



ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
เรื่อง ชื่อผลงานและเค้าโครงผลงานของผู้เข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

ด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประเมินข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๑/ว ๑๔๑๒ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๒ กำหนดให้ประกาศชื่อผลงานและเค้าโครงผลงานของผู้เข้ารับการประเมิน เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ และกำหนดเวลาเพื่อเปิดโอกาสให้มีการทักท้วงได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงขอประกาศชื่อผลงานและเค้าโครงผลงานของนางสาวประทุมพร ชัยรัตน์ นิตกรปฏิบัติการ กลุ่มงานเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย ตำแหน่งเลขที่ ๑๕๕ (ขณะส่งแบบประเมินดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ กลุ่มงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ๖ สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตำแหน่งเลขที่ ๘๔) ผู้เข้ารับการประเมิน เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิตกรชำนาญการ สังกัดและตำแหน่งเลขที่เดิม ประกอบด้วย

๑. ผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ

เรื่อง การจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการจัดให้มีห้องน้ำสาธารณะสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ

๒. ผลงานที่เป็นข้อเสนอแนวคิดในการปรับปรุงหรือพัฒนางาน

เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิเชิงบวก (Positive Rights) รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้ายประกาศนี้

ทั้งนี้ หากมีผู้ประสงค์ทักท้วงให้ดำเนินการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ หากครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ไม่มีผู้ใดทักท้วง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

(นายพิทักษ์พล บุญยมาติก)

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เค้าโครงผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ

ตำแหน่งประเภทวิชาการ

เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการ

ชื่อผู้ขอรับการประเมิน นางสาวประชุมพร ชัยรัตน์

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นักวิชาการสิทธิมนุษยชน ระดับ ปฏิบัติการ

๑. ชื่อผลงาน การจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการจัดให้มีห้องน้ำสาธารณะสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ

ระยะเวลาดำเนินการ ระหว่างเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔ - เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

๒. บทนำ สภาพปัญหา หรือความสำคัญของเรื่อง

สิทธิของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญ และเป็นประเด็นความเคลื่อนไหวของสังคมไทยในขณะนี้ ดังเห็นจากความเคลื่อนไหวของสังคมเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิให้แก่คนที่มีความหลากหลายทางเพศในด้านต่าง ๆ เช่น การเรียกร้องให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔๘ เพื่อเปิดโอกาสให้คู่สมรสเพศเดียวกันสามารถจดทะเบียนสมรส ได้ถูกกฎหมายตามกฎหมายไทย อันนำไปสู่การที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการ (ร่าง) พระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ... เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ และการยื่นแก้ไขร่างพระราชบัญญัติค่าน้ำหน้าชื่อ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าเกี่ยวกับการรับรองความเสมอภาคทางเพศของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในช่วงตลอดหลายปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศยังไม่ได้ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่ได้รับการรับรองตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กฎหมายไทย หรือหลักสิทธิมนุษยชนสากลอย่างเต็มที่ ดังเห็นได้จากกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ รวมถึงกรณีที่รัฐไม่อาจจัดสวัสดิการให้แก่บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศได้ใช้ อันรวมถึงห้องน้ำ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตสำหรับทุกคน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับคำร้องเกี่ยวกับการร้องเรียนกรณีหน่วยงานของรัฐไม่จัดสวัสดิการห้องน้ำให้แก่บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศครั้งแรก ในช่วงปี ๒๕๖๓ จำนวน ๒ คำร้อง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๘๓ - ๘๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๔ เนื่องจากทางหน่วยงานผู้ถูกร้องตามคำร้องได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงห้องน้ำบางส่วนของสถานที่ให้เป็นห้องน้ำสำหรับคนที่มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งถือเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม อันเป็นเหตุให้มีมติยุติเรื่องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๙ (๕) อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕ ผู้ร้องตามคำร้องทั้งสอง ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นดังกล่าวรวมจำนวน ๓๖ คำร้อง ในประเด็นสถานที่ราชการและสถานที่ของหน่วยงานเอกชนไม่จัดสวัสดิการห้องน้ำให้แก่บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ทำให้เห็นว่าปัญหาตามคำร้องมีลักษณะเป็นปัญหาเชิงระบบ ซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมทางเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมถึงหลักสิทธิมนุษยชนสากลมากน้อยเพียงใด อันจะนำไปสู่การออกข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่จำเป็น เพื่อยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ

เมื่อพิจารณาถึงกรอบการคุ้มครองของหลักสิทธิมนุษยชนสากล จะพบว่าจนถึงปัจจุบันยังไม่มีพันธกรณีระหว่างประเทศใดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศโดยตรง หากมีหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานในการรับรองสิทธิของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ อันได้แก่หลักการพื้นฐานในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ที่รับรองในเสรีภาพในการแสดงออกและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในการรับประกันซึ่งสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่พอเพียง และต้องมีหน้าที่จัดหาทรัพยากรเหล่านั้นภายใต้หลักการของการมีอยู่ซึ่งทรัพยากรอันจำกัด ที่อาจต้องกำหนดนโยบายการพัฒนาในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (Progressive Realization) และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women : CEDAW) ที่นำหลักการพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศมาประยุกต์ใช้ รวมถึงหน้าที่และนโยบายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยวิธีการที่เหมาะสมทุกประการและโดยไม่ชักช้า นอกจากนี้ ยังได้มีแนวปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อันได้แก่หลักการยอร์กยาคาร์ตา (The Yogyakarta Principles) ที่เป็นแนวปฏิบัติในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ เพื่อรับประกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ก้าวหน้าไปสู่ความเสมอภาคและเคารพสิทธิทางเพศ ขณะที่กฎหมายไทย ได้นิยามกว้าง ๆ เกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมทางเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับประเด็นห้องน้ำ ที่มีความเกี่ยวเนื่องต่อความรู้สึกปลอดภัย การเคารพความเป็นอยู่ส่วนตัว รวมถึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และเป็นสิ่งที่รัฐพึงต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างแท้จริง

ประเด็นของคำร้องดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เห็นควรให้มีการจัดทำรายงานข้อเสนอแนะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และได้

มอบหมายให้กลุ่มงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ๖ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ขอรับการประเมินเป็นหนึ่งในพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบคำร้องดังกล่าว

๓. หลักวิชาการ/แนวความคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

การตรวจสอบและจัดทำรายงานข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการจัดให้มีห้องน้ำสาธารณะสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ผู้ขอรับการประเมินได้ใช้หลักวิชาการแนวความคิด ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๓.๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๓.๔ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

๓.๕ อนุสัญญาว่าด้วยคนพิการ

๓.๖ หลักการยอร์กยาคาร์ตา

๓.๗ หลักการ SOGIESC (SOGIESC Model)

๓.๘ หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights : UNGPs)

๓.๙ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมทางเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๑๐ กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และชรา พ.ศ. ๒๕๔๘

๓.๑๑ กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔

๓.๑๒ กฎกระทรวงฉบับที่ ๓๙ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.๑๓ กฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.๑๔ ความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๔. สรุปสาระสำคัญและขั้นตอนการดำเนินการ

๔.๑ ผู้ขอรับการประเมินในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้เป็นผู้รับผิดชอบคำร้องเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จากนั้นได้ศึกษาความเป็นมา ข้อเท็จจริง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้น พร้อมทั้งกำหนดประเด็นที่จะดำเนินการตรวจสอบและแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง

๔.๒ ผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๔.๒.๑ กำหนดแนวทางการตรวจสอบ กำหนดหน่วยงานที่จะดำเนินการจัดทำหนังสือ สอบถามข้อเท็จจริง และจัดทำแนวทางคำถาม

๔.๒.๒ ค้นคว้าข้อมูลหมายเหตุที่เกี่ยวข้อง หลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พันธกรณี ความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาต่าง ๆ แนวปฏิบัติระหว่างประเทศในประเด็นนี้ และ ข้อมูลหมายเหตุของต่างประเทศ

๔.๒.๓ จัดทำข้อเท็จจริงและคำถามในการประชุมรับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ

๔.๒.๔ ประสานงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อขอเข้ารับฟังแนวคิดเกี่ยวกับการ จัดสร้างห้องน้ำสำหรับคนที่มีความหลากหลายทางเพศ และรับชมห้องน้ำที่เพิ่งได้รับการปรับปรุง เพื่อ ประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะฯ

๔.๓ ประมวลข้อเท็จจริงที่ได้ประกอบกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ พันธกรณีต่าง ๆ ความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา รวมถึงแนวปฏิบัติ ระหว่างประเทศ เพื่อดำเนินการจัดทำรายงานข้อเสนอแนะฯ (กสม. ๓)

๔.๔ จัดทำร่างรายงานข้อเสนอแนะฯ ให้แก่ผู้บังคับบัญชาในขณะนั้น (นางสาวพรนภา มีชนะ ผู้อำนวยการกลุ่มงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ๖) พิจารณาให้ความเห็น ก่อนจะเสนอให้ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นายวสันต์ ภัยหลีกลี้) ซึ่งกำกับดูแลงานด้านสิทธิของคนที่มีความ หลากหลายทางเพศ (ในขณะนั้น) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๔.๕ ดำเนินการปรับแก้ร่างรายงานข้อเสนอแนะฯ ตามความเห็น และได้เสนอร่างรายงาน ข้อเสนอแนะฯ รวมถึงจัดทำสไลด์การนำเสนอ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการ คุ่มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ไปยังผู้ถูกร้อง ทั้งสามสิบหก คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ เพื่อ พิจารณาดำเนินการต่อไป

๔.๖ ดำเนินการจัดทำหนังสือแจ้งผลรายงานข้อเสนอแนะฯ ต่อคณะรัฐมนตรี

๕. ผู้ร่วมดำเนินการ (ถ้ามี)

นางสาวประทุมพร ชัยรัตน์ ผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการตามข้อ ๔.๑ ถึงข้อ ๔.๖ ทุก ขั้นตอนแต่เพียงผู้เดียว

๖. ผลงานในส่วนที่ผู้เสนอเป็นผู้ดำเนินการ/ปฏิบัติ

นางสาวประทุมพร ชัยรัตน์ ผู้ขอรับการประเมินเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำ

รายงานข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการจัดให้มีห้องน้ำสาธารณะสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศนับตั้งแต่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้อง ทั้งในส่วนของ การกำหนดประเด็นและแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริง การแสวงหาข้อเท็จจริงและการศึกษาข้อมูล การประมวลและวิเคราะห์ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบฉบับพนักงานเจ้าหน้าที่และร่างข้อเสนอแนะฯ (กสม.๓) รวมทั้งการนำเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในสัดส่วนร้อยละ ๑๐๐

๗. ผลสำเร็จของงาน (เชิงปริมาณ/คุณภาพ)

ในการตรวจสอบและจัดทำรายงานข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการจัดให้มีห้องน้ำสาธารณะสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่ามีผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ดังนี้

๗.๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีรายงานข้อเสนอแนะ ที่ ๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ โดยได้รับรองสิทธิของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ทั้งในมิติการเคารพสิทธิความเป็นส่วนตัว และการส่งเสริมสิทธิในการที่จะเข้าถึงห้องน้ำตามเจตจำนงและอัตลักษณ์ทางเพศของตน อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ไปยังผู้ถูกร้องทั้งสามสิบหก คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๗.๒ ภายหลังจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีรายงานข้อเสนอแนะและดำเนินการแจ้งผลต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีการออกข่าวเกี่ยวกับรายงานข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อสาธารณะชน ประกอบกับหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานรัฐได้ติดต่อสอบถามผู้ขอรับเข้าประเมินเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ มีหน่วยงานบางส่วนที่ตอบรับข้อเสนอแนะโดยการปรับปรุงห้องน้ำที่มีอยู่เพื่อเป็นห้องน้ำสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ

๗.๓ คณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล)๒๑๓๔๙ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ เวียนให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะ โดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการในภาพรวม เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๘. การนำไปใช้ประโยชน์

๘.๑ การตรวจสอบและจัดทำรายงานข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการจัดให้มีห้องน้ำสาธารณะสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ได้วิเคราะห์ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ทั้งในมิติของการเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของการแสดงออกของแต่ละปัจเจกชน ในบริบทการส่งเสริมความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ และในการดำเนินการส่งเสริม

ในมิติของสิทธิเชิงก้าวหน้า อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการนำไปใช้แถลงข่าวผลงานเด่นประจำสัปดาห์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเผยแพร่ต่อสื่อสาธารณะ

๘.๒ นอกจากนี้ รายงานข้อเสนอแนะ ที่ ๒/๒๕๖๕ ยังได้ถูกนำไปใช้อธิบายผลการดำเนินการ ทั้งด้านการเคารพ ส่งเสริม และเต็มเต็มสิทธิมนุษยชนของคนที่มีความหลากหลายทางเพศ ต่อการหารือระหว่างกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและหน่วยงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อแสดงถึงความคืบหน้าในการดำเนินการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเด็นนี้

๙. ความยุ่งยากในการดำเนินการ/ปัญหา/อุปสรรค

๙.๑ ในขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ประสบความยุ่งยากเนื่องจากผู้ร้องได้ร้องเรียนหน่วยงานจำนวนมาก และดำเนินการร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง ทำให้ต้องมีการสรุปข้อเท็จจริงใหม่เป็นระยะ อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะคำร้องที่มีการร้องเรียนจากบุคคลเดิม ในประเด็นเดิม จึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดประเด็นการตรวจสอบ จนต้องแบ่งหน้าที่บางส่วนให้สมาชิกในกลุ่มงานดำเนินการแทน อาทิ การจัดทำสำเนาหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาศัยจากคำถามที่กำหนดไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแนวทางการตรวจสอบ หรือการช่วยสรุปการชี้แจงข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม

๙.๒ ด้วยแนวคิดเรื่องห้องน้ำของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ถือเป็นประเด็นใหม่ในสังคมทั่วโลก และมีแนวปฏิบัติที่หลากหลาย ทำให้ต้องดำเนินการสืบค้นรูปแบบการจัดทำห้องน้ำที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ อย่างไรก็ดี แต่ละประเทศมีการเรียกห้องน้ำแต่ละประเภทด้วยคำที่ไม่ซ้ำกัน ทำให้มีความยุ่งยากในการสร้างนิยามห้องน้ำรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าใจและเห็นภาพได้ชัดเจน และห้องน้ำแต่ละรูปแบบจะมีการกระทบในมิติด้านสิทธิที่แตกต่างกันออกไป อาทิ การเคารพอัตลักษณ์ของบุคคล การคำนึงถึงความปลอดภัย

๙.๓ นอกจากนี้ ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นตามรายงานข้อเสนอแนะ ทำให้ต้องสืบค้นข้อมูลในหลายมิติ เริ่มจากแนวทางข้อกำหนดการสร้างห้องน้ำในอาคารสาธารณะ อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับข้อบังคับการจัดให้มีห้องน้ำในพื้นที่สาธารณะ และพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อมุ่งคุ้มครองการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนสากลเป็นการเฉพาะ ทำให้ต้องกลับไปพิจารณาจากหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ประกอบกับการสืบค้นความเห็นทั่วไปที่เป็นการอธิบายหลักการแต่ละข้อในพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะ ทำให้ต้องมีกระบวนการค้นคว้าทั้งข้อมูลและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศจำนวนมาก รวมถึงทำให้ได้ทราบว่าปัจจุบันได้มีการประกาศใช้หลักการยอร์กยาร์ดา ๑๐+ มาตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ แล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการแปลเป็นภาษาไทยจนถึงทุกวันนี้

๙.๔ อุปสรรคต่อการวินิจฉัยและจัดทำข้อเสนอแนะ เกิดจากปัญหาความเข้าใจต่อความหลากหลายทางเพศของสังคม ตลอดจนผู้ปฏิบัติงาน หรือตัวคนที่มีความหลากหลายทางเพศ มีความเข้าใจ

ที่อาจไม่ตรงกัน มีการนิยามคำศัพท์ที่แบ่งกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศจำนวนมาก ที่บางคำอาจเป็นการตีตราภาพจำของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศในทางที่ไม่ตรงกับสิ่งที่จริง จนต้องนำหลักการ SOGIESC เพื่อนำมาสร้างความรู้ความเข้าใจต่อมุมมองด้านอัตลักษณ์ทางเพศ การแสดงออกทางเพศ และปัจจัยอื่น ๆ และนำมาดำเนินการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมไปถึงการจัดทำข้อเสนอแนะให้สามารถคำนึงถึงความละเอียดอ่อนและความต้องการของคนทุกกลุ่มได้ โดยด้านแรกที่ต้องดำเนินการให้ลุล่วง คือการนำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาและสมาชิกในกลุ่มงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ๖ ก่อนจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่กำกับดูแลประเด็น และในที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามลำดับ

๙.๕ การจัดทำข้อเสนอแนะ ต้องคำนึงว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการก่อสร้างสถานที่ ที่เป็นกฎหมายเก่า ประกอบกับแนวทางการจัดทำห้องน้ำ จำเป็นต้องใช้งบประมาณ สถานที่ และระยะเวลาในการดำเนินการ ทำให้ต้องแบ่งการดำเนินงานออกเป็นระยะสั้นและระยะยาว โดยระยะสั้น เป็นการมุ่งเน้นการปรับปรุงห้องน้ำเดิมที่มีอยู่เพื่อรองรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศที่ต้องการพื้นที่เฉพาะ แต่ในขณะเดียวกัน ต้องไม่เป็นการตีตราหรือการนำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ขณะที่ในระยะยาว มุ่งเน้นการผลักดันการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการผลักดันกฎระเบียบที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิในประเด็นดังกล่าวอย่างแท้จริง

๙.๖ ปัญหาการหาตัวกลางในการเชื่อมข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานเอกชน เนื่องด้วยคำร้องที่นำมาเป็นฐานในการเขียนรายงานข้อเสนอแนะ มีหน่วยงานเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ต้องหาหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานให้หน่วยงานเอกชนรับทราบข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปดำเนินการให้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์ ที่ท้ายสุดอาจต้องอาศัยกระบวนการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เพื่อผลักดันข้อเสนอแนะดังกล่าวให้บรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

๑๐. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

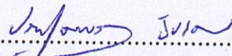
๑๐.๑ ในการดำเนินการตรวจสอบคำร้องที่มีลักษณะเดียวกัน และเข้ามาจำนวนมาก เห็นควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาหยิบยกเป็นการจัดทำข้อเสนอแนะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ตั้งแต่แรก เพื่อลดขั้นตอนความยุ่งยากทับซ้อนในการทำหนังสือสอบถามข้อเท็จจริง รวมถึงลดภาระในการจัดทำหนังสือแจ้งผลรายงานการตรวจสอบและการติดตามผล และเพื่อเป็นการกรองเรื่องร้องเรียนว่าผู้ร้องได้ดำเนินการโดยใช้สิทธิทางสุจริตหรือไม่

๑๐.๒ เห็นควรดำเนินการแปลแนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักการยอร์ก ยาการ์ตา ๑๐+ เป็นภาษาไทย และประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับทราบ รวมถึงดำเนินการแปลความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำสนธิสัญญาต่าง ๆ เป็นภาษาไทย เพื่อส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ได้เข้าใจรอบการวินิจฉัยภายใต้พันธกรณีได้ชัดเจนมากขึ้น

๑๐.๓ ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามข้อเสนอแนะ เห็นสมควรให้ใช้กระบวนการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปกับกระบวนการติดตามผลการตรวจสอบ รวมถึงการจัดทำสื่อความรู้เพื่อให้เข้าใจต่อประเด็นดังกล่าว โดยให้ทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย และทุกสถานะ สามารถเข้าใจได้อย่างทั่วถึง เพื่อลด

การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศสภาพ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจต่อสิทธิของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างชัดเจน และลดปัญหาการตีตราอันเกิดจากความเข้าใจผิดต่ออัตลักษณ์และวิถีทางเพศของแต่ละปัจเจกชน

ขอรับรองว่าข้อมูลเกี่ยวกับผลงานดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

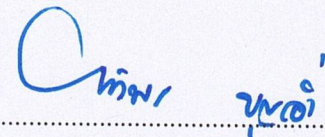
ลงชื่อผู้เสนอผลงาน..... 

(นางสาวประชุมพร ชัยรัตน์)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๕

ได้ตรวจสอบแล้วขอรับรองว่าผลงานดังกล่าวข้างต้นถูกต้องตรงกับความเป็นจริงทุกประการ

ลงชื่อ..... 

(นางสาวกิติพร บุญอ่ำ)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนเชี่ยวชาญ บังคับบัญชาข้าราชการ

ในกลุ่มงานตรวจสอบฯ ๑ รักษาการในตำแหน่ง

ผู้อำนวยการกลุ่มงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ๖

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๕

(ผู้บังคับบัญชาที่ควบคุมดูแลการดำเนินการ)

ลงชื่อ..... 

(นายณนัท คุ่มไพบูลย์)

ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๕

(ผู้อำนวยการสำนักที่ผู้เข้ารับการประเมินสังกัดในปัจจุบัน)

ข้อเสนอแนวความคิด การปรับปรุงหรือพัฒนางาน
ตำแหน่งประเภทวิชาการ
เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการ

ชื่อผู้ขอรับการประเมิน นางสาวประชุมพร ชัยรัตน์

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นักวิชาการสิทธิมนุษยชน ระดับ ปฏิบัติการ

๑. ชื่อผลงาน แนวทางการพัฒนาระบบงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการจัดทำข้อเสนอแนะ
ประเด็นอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิเชิงบวก (Positive Rights)

๒. บทนำ หลักการและเหตุผล และความสำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission of Thailand) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และถือเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามหลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (Principles relating to the status of national institutions) หรือที่เรียกกันย่อๆว่า “หลักการปารีส” (Paris Principles) โดยมีบทบาทพันธกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการจัดทำข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติเช่นว่าได้ทำให้เกิดความลำบากแก่บุคคลที่ส่งเรื่องราวร้องทุกข์ในการใช้สิทธิต่าง ๆ ของตน และได้มีการกำหนดหน้าที่เช่นว่าไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

ในกระบวนการการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะประเด็นที่มีความเกี่ยวเนื่องกับประชากรกลุ่มเฉพาะ หรือสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มักจะมีความเกี่ยวเนื่องกับสิทธิเชิงบวก (Positive Rights) อันเป็นหลักการสำคัญภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๒ หลายครั้ง ผลการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ข้อสรุปว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามที่ได้บัญญัติในกฎหมายภายในประเทศแล้ว แต่ปัจจัยอันนำไปสู่ประเด็นในเรื่องราวเรียนเกิดมาจากกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือแนวปฏิบัติที่บังคับใช้อยู่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีความไม่สอดคล้องต่อพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิทธิในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ หรือการดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวข้องต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของรัฐ อันจำต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักการประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ (Maximum Available Resources) เพื่อมุ่งเน้นความสัมฤทธิ์ผลในการทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ให้บรรลุผล และรวมถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย อันทำให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องต่อสิทธิเชิงบวก ที่รัฐภาคีจำต้องใช้มาตรการทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และต้องพึงส่งเสริมหรือจัดหาให้ได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป

เมื่อพิจารณาถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ข้อ ๒ อันเป็นข้อที่วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิเชิงบวก จะพบว่าในต้วกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๒ จะเขียนอธิบายหลักการไว้เพียงคร่าว ๆ ที่อาจไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจในหลักการเพื่อนำไปใช้ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการบรรลุผลการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจคำอธิบายตามที่ปรากฏในความเห็นทั่วไป ที่ ๓ (General Comment No.3) ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) เพื่อให้ดำเนินการวินิจฉัยประเด็นคำร้องที่มีความเกี่ยวเนื่องต่อสิทธิเชิงบวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ (Maximum Available Resources) และการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Progressive Realization) และนำมาใช้ประกอบการพิจารณาข้อเท็จจริง รวมถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในประเด็นตามคำร้องว่าเพียงพอต่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามเจตจำนงหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการตรวจสอบคำร้องที่มีประเด็นอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิเชิงบวก (Positive Rights) จะไม่ได้มีความมุ่งหมายไปแค่การตัดสินว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่มีลักษณะในการพิจารณาว่าบุคคลถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพที่ตนพึงมีแต่เพียงอย่างเดียว หากเป็นการต้องพิจารณาไปถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติที่บังคับใช้ในประเด็นนั้นว่าสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีหรือไม่ รวมถึงเพียงพอต่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเด็นนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด อันจะส่งผลต่อการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ผู้ขอรับการประเมินจึงเห็นควรเสนอแนวคิดเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิเชิงบวก (Positive Rights) เพื่อให้การดำเนินการตรวจสอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงส่งเสริมประเด็นสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงตามหลักการสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

๓. หลักวิชาการ/แนวความคิด/ยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

การจัดทำแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาระบบงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีการตรวจสอบคำร้องที่มีประเด็นอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิเชิงบวก (Positive Rights) นั้น ผู้ขอรับการประเมินได้ใช้หลักวิชาการ แนวความคิด ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๒ หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริม

สิทธิมนุษยชน (Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions) หรือหลักการปารีส (Paris Principles)

๓.๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๓.๔ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๓.๕ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Right to Development)

๓.๖ หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights : UNGPs)

๓.๗ ความเห็นทั่วไปที่ ๓ ของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๓.๘ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๖๐

๓.๙ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓.๑๐ แผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๕

๓.๑๑ รายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง

๔. บทวิเคราะห์/ข้อเสนอ

บทบาทสำคัญในการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือการดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งคำร้องที่เข้ามาสู่กระบวนการตรวจสอบข้อร้องเรียนประกอบไปด้วยการขอให้ตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการขอให้มีการจัดสวัสดิการอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งบุคคลพึงได้รับ อันได้กรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคี ตลอดจนการขอให้มีการเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหา หรือการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการตรวจสอบกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเชิงบวก อาทิ กรณีการตรวจสอบการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การจัดให้มีสาธารณูปโภคและทางเดินเข้าสู่เคหะสถาน หรือการขอให้มีห้องน้ำสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ มักจะพบข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่ตนมี แต่ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ความต้องการของผู้ร้องได้ หรือไม่ปรากฏกฎหมายที่ให้นำที่อำนาจในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีสิทธิตามปรากฏในคำร้อง อันนำไปสู่การยุติการตรวจสอบเนื่องจากไม่พบเหตุแห่งการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความต้องการในแต่ละคำร้องที่เกิดจากความเดือดร้อนที่บุคคลไม่อาจเข้าถึงสิทธิที่ตนพึงได้รับได้อย่างบริบูรณ์ ตามที่ได้มีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือตามพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็น

รัฐภาคี จะพบว่าหลายปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดจากกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องตามหลักสิทธิมนุษยชน หรือไม่มีความหมายหรือแนวปฏิบัติที่มอบอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเช่นว่านั้น ทำให้ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวคิดในข้อ ๒ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการใด ๆ อันรวมไปถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย หรือการดำเนินการอื่นใดอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้การใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการคุ้มครองตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ได้บัญญัติตามกฎหมายหรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้แล้ว ในการร้องเรียนบางครั้ง มีหน่วยงานเอกชนเป็นผู้ถูกร้อง แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่อาจมีอำนาจหน้าที่สั่งการหน่วยงานเอกชนโดยตรง แต่สามารถจัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานเอกชนเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้ ทั้งนี้ อาศัยกฎหมายที่มีอยู่ประกอบหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางเพื่อกำหนดข้อเสนอแนะให้หน่วยงานเอกชนใช้ดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเด็นตามคำร้องได้

ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการศึกษาหลักเกณฑ์ตามที่ปรากฏในข้อ ๒ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันเป็นใจความสำคัญในการวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเชิงบวก จึงมีความจำเป็นต่อการพัฒนากระบวนการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการจัดทำรายงานข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถดำเนินการตามพันธกิจในหลักการปารีส และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประชาชน รวมถึงช่วยในการจัดทำข้อเสนอแนะที่หน่วยงานสามารถดำเนินงานตามได้ โดยสอดคล้องต่อหลักการตามที่ปรากฏในหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชน หรือพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นภาคีได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๕. แผนงาน/แนวทางการดำเนินการ

จากบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะข้างต้น ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่า ควรจัดทำแนวทางการพัฒนาระบบงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประเด็นอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิเชิงบวก โดยมีแผนงานและแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

๕.๑ ศึกษาและรวบรวมข้อมูล แนวคิด หลักการ ที่เกี่ยวกับสิทธิเชิงบวก โดยเฉพาะประเด็นการดำเนินการภายใต้ข้อ ๒ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๕.๒ ศึกษาและรวบรวมข้อมูล แนวคิด หลักการ ที่เกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างสิทธิเชิงบวก และสิทธิเชิงลบ ในประเด็นหน้าที่ของรัฐภาคีและการคุ้มครองประชาชน

๕.๓ ศึกษาและรวบรวมข้อมูลแนวคิด กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาท หน้าที่ และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อการดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการจัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

๕.๔ ศึกษาและรวบรวมข้อมูลแนวทางการจัดทำรายงานการตรวจสอบและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเชิงบวก ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๕.๕ ศึกษาข้อจำกัดของการดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเชิงบวก

๕.๖ จัดทำแนวทางการดำเนินงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการจัดทำข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับประเด็นสิทธิเชิงบวก

๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด หลักการ และวิธีการดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นสิทธิเชิงบวก ตั้งแต่กระบวนการตรวจสอบ ตลอดจนกระบวนการจัดทำข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง

๖.๒ พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าใจความแตกต่างระหว่างสิทธิเชิงบวกและสิทธิเชิงลบ รวมถึงเข้าใจความแตกต่างต่อกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสิทธิทั้งสองลักษณะได้

๖.๓ พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าใจหลักเกณฑ์และแนวคิดในข้อ ๒ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ต่อการวิเคราะห์การดำเนินงานในฐานะรัฐภาคีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้

๖.๔ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้แนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นสิทธิเชิงบวก ทั้งในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ กระบวนการจัดทำความเห็น และการจัดทำข้อเสนอแนะในประเด็นสิทธิเชิงบวก และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้

๖.๕ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะกรณีเกี่ยวกับสิทธิเชิงบวกได้อย่างเป็นระบบและสามารถบรรลุผลการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

๗.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อการดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นสิทธิเชิงบวก ตลอดจนความสำคัญและข้อจำกัดของการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๗.๒ พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นสิทธิเชิงบวกได้ ตั้งแต่กระบวนการตรวจสอบคำร้อง การวิเคราะห์ประเด็น การจัดทำความเห็น ตลอดจนการ สังคม และวัฒนธรรม ให้ครบถ้วนทุกประเด็นและดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

๗.๓ พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถจัดทำข้อเสนอแนะที่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้ โดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และหน้าที่ของรัฐตามที่ปรากฏในข้อ ๒ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

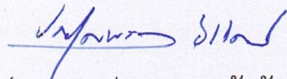
๘. เงื่อนไขความสำเร็จและอื่น ๆ

๘.๑ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดำเนินการจัดแปลความเห็นทั่วไปที่ ๓ ของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเข้าใจและเป็นคู่มือใช้ในการอ้างอิงเพื่อพิจารณาการดำเนินการตามพันธกรณีของรัฐว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอย่างน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ยังมีความเห็นทั่วไปอื่น ๆ ของพันธกรณีระหว่างประเทศที่จำเป็นต่อการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการจัดทำข้อเสนอแนะ ที่เห็นสมควรให้มีการแปลควบคู่เพื่อใช้อ้างอิง และเห็นควรเผยแพร่เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนได้ทำความเข้าใจการดำเนินการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเด็นต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย

๘.๒ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจัดอบรมองค์ความรู้เกี่ยวกับความแตกต่างของการดำเนินการตรวจสอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเชิงบวกและสิทธิเชิงลบ อันส่งผลต่อวิธีการดำเนินการตรวจสอบตลอดจนการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะ

๘.๓ ประเด็นสิทธิเชิงบวกมีพัฒนาการตามสภาพสังคมที่เกี่ยวข้อง ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องควรติดตามความเป็นไป รวมถึงควรมีการแจ้งเวียนความเห็นทั่วไปของสหประชาชาติ หรือปฏิญญาและข้อบังคับใหม่ ๆ ที่ประกาศใช้ ทั้งในระดับภูมิภาค หรือระดับนานาชาติ เพื่อให้การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนต่อไป

ลงชื่อ



ผู้นำเสนอผลงาน

(นางสาวประชุมพร ชัยรัตน์)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๕