



ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
เรื่อง ข้อผลงาน และเค้าโครงผลงานของผู้เข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

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

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงขอประกาศซึ่งผู้เข้ารับการประเมินและเค้าโครงผลงานของนางสาวสุลักษณา สุรัตน์ นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ กลุ่มงานตรวจสอบการลงทะเบียนสิทธิมนุษยชน ๑ สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตำแหน่งเลขที่ ๖๐ ผู้เข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ สังกัดและตำแหน่งเลขที่เดิม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

๑. ผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ

เรื่อง การจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ด้านสิทธิแรงงานอันเกี่ยวเนื่องกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กรณีพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน

๒. ผลงานที่เป็นข้อเสนอแนะคิดในการปรับปรุงหรือพัฒนางาน

เรื่อง แนวทางพัฒนาการตรวจสอบการลงทะเบียนสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติในกรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชน
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้ายประกาศนี้

ทั้งนี้ หากมีผู้ประสงค์ทักษะทั่วไปให้ดำเนินการภายใน ๓๐ วันนับแต่วันประกาศ หากครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ไม่มีผู้ใดทักษะทั่ว สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔

(นายบุญเกื้อ สมนึก)
เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เค้าโครงผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ

ตำแหน่งประเภทวิชาการ

เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการ

ชื่อผู้ขอรับการประเมิน

นางสาวสุลักษณา สุรัมมะ

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง

นักวิชาการสิทธิมนุษยชน

ระดับ ปฏิบัติการ

๑. ชื่อผลงาน การจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ด้านสิทธิแรงงานอันเกี่ยวเนื่องกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กรณีพนักงานจ้างเหมา
บริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน

ระยะเวลาดำเนินการ ระหว่างเดือนธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๒

๒. บทนำ/สภาพปัจจุหาหรือความสำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในการตรวจสอบ
และรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการ
หรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความ
เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง และมีหน้าที่และอำนาจในการ
เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะกรรมการรัฐมนตรี
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้อง
กับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งสองส่วนเป็นบทบาท
ที่สำคัญยิ่งต่อการแก้ไขปัจจุหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเชิงระบบ ซึ่งปัจจุหาการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อ
ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐเป็นปัจจุหาที่มีมาอย่างยาวนานและแก้ไขได้ยาก เกี่ยวพันกับนโยบายตลอดจน
หน่วยงานของรัฐหลายภาคส่วน อีกทั้งมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก กสม. ได้เล็งเห็นปัจจุหาและความ
พยาภัยในการแก้ไขปัจจุหาดังกล่าวโดยมีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและจัดทำข้อเสนอแนะ
เชิงนโยบายนับแต่ กสม. ชุดที่ ๑ และชุดที่ ๒

การจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
กรณีพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน สืบเนื่องมาจาก
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก ซึ่งแม้ว่า กสม. จะได้มีการจัดทำรายงาน
ผลการตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแล้วโดยยุ่งห่วงติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ
เชิงนโยบายจำนวน ๔ คำร้อง และยังมีคำร้องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบอีกจำนวน ๒ คำร้อง
ในประเด็นเดียวกันว่า พนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจาก
หน่วยงาน กล่าวคือ พนักงานจ้างเหมาบริการไม่ได้รับการจัดสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล วันหยุด
วันลาป่วย การขึ้นเงินเดือนและการเลื่อนตำแหน่ง และไม่มีบำเหน็จบำนาญทั้งที่ทำงานเข่นเดียวกับข้าราชการ
และทำงานเกินหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่ปัจจุบันยังไม่มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัจจุหาในกรณีดังกล่าวอย่าง
เป็นรูปธรรม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และได้มอบหมายให้คณะกรรมการด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมา คณะกรรมการด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้สืบสุดวาระลงในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับตามคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ ๒๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ กสม. ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๖/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ จึงมีมติมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๑ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ขอรับการประเมินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบ คำร้องดังกล่าว

๓. หลักวิชาการ/แนวความคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

การจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กรณีพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน ผู้ขอรับการประเมินได้ใช้หลักวิชาการ แนวความคิด ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- ๓.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

๒๕๖๐

- ๓.๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ๓.๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๓
- ๓.๕ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
- ๓.๖ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑
- ๓.๗ คติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)
- ๓.๘ งานที่มีคุณค่า (Decent work) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- ๓.๙ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

๔. สรุปสาระสำคัญและขั้นตอนการดำเนินการ

- ๔.๑ ผู้ขอรับการประเมินในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้เป็นผู้รับผิดชอบคำร้องเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ จากนั้นได้ศึกษาความเป็นมา ข้อเท็จจริง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้น พร้อมทั้งกำหนดประเด็นที่จะดำเนินการตรวจสอบและแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง

๔.๒ ผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๔.๒.๑ รวบรวมและศึกษาเอกสาร หนังสือ คำสั่ง คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น รายงานผลการตรวจสอบการลงทะเบียนนุชชยชน ที่ ๓๖๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง สิทธิแรงงาน กรณีการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมของลูกจ้างชั่วคราว รายงานผลการตรวจสอบการลงทะเบียนนุชชยชน ที่ ๔๓ - ๔๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีพนักงานจ้างเหมาบริการและลูกจ้างชั่วคราวไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน และเอกสารที่ใช้ในการตรวจสอบคำร้องกรณีดังกล่าว ตลอดจนผลการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของรายงานผลการตรวจสอบข้างต้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ เป็นต้น

๔.๒.๒ ดำเนินการประสานเพื่อจัดประชุมรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ยิ่งยุทธ แฉล้มวงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (แรงงาน) ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุชชยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. ๒๕๕๔

๔.๒.๓ ดำเนินการประสานจัดประชุมเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมบัญชีกลาง

๔.๓ ผู้ขอรับการประเมินได้ประมวลข้อเท็จจริงและข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการในข้อ ๔.๒ เพื่อพิจารณาและวิเคราะห์ตามประเด็นการตรวจสอบ ประกอบกับข้อกฎหมายและหลักสิทธิมนุชชยชนที่เกี่ยวข้อง และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบฉบับพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอต่อผู้อำนวยการกลุ่มงานคุ้มครองสิทธิมนุชชยชน ๑ (ปัจจุบันคือกลุ่มงานตรวจสอบการลงทะเบียนนุชชยชน ๑) ก่อนที่จะเสนอกรรมการสิทธิมนุชชยชนแห่งชาติ (นางประกายรัตน์ ตันธีรวงศ์) ซึ่งกำกับดูแลงานด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อพิจารณา โดยได้รับความเห็นชอบ

๔.๔ ผู้ขอรับการประเมินได้จัดทำร่างรายงานผลการตรวจสอบการลงทะเบียนนุชชยชน (กสม. ๒) และเสนอคณะกรรมการด้านการกลั่นกรองรายงานผลการตรวจสอบการลงทะเบียนนุชชยชนและข้อเสนอแนะ เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นต่อร่างรายงานผลการตรวจสอบฯ

๔.๕ ผู้ขอรับการประเมินได้ปรับแก้ร่างรายงานผลการตรวจสอบการลงทะเบียนนุชชยชน (กสม. ๒) ตามที่คณะกรรมการด้านการกลั่นกรองรายงานผลการตรวจสอบการลงทะเบียนนุชชยชนและข้อเสนอแนะได้เสนอให้ปรับแก้และให้ความเห็น จากนั้นได้เสนอร่างรายงานผลการตรวจสอบฯ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุชชยชนแห่งชาติ (กสม.) ในรายประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุชชยชน ครั้งที่ ๑๙/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๒ ซึ่ง กสม. พิจารณาแล้วมีมติให้ปรับแก้รายงาน

๔.๖ ผู้ขอรับการประเมินปรับแก้รายงานจากการรายงานผลการตรวจสอบการลงทะเบียนนุชชยชน (กสม. ๒) เป็นรายงานข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุชชยชน (กสม.๓) ตามมติที่ประชุม และส่งรายงานดังกล่าวเพื่อบรรจุวาระในการประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุชชยชนรวมถัดไป

๕. ผู้ร่วมดำเนินการ (ถ้ามี)

นางสาวสุลักษณา สุรัมมะ ผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการตามข้อ ๔.๑ ถึงข้อ ๔.๖ ทุกขั้นตอนแต่เพียงผู้เดียว

๖. ผลงานในส่วนที่ผู้เสนอเป็นผู้ดำเนินการ/ปฏิบัติ

นางสาวสุลักษณา สุรัมมะ ผู้ขอรับการประเมินเป็นผู้ดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ด้านสิทธิแรงงานอันเกี่ยวนেื่องกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กรณีพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๔ ทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้อง ทั้งในส่วนของการกำหนดประจำเดือนและแนวทางการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง การตรวจสอบหาข้อเท็จจริงและการศึกษาข้อมูล การจัดประชุม การประเมินผลและวิเคราะห์ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบฉบับพนักงานเจ้าหน้าที่และร่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กสม. ๒) การนำเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ และการปรับปรุงแก้ไขรายงานตามความเห็นที่มติที่ประชุมให้เป็นข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (กสม. ๓) ในสัดส่วนร้อยละ ๑๐๐

๗. ผลสำเร็จของงาน (เชิงปริมาณ/คุณภาพ)

ในการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ด้านสิทธิแรงงานอันเกี่ยวนেื่องกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กรณีพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่ามีผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ดังนี้

๗.๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้มีรายงานข้อเสนอแนะที่ ๒/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยมีความเห็นว่า ว่า กรณีการจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการในรูปแบบการจ้างแรงงาน อาจเป็นเหตุให้รัฐโดยส่วนราชการต่าง ๆ มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่ทำงานในลักษณะอย่างเดียวกัน ด้วยเหตุแห่งสถานะของการจ้างแรงงาน งานที่มีคุณค่าเท่ากัน กลับไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มพนักงานจ้างเหมาบริการ สมควรที่จะมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังโดยรัฐ เพื่อเป็นการส่งเสริมผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ ตามแนวโน้มนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๔ และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ซึ่งหมายถึงงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของบุคคลในชีวิตการทำงาน และงานที่มีคุณค่าอย่างเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรองและสนับสนุนการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้แล้ว จึงเห็นสมควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ต่อคณะกรรมการสิทธิมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒

๗.๒ ภัยหลังจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้มีรายงานข้อเสนอแนะ และได้แจ้งผลให้คณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ เพื่อดำเนินการแล้ว เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงาน สรุปผลการพิจารณาต่อข้อเสนอแนะมาตรหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กรณีปัญหา พนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่ สำนักงาน ก.พ. รายงานว่า ได้ประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ก.ท.ร. กรมบัญชีกลาง และสำนักงานประกันสังคม เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ โดยมีการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาตาม ข้อเสนอแนะของ กสม. ออกเป็น ๒ ระยะ ได้แก่ระยะสั้นและระยะยาว

โดยระยะสั้น กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง จะจัดทำหนังสือซักซ้อมเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับส่วนราชการ ให้ดำเนินการจ้างให้ถูกต้องตามประเภทการจ้างงาน หากเป็นการจ้างเหมาบริการ (จ้างทำของ) ต้องไม่ดำเนินการในลักษณะจ้างแรงงาน โดยต้องไม่มีลักษณะควบคุมบังคับบัญชา หรือการลงชื่อปฏิบัติงาน โดยให้พิจารณาตามวัตถุประสงค์การจ้างงานเป็นสำคัญ สำหรับการจ่ายอัตราจ้าง ควรพิจารณา ในอัตราที่เหมาะสมและเป็นธรรม ต้องไม่จ่ายในอัตราที่ต่ำเกินไป โดยคำนึงถึงสภาพการทำงาน ลักษณะงาน อัตราตลาด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้รับจ้าง และเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนระยะยาว นั้น ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงแรงงานและกรมบัญชีกลาง เป็นผู้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับพนักงานจ้างเหมาบริการรายบุคคล โดยสำนักงาน ก.พ. จะเป็นผู้ประสานและสนับสนุนการรวมข้อมูลดังกล่าว เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาทางแก้ไขให้เป็นรูปธรรมต่อไป

๘. การนำไปใช้ประโยชน์

๘.๑ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เผยแพร่รายงานข้อเสนอแนะดังกล่าว ในรูปแบบข่าวประชาสัมพันธ์ ปรากฏตามสื่อมวลชนต่าง ๆ ก่อให้เกิดการรับรู้ในสังคมและได้รับความสนใจ จากหลายภาคส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป

๘.๒ รายงานผลประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี ๒๕๖๒ ได้อ้างอิง รายงานข้อเสนอแนะดังกล่าวในการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งสร้างความรับรู้ในสังคมอย่างกว้างขวางถึงความคืบหน้าเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิที่เกี่ยวกับการทำงาน

๘.๓ รายงานข้อเสนอแนะดังกล่าวได้มีการนำไปเผยแพร่ใน วารสารกฎหมายสิทธิมนุษยชน (Human Rights Law Journal) ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๖๓) ในหัวข้อ ข้อเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่น่าสนใจ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมในทุกภาคส่วน ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนเป็นการทั่วไป

๙. ความยุ่งยากในการดำเนินการ/ปัญหา/อุปสรรค

๙.๑ ปัญหาพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐเป็นปัญหาเชิงระบบ เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารบุคคลภาครัฐและหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก มีผู้ได้รับผลกระทบเป็นวงกว้าง การแก้ไข ดังกล่าวเป็นไปได้ยาก อันเห็นได้จากการที่ กสม. ได้ดำเนินการกรณีดังกล่าวมาตั้งแต่ กสม. ชุดที่ ๑ แต่ก็ยังไม่มี การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดทิศทางและวิธีการในตรวจสอบเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับ

การมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงระบบเป็นขั้นตอนที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจกำหนดแนวทางการตรวจสอบดังกล่าวได้ เช่น การจัดลำดับความสำคัญของกรณีคำร้องการที่ไม่มีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อคำร้องเฉพาะรายกรณีกับคำร้องที่เป็นปัญหาเชิงระบบ

๙.๒ จากจัดทำข้อเสนอแนะในกรณีดังกล่าว เป็นกรณีที่ กสม. พิจารณาเห็นควรให้มีการตรวจสอบ จึงไม่มีคู่กรณีที่ชัดเจน จึงเป็นอุปสรรคในการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายอย่างชัดเจน อีกทั้ง ปัญหานักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ก็มีลักษณะที่แตกต่างกันและผลกระทบที่แตกต่างกันในรายละเอียดด้วย นอกจากนี้ยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ ทำให้เป็นมีความยุ่งยากในการแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ได้รับผลกระทบ

๙.๓ ในขั้นตอนการรวบรวมและศึกษาเอกสาร หนังสือ คำสั่ง คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง มีความยุ่งยากเนื่องจากมีเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก การระบุและสืบค้นเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา วินิจฉัยให้ครบถ้วนนั้นเป็นไปได้ยาก

๙.๔ ในขั้นตอนดำเนินการประสานเพื่อจัดประชุมรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒินั้น เห็นว่า ผู้ที่จะมีความรู้ความเข้าใจในประเด็นพนักงานจ้างเหมาบริการในภาครัฐ นอกจากจะต้องมีความรู้ในประเด็นสิทธิแรงงานแล้วยังต้องมีความรู้ความเข้าใจในประเด็นการบริหารบุคลากรภาครัฐซึ่งมีความแตกต่างจากระบบคุ้มครองแรงงานในภาคเอกชนอย่างมาก การระบุหัวบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในประเด็นเฉพาะดังกล่าว ค่อนข้างมีความยากลำบาก

๑๐. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าจะเบี่ยงบด念กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๓๒ จะได้กำหนดเรื่องการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ และป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ในวงกว้าง กสม. อาจพิจารณานำกระบวนการไต่สวนสาธารณะ การพิจารณาความคำร้อง การจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ การศึกษาวิจัยหรือการอื่นใด มาใช้ประกอบการตรวจสอบในเรื่องที่มีลักษณะ เช่น กรณีที่สาเหตุของปัญหาเกี่ยวข้องกับนโยบาย กฎหมาย กฎ รวมถึงระบบที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติ ที่ผ่านมา ยังไม่มีการนำระบบข้อดังกล่าวมาใช้การตรวจสอบอย่างจริงจัง ทั้งที่ในระยะเวลานับแต่มีการบังคับใช้ระบบการตรวจสอบฯ กสม. จะได้มีรายงานการตรวจสอบและรายงานข้อเสนอแนะต่อปัญหาเชิงระบบ เป็นจำนวนมาก ผู้รับการประเมินเห็นว่าความมีการสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามระบบเบี่ยงข้อดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งแนวทางและวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีลักษณะเป็นปัญหาเชิงระบบ และประโยชน์ในแง่ของครอบระยะเวลาที่อาจกำหนดได้ตามที่ กสม. เห็นสมควร ต่อกรณีปัญหา

ขอรับรองว่าข้อมูลเกี่ยวกับผลงานดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ

ผู้เสนอผลงาน

(นางสาวสุลักษณา สุรัมมะ)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ

วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

ได้ตรวจสอบแล้วขอรับรองว่าผลงานดังกล่าวข้างต้นถูกต้องตรงกับความเป็นจริงทุกประการ

ลงชื่อ

(นางพิมรณ์ ลีลาชัย)

ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

(ผู้บังคับบัญชาที่ควบคุมดูแลการดำเนินการ)

ลงชื่อ

(นางพิมรณ์ ลีลาชัย)

ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

(ผู้อำนวยการสำนัก)

ข้อเสนอแนะความคิด การปรับปรุงหรือพัฒนางาน

ตำแหน่งประเภทวิชาการ

เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการ

ชื่อผู้ขอรับการประเมิน

นางสาวสุลักษณา สุจันนะ

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง

นักวิชาการสิทธิมนุษยชน

ระดับ ปฏิบัติการ

๑. ข้อผลงาน แนวทางพัฒนาการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติในกรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชน

๒. บทนำ/สภาพปัจจุหาหรือความสำคัญของเรื่อง

บุคคลจะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน หรือ หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before the law) นั้น เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตั้งจะเห็นได้จากคำประกาศอิสรภาพสหรัฐอเมริกา (Declaration of Independence) ที่ยืนยันถึงสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ที่ไม่อาจถูกเพิกถอนไปได้ และเน้นย้ำว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาเสมอภาคเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติหลักรับรองหลักความเสมอภาคเอาไว้ในมาตรา ๒๗ ว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” อันเป็นบทบัญญัติสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้มีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญนี้ มิใช่การดำเนินการกับทุกสิ่งทุกอย่างต้องทำเหมือนกันทั้งหมด แต่เป็นไปตามที่ศาสตราจารย์ฮาร์ท (H.L.A. Hart) นักปรัชญากฎหมายสำนักปฏิฐานนิยม กล่าวไว้ว่า “Treat like cases alike and different cases differently” ซึ่งหมายความว่า สิ่งที่เหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน สิ่งที่ต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

หลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัตินั้นก็เป็นหลักการสำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน ในปฏิญญากรุงเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (The Vienna Declaration and Programme of Actions) ที่ได้รับการรับรองในการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ระบุอย่างชัดแจ้งว่า หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งหลักการตั้งกล่าวปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่สำคัญหลายฉบับ อาทิเช่น ปฏิญญาสา葛ร่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) กติการะว่าด้วยประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) กติการะว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of

Persons with Disabilities: CRPD) นอกจากนี้ ยังปรากฏในสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค เช่น อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Convention on Human Rights) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหรัฐอเมริกา (American Convention on Human Rights) และกฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน (African Charter on Human and People's Rights)

หัวใจของหลักความเสมอภาคและการห้ามการเลือกปฏิบัตินั้น คือ สิ่งที่เหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน การปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่เหมือนกันโดยไม่มีเหตุอันสมควรย่อมเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อคิดเห็นที่ว่าไปและคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาและศาลสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคต่าง ๆ ที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่า การพิจารณาเพียงความแตกต่างของการปฏิบัติต่อบุคคลคนนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคที่แท้จริงได้ เพราะหลายกรณี แม้จะมีการปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่ผลลัพธ์ของการปฏิบัตินั้น กลับกีดกันบางคนหรือบางกลุ่มออกไป เช่น รัฐบาลมีนโยบายให้ประชาชนทุกคนเข้ารับการรักษาพยาบาลได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย แต่การกระจายบประมาณและบุคลากรจำกัดอยู่ในเขตเมืองเท่านั้น แม้จะเป็นการปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่กลับเป็นการกีดกันประชาชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล แม้ว่ารัฐบาลจะไม่มีเจตนาดังกล่าวก็ตาม ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติในเชิงผลลัพธ์ (Discriminatory outcome) หรือการเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect discrimination) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่ขัดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชน ดังนั้น หลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติในมิติของกฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้น มีความซับซ้อนและเป็นพลวัตร และมีความแตกต่างบางประการจากหลักความเสมอภาคในมิติของกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายปกรครอง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามหลักการปารีส (Paris Principles) มีบทบาทสำคัญต่อการประกันว่า กฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี และมีการดำเนินการตามกฎหมาย กฎระเบียบและแนวปฏิบัตินั้นอย่างมีประสิทธิผล และการเผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนและความพยายามที่จะจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะทางการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยที่ผ่านมา บทบาทในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีส่วนสำคัญยิ่งในการสร้างหลักประกันดังกล่าว นับตั้งแต่มีการจัดตั้ง กสม. ขึ้นมาครั้งแรกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบัน กสม. ได้มีการตรวจสอบข้อร้องเรียนในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งประเด็นการเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งเพศ ความพิการ สภาพร่างกาย และศาสนา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่า แนวทางในการตรวจสอบและการจัดทำความเห็นเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวที่ผ่านมาบังคับไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีมุมมองหรือวิธีการในการวินิจฉัยประเด็นหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกระบวนการจัดทำความเห็นสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้ขอรับการประเมินจึงขอเสนอแนวคิดเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการวินิจฉัยจัดทำความเห็นของพนักงาน

เจ้าหน้าที่เพื่อพัฒนาการจัดทำการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาค และการห้ามเลือกปฏิบัติ

๓. หลักวิชาการ/แนวความคิด/ยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

การจัดทำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติในการของกฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้น ผู้ขอรับการประเมินได้ใช้หลักวิชาการ แนวความคิด ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

๓.๑ แนวคิด หลักการ ว่าด้วยหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ

๓.๒ รัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศ ว่าด้วยหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ

๓.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๒.๒ ปฏิญญาสาภว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)

๓.๒.๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

๓.๒.๔ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)

๓.๒.๕ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC)

๓.๒.๖ อนุสัญญาว่าด้วยการขัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)

๓.๒.๗ อนุสัญญาว่าด้วยการขัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD)

๓.๒.๘ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD)

๓.๓ แนวคิด หลักการ และกฎหมายเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

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

๓.๓.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

๓.๓.๓ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑

๓.๓.๔ แผนยุทธศาสตร์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ร. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๕

๔. บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

ข้อร้องเรียนในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ เป็นประเด็นที่มีการร้องเรียนเข้ามาอย่าง กสม. อ่อนต่อเนื่อง จากสถิติเรื่องร้องเรียนที่ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในช่วงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึง ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓ มีคำร้องเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลถึง ๑๐ คำร้อง ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมคำร้องที่อาจเป็นการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวเนื่องกับสิทธิประเทวีน ๆ เช่น สิทธิสตรี สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ กำหนดให้ กสม. มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไข การละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง และมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะกรรมการรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยที่มาตรา ๒๙ กำหนดให้คณะกรรมการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนกรรมการได้

ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๓๓ ก็ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ คำร้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการ โดยรายงานการตรวจสอบอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว และมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน และในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องเห็นว่า การแก้ไขปัญหาหรือการป้องกันเพื่อมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องใดหรือลักษณะใดเกิดขึ้นอีก อาจจัดทำข้อเสนอแนะกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนไว้ในรายงานผลการตรวจสอบด้วย

ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างบรรทัดฐานแนวคิดนิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติในกรอบกฎหมาย สิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่อกรณีดังกล่าวในทางปฏิบัตินั้นมีความยุ่งยากในแง่ของความซับซ้อนของข้อเท็จจริงที่ต้องนำมาประกอบพิจารณา หลายกรณีของการเลือกปฏิบัตินั้น มีได้เป็นไปอย่างตรงไปตรงมา ผู้ถูกกล่าวหาอย่างล่าวอ้างว่า การกระทำดังกล่าวมิได้กระทำไปบนเหตุแห่งการเลือก

ปฏิบัติ เช่น เพศ หรือการศึกษา ตัวอย่างเช่น การเลิกจ้างลูกจ้างที่ตั้งครรภ์ นายจ้างยอมอ้างว่า การเลิกจ้างนั้นเป็นไปเพื่อรายได้ด้วยเหตุผลอื่น ทำให้การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทั้ง การเลือกปฏิบัติโดยตรง (Direct discrimination) และการเลือกปฏิบัติโดยอ้อม (Indirect discrimination) และข้อพิจารณาว่าการกระทำใดที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น การปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์นั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย (Pursue a legitimate aim) และได้สัดส่วน (Be proportionate) ตลอดจนพันธกรณีของรัฐที่จะต้องมีมาตรการยืนยันสิทธิเชิงบวก (Affirmative Action) ในบางกรณี

ทั้งนี้ รายงานการตรวจสอบตลอดงานรายงานข้อเสนอแนะที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาค และการห้ามเลือกปฏิบัติที่ผ่านมา ยังมีแนวโน้มจัดยศที่ไม่สม่ำเสมอและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ขอรับการประเมินจึงเห็นควรมีการจัดทำกรอบแนวทางพิจารณาการจัดทำความเห็น กรณีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน การจัดทำรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือรายงานข้อเสนอแนะมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องดำเนินการจัดทำรายงานดังกล่าวในคำร้องที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันเป็นประโยชน์อีกทางหนึ่งด้วย

๔. แผนงานและแนวทางการดำเนินการ

จากบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะข้างต้น ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่า ควรจัดทำกรอบแนวทางในการวินิจฉัยจัดทำความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ โดยมีแผนงานและแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

๔.๑ ศึกษาและรวบรวมข้อมูล แนวคิด กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติในกฎหมายไทย

๔.๒ ศึกษาและรวบรวมข้อมูล หลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

๔.๓ ศึกษาและวิเคราะห์การวินิจฉัยให้ความเห็นในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและรายงานข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ

๔.๔ ศึกษาและรวบรวมข้อมูล แนวคำนิจฉัยการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา เช่น คณะกรรมการประจำ กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และแนวคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชน เช่น ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป

๕.๕ วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดกรอบการพิจารณาการวินิจฉัยการลงทะเบียนสิทธิมนุษยชน ในประเด็นเกี่ยวนেองกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ องค์ประกอบน าเงื่อนไข ลักษณะ ข้อเท็จจริงที่ควรนำมาพิจารณา และแนวทางการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาหรือข้อเสนอแนะ

๕.๖ เสนอกรอบการพิจารณา ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาใช้เป็นแนวทางในการ ปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ และนำไปพัฒนาต่อยอดเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานต่อไป

๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติในมิติของกฎหมายสิทธิมนุษยชนดียิ่งขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยสนับสนุนในการดำเนินการตรวจสอบ การลงทะเบียนสิทธิมนุษยชน การจัดทำรายงานการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและรายงานข้อเสนอแนะ

๖.๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้แนวทาง การพิจารณาจัดทำความเห็นกรณีการลงทะเบียนสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวนেองกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม โดยสามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้จริง

๖.๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบและจัดทำรายงานผล การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและรายงานข้อเสนอแนะในประเด็นความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ ได้อย่างเป็นเอกสารภาพเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งจะเป็นส่วนสนับสนุนในการประกันการเคารพ สิทธิมนุษยชนตามที่ได้รับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่าง เป็นระบบ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่า เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า หากมีการนำกรอบแนวทางในการวินิจฉัยจัดทำความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการกรณีการตรวจสอบการลงทะเบียนสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่เกี่ยวนেองกับหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติที่ได้นำเสนอแล้วเกิดผลสำเร็จอย่างไร จึงขอเสนอให้มีตัวชี้วัดความสำเร็จ ดังนี้

๗.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำความเห็นในรายงาน การตรวจสอบ มีความรู้ความเข้าใจในหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติในการกรอบกฎหมาย สิทธิมนุษยชนได้ดียิ่งขึ้น

๗.๒ พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถวินิจฉัย จัดทำความเห็น กำหนดมาตรการหรือแนวทาง ที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการลงทะเบียนสิทธิมนุษยชน ตลอดจนมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ ในรายงานผล การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและรายงานข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวนেองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค และการห้ามเลือกปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและชัดเจน เป็นเอกสารภาพ และสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน

๗.๓ รายงานผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและรายงานข้อเสนอแนะฉบับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับการแก้ไขในประเด็นข้อกฎหมายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติติดลงอย่างมีนัยสำคัญ

๗.๔ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีรายงานผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและรายงานข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติที่เป็นเอกสาร สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน และเป็นบรรทัดฐานให้บุคคลภายนอกที่สนใจสามารถนำไปใช้ประโยชน์หรืออ้างอิงเพื่อประกอบการศึกษา พิจารณา และปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง

๗.๕ พนักงานเจ้าหน้าที่มีคู่มือแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวเนื่อง กับหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติในกรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชนภายในปีงบประมาณ ๒๕๖๕

๘. เงื่อนไขความสำเร็จและอื่น ๆ

๘.๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาแนวทางในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่เกี่ยวเนื่องกับหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนให้เป็น มาตรฐานเดียวกัน และมีการส่งเสริมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในทุกขั้นตอนกระบวนการของภาระจัดการเรื่อง ร้องเรียนพัฒนาความรู้ความเข้าใจในในทิศทางเดียวกัน

๘.๒ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นำองค์ความรู้จากผลงานนี้ไปจัดให้ มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านต่างๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างต่อเนื่องและสามารถขยายไปยังการพัฒนางานด้านอื่น ๆ ของสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น การจัดทำรายงานสถานการณ์ประจำปี หรือการส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้บุคคลทั่วไป เป็นต้น

ลงชื่อ

กาน<-->

ผู้เสนอผลงาน

(นางสาวสุลักษณา สุรัมมะ)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ

วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕