๔	หน่วยงานรัฐจำกัดสิทธิการใช้รถจักรยานใบประกอบวิชาชีพครู และ บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่รัฐ	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	รวมคำร้องทั้งหมด ปี ๒๕๖๔ แยกประเภท	-	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	รวมคำร้องทั้งหมด ปี ๒๕๖๔		๑							๑			
	รวมคำร้องทั้งหมดปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ แยกประเภท	๑	๔	๔	๑	๗	๕	๒๙	๕	๕	๔	๑๐	
	รวมคำร้องทั้งหมดปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔		๖๐							๖๐			

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

สรุปคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. ตั้งปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ (ข้อมูลถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔)

ปี	รวม	เพศผู้ร้อง					จำนวนคำร้อง					ไม่รับพิจารณา	
		รับพิจารณา					กรณีคำร้อง มีการเลือกปฏิบัติ	กรณีคำร้อง ไม่รับ พิจารณา	กรณีคำร้อง ที่ยังไม่มี คำวินิจฉัยแล้ว	กรณีคำ ร้อง	อยู่ ระหว่าง พิจารณา		
		ชาย	หญิง	ผู้ แสดงออก แตกต่าง จากเพศ กำเนิด	ไม่ระบุ เพศ	ร้องแทน							
๒๕๕๘	๒	๑	๑	๑	๐	๐	๒	๐	๐	๐	๐	๐	๐
๒๕๕๙	๑๑	๐	๑๐	๑	๐	๑	๐	๒	๖	๐	๐	๐	๓
๒๕๖๐	๑๑	๑	๖	๓	๑	๐	๐	๐	๗	๐	๐	๐	๔
๒๕๖๑	๑๑	๑	๗	๑	๐	๓	๐	๑	๗	๑	๐	๐	๒
๒๕๖๒	๙	๐	๙	๐	๐	๐	๑	๒	๕	๑	๐	๐	๐
๒๕๖๓	๑๕	๐	๖	๙	๐	๐	๔	๐	๔	๓	๓	๑	๑
๒๕๖๔	๑	-	๑	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔	๖๐	๔	๔๓	๑	๑	๗	๗	๕	๒๙	๕	๒๐	๑๐	๑๐
							๖๐				๖๐		



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

## จำนวนคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการ วลพ. ทั้งหมด 60 เรื่อง แยกเป็น

### 1. คำร้องที่รับพิจารณา จำนวน 50 เรื่อง แยกเป็น

1.1 ถอนคำร้องระหว่างการพิจารณา จำนวน 5 เรื่อง

1.2 มีคำวินิจฉัยแล้ว จำนวน 41 เรื่อง แยกเป็น

- 1) จำหน่ายจากสารบบคำร้อง จำนวน 2 เรื่อง เนื่องจากยื่นคำร้องก่อนวันที่พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับ
- 2) ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา จำนวน 5 เรื่อง เนื่องจากเป็นเรื่องที่ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ในระหว่างการพิจารณาคำร้อง ผู้ร้องได้ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันต่อศาลปกครอง จำนวน 1 เรื่อง และศาลแรงงานภาค 2 จำนวน 4 เรื่อง และศาลได้รับคำฟ้องของผู้ร้องไว้พิจารณา จึงต้องห้ามรับคำร้องไว้พิจารณา ตามข้อ 5 ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558)
- 3) ยกคำร้อง จำนวน 5 เรื่อง
- 4) วินิจฉัยว่ามีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ จำนวน 29 เรื่อง มีรายละเอียดดังนี้
  - (1) ไม่มีคำสั่งเพิ่ม เนื่องจากเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติได้รับการแก้ไข จำนวน 3 เรื่อง ในจำนวนนี้มีข้อเสนอแนะให้ผู้ถูกร้องดำเนินการที่ไม่ขัดหรือแย้ง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ต่อพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 จำนวน 2 เรื่อง

- (2) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการ ดังนี้
  - กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ร้อง จำนวน 23 เรื่อง ในจำนวนนี้ ให้ผู้ร้องได้รับการชดเชยเยียวยา จากกองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่าง เพศ จำนวน 2 เรื่อง (เป็นเงิน 12,000 บาท จำนวน 1 เรื่อง และ 30,000 บาท จำนวน 1 เรื่อง) และยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณา ยื่นเรื่องต่อศาลปกครอง จำนวน 1 เรื่อง
  - ขอโทษผู้ร้อง จำนวน 1 เรื่อง
  - จัดทำบันทึกสรุปบทเรียนการเลือกปฏิบัติที่เป็น เหตุถูกร้อง จำนวน 1 เรื่อง
- (3) ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณายื่นเรื่อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 เรื่อง

1.3 อยู่ในระหว่างการพิจารณา 4 เรื่อง

**2. คำร้องที่ไม่รับพิจารณา** จำนวน 10 เรื่อง เนื่องจากผู้ร้องไม่ประสงค์ ดำเนินการต่อ การยื่นคำร้องไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณา และการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ พ.ศ. 2559 เช่น ไม่ลงชื่อผู้ร้องไม่ทราบชื่อผู้ถูกร้อง ประเด็นที่ร้องไม่ใช่ การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ เป็นต้น

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

### 3. เพศที่ร้อง

- เพศชาย จำนวน 1 เรื่อง หรือร้อยละ 1.66
- เพศหญิง จำนวน 8 เรื่อง หรือร้อยละ 13.33
- ผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิด จำนวน 43 เรื่อง หรือร้อยละ 71.66
- ไม่ระบุเพศ จำนวน 1 เรื่อง หรือร้อยละ 1.66
- บุคคลหรือองค์กรเป็นผู้ร้องแทน จำนวน 7 เรื่อง หรือร้อยละ 11.66

ทั้งนี้ ผู้มาใช้สิทธิยื่นคำร้องมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิด จำนวน 43 เรื่อง หรือร้อยละ 71.66

### 4. ประเด็นที่ร้อง

- หน่วยงาน/สถานประกอบการเลิกจ้างแรงงานไม่เป็นธรรม
- หน่วยงานภาครัฐ/สถานประกอบการกีดกัน/ไม่รับสมัครเข้าทำงาน
- ร้านอาหาร/สถานบันเทิงกีดกันไม่ให้ผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศโดยกำเนิดเข้าใช้บริการ
- สถาบันการศึกษาห้ามแต่งกายและไว้ทรงผมตามเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน และแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร รวมทั้งไม่ให้ใช้รูปถ่ายชุดครุยวิทยฐานะในเอกสารรับรองการศึกษาหรือเอกสารขอจบการศึกษา
- ผู้รับผิดชอบการจัดบุคคลเข้าเฝ้าพระบรมมหาราชวังเพื่อถวายความเคารพพระบรมศพ ในหลวง รัชกาลที่ 9 ห้ามมิภิกษุณีเข้าถวายความเคารพ

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- สถาบันการศึกษาห้ามบุคลากรแต่งกายตามเพศสภาพ
- สถานศึกษาไม่รับสมัครกลุ่มผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศกำเนิดเข้าศึกษา
- ผู้เล่นเฟซบุ๊กโพสต์ดูหมิ่นพนักงานสอบสวนหญิงทางเฟซบุ๊ก
- หน่วยงานรัฐไม่ออกหนังสือรับรองการต่อวีซ่าให้ภิกษุณีชาวต่างประเทศ
- สำนักข่าวเสนอข่าวดูหมิ่นผู้แสดงออกแตกต่างจากเพศกำเนิด
- หน่วยงานของรัฐไม่ออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้รูปถ่ายตามเพศสภาพ
- แบบเรียนสุขศึกษาระดับมัธยมเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผู้มีเพศสภาพแตกต่างจากเพศกำเนิด
- ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานรัฐมีวาจาดูหมิ่นและการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ
- หน่วยงานของรัฐไม่รับคำร้องขอจดทะเบียนสมรส (แบบคร.1) ของคู่รักเพศเดียวกัน (มีผู้ร้อง 2 คน)
- หน่วยงานภาครัฐไม่ให้ใช้คำนำหน้านามในบัตรประจำตัวประชาชนตรงกับเพศสภาพ
- สถาบันการศึกษาปฏิเสธไม่รับเข้าทำงาน
- สถาบันการศึกษาประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับต่ำ อันเนื่องมาจากการแต่งกายตามเพศสภาพ
- เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานไม่เหมาะสมในการเข้าตรวจค้นเคหสถาน
- หน่วยงานรัฐปฏิเสธการรับบริจาคโลหิต

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- หน่วยงานรัฐปฏิบัติเสรีการยื่นความประสงค์ขอออกหนังสือเดินทางและวีซ่า
- สถาบันการศึกษาให้ใช้ใบรับรองแพทย์ประกอบการยื่นคำร้องขอแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศสภาพ
- หน่วยงานรัฐจำกัดสิทธิการใช้รูปถ่ายตามเพศสภาพในใบประกอบวิชาชีพครู และบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่รัฐ

ทั้งนี้ ประเด็นที่ร้องมากที่สุด ได้แก่ สถาบันการศึกษาห้ามแต่งกายและไว้ทรงผมตามเพศสภาพในการเข้าเรียน การสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน และแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร รวมทั้งไม่ให้ใช้รูปถ่ายชุดครุยวิทยฐานะในเอกสารรับรองการศึกษาหรือเอกสารขอจบการศึกษา ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขให้ใช้ใบรับรองแพทย์ประกอบการยื่นร้องขอแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศสภาพ รวมจำนวน 20 เรื่อง หรือร้อยละ 33.33 ของคำร้องทั้งหมด

## ภาคผนวก 4

(ได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลชุดนี้ทั้งหมดจาก กรมกิจการสตรีฯ

กองส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ กลุ่มงานวิจัยวิจัยการเลือกปฏิบัติ)

### สรุปผลการติดตามการดำเนินงานตามประกาศเจตนารมณ์ “การส่งเสริมความเสมอภาคและจัดการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” ครั้งที่ 1 และ 2

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โดย กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อคุ้มครองและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ : การประกาศเจตนารมณ์ “การส่งเสริมความเสมอภาคและจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563 ณ ห้องปรีณซ์บอลรูม 2 – 3 ชั้น 11 โรงแรมปรีณซ์ พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร ซึ่งพิธีลงนามประกาศเจตนารมณ์ฯ ดังกล่าว มีหน่วยงาน ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 4 แห่ง สถาบันการศึกษา จำนวน 5 แห่ง และ ภาคเอกชน จำนวน 15 แห่ง รวมจำนวน 24 แห่ง

และในครั้งที่ 2 ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมความเสมอภาค และจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ : การประกาศเจตนารมณ์ “การส่งเสริมความเสมอภาคและจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2563 ณ ห้องประชุม ชั้น 2 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรุงเทพมหานคร ซึ่งพิธีลงนามประกาศเจตนารมณ์ฯ ดังกล่าว มีหน่วยงาน ภาครัฐและ ภาคเอกชน โดยภาครัฐวิสาหกิจ จำนวน 19 แห่ง และภาคเอกชน จำนวน 20 แห่ง รวมจำนวน 39 แห่ง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

โดยทั้ง 2 ครั้งนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ในการส่งเสริมความเสมอภาคและจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศเพื่อรณรงค์ปรับทัศนคติและสร้างการยอมรับของสังคมในเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศทั้งยังร่วมลงนามประกาศเจตนารมณ์ฯ เพื่อดำเนินการตามแนวปฏิบัติด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศใน 6 ด้าน ดังนี้

(1) การแต่งกาย ให้บุคลากร/นักศึกษา สามารถแต่งกายตามอัตลักษณ์ทางเพศสภาพ หรือเพศภาวะของบุคคล ตามข้อบังคับของหน่วยงาน หรือสถาบันการศึกษา

(2) การจัดพื้นที่ที่เหมาะสม จัดพื้นที่ที่เหมาะสมกับจำนวนของบุคคล ข้อจำกัดของบุคคล และอัตลักษณ์ทางเพศสภาพหรือเพศภาวะของบุคคล

(3) การประกาศรับสมัครงานและกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครงาน มีการระบุคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษา หรือความสามารถที่สอดคล้องกับลักษณะงาน ไม่ระบุเพศโดยกำเนิด หรือเพศสภาพ/เพศภาวะ

(4) การใช้ถ้อยคำ ภาษาและกิริยาท่าทาง และเอกสารต่าง ๆ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากร เกี่ยวกับคำศัพท์ที่เหมาะสมในการใช้เรียกอัตลักษณ์ทางเพศสภาพหรือเพศภาวะของบุคคล เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตีตรา เสียดสี หรือลดทอนคุณค่าของบุคคลทุกเพศ รวมถึงเป็นการแสดงถึงอคติทางเพศที่ไม่เคารพในสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

(5) การสรรหาคณะกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในหน่วยงาน ส่งเสริมให้มีการสรรหาบุคคลทั้งเพศชาย เพศหญิง หรือผู้แสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด เข้าร่วมเป็นกรรมการในทุกระดับ เพื่อพัฒนาสังคมไทยไปสู่สังคมเสมอภาคอย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

(6) การป้องกันและแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ  
ในการทำงาน เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรม  
การล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ และจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกัน  
และแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดในการทำงาน

### หน่วยงานที่ร่วมลงนามประกาศเจตนารมณ์ฯ

จำนวน 24 หน่วยงาน เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563

ประกอบด้วย

ภาครัฐ/และรัฐวิสาหกิจ	สถาบันการศึกษา	ภาคเอกชน
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์</li> <li>2. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์</li> <li>3. บจก. รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท.</li> <li>4. บจก. ปตท. จำกัด (มหาชน)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</li> <li>2. มหาวิทยาลัยนเรศวร</li> <li>3. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่</li> <li>4. มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง</li> <li>5. มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. บจก. ปูนซิเมนต์ไทย (มหาชน)</li> <li>2. บจก. สหพัฒนพิบูล (มหาชน)</li> <li>3. บจก. เสนาดีเวลลอปเม้นท์ (มหาชน)</li> <li>4. บจก. แอมباسเดอร์ เวลด์</li> <li>5. กลุ่มเซ็นทรัล</li> <li>6. บจก. เครือเจริญโภคภัณฑ์</li> <li>7. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM BANK)</li> <li>8. กรุงศรี คอนซูมเมอร์</li> <li>9. กลุ่มเครือข่ายธุรกิจ SME รุ่นใหม่</li> <li>10. บจก. อีทีเคโก้ เพชรบุรีตัดใหม่</li> <li>11. บจก. ศรีเอท อินเทลลิเจนซ์</li> <li>12. บจก. สยามพลัสโคโคเนทออยล์</li> <li>13. บจก. เคเจ อินเทอร์เน็ตเซ็นแนล</li> <li>14. บจก. ไบรท์ แอนด์ โซน (วีวาคลินิก)</li> <li>15. บจก. พีบี. สมาร์ทฟาร์เมอร์ (มหาชน)</li> </ol>
จำนวน 4 แห่ง	จำนวน 5 แห่ง	จำนวน 15 แห่ง



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่ 24 หน่วยงานได้ร่วมลงนามประกาศเจตนารมณ์ฯ แล้ว ได้มีการดำเนินงานหรือจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนงานตามประกาศเจตนารมณ์ฯ ในประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือทั้ง 6 ประเด็น ตามประกาศเจตนารมณ์ฯ และได้รายงานผลการดำเนินงานให้กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้รับทราบ โดยมีหน่วยงานที่ได้รายงานผลการดำเนินงานตามประกาศเจตนารมณ์ฯ แล้วจำนวน 17 หน่วยงาน โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินการในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง หรือ ครบทั้ง 6 ด้าน ดังนี้

1. หน่วยงานที่ดำเนินการครบทั้ง 6 ด้าน จำนวน 13 หน่วยงาน
2. หน่วยงานที่ดำเนินการใน 4 ด้าน จำนวน 2 หน่วยงาน
3. หน่วยงานที่ดำเนินการใน 3 ด้าน จำนวน 1 หน่วยงาน
4. หน่วยงานที่ดำเนินการใน 2 ด้าน จำนวน 1 หน่วยงาน

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่	หน่วยงาน	ด้าน						รวม
		1	2	3	4	5	6	
1	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
2	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
3	บริษัท ทรูไฟฟ้า ร.พ.ท. จำกัด	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	3
4	บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
5	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
6	มหาวิทยาลัยนเรศวร	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
7	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
8	มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
9	มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี	อยู่ในระหว่างรอการรายงานผลการดำเนินงาน						
10	บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
11	บริษัท สหพัฒนพิบูล จำกัด (มหาชน)	อยู่ในระหว่างรอการรายงานผลการดำเนินงาน						
12	บริษัท เสนาดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
13	บริษัท แอมบาสเตอร์ วิลด์ จำกัด	อยู่ในระหว่างรอการรายงานผลการดำเนินงาน						
14	กลุ่มเซ็นทรัล	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
15	บริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่	หน่วยงาน	ด้าน						รวม
		1	2	3	4	5	6	
16	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM BANK)			□	□	□	□	4
17	กรุงศรี คอนซูมเมอร์	□	□	□	□			4
18	กลุ่มเครือข่ายนักธุรกิจเอสเอ็มอีรุ่นใหม่	อยู่ในระหว่างรอการรายงานผลการดำเนินงาน						
19	บริษัท อีดีเค้ เพชรบุรีตัดใหม่ จำกัด	□	□	□	□	□	□	6
20	บริษัท ครีเอท อินเทลลิเจนซ์ จำกัด	□	□	□	□	□	□	6
21	บริษัท สยามพอสโตโคไซน์ทออยล์ จำกัด	□	□	□	□	□	□	6
22	บริษัท เคเจ อินเทอร์เน็ตเซ็นแนล จำกัด	อยู่ในระหว่างรอการรายงานผลการดำเนินงาน						
23	บริษัท ไบรท์ แอนด์ ไซน์ จำกัด (ข้าวคณิก)	อยู่ในระหว่างรอการรายงานผลการดำเนินงาน						
24	บริษัท พีบี. สมารท์ฟาร์มเมอร์ จำกัด (มหาชน) และ บริษัท บีพี. สมารท์เอ็นเนอวีย์ จำกัด	อยู่ในระหว่างรอการรายงานผลการดำเนินงาน						
รวมจำนวนหน่วยงานที่ดำเนินงานในแต่ละด้าน		15	14	16	15	15	16	

ข้อมูล ณ วันที่ 3 กรกฎาคม 2563

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

## หน่วยงานที่ร่วมลงนามประกาศเจตนารมณ์ฯ จำนวน 39 หน่วยงาน วันจันทร์ที่ 20 กรกฎาคม 2563

ประกอบด้วย

ภาครัฐวิสาหกิจ	ภาคเอกชน
1. พรรคประชาธิปัตย์	1. หอการค้าไทย
2. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	2. “สหพันธ์สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์”
3. สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม	3. บริษัท จี-เทคคูโตะ ฮิสเทิร์น จำกัด
4. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	4. บริษัท เจเอสแอล โกลบอล มีเดีย จำกัด
5. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	5. บริษัท ซังโกะไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ แมนูแฟคเจอร์ จำกัด
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	6. บริษัท ทาเคเบะ (ไทยแลนด์) จำกัด
7. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	7. เทสโก้ โลตัส
8. กระทรวงพลังงาน	8. บริษัท ไทยเรยอน จำกัด (มหาชน)
9. กระทรวงพาณิชย์	9. บริษัท ไทยอินเตอร์เนชั่นแนลโตเมคกิ้ง จำกัด
10. กระทรวงมหาดไทย	10. บริษัท น้ำตาลและอ้อยตะวันออก จำกัด (มหาชน)
11. กระทรวงแรงงาน	11. บริษัท เรือด่วนเจ้าพระยา จำกัด
12. กระทรวงวัฒนธรรม	12. บริษัท เอส เอส แอล แมนูแฟคเจอร์ (ประเทศไทย) จำกัด
13. กระทรวงศึกษาธิการ	13. บริษัท เอส แอนด์ พี ซินดิเคท จำกัด (มหาชน)
14. กระทรวงสาธารณสุข	14. มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
15. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	15. สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย - กรุงเทพฯ ในพระบรมราชินูปถัมภ์
16. สถาบันพระปกเกล้า	16. สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย จังหวัดขอนแก่น
17. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	17. สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย จังหวัดนครปฐม
18. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	18. สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย - ปทุมธานี
19. การเคหะแห่งชาติ	19. สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพ จังหวัดพิษณุโลก
	20. สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย - สงขลา ในพระบรมราชินูปถัมภ์
จำนวน 19 แห่ง	จำนวน 20 แห่ง

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

หลังจากที่ 39 หน่วยงาน ได้ร่วมลงนามประกาศเจตนารมณ์ฯ แล้ว ได้มีการดำเนินงานหรือจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนงาน ตามประกาศเจตนารมณ์ฯ ในประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือทั้ง 6 ประเด็น ตามประกาศเจตนารมณ์ฯ และได้รายงานผลการดำเนินงานให้กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้รับทราบ โดยมีหน่วยงานที่ได้รายงาน ผลการดำเนินงานตามประกาศเจตนารมณ์ฯ แล้วจำนวน 39 หน่วยงาน โดยมี หน่วยงานที่ดำเนินการในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง หรือ ครบทั้ง 6 ด้าน ดังนี้

1. หน่วยงานที่ดำเนินการครบทั้ง 6 ด้าน จำนวน 28 หน่วยงาน
2. หน่วยงานที่ดำเนินการใน 5 ด้าน จำนวน 8 หน่วยงาน
3. หน่วยงานที่ดำเนินการใน 4 ด้าน จำนวน 1 หน่วยงาน
4. หน่วยงานที่ดำเนินการใน 3 ด้าน จำนวน 1 หน่วยงาน
5. หน่วยงานที่ดำเนินการใน 1 ด้าน จำนวน 1 หน่วยงาน

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่	หน่วยงาน	มาตรการ						รวม
		1	2	3	4	5	6	
1	พรรคประชาธิปัตย์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
2	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
3	สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
4	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
5	กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
6	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
7	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
8	กระทรวงพลังงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
9	กระทรวงพาณิชย์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
10	กระทรวงมหาดไทย	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
11	กระทรวงแรงงาน	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
12	กระทรวงวัฒนธรรม	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
13	กระทรวงศึกษาธิการ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
14	กระทรวงสาธารณสุข						<input type="checkbox"/>	1
15	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ							

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่	หน่วยงาน	มาตรการ						รวม
		1	2	3	4	5	6	
16	สถาบันพระปกเกล้า		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		3
17	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
18	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
19	การเคหะแห่งชาติ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
20	หอการค้าไทย	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
21	สหพันธ์สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
22	บริษัท จี-เทคโคโตะ อีสเทิร์น จำกัด	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
23	บริษัท เจเอสแอล โกลบอล มีเดีย จำกัด	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
24	บริษัท ซังโกะไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์ แมนูแฟคเจอร์ริง จำกัด	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
25	บริษัท ทาคะปะ (ไทยแลนด์) จำกัด	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
26	เอสโก โลตัส	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
27	บริษัท ไทยเรยอน จำกัด (มหาชน)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
28	บริษัท ไทยอินเตอร์เนชันแนลเดเมคัง จำกัด	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
29	บริษัท นวัตกรรมและอสังหาริมทรัพย์ จำกัด (มหาชน)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ที่	หน่วยงาน	มาตรฐานการ								
		1	2	3	4	5	6	อื่นๆ	รวม	
30	บริษัท เรือด่วนเจ้าพระยา จำกัด	0	0	0	0	0	0	0	0	6
31	บริษัท เอส เอส แมนแพคเดอริง (ประเทศไทย) จำกัด	0	0	0	0	0	0	0	0	6
32	บริษัท เอส แอนด์ พี ซินดิเคท จำกัด (มหาชน)	0	0	0	0	0	0	0	0	6
33	มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย	0	0	0	0	0	0	0	0	6
34	สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย - กรุงเทพฯ ในพระบรมราชูปถัมภ์	0	0	0	0	0	0	0	0	6
35	สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย จังหวัดขอนแก่น	0	0	0	0	0	0	0	0	6
36	สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย จังหวัดนครปฐม	0	0	0	0	0	0	0	0	6
37	สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย - ปทุมธานี	0	0	0	0	0	0	0	0	6
38	สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพ จังหวัดพิษณุโลก	0	0	0	0	0	0	0	0	6
39	สมาคมสตรีนักธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย - สงขลา ในพระบรมราชูปถัมภ์	0	0	0	0	0	0	0	0	6
	<b>รวม</b>	<b>33</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>216</b>

ข้อมูล ณ วันที่ 20 กรกฎาคม 2563

หมายเหตุ : อื่น ๆ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในภายหลัง



**ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน  
ตามประกาศเจตนารมณ์  
“การส่งเสริมความเสมอภาคและจัดการเลือกปฏิบัติ  
โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ”**

จากรายงานผลฯ พบว่าการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ มีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

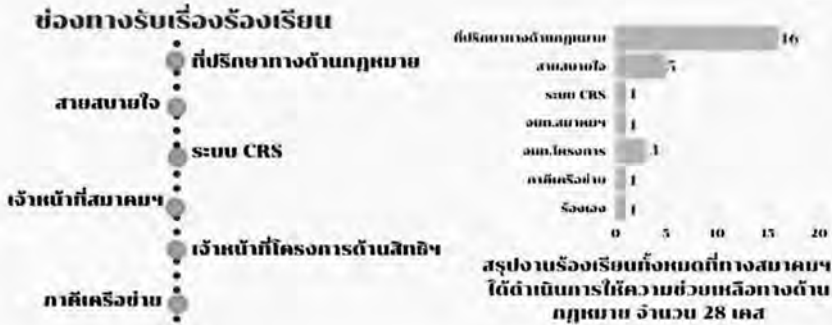
1. สถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ โควิด-19 จึงทำให้หน่วยงานได้รับผลกระทบ ต้องหยุดการดำเนินธุรกิจชั่วคราว หรือทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ตามมาตรการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสฯ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามประกาศเจตนารมณ์ฯ ได้อย่างเต็มที่
2. ลักษณะทางกายภาพและงบประมาณของหน่วยงานไม่เอื้ออำนวย เช่น โครงสร้างอาคารที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงพื้นที่ให้เหมาะสม ระเบียบพัสดุ งบประมาณที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุน เป็นต้น
3. ระบบอุปกรณ์/Software (AI) ของหน่วยงานยังไม่สมบูรณ์ไม่รองรับ เช่น โปรแกรมอ่านภาพถ่ายติดบัตรยังไม่ได้มีการพัฒนาให้รองรับการดำเนินงานตามประกาศของมหาวิทยาลัยได้ทัน
4. ด้วยกฎระเบียบของการแต่งกายของหน่วยงานนั้น ๆ จึงไม่สามารถแต่งกายตามอัตลักษณ์ทางเพศสภาพหรือเพศสภาวะบุคคล



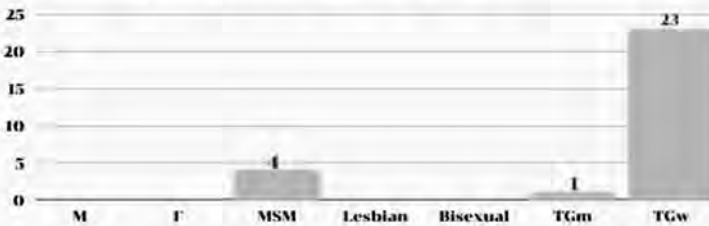
พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประจำปี พ.ศ. 2563

## การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย



จำนวนคดีทั้งหมดของทางสมาคมฟ้าสีแห่ง ประเทศไทยให้ความช่วยเหลือ



## สาเหตุการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ

1. ตรวจหา HIV ในการสมัครงาน จำนวน 2 คดี
2. ข้าราชการครู (ผู้หญิงข้ามเพศ) ปฏิบัติและแต่งกายตามเพศโดยกำเนิดในการสอนและเลิกจ้าง จำนวน 1 คดี
3. ปฏิเสธไม่รับบริจาคโลหิตจากผู้ใช้เข็มฉีดยาเพศ จำนวน 1 คดี
4. การแต่งกายตามเพศสภาพในพิธีการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร จำนวน 16 คดี
5. ให้ความปรึกษาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าคอตแปลงเพศและสิทธิการรักษานาฬิกาข้อมือ จำนวน 3 คดี
6. ถูกพนักงานคอลล์เซนเตอร์ธนาคารปฏิเสธให้บริการเนื่องจากเป็นผู้หญิงข้ามเพศ จำนวน 1 คดี
7. ถูกเลิกจ้างงานเนื่องจากเป็นผู้มีเชื้อ HIV จำนวน 1 คดี
8. ถูกเลิกจ้างเนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ จำนวน 1 คดี
9. ปฏิเสธไม่ออกบัตรข้าราชการเนื่องจากเป็นผู้หญิงข้ามเพศ จำนวน 1 คดี
10. ปฏิเสธไม่รับเข้าทำงานเนื่องจากเป็นผู้หญิงข้ามเพศ จำนวน 1 คดี

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ข้อเสนอของสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย เพื่อการแก้ไขแบบฟอร์มการรับบริจาคโลหิตโดยสภาอากาศไทย ซึ่งเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากปัญหาที่สภาอากาศไทยปฏิเสธไม่รับการบริจาคโลหิตจากผู้มีความหลากหลายทางเพศ จนมีการยื่นคำร้องว่าเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศต่อคณะกรรมการ วลพ. เมื่อปี พ.ศ. 2563 และปัจจุบันคำร้องดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา



สมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย  
RAINBOW SKY ASSOCIATION OF THAILAND



## วันบริจาคโลหิตสากล 2564

ศูนย์บริการโลหิตแห่งชาติ สภากาชาดไทย แก้ไขครั้งที่ 11/0561	ศูนย์บริการโลหิตแห่งชาติ สภากาชาดไทย แก้ไขครั้งที่ 12/1263	ข้อเสนอของสมาคมฟ้าสีรุ้งฯ 14 มิถุนายน 2564
<p><b>คำทวนสำหรับผู้บริจาคสุภาพบุรุษ</b></p> <p><b>##ลดสภาพสิทธิ์</b></p> <p>5. ท่านมีเพศสัมพันธ์กับผู้อื่นที่ไม่ใช่คู่แต่งงาน</p> <p>6. ท่านมีเพศสัมพันธ์กับเพศเดียวกัน (ตอบเฉพาะเพศชาย)</p> <p>7. คู่แต่งงานมีเพศสัมพันธ์กับผู้อื่น</p> <p>8. คู่แต่งงานมีเพศสัมพันธ์กับเพศเดียวกัน (ตอบเฉพาะเพศหญิงที่มีคู่เป็นชาย)</p>	<p><b>ประวัติด้านเพศสัมพันธ์</b></p> <p>13. สำหรับเพศชาย : ท่านเคยมีเพศสัมพันธ์กับชาย</p> <p>14. ท่านหรือคู่แต่งงานมีพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศ : มีเพศสัมพันธ์กับผู้ที่ไม่ใช่คู่แต่งงาน / ผู้ขายบริการ / ผู้เสพยาเสพติด / ผู้ที่อาจติดเชื้อเอชไอวีหรือโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์อื่น</p> <p>15. ท่านเคยใช้ยาหรือป้องกันโรคเอชไอวี</p>	<p><b>ประวัติการมีเพศสัมพันธ์</b></p> <p><b>ในระยะเวลา 3 เดือนที่ผ่านมาท่านและคู่แต่งงานมีพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศหรือไม่</b></p> <p>1. มีเพศสัมพันธ์ทางวารหนัก</p> <p>2. มีเพศสัมพันธ์โดยไม่ป้องกัน ไม่ได้ใช้ถุงยางอนามัย และหรือสารหล่อลื่น</p> <p>3. มีเพศสัมพันธ์โดยการเปลี่ยนคู่นอนบ่อย</p> <p><b>** เสนอให้เกิดการรื้อฟื้นกับระหว่างศูนย์บริการโลหิตแห่งชาติ สภากาชาดไทย และภาคีเครือข่ายที่ดำเนินงานประเด็นการป้องกันเอชไอวี/เอชอีบีในประเทศไทย เมื่อมีคู่แต่งงานบ่อยก่อนการสมัครบริจาคโลหิต **</b></p>




#PRIDEWANTH2021 #WeAreLGBTandProudofIt2021 #50ปีฟ้าสีรุ้งไทย2564 #สมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย





“ประเทศไทยมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติ  
ที่มีลักษณะไม่เสมอภาคระหว่างเพศชายกับเพศหญิงอยู่กว่า 40 ฉบับ  
ตั้งนั้นการบัญญัติ พ.ร.บ.ความเท่าเทียมฯ ในปี พ.ศ. 2558  
เพื่อสร้างกลไกภาครัฐให้สามารถเข้ามาจัดการปัญหาเหล่านี้  
ซึ่งหมายรวมถึงการแก้ไขกฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม  
หลักความเสมอภาคมากขึ้นจึงนับเป็นเรื่องจำเป็นและสอดคล้อง  
กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นอย่างมาก”



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ร่างการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77 โทรสาร 0-2143-8175  
[www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ

ISBN : 978-616-476-231-2



9 786164 762312

ราคา 460 บาท