

การกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศไทย

The Formulation of Same Sex Marriage Registration Policy in Thailand

พรชัย ปานอ่อน

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง การกำหนดนโยบายคู่ชีวิตในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาพัฒนาการของการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตของไทย กระแสต่าง ๆ ที่ผลักดันให้เกิดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตของไทย ตลอดจนศึกษาบทบาทของตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตของไทย ระเบียบวิธีวิจัยครั้งนี้เป็นการผสมผสานวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก และใช้การวิจัยเชิงปริมาณควบคู่กันไป โดยการวิจัยเชิงคุณภาพอาศัยแนวทางทั้งการสังเกต และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชน จำนวนทั้งหมด 13 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured form) กล้องถ่ายรูปลและเครื่องบันทึกเสียงแบบดิจิทัล ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณจะอาศัยรูปแบบการสำรวจประชาชนทั้ง 4 ภาคของประเทศไทย ซึ่งเท่ากับประชากรเป็นอนันต์ และใช้

วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (stratified sampling) ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 10,202 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย และใช้การวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS ซึ่งสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ (1) สถิติเชิงพรรณนา ใช้วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป ได้แก่ ค่าสถิติร้อยละ (percentage) ค่าความถี่ (frequencies) ค่าเฉลี่ย (mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) (2) สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบสมมติฐานได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) และสถิติเชิงอนุมาน (Inferential statistic) โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Correlation Coefficient)

ผลการศึกษาพบว่า ด้านพัฒนาการของการกำหนดการจดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศไทย เริ่มต้นขึ้นจากความต้องการใช้สิทธิในการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวของคู่รักเพศเดียวกัน และปัญหาการขาดสิทธิต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจดทะเบียนสมรส คู่รักเพศเดียวกันคู่หนึ่งจึงไปร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชนของรัฐสภา จนเป็นที่มาของการตั้ง

คณะทำงานขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียน และนำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่อภิเษก พ.ศ. ขึ้นในที่สุด

ในการศึกษาเกี่ยวกับกระแสที่เป็นปัจจัยต่อการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกพบว่า ด้านกระแสปัญหา ปัญหาที่สำคัญที่สุดของคู่อภิเษกเหมือนกัน คือ การที่ไม่มีกฎหมายรองรับสถานะของการอยู่ร่วมกัน ทำให้ขาดสิทธิตามกฎหมายที่เกิดจากการสมรส เช่น สิทธิในการจัดการทรัพย์สินที่ทำมาหาได้ร่วมกัน สิทธิในการทำสัญญาประกันชีวิต สิทธิการเป็นผู้อุปการะหรือผู้พิทักษ์ สิทธิในการกู้เงินร่วมกัน ฯลฯ ด้านกระแส นโยบาย พบว่า ในสถานการณ์ปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่เปิดรับแนวคิดที่ให้มีความหมายเพื่อรับรองสถานะในการอยู่ร่วมกันของคู่อภิเษกเหมือนกันได้ และด้านกระแสการเมือง พบว่า นโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองพรรค ดังนั้นนโยบายของพรรคการเมืองจึงไม่มีผลต่อนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาบทบาทของตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษก พบว่า สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มผู้สนับสนุนกฎหมายซึ่งร่างขึ้นโดยฝ่ายพรรคการเมืองและข้าราชการ และอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มผู้สนับสนุนกฎหมายซึ่งร่างขึ้นโดยองค์กรอิสระและเครือข่ายความหลากหลายทางเพศ ความคิดเห็นที่แตกต่างกันในสาระสำคัญของร่างกฎหมายการจดทะเบียนคู่อภิเษกในประเทศไทยของทั้งสองกลุ่มนี้ มีผลทำให้การผลักดันให้การกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกในประเทศไทยต้องล่าช้าออกไปอย่างไม่มีการกำหนดซึ่งทำให้หน้าตาของนโยบายไม่สามารถเปิดได้ในขณะนี้

คำสำคัญ: นโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกในประเทศไทย, คู่อภิเษกเหมือนกัน, การจดทะเบียนคู่อภิเษก

Abstract

This research titled, “the Formulation of Same Sex Marriage Registration Policy in Thailand” was aimed 1) to study the development of policy making process for same sex marriage registration in Thailand, 2) to identify trends that drove the consideration on same sex marriage registration policy in Thailand, and 3) to explore the roles of those who had influence on the development of same sex marriage registration policy in Thailand. The methodology of this research was a mixture of quantitative and qualitative research approaches. Results were mainly focused on qualitative research, while quantitative one was also used in parallel. Such qualitative research approaches relied on both observation and in-depth interviews with 13 respondents, who were politicians, government officials, and staffs of non-governmental organizations. Data were collected through (1) Semi-structured interview forms, (2) a camera and (3) a digital voice recorder, and analyzed using content analysis technique. With regard to quantitative research, the total population of interest were people in all 4 regions of Thailand, which were considered infinite population, and stratified sampling techniques was employed in filtering a total of 10,202 respondents using

questionnaire technique in data collection, and the statistical software package (SPSS) was used in analyzing data. Statistical analysis tools in use included (1) descriptive statistics in analyzing general information using percentage, frequencies, mean, and standard deviation, and (2) statistical tools used in hypothesis testing, were both descriptive and inferential statistics using Pearson's Correlation Coefficient.

Results revealed that the formulation of same sex marriage registration policy in Thailand in Thailand started from the demand of same-sex couples for the right to live together as a family, and problems from the absence of rights from marriage registration. A same-sex couple had filed their petition for their marriage rights to the National Human Rights Commission of Thailand and the Parliamentary Committee on Legal Affairs, Justice and Human Rights that became a cause to appoint the taskforce committee to handle such petitions, and that eventually led to the formulation of draft legislation of the Civil Partnership Act.

With regard to the trends that drove such formulation of same sex marriage registration policy in Thailand, the most important problem of same-sex couples was the absence of legal platform to recognize the existence of same-sex spouses that refrained them from the legal rights available for registered marriage, such as joint ownership on properties acquired during their

cohabitation, spousal life insurance, custodian or legal guardian of children from the cohabitation, right to shared loans, etc. Regarding the social trends on policy formulation, it was found that people nowadays were open to the ideas to have such legislation drafted for those same-sex spouses, while political trends were found to gain supports from both major parties. As such, political policies would have no effects on the same-sex marriage at all.

However, results from the exploration of roles by those, who had influence on the development of same sex marriage registration policy in Thailand revealed that there were 2 major groups of influential parties, which were supporters of the draft by political parties and government officials, and the supporters of the draft by non-government organizations and Thai sexual diversity network. Differences in the essential contexts of the Civil Partnership Act in the drafts from both parties had caused delay in legislation process that made the windows for such policy formulation opportunity remained closed at the moment.

Keywords: same-sex marriage registration policy in Thailand, same sex couples, civil partnership registration

บทนำ

สังคมไทยในปัจจุบันได้มีการเปิดกว้างและยอมรับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศมากกว่าในอดีต โดยเห็นได้จากการที่กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศกล้าที่จะแสดงออกถึงความเป็นตัวตนของตนเองมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการยอมรับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในต่างประเทศก็ได้พัฒนาจนถึงการเคารพสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของคนกลุ่มนี้ ส่งผลให้กลุ่มคู่รักเพศเดียวกันในประเทศไทยออกมาแสดงตัวเรียกร้องสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว และผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกสมรสในประเทศไทยขึ้น

เมื่อพิจารณาสภาพสังคมปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สังคมประกอบไปด้วยบุคคลที่มีวิถีทางเพศ (Sexual Orientation) และอัตลักษณ์ทางเพศ (เจนทรอิจิรา บุญประเสริฐ, 2554, หน้า 85) ที่หลากหลาย แต่ตัวบทกฎหมายไทยยังมิได้รับรองให้บุคคลเหล่านี้สามารถทำการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลที่มีเพศเดียวกันได้ จึงเป็นเหตุให้บุคคลเหล่านี้ต้องเสียสิทธิตามกฎหมายหลายประการที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้สำหรับคู่สมรสต่างเพศเท่านั้น ขณะที่บางประเทศมีการออกกฎหมายรองรับการสมรสระหว่างบุคคลเพศเดียวกันแล้ว (PEW Research Center, 2015) ได้แก่ อาร์เจนตินา เบลเยียม แคนาดา ไชล์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส แอฟริกาใต้ สเปน สวีเดน ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรบริเตน และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

การที่บุคคลรักเพศเดียวกันที่ใช้ชีวิตร่วมกันโดยไม่มีกฎหมายในการสมรสบัญญัติรองรับ นอกจากจะทำให้การจัดการทรัพย์สินในระหว่างการใช้ชีวิตร่วมกันมีปัญหาแล้ว ยังมีปัญหาในด้านการใช้ชีวิตอื่น ๆ อีก

เช่น การตัดสินใจแทนกันในการอนุญาตให้แพทย์ทำการรักษาพยาบาล การดำเนินการแทนในกระบวนการยุติธรรม การจัดการทรัพย์สินในครอบครัว การทำนิติกรรมสัญญา การรับสวัสดิการหรือสิทธิอันพึงได้ในฐานะคู่สมรส การรับสิทธิในการพำนักอาศัยในประเทศในฐานะคู่สมรส รวมไปถึงสวัสดิการและอำนาจในการดูแลบุตร ฯลฯ (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, 2556, หน้า 62-75) เพราะฉะนั้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกฎหมายจะต้องมีการผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายขึ้นมาและออกเป็นกฎหมาย (ประเวศ วะสี, 2550, หน้า 11) แต่อย่างไรก็ดีการผลักดันนโยบายต้องคำนึงถึงการนำไปสู่การปฏิบัติด้วย (ประเวศ วะสี, 2550, หน้า 9) เช่นเดียวกันในการออกกฎหมายใด ๆ ก็ตามหากจะให้เป็นที่ยอมรับของสังคม กฎหมายดังกล่าวต้องสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของปัจเจกบุคคลและความสงบเรียบร้อยปรองดองของสังคมด้วย ที่สำคัญกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดูแลและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ดังนั้นหากมีการผลักดันนโยบายโดยใช้กฎหมายรองรับการสมรสระหว่างบุคคลเพศเดียวกันทั้งที่ไม่มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติของบุคคลในสังคมให้มีมุมมองในทางบวกและมีความเข้าใจที่ตรงกันแล้วก็อาจจะไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้

จากปรากฏการณ์และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันมีผลมาจากไม่มีกฎหมายมารองรับการสมรสของคนเพศเดียวกันที่ส่งผลโดยตรงต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศและคนในสังคม ทำให้เกิดแนวคิดที่จะอนุญาตให้บุคคลเพศเดียวกันสามารถจดทะเบียนสมรสกันได้ ทำให้การผลักดันให้ก่อเกิดกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกสมรสในประเทศไทยเป็นที่สนใจของกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ กลุ่มการเมือง ผู้สนใจด้านสิทธิมนุษยชน

เสรีภาพ และความเท่าเทียมกันของมนุษย์ชนต้องการให้บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเหล่านี้ มีสิทธิสมรสกับบุคคลที่ตนต้องการตามสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และหลักปรัชญาสากลสิทธิมนุษยชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2554) อีกทั้งความก้าวหน้าในด้านสิทธิมนุษยชนในความหลากหลายทางเพศในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายการสมรสของคนเพศเดียวกันของตน ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกในประเทศไทย โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับ การกำหนดนโยบายในขั้นตอนของการเข้าสู่วาระการพิจารณาและการก่อตัวของนโยบายสาธารณะอันนำไปสู่การออกกฎหมายซึ่งเป็นขั้นตอนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Dye, 1998, pp. 14-15)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกของไทย
2. เพื่อศึกษากระแสต่าง ๆ ที่ผลักดันให้เกิดนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกของไทย
3. เพื่อศึกษาบทบาทของตัวแสดงที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่อภิเษกของไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. แบบของการวิจัยเป็นการผสมผสานวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก และใช้การวิจัยเชิงปริมาณควบคู่กันไป

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ นักการเมือง ข้าราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชน จำนวนทั้งสิ้น 13 คน

3. ประชากร ได้แก่ ประชาชนทั้ง 4 ภาคของประเทศไทย ซึ่งเท่ากับประชากรเป็นอนันต์ โดยมีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 10,202 คน และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (stratified sampling)

4. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ จำแนกตามระเบียบวิจัยดังนี้

4.1 เครื่องมือเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

1) แบบ สัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi- structured form)

2) กล้องถ่ายรูป

3) และเครื่องบันทึกเสียงแบบดิจิทัล

4.2 เครื่องมือเชิงปริมาณ ประกอบด้วย

แบบสอบถาม ที่ผ่านการทดสอบความเที่ยงตรงเชิงตามเนื้อหา (Content) เพื่อพิจารณาความสอดคล้องของวัตถุประสงค์กับข้อคำถาม (Index of Item Objective Congruence—IOC) และนำแบบสอบถามไปทดสอบ (Pre – test) กับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคำนวณหาความเชื่อมั่นของการวัดโดยใช้โปรแกรม SPSS หาค่าสัมประสิทธิ์ของครอนบาช (Cronbach's Alpha) ซึ่งได้เท่ากับ 0.88

5. การเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ จำแนกตามระเบียบวิจัยดังนี้

5.1 เชิงคุณภาพ

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการดำเนินการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วย การสัมภาษณ์และการสังเกต โดยผู้วิจัยเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์แบบต่อนหน้ากับผู้ให้สัมภาษณ์ (face-to-face interaction) ในรูปของการสอบถามการสนทนากระตุ้นให้เกิดการถกเถียงและแลกเปลี่ยนความ

คิดเห็นเพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ พร้อมทั้งสังเกตบุคลิกของผู้ตอบและสภาพแวดล้อม รวมทั้งบรรยากาศของสถานที่สัมภาษณ์อีกด้วย ซึ่งผู้วิจัยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

5.2 เชิงปริมาณ

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการดำเนินการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ผู้ศึกษาวิจัยได้แจกแบบสอบถามจากประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พร้อมทั้งชี้แจงวัตถุประสงค์การศึกษาก่อนแจกแบบสอบถามทุกครั้ง และเก็บรวบรวมหลังจากประชากรจากกลุ่มตัวอย่าง กรอกข้อมูลในแบบสอบถามจนเสร็จ เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม ก่อนนำไปวิเคราะห์ข้อมูล

6. การวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้นำมาตามระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

6.1 เชิงคุณภาพ

1) การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปในการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งส่วนใหญ่ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์จะเป็นข้อความบรรยาย (Descriptive) ซึ่งได้จากการสังเกตสัมภาษณ์และจดบันทึก

2) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ใช้การตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) จากเอกสาร คำสัมภาษณ์ โดยพยายามค้นหาวิเคราะห์และตีความหมายที่แฝงอยู่ในข้อความเหล่านั้น แล้วจึงนำมาสรุปเป็นข้อความบรรยาย

6.2 เชิงปริมาณ

การวิเคราะห์ข้อมูลในการดำเนินการวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) ซึ่งข้อมูลในเชิงตัวเลขและสถิติ ผู้วิจัยจึงใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS

6.3 สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล

1) สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistic) ใช้วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป ได้แก่ ค่าสถิติร้อยละ (percentage) ค่าความถี่ (frequencies) ค่าเฉลี่ย (mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)

2) สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบสมมติฐาน ได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา และสถิติเชิงอนุมาน (Inferential statistic) โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Correlation Coefficient)

ผลการวิจัย

1. ความเป็นมาและพัฒนาการในการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคูชีวิตของไทย

แนวคิดในการผลักดันให้การจดทะเบียนคูชีวิตได้รับการกำหนดเป็นนโยบายในประเทศไทยปรากฏเป็นรูปธรรมครั้งแรก เมื่อคุณนที ธีระโรจนพงษ์ ประธานกลุ่มเกย์การเมืองไทยและคุณอรรรตพล จันทวี ซึ่งทั้งคู่เป็นคู่รักเพศเดียวกันได้ไปยื่นขอจดทะเบียนสมรส ณ ที่ว่าการอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ (ไทยรัฐออนไลน์, 9 สิงหาคม 2555) แต่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธคำขอจดทะเบียนสมรสโดยให้เหตุผลในการปฏิเสธคำขอว่า เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจดทะเบียนสมรสให้กับทั้งคู่ได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดเงื่อนไขแห่งการสมรสว่าต้องเป็นการสมรสระหว่างชายและหญิงเท่านั้น โดยได้ออกเอกสารให้เหตุผลสำหรับการปฏิเสธการขอจดทะเบียนสมรสในครั้งนี้ไว้เป็นหลักฐานแก่บุคคลทั้งสอง ซึ่งนำไปใช้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของรัฐสภา นำมาซึ่งการตั้งคณะทำงานขึ้นมา

คณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และนำมาซึ่งการร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่วีต พ.ศ. โดยมีเจ้าภาพเป็นกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2556) หรือที่เรียกว่า ร่างกฎหมายคู่วีต ฉบับ สส. เพื่อเข้าสู่อำนาจพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ขณะเดียวกัน ในขั้นตอนของการจัดทำ ประชาพิจารณ์ พบว่า กลุ่มหลากหลายทางเพศไม่เห็นด้วยกับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พร้อมทั้งยื่นจดหมายเปิดผนึกคัดค้านขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ (ประเทศไทย, 20 เมษายน 2556) อันเป็นที่มาของการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง คือ ร่างพระราชบัญญัติคู่วีต พ.ศ. โดยมีเจ้าภาพเครือข่ายความหลากหลายทางเพศแห่งประเทศไทย โดยมีอีกชื่อหนึ่งว่า ร่างกฎหมายคู่วีต ฉบับประชาชน ซึ่งอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันได้มีการผลักดัน สร้างความเข้าใจกับประชาชนอย่างต่อเนื่องโดยกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลายทางเพศ

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่วีต ผลการศึกษาพบว่า

กระแสปัญหา ได้แก่

(1) การขาดสิทธิและความเสมอภาคทางกฎหมาย พบว่า กลุ่มคู่รักเพศเดียวกัน เมื่อมาใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันฉันท์ครอบครัว มีปัญหาในเรื่องการจัดการทรัพย์สินร่วมกัน เช่นการลดหย่อนภาษี การจัดการทรัพย์สินที่ทำมาหาได้ร่วมกัน การเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดู การรับมรดก การเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ การทำสัญญาประกันชีวิต การค้าประกันหรือการกู้เงินร่วมกัน สิทธิในการรักษาพยาบาลและการได้รับสวัสดิการ สิทธิในการตัดสินใจเรื่องการรักษาพยาบาล สิทธิในการรับรู้

ข้อมูลเกี่ยวกับการรักษา สิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับศพ สิทธิในการดำเนินคดีอาญา สิทธิตามกฎหมายและกติกาด้านอื่น ๆ เช่น การได้สัญชาติ การขอวีซ่า การเปลี่ยนนามสกุล การขึ้นศาลเยาวชนและครอบครัว การได้รับความคุ้มครองจากความรุนแรงในครอบครัว สิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ภาครัฐและเอกชนให้แก่ครอบครัว เป็นต้น ปัญหาด้านการขาดสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ ประชาชนเห็นด้วยว่าคู่วีตเพศเดียวกันขาดสิทธิและความเสมอภาคตามกฎหมายดังกล่าวในระดับมาก ($\bar{X}=2.97$, S.D =0.499)

(2) ปัญหาความต้องการการก่อตั้งครอบครัวของคู่รักเพศเดียวกัน เป็นความต้องการของคู่รักเพศเดียวกัน ที่ต้องการให้มีการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่วีตออกมาบังคับใช้ ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ เห็นกับกับความต้องการก่อตั้งครอบครัวของคู่รักเพศเดียวกัน อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}=2.29$, S.D =0.580) เท่านั้น

(3) การยอมรับบุคคลเพศหลากหลายในสังคม ปัจจุบันสังคมบางส่วนยังไม่ยอมรับการอยู่กินเป็นคู่วีตของคนเพศเดียวกัน หรือ คนที่ไม่ได้เป็นชายหญิงตามขนบเดิม บางครอบครัวไม่ยอมรับพฤติกรรมของลูก คู่รักเพศเดียวกันบางส่วนเชื่อว่า หากมีการผลักดันให้กฎหมายจดทะเบียนคู่วีตออกมาบังคับใช้ได้เป็นผลสำเร็จ จะทำให้ สถานะของการอยู่ร่วมกัน ได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น ทั้งจากคนในครอบครัวและสังคม ทำให้คู่วีตทุกรูปแบบมีพื้นที่ของตัวเอง และสามารถเปิดเผยสถานภาพของตัวเองต่อสังคมได้มากขึ้น ขณะที่ประชาชน เห็นด้วยว่าปัจจุบัน บุคคลเพศหลากหลายประสบปัญหาการได้รับการยอมรับความ

เป็นบุคคลเพศหลากหลายในสังคมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=2.79$, S.D =0.439)

กระแสนโยบาย

คือกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจ หรือเป็นการระบุนายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจ โดยการกำหนดนโยบายจดทะเบียนคูชีวิตในประเทศไทยพบว่า กระแสนโยบายดังกล่าวหมายถึง การผลักดันร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนคูชีวิตออกมาบังคับใช้ และจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะมีการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคูชีวิตเป็นรูปกฎหมายออกมาบังคับใช้ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคูชีวิต อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=2.79$, S.D =0.550)

กระแสการเมือง

ผู้ศึกษาทำการแบ่งกระแสการเมืองออกเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านสื่อสารมวลชน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านบริบททางการเมือง และด้านค่านิยมในสังคม

(1) ด้านสื่อสารมวลชน

ในการเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายคูชีวิตในประเทศไทย สื่อมวลชนได้ให้ความสนใจและมีการนำเสนอข่าวอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณี ข่าวของคุณที วีระโรจนพงษ์ ประธานกลุ่ม कार्यการเมืองไทยเดินทางไปยังขอจดทะเบียนสมรส ณ ที่ว่าการอำเภอ จังหวัดเชียงใหม่ ข่าวการเตรียมการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลอนุญาตให้มีการสมรสดังกล่าว ข่าวเกี่ยวกับการจัดงานสมรสของคนเพศเดียวกัน เป็นต้น ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าตนเองได้รับข่าวสารเรื่องคู่รักเพศเดียวกันและ

นโยบายคูชีวิตอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=2.68$, S.D =0.511)

(2) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคูชีวิตในประเทศไทย โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี สามารถเสนอกฎหมายได้หลายวิธี โดยวิธีหนึ่งคือการเข้าชื่อมากกว่า 10,000 รายชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย หรือการเข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมที่กลุ่มเครือข่ายความหลากหลายทางเพศจัดขึ้น การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการจดทะเบียนคูชีวิตของประเทศไทย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการผลักดันให้การจดทะเบียนคูชีวิตได้รับการกำหนดเป็นนโยบาย อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=2.63$, S.D = 0.580)

(3) ด้านบริบททางการเมือง

ในช่วงที่มีการผลักดันการกำหนดนโยบายคูชีวิตในประเทศไทยช่วงแรก ๆ อยู่ในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2556 โดยขณะนั้นได้มีคณะกรรมการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ซึ่งประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรค ได้แก่ พลังตำรวจ เอกอัครราชทูต ฟันแสน จากพรรคเพื่อไทยเป็นประธาน คณะกรรมการ และนายวิรัตน์ กัลยาศิริ จากพรรคประชาธิปัตย์เป็นรองประธานคณะกรรมการ ได้ดำเนินการร่างกฎหมายและผลักดันนโยบายการจดทะเบียนคูชีวิต

ประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายใด ๆ ของพรรคการเมืองใหญ่ทั้ง

สองพรรคคือ นโยบายใด ๆ ก็ตามที่มีจุดเริ่มต้นจาก พรรคหนึ่งมักถูกคัดค้านจากอีกพรรคหนึ่งเสมอ แต่การ กำหนดนโยบายคู่ชีวิตในประเทศไทยกลับได้รับการ สนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองพรรค จน เป็นที่มาของร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เป็นที่เข้าใจกันว่า เป็นร่างกฎหมาย ฉบับ ส.ส.

นอกจากนี้ ระหว่างที่มีการผลักดันให้ การกำหนดนโยบายคู่ชีวิตเข้าสู่การพิจารณาของสภา ผู้แทนราษฎร ได้เกิดการรัฐประหารในประเทศไทย โดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ายึดอำนาจการบริหาร ประเทศ บริบททางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือ ระหว่างพรรค ความชื่นชอบพรรคเป็นการส่วนตัว หรือ คณะรัฐบาลมาจากการยึดอำนาจ ล้วนมีผลต่อการ ผลักดันการกำหนดนโยบายคู่ชีวิตทั้งสิ้น ขณะที่การ สสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายการ จดทะเบียนคู่ชีวิตของประเทศไทย จำแนกตามกระแส การเมืองด้านบริบททางการเมือง พบว่า ประชาชนส่วน ใหญ่เห็นด้วยว่าบริบทมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ การจดทะเบียนคู่ชีวิตได้รับการกำหนดเป็นนโยบาย อยู่ ในระดับมาก ($\bar{X}=2.69$, S.D =0.640)

(4) ค่านิยมในสังคม

สิทธิมนุษยชนเป็นค่านิยมกระแสหลัก และมีความเป็นสากลในสังคมโลกปัจจุบัน ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์และความเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะความแตกต่างทางเพศ จึงเป็นกระแสปัจจัยที่ สำคัญในการผลักดันนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิต เห็นได้จากสังคมโลกเสรีมีการยอมรับในสิทธิและความ เท่าเทียมของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ โดยมี

หลักการ Yogyakarta principles (the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity) ที่เป็นหลักการว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ ทางเพศ (ไพศาล ลิขิตปรีชากุล, 2552) ซึ่งนั่นก็หมายถึง การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนที่มีความหลากหลาย ทางเพศด้วย (มูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทาง เพศ, 2558) และการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า ค่านิยมในสังคม มีผลต่อการผลักดันให้การจดทะเบียนคู่ชีวิตได้รับการ กำหนดเป็นนโยบาย อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=2.87$, S.D = 0.491)

3. บทบาทของตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการ กำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศไทย

ผู้ศึกษาสามารถแบ่งกลุ่มของตัวแสดงตาม บทบาทในฐานะเป็นผู้ผลักดันการกำหนดนโยบายการ จดทะเบียนคู่ชีวิตออกเป็น 2 กลุ่มตามร่างกฎหมายที่ให้ การสนับสนุน กล่าวคือ

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกลุ่มที่สนับสนุนร่าง พระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ที่เสนอ โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่ สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ที่เสนอ โดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศแห่งประเทศไทย หรือที่เรียกว่า ฉบับประชาชน ความคิดเห็นของตัว แสดงทั้งสองกลุ่มที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติการจ ดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยกรมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ผู้ศึกษานำความคิดเห็น ของทั้งสองกลุ่มมาสรุปได้เป็นข้อดังต่อไปนี้

ประเด็นสิทธิความเท่าเทียมของถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมาย กลุ่มเครือข่ายความหลากหลายทางเพศมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่อภิเษก พ.ศ. ... ที่จัดทำโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกระทรวงยุติธรรม (ฉบับ ส.ส.) มีถ้อยคำบางคำที่เป็นปัญหาว่า อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันด้านเพศ เช่น การใช้คำว่า อนุโลม ซึ่งได้ให้เหตุผลแนวทางการร่างกฎหมายดังกล่าวว่าต้องการให้สั้นที่สุด และให้สิทธิต่าง ๆ ของคู่อภิเษกที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ให้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงใช้คำว่า “ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลม” ขณะที่ เครือข่ายความหลากหลายทางเพศแห่งประเทศไทยมองว่า การใช้ถ้อยคำว่า “โดยอนุโลม” ดังกล่าวทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างการจดทะเบียนสมรสของบุคคลต่างเพศ กับการจดทะเบียนคู่อภิเษกของบุคคลเพศเดียวกัน และเกิดความไม่เสมอภาคกันในด้านกฎหมาย ในลักษณะที่บุคคลที่จดทะเบียนคู่อภิเษกจะต้องไปใช้บทบัญญัติของบุคคลที่จดทะเบียนสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลม และอาจเป็นการเปิดโอกาสในการตีความผ่านดุลยพินิจส่วนบุคคลของผู้บังคับใช้กฎหมายในเชิงการจำกัดสิทธิได้ เนื่องจากสังคมในวงกว้างยังไม่ได้รับการสนับสนุนให้มีความเข้าใจในความหลากหลายทางเพศวิถี ดังนั้นจึงควรแก้ไขกฎหมาย โดยให้ใช้บทบัญญัติเดียวกันโดยไม่แบ่งแยก

ประเด็นในการรับบุตรบุญธรรม ในการประชุมของคณะทำงานพิจารณาศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศ ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิของคู่รักเพศเดียวกันในการรับบุตรบุญธรรมภายหลังการ

จดทะเบียนคู่อภิเษก โดยความคิดเห็นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่ง ไม่ต้องการให้มีการอนุญาตให้คู่รักเพศเดียวกันสามารถรับบุตรบุญธรรมได้โดยการบัญญัติสิทธิดังกล่าวไว้ในร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่อภิเษก พ.ศ. แต่หากบุคคลหลากหลายทางเพศคนใดที่มีความประสงค์ที่จะรับบุตรบุญธรรม ควรดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งใช้บังคับกับบุคคลที่ต้องการรับบุตรบุญธรรมเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยไม่แบ่งแยกว่า บุคคลผู้รับบุตรบุญธรรมดังกล่าวเป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศหรือไม่

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง ประสงค์ให้มีการบัญญัติสิทธิที่จะรับบุตรบุญธรรมเอาไว้ในร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่อภิเษก พ.ศ. นอกจากนี้ยังมีแนวคิดว่าการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเคยแต่งงานจดทะเบียนสมรสกับต่างเพศมาก่อน และมีบุตร ต่อมาได้หย่าร้างกับคนต่างเพศและมาจดทะเบียนคู่อภิเษกกับบุคคลเพศเดียวกัน ให้บุตรที่ติดมากับคู่อภิเษกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้น ถือเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของคู่อภิเษกอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

ประเด็นอายุของบุคคลที่จะทำการจดทะเบียนคู่อภิเษกได้ สืบเนื่องมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติให้ชายและหญิงสมรสกันได้เมื่ออายุตั้งแต่ 17 ปีขึ้นไป หรือกรณีที่บิดามารดาให้ความยินยอม แต่กรณีร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่อภิเษก พ.ศ. ที่ประชุมคณะกรรมการส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีการกำหนดให้บุคคลที่จะทำการจดทะเบียนคู่อภิเษกได้ต้องมีอายุตั้งแต่ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป จึงเกิดกระแสความไม่เห็นด้วยจากกลุ่มความหลากหลายทางเพศ ว่าการบัญญัติให้สิทธิในการจดทะเบียนดังกล่าวแตกต่างกันนั้น เป็นความไม่เท่าเทียมทางกฎหมาย

ประเด็นจำนวนของบุคคลรักเพศเดียวกันที่ใช้ชีวิตคู่ในเป็นครอบครัวเดียวกัน บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศส่วนใหญ่ ยอมรับการใช้ชีวิตเป็นครอบครัวมากกว่า 2 คนนั้น มีและเกิดขึ้นจริงในสังคมของบุคคลความหลากหลายทางเพศ แต่ในแง่การคุ้มครองด้านกฎหมายที่ต้องการให้ครอบคลุมไปถึงนั้น ได้แบ่งออกเป็น 2 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดหนึ่งคือไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการจดทะเบียนได้มากกว่าสองคน และอีกแนวคิดหนึ่ง คือควรเปิดกว้างและกฎหมายควรครอบคลุมไปถึงกรณีดังกล่าวด้วย

ความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เป็นที่มาที่ทำให้กลุ่มเครือข่ายความหลากหลายทางเพศแห่งประเทศไทยได้จัดการประชุมเพื่อสรุปความต้องการของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ แล้วนำไปสู่กระบวนการร่างกฎหมาย โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นองค์กรในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. โดยหากทำการร่างกฎหมายเสร็จแล้ว จะนำร่างกฎหมายฉบับนี้ เข้าสู่กระบวนการทำประชาพิจารณ์รับฟังความเห็นจากประชาชน และนำเสนอสู่การพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติควบคู่กับ ร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต ส่วนความคืบหน้าขณะนี้ (23 กรกฎาคม พ.ศ. 2558) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศอยู่ในกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อไป

ผลการศึกษาดังกล่าวมีข้อค้นพบว่า การผลักดันให้การกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตจะนำไปสู่ความสำเร็จได้ ปัจจัยสำคัญคือ การยอมรับของสังคมที่มีต่อขอบเขตของนโยบาย โดยในขณะนี้ หมายถึง

กฎหมายซึ่งจะกำหนดออกมาเพื่อรองรับสถานะของคู่รักเพศเดียวกัน หากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิทางกฎหมายและการดำเนินชีวิตของประชาชนในภาพรวม อาจมีผลทำให้หน้าต่านโยบายไม่สามารถเปิดได้ เพราะถึงแม้ไม่ควรละเลยสิทธิของคนส่วนน้อย แต่การออกกฎหมายใด ก็ควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ด้วย หากกฎหมายดังกล่าว มีผลทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายอื่น หรือทำให้กฎหมายอื่นบังคับใช้ไม่ได้ โดยเหตุที่คำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือเกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจเป็นสาเหตุที่ไม่อาจผลักดันการกำหนดนโยบายไปจนถึงความสำเร็จได้

อภิปรายผล

การกำหนดนโยบายจดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศไทย ได้ใช้แนวคิดหน้าต่านโยบายตามตัวของ คิงดอน (John W. Kingdon) ซึ่งเป็นการกำหนดวาระของนโยบายจากกระแส 3 ด้าน คือ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง โดยกระแสปัญหา (Kingdon, 2003, pp. 65-91) ประกอบด้วยปัญหาด้านกฎหมายในลักษณะของการขาดสิทธิและความเสมอภาคทางกฎหมาย ปัญหาด้านสังคมโดยเฉพาะการยอมรับจากสังคม และความต้องการในการก่อตั้งครอบครัว กระแสนโยบายคือกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจ หรือเป็นการระบุนโยบายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจ

สำหรับการกำหนดนโยบายจดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศไทย กระแสนโยบายหมายถึง การร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนคู่ชีวิต ซึ่งผู้ศึกษาสามารถ

แบ่งกลุ่มของตัวแสดงตามบทบาทในฐานะเป็นผู้ผลักดันการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตออกเป็น 2 กลุ่มตามร่างกฎหมายที่ให้การสนับสนุนกลุ่มที่หนึ่งเป็นกลุ่มที่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ที่เสนอโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ที่เสนอโดย เครือข่ายความหลากหลายทางเพศแห่งประเทศไทย หรือที่เรียกว่า ฉบับประชาชน ส่วนกระแสการเมืองได้แก่ สื่อสารมวลชน การมีส่วนร่วมของประชาชน บริบททางการเมือง และค่านิยมในสังคม ซึ่งในส่วนของแนวทางการศึกษาสอดคล้องกับแนวทางการศึกษาของ ญัฐวุฒิ จินารัตน์ ที่ทำการศึกษเกี่ยวกับ กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะ : ศึกษากรณี ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2550 (2554) พบว่า ได้ใช้แนวคิดในการกำหนดนโยบายของคิงดอน ในการศึกษากระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน และพบว่า กระแสปัญหา คือ ผลกระทบจากนโยบายสัมปทานป่าไม้ ของรัฐจนทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติครั้งร้ายแรงที่ภาคใต้ ในปลายปี พ.ศ. 2531 และนำมาสู่การเรียกร้องให้มีกฎหมายป่าชุมชน 1.2) กระแสนโยบาย คือ แนวคิดป่าชุมชน ที่ก่อตัวในปี พ.ศ. 2532 ที่เป็นข้อเสนอทางนโยบายในการจัดการทรัพยากรป่า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และนำมาสู่การร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับกรมป่าไม้ และฉบับประชาชน และ 1.3) กระแสการเมือง คือ แรงสนับสนุนและแรงกดดันทางการเมือง ที่มีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวในปี พ.ศ. 2550 ทำให้นโยบายถูกเปิดขึ้นและเป็นโอกาสที่ทำให้เครือข่ายพันธมิตรนโยบายได้ดำเนินการผลักดันอย่าง

เต็มที่ จนกระทั่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550

สำหรับผลการศึกษา การกำหนดนโยบายจดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศไทย ในส่วนของกระแสปัญหาพบการขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่จะมารองรับสถานะของการใช้ชีวิตคู่ของคู่รักเพศเดียวกัน ทำให้ปัจจุบันนี้ ทำให้เกิดปัญหาทั้งการขาดสิทธิต่างๆ ทางด้านกฎหมาย ขาดการยอมรับของสังคม และไม่สามารถที่จะก่อตั้งครอบครัวเหมือนคู่รักต่างเพศได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของร้อยโทหญิง ณิชุ คำทอง (2546) ซึ่งทำการศึกษาเกี่ยวกับการสมรสของพวกรักร่วมเพศ พบว่า ในต่างประเทศได้มีการพิจารณาถึงสภาพปัญหาของการสมรสของพวกรักร่วมเพศ ตลอดจนบริบทของสังคมให้การยอมรับพฤติกรรมของรักร่วมเพศมากขึ้น จึงเป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อให้สิทธิในการอยู่ร่วมกันของรักร่วมเพศ ให้ได้รับการคุ้มครองเสมือนคู่สมรสที่มีพึงได้

สำหรับกระแสนโยบาย ในเบื้องต้น มีแนวทางในการผลักดันการจดทะเบียนคู่ชีวิตไปสู่การกำหนดเป็นนโยบาย โดยใช้วิธีการออกกฎหมาย 3 ทางเลือก กล่าวคือ การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การเสนอกฎหมายใหม่ เป็นพระราชบัญญัติซึ่งร่างขึ้นโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เรียกว่า ฉบับ สส. และการเสนอกฎหมายใหม่เป็นพระราชบัญญัติซึ่งจัดทำขึ้นโดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศแห่งประเทศไทย เรียกว่า ฉบับประชาชน แต่เนื่องจากทางเลือกการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผู้สนับสนุนน้อย จึงเหลือทางเลือกในการผลักดันให้การจดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศไทย เหลือเพียง 2 ทางเลือก คือการเสนอร่าง

พระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ซึ่งร่างขึ้นโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เรียกว่า ฉบับ สส. โดยสาเหตุที่เรียกว่า ฉบับ สส. เนื่องจากใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 20 คน ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต โดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศแห่งประเทศไทย เรียกว่า ฉบับประชาชน เนื่องจากใช้รายชื่อของประชาชนจำนวน 10,000 รายชื่อ เข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งความคืบหน้าขณะนี้คืออยู่ระหว่างการรอร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ฉบับประชาชน โดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศแห่งประเทศไทย ได้จัดทำเนื้อหาของกฎหมายเสร็จแล้ว อยู่ระหว่างการดำเนินการในการจัดทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งหลังจากผ่านกระบวนการดังกล่าวแล้ว จึงจะเสนอต่อสภาเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ฉบับ สส. ต่อไป

ส่วนกระแสการเมืองนั้น ขณะนี้ยังเกิดขึ้นไม่ครบถ้วน ถึงแม้จะมีแรงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจากฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล แต่เมื่อมีการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ทำให้สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสภาพไป และถึงแม้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ฉบับที่ร่างโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม จะเสนอสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากต้องรอพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ... ฉบับที่เสนอโดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศแห่งประเทศไทย จึงทำให้กระบวนการพิจารณาต้องหยุดชะงักลง และไม่มีกระแสกดดันต่อกระแสการเมืองดังกล่าว โดยระหว่างนี้ที่

ดำเนินอยู่ คือ การนำเสนอข่าวอย่างต่อเนื่องในสื่อทุกแขนง เพื่อให้การกำหนดนโยบายนี้ ยังอยู่ในความสนใจ และตรวจสอบความคิดเห็นของประชาชน ว่าสังคมเปิดกว้างต่อการกำหนดนโยบายนี้เพียงใด

ข้อค้นพบของผู้ศึกษาคือ การผลักดันให้การกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิต นำไปสู่ความสำเร็จได้ ปัจจัยสำคัญคือ การยอมรับของสังคมที่มีต่อขอบเขตของการผลักดันนโยบายดังกล่าว โดยในที่นี้ เครื่องมือที่จะใช้ในการผลักดันนโยบายคือกฎหมาย ซึ่งจะกำหนดออกมาเพื่อรองรับสถานะของคู่รักเพศเดียวกัน หากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในภาพรวม อาจมีผลทำให้หน้าตางานนโยบายไม่สามารถเปิดได้ เนื่องจากกฎหมายถึงแม้ไม่ควรละเลยสิทธิของคนส่วนน้อย แต่การออกกฎหมายใด ก็ควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ด้วย ที่สำคัญ หากกฎหมายดังกล่าว มีผลทำให้มีการแก้ไขกฎหมายอื่น หรือทำให้กฎหมายอื่นบังคับใช้ไม่ได้ โดยเหตุที่คำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ผลกระทบย่อมเกิดขึ้นต่อสังคมในวงกว้าง และอาจเป็นสาเหตุที่ไม่อาจผลักดันการกำหนดนโยบายไปจนถึงความสำเร็จได้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในทางวิชาการ

ในการศึกษารั้งนี้ ได้ใช้ตัวแบบในการกำหนดนโยบายหน้าตางกระแสของคิงดอน มาทำการวิเคราะห์ แต่เนื่องจากสถานการณ์ของนโยบายสาธารณะของไทยส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยชนชั้นนำในสังคมไทย เช่น รัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง มักจะออกนโยบายต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นตัวแบบที่มาจากนักวิชาการตะวันตกมักจะอธิบายในการ

กำหนดนโยบายได้ไม่สมบูรณ์ จึงสมควรนำเอาตัวแบบอื่นที่เหมาะสมมาบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ในสังคมไทยได้ดียิ่งขึ้นไป

2. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

2.1 เพื่อเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของรัฐบาลไทยในสายตาของประชาคมโลก ถึงแม้รัฐบาลปัจจุบันจะมีที่มาจากพรรคการเมืองก็ตาม แต่สถานการณ์บัญญัติควรมีการพิจารณากฎหมายด้วยความรอบคอบรวดเร็วและคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนทุกคนในสังคมเป็นสิ่งสำคัญ และควรมีการผลักดันการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตด้วยการออกกฎหมายมาบังคับใช้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมทางเพศ และให้ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่บัญญัติกฎหมายมารองรับสถานะของการก่อตั้งครอบครัวแก่คู่รักเพศเดียวกัน

2.2 หากวาระในการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตเข้าสู่การพิจารณาขณะที่เป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคเลือกตั้ง ควรพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายละเอียด รอบคอบและถี่ถ้วน โดยรวมร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ได้นโยบายการจดทะเบียนชีวิตคู่ที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน และคำนึงถึงบริบทของสังคมเป็นสิ่งสำคัญ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาต้องไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย หรือลดรอน

สิทธิของบุคคลอื่นที่มีอยู่ก่อนให้น้อยลง หรือก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม จากนั้นควรเผยแพร่บทกฎหมายดังกล่าวออกสู่สายตาประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษาทำความเข้าใจ รวมถึงทราบเหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายนี้ จากนั้นควรนำกฎหมายดังกล่าวไปขอความเห็นจากประชาชนด้วยวิธีการลงประชามติ ว่าประชาชนจะยอมรับกฎหมายฉบับดังกล่าวหรือไม่จากจำนวนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังเช่น ประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งขอความเห็นชอบจากประชาชนในการผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนคู่ชีวิตมาก่อนหน้านี้

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาทำการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศไทย โดยศึกษาเฉพาะขั้นตอนของการก่อตั้งและแนวทางการผลักดันให้การจดทะเบียนคู่ชีวิตไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายเท่านั้น ดังนั้นจึงขอเสนอแนะว่า สำหรับผู้ที่สนใจศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตในครั้งต่อไป ควรทำการศึกษาว่า หลังจากที่ที่มีการประกาศใช้ และนำนโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตไปปฏิบัติแล้ว นโยบายดังกล่าวจะสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหรือไม่ และมีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ตลอดจนการประเมินผลของนโยบายว่ามีประสิทธิผลตรงตามเป้าประสงค์ของนโยบายหรือไม่ เพื่อที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ต่อไป

รายการอ้างอิง

- กรมคุ้มครองสิทธิฯ. (2556). **ร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต**. สืบค้นเมื่อ กุมภาพันธ์ 4, 2558, จาก http://www.rlpd.moj.go.th/rlpdnew_now/index.php/2013-10-03/1523-2013-10-03-09-23-37.
- "ดัน 'พ.ร.บ.คู่ชีวิต' เข้าสภา-เครือข่าย LGBT ดึงยังมีข้ออ่อน". (2556, เมษายน 2556). **ประชาไท**. สืบค้นเมื่อ มิถุนายน 1, 2558, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2013/04/46314>.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2554). **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- จันทร์จิรา บุญประเสริฐ (บรรณาธิการ). (2554). **ชีวิตที่ถูกละเมิด เรื่องเล่า กะเทย ทอมดี้ หญิงรักหญิง ชายรักชาย และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร สมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย.
- ณัฐ ทองคำ. (2546). **การสมรสของพวกเร้าร่วมเพศ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐวุฒิ จินารัตน์. (2554). **กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะ : ศึกษากรณี ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2550**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- มูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ. (2558). **สิทธิที่จะสร้างครอบครัวคือสิทธิมนุษยชน**. สืบค้นเมื่อ กรกฎาคม 16, 2558, จาก <http://forsogi.org>.
- ประเวศ วะสี. (2550). **กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะ: แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์กับเครื่องมือในการขับเคลื่อน**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณะสุขแห่งชาติ.
- ไพศาล ลิขิตปรีชากุล. (2552). **หลักการยกยกยารักรว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในประเด็นวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. (2556). **บุคคลเพศหลากหลายในระบบกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ.
- "เกย์ในที ผันสลาย ควงหนุ่มจดทะเบียน-ถูกปฏิเสธ". (2555, 9 สิงหาคม). **ไทยรัฐออนไลน์**. สืบค้นเมื่อ มิถุนายน 1, 2558, จาก <http://www.thairath.co.th/content/282377>.
- Anderson, J.E. (ed.). (1975). *Public Policy and Politics in America*. Monterey, CA.: Brooks/Cole Publishing Company.
- Dye, T.R. (1998). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Kingdom, J.W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public policies*. Boston: Little, B.
- PEW Research Center. (2015). *Gay Marriage Around the World*. ค้นเมื่อ มิถุนายน 10, 2558, จาก <http://www.pewforum.org/2015/06/01/gay-marriage-around-the-world-2013>.