

ช่องว่างทางกฎหมายในเรื่องการเปลี่ยนเพศตามเพศสภาพ
(Legal Gender Recognition – LGR): ศึกษากรณี สปป.ลาว*
A LEGAL STUDY ON THE ABSENCE OF LEGAL GENDER
RECOGNITION IN THE LAO PEOPLE’S DEMOCRATIC REPUBLIC

คำพิว วิไลพอน¹, สายเคน เพรดทันตา² และ หยาดอรุณ สีปะเส็ด³

Khamphiou Vilayphone¹, Saykhene Phetthanta² and Yardahloun Sipaserd³

¹⁻³คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว สปป.ลาว

¹⁻³Faculty of Law and Political Science, National University of Laos, Lao PDR.

Corresponding Author’s Email: k.vilayphon@nuol.edu.la

วันที่รับบทความ: 15 กรกฎาคม 2568; วันแก้ไขบทความ: 5 สิงหาคม 2568; วันตอบรับบทความ: 7 สิงหาคม 2568

Received 15 July 2025; Revised 5 August 2025; Accepted 7 August 2025

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาช่องว่างทางกฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ที่ยังไม่มีการรับรองเพศสภาพตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) สำหรับบุคคลที่มีเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด แม้หลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศจะให้ความสำคัญกับสิทธิดังกล่าว แต่กฎหมายของ สปป.ลาวในปัจจุบันยังขาดกลไกในการให้บุคคลเปลี่ยนข้อมูลเพศในเอกสารทางราชการ เช่น บัตรประจำตัวประชาชนหรือทะเบียนราษฎร อันเป็นเหตุให้เกิดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

Citation:



* คำพิว วิไลพอน, สายเคน เพรดทันตา และ หยาดอรุณ สีปะเส็ด. (2568). ธรรมชาติในความร่วมมือภาครัฐ-เอกชน: กลไกเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพ. วารสารส่งเสริมและพัฒนาวิชาการสมัยใหม่, 3(4), 1018-1037.

Khamphiou Vilayphone, Saykhene Phetthanta and Yardahloun Sipaserd. (2025). A Legal Study On The Absence Of Legal Gender Recognition In The Lao People’s Democratic Republic.

Modern Academic Development and Promotion Journal, 3(4), 1018-1037.;

DOI: <https://doi.org/10.>

<https://so12.tci-thaijo.org/index.php/MADPIADP/>

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในสปป.ลาว ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายทะเบียนราษฎร และกฎหมายครอบครัว พร้อมทั้งความสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (CEDAW) รวมถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศอื่นที่มีระบบการรับรองเพศสภาพตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) เช่น อาร์เจนตินา โมลตา อินเดีย เนปาล และประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายลาวยังคงยึดกรอบแนวคิดเรื่องเพศแบบไบนารี และไม่มีกระบวนการรับรองเพศสภาพตามกฎหมาย ส่งผลให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้อย่างเพียงพอ งานวิจัยฉบับนี้จึงเสนอให้การออกกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการรับรองเพศสภาพตามการแสดงเจตนา (Self-identification) และมีการปรับปรุงกฎหมายทะเบียนราษฎร พร้อมทั้งกำหนดนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมความเข้าใจและการไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้ระบบกฎหมายของลาวสอดคล้องและมีความครอบคลุมกับพันธกรณีของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

คำสำคัญ : การเปลี่ยนเพศตามกฎหมาย, เพศสภาพสปป.ลาว, ความเท่าเทียมทางเพศ, สิทธิมนุษยชนในสปป.ลาว

Abstract

This research investigates the legal gap in the Lao People's Democratic Republic (Lao PDR) concerning the absence of legal gender recognition (LGR) for individuals whose gender identity differs from their sex assigned at birth. While gender identity is increasingly recognized under international human rights standards, Lao PDR lacks legal mechanisms that allow transgender or non-binary individuals to amend gender markers on official documents, including identification cards and civil registries. This absence contributes to discrimination, exclusion from legal protections, and violations of human dignity.

The study employs doctrinal legal research to examine relevant Lao legislation-such as the Constitution, Civil Registration Law, and Family Law-and evaluates their alignment with international obligations under treaties including the ICCPR and CEDAW. A comparative analysis with legal systems in Argentina, Malta, India, Nepal, and Thailand highlights diverse models for LGR, especially those based on self-declaration.

Findings show that Lao law reinforces binary sex norms and offers no administrative or judicial procedures for gender recognition, thus falling short of meeting fundamental human rights standards. The study recommends legal reforms to introduce gender recognition legislation based on self-identification, revise administrative laws to enable gender marker changes, and implement state-level policies that support awareness and non-discrimination. These proposals aim to harmonize Lao domestic law with international human rights commitments and promote inclusive legal frameworks.

Keywords: Legal gender change, Lao PDR gender, gender equality, human rights in Lao PDR

บทนำ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเด็นเกี่ยวกับอัตลักษณ์ทางเพศ (gender identity) ได้รับการยอมรับเพิ่มขึ้นในระดับโลกว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และเสรีภาพในการแสดงออกถึงอัตลักษณ์ของตนเอง หลักการเหล่านี้ได้รับการรองรับอย่างกว้างขวางในระบบกฎหมายระหว่างประเทศผ่านพันธกรณีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (CEDAW) โดยมีการขยายความครอบคลุมถึงบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศในเชิงการตีความโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติรวมถึงหลักการ

ยอกยAKARTA Principles) ซึ่งถือเป็นกรอบแนวปฏิบัติเพิ่มเติมในประเด็นสิทธิเกี่ยวกับเพศสภาพและอัตลักษณ์ทางเพศแม้จะมีพัฒนาการทางกฎหมายในระดับนานาชาติดังกล่าว แต่ในบริบทของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) กลับปรากฏว่า ยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายหรือกลไกทางกฎหมายใดรองรับให้บุคคลสามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงข้อมูลเกี่ยวกับเพศในเอกสารราชการ เช่น บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนราษฎร หรือหนังสือเดินทางตามเพศสภาพที่ตนมีอัตลักษณ์ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลข้ามเพศและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBT+) ในหลายมิติ ทั้งในด้านสิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพในการแสดงออก การเข้าถึงบริการของรัฐ ตลอดจนการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาค สภาพความกลั่กล้นดังกล่าวสะท้อนถึง “ช่องว่างทางกฎหมาย” (legal vacuum) ที่ยังไม่สามารถรองรับสิทธิของบุคคลในการแสดงออกถึงอัตลักษณ์ทางเพศของตนเองในทางนิติกรรมและเอกสารราชการ แม้รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว จะรับรองหลักความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติไว้โดยทั่วไป แต่ยังคงขาดบทบัญญัติเฉพาะที่ระบุว่าการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศสภาพหรืออัตลักษณ์ทางเพศเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงไม่มีช่องทางในการดำเนินการทางปกครองหรือทางตุลาการเพื่อรับรองสถานะเพศที่บุคคลแสดงออกจริงในชีวิตประจำวัน อันเป็นการจำกัดสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างแฝงเร้นในทางปฏิบัติ กลุ่มบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศในลาวต้องเผชิญกับอุปสรรคทางสังคมและกฎหมายจำนวนมาก เช่น การไม่สามารถสมัครงานราชการหรือการศึกษาในบางระดับได้เนื่องจากข้อมูลเพศในบัตรประชาชนไม่ตรงกับรูปลักษณ์และอัตลักษณ์ การเดินทางระหว่างประเทศที่ต้องใช้เอกสารระบุตัวตนที่ไม่สอดคล้องกับเพศสภาพจริง หรือแม้แต่การใช้ชีวิตประจำวันอย่างเรียบง่าย เช่น การรับบริการในสถานพยาบาล การเปิดบัญชีธนาคาร หรือการเช่าที่พักอาศัยซึ่งทำให้บุคคลกลุ่มนี้ต้องตกอยู่ในสถานะ “ไม่มีตัวตนทางกฎหมาย” แม้จะมีตัวตนทางสังคมและวัฒนธรรมอยู่จริง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชีย พบว่ามีหลายประเทศที่ได้พัฒนาแนวทางในการรับรองเพศสภาพทางกฎหมายแล้ว เช่น ประเทศเนปาล อินเดีย และปากีสถาน ซึ่งศาลสูงสุดของแต่ละประเทศได้วินิจฉัยให้รัฐต้องรับรองเพศที่สาม และเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเลือกเพศตามความรู้สึกนึกคิดของตนเองโดยไม่ต้องอาศัยการ

ผ่าตัดหรือการวินิจฉัยทางจิตเวชส่วนประเทศไทยแม้จะยังไม่มีระบบ LGR ที่สมบูรณ์ แต่ก็เปิดช่องให้บุคคลสามารถเปลี่ยนชื่อและมีการผลักดันการแก้ไขกฎหมายทะเบียนราษฎรในระดับนโยบาย

ดังนั้น ปัญหาการไม่มีกฎหมายรับรองเพศสภาพใน สปป.ลาวจึงไม่ใช่เพียงแค่ข้อบกพร่องทางเทคนิคของระบบกฎหมาย แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน หลักความเสมอภาค และหลักนิติธรรมโดยตรง ซึ่งสมควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและเสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมของลาวและหลักสากล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพข้อกฎหมายของ สปป.ลาวที่เกี่ยวข้องกับสถานะบุคคล การทะเบียนราษฎร และการรับรองเพศสภาพ
2. เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและแนวการตีความกฎหมายของลาวที่ยังไม่เปิดโอกาสให้บุคคลเปลี่ยนเพศตามเพศสภาพได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย
3. เพื่อศึกษาผลกระทบทางสิทธิของบุคคลที่เกิดจากช่องว่างของระบบกฎหมายลาว
4. เพื่อเปรียบเทียบระบบกฎหมายและนโยบายของประเทศที่มีการรับรองเพศสภาพอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะประเทศที่มีลักษณะทางกฎหมายหรือวัฒนธรรมใกล้เคียงกับลาวและเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของ สปป.ลาว ที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลและบริบททางสังคมของประเทศ

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยทางนิติศาสตร์มีลักษณะเฉพาะที่เน้นการศึกษากฎหมายลายลักษณ์อักษร (Positive law) การตีความบทบัญญัติ การวิเคราะห์แนวคิดหลักกฎหมาย และการเปรียบเทียบระบบกฎหมายในบริบทต่าง ๆ ซึ่งในการศึกษาประเด็น การเปลี่ยนเพศตามเพศสภาพ” (Legal Gender Recognition – LGR) ในระบบกฎหมายของ สปป.ลาว ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการวิจัยให้สอดคล้องกับลักษณะปัญหา โดยแบ่งเป็น 3 ระดับหลัก ได้แก่

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Doctrinal Legal Research)

ผู้วิจัยศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายลาวที่เกี่ยวข้องกับสถานะบุคคล การเปลี่ยนแปลงข้อมูลในทะเบียนราษฎร และสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว (ฉบับปี 2015) ซึ่งรับรองหลักความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กฎหมายทะเบียนราษฎรซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดเพศในเอกสารทางราชการกฎหมายครอบครัวซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในการสมรสและอุปการะเลี้ยงดูบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งว่าด้วย “บุคคลธรรมดา” รวมถึงระเบียบ ข้อกำหนด หรือแนวปฏิบัติทางปกครองที่ใช้ในการออกเอกสารทางราชการการศึกษาจะเน้นไปที่โครงสร้างของบทกฎหมาย วิธีการตีความโดยไม่เลือกปฏิบัติ และการประเมินว่ากฎหมายปัจจุบันสามารถตีความขยายความหมายของ “เพศ” และ “บุคคล” เพื่อรองรับ การรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) ได้หรือไม่

2. การวิจัยกฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Legal Analysis)

เพื่อประกอบการวิเคราะห์เชิงนโยบายและข้อเสนอเชิงปฏิรูป ผู้วิจัยได้เลือกประเทศเปรียบเทียบที่มีลักษณะของระบบกฎหมายหรือบริบททางสังคมที่ใกล้เคียงกับลาว ได้แก่ ประเทศไทย, เนปาล, อินเดีย, อาร์เจนตินา และมอลตา

3. การศึกษากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Norms)

ผู้วิจัยวิเคราะห์พันธกรณีของ สปป.ลาว ในฐานะภาคีของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชน

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ตามหลักของ “การให้เหตุผลเชิงกฎหมาย (Legal reasoning)” และ “แนวทางเชิงสิทธิ (rights-based approach)” โดยให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค และหลักการห้ามเลือกปฏิบัติเป็นกรอบหลักในการประเมินกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ได้มีการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณหรือสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง แต่จะอ้างอิงข้อมูลทุติยภูมิ เช่น รายงานจากองค์กรสิทธิมนุษยชน องค์กรสหประชาชาติ และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 การวิเคราะห์กฎหมายของ สปป.ลาวเกี่ยวกับสถานภาพทางเพศของบุคคล แม้ว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) จะมีพัฒนาการทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนในระดับหนึ่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในแง่ของการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (CEDAW) แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะเจาะจงถึงเรื่อง การรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) กลับพบว่ากฎหมายของลาวยังคงไม่มีบทบัญญัติรองรับในระดับที่เพียงพอ

การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้จะเจาะจงพิจารณาองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพศในทะเบียนราษฎร (2) การตีความ “บุคคล” ในกฎหมายแพ่งและครอบครัว และ (3) การขาดระบบหรือกระบวนการที่เปิดโอกาสให้เปลี่ยนแปลงสถานภาพทางเพศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(1) การระบุเพศในกฎหมายทะเบียนราษฎร

กฎหมายทะเบียนราษฎรของ สปป.ลาว ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดสถานะบุคคลในทางราชการ ได้กำหนดให้ข้อมูล “เพศ” เป็นข้อมูลบังคับในสูติบัตร บัตรประชาชน และทะเบียนครอบครัวโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางชีววิทยาแต่กำเนิดของทารกเป็นฐานในการบันทึกและไม่มีบทบัญญัติใดที่ระบุถึงการแก้ไขข้อมูลเพศภายหลังจากที่ได้รับ การลงทะเบียนแล้ว

นอกจากนี้ ในระเบียบปฏิบัติของกระทรวงภายใน (Ministry of home affairs) ของสปป.ลาว ที่เกี่ยวข้องกับการออกบัตรประชาชนหรือทะเบียนบ้าน ยังระบุไว้ชัดเจนว่า “ผู้ขอเปลี่ยนแปลงข้อมูลสำคัญ ต้องแสดงหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น” ซึ่งในทางปฏิบัติการเปลี่ยน “เพศ” หรือ “คำนำหน้าชื่อ” จากชายเป็นหญิง หรือจากหญิงเป็นชาย ถือว่าไม่สามารถทำได้แม้บุคคลนั้นจะได้ผ่าตัดแปลงเพศหรือได้รับการวินิจฉัยจากแพทย์แล้วก็ตาม ข้อจำกัดนี้นำไปสู่ภาวะที่เรียกว่า “Legal Misgendering” คือการที่กฎหมาย

ระบุเพศของบุคคลโดยไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของบุคคลนั้น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิในการศึกษา การทำงาน การเดินทาง การสมรส และการเข้าถึงบริการของรัฐ

(2) ความเข้าใจเรื่อง “บุคคล” และ “ครอบครัว” ตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายครอบครัว ในประมวลกฎหมายแพ่งของลาว บทนิยามเกี่ยวกับ “บุคคลธรรมดา” และ “สิทธิตามกฎหมาย” ยังตั้งอยู่บนฐานเพศแบบไบนารี (Binary sex) โดยอ้างอิงจากเพศสภาพที่ได้รับการบันทึกตามสูติบัตร และไม่มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้ใช้ “เพศอื่น” หรือ “ไม่ระบุเพศ” เป็นทางเลือก ประเด็นที่สำคัญคือ กฎหมายครอบครัวของลาวยังคงกำหนดลักษณะของการสมรสไว้ในรูปแบบชาย-หญิง และไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศแตกต่างจากเพศกำเนิดมีสิทธิในสถานะครอบครัวตามกฎหมาย ส่งผลให้บุคคลข้ามเพศไม่สามารถจดทะเบียนสมรสได้ในสถานะตามเพศสภาพของตนเอง นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าการกำหนดสิทธิในการเป็นบิดามารดา การรับบุตรบุญธรรม และการใช้นามสกุลของคู่สมรส ยังคงตั้งอยู่บนฐานของเพศกำเนิดและบทบาททางเพศตามวัฒนธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในทางโครงสร้าง

(3) การไม่มีระบบหรือกระบวนการรับรองเพศสภาพในระดับกฎหมาย

สิ่งที่ถือเป็น “ช่องว่างหลัก” ของกฎหมายลาวในประเด็นนี้ คือการไม่มีกฎหมายใดรองรับกลไกการเปลี่ยนแปลงสถานะทางเพศในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรูปแบบทางปกครอง (administrative procedure) หรือรูปแบบทางตุลาการ (judicial declaration) แม้ในบางประเทศเช่นอินเดียและเนปาล จะใช้คำพิพากษาศาลสูงสุดเพื่อบังคับให้หน่วยงานปกครองดำเนินการตามสิทธิของบุคคลข้ามเพศ แต่ในลาวยังไม่มีแนวปฏิบัติในลักษณะดังกล่าว และศาลของลาวเองก็ไม่มีบทบาทในการวินิจฉัยสถานภาพทางเพศของบุคคล จึงไม่มีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) ได้เลยการไม่มีระบบรับรองเพศตามอัตลักษณ์นี้ ส่งผลให้เกิดภาวะที่เรียกว่า “legal invisibility” หรือความไร้ตัวตนในทางกฎหมาย (legal non-recognition) ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างชัดแจ้งภายใต้อนุสัญญา ICCPR ข้อ 17 (สิทธิในชีวิตส่วนตัว) และข้อ 26 (สิทธิในความเสมอภาค)

จากการวิเคราะห์ข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า กฎหมายของ สปป.ลาวในปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติหรือรองรับสิทธิในการเปลี่ยนแปลงเพศตามเพศสภาพ ไม่ว่าจะในระดับ

โครงสร้างของกฎหมายหรือแนวปฏิบัติ ส่งผลให้บุคคลข้ามเพศและบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศนอกเหนือจากระบบไบนารี ไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและเท่าเทียมภายใต้ระบบกฎหมายได้ ช่องว่างนี้ไม่เพียงแต่ขัดต่อหลักการนิติศาสตร์สมัยใหม่ เช่น หลักนิติธรรม ความเสมอภาค และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ยังขัดกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ลาวได้ให้สัตยาบันไว้แล้วอย่างชัดเจน งานวิจัยจึงเห็นว่าจำเป็นต้องมีการร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อให้สามารถรองรับกลไกการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางเพศในเชิงนิติกรรมและในทางปกครองได้อย่างสอดคล้องกับกฎหมาย

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 การเปรียบเทียบกฎหมายกับประเทศที่มีกลไกการรับรองเพศสภาพตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR)

เพื่อประเมินศักยภาพในการปฏิรูปกฎหมายของ สปป.ลาว และชี้ให้เห็นแนวทางที่เป็นไปได้ในการพัฒนากลไกการรับรองเพศสภาพตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) งานวิจัยนี้ได้นำกรณีศึกษาของประเทศที่มีความหลากหลายทั้งในด้านระบบกฎหมาย บริบททางสังคม และระดับการพัฒนา มาเปรียบเทียบกับลาว โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเทศต้นแบบ ได้แก่ อาร์เจนตินา โมลตา อินเดีย เนปาล และไทย

(1) ประเทศอาร์เจนตินา การแสดงเจตนาโดยตนเองหรือการระบุอัตลักษณ์ด้วยตนเอง (Self-identification) ที่ครอบคลุมที่สุด กฎหมายเพศตามอัตลักษณ์ ค.ศ. 2012 (Gender Identity Law 2012) ของอาร์เจนตินา ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกของโลกที่บัญญัติว่า บุคคลมีสิทธิในการเปลี่ยนแปลงข้อมูลเพศในเอกสารทางราชการได้ตาม “การรับรู้ของตนเอง” (self-perceived gender) โดยไม่ต้องได้รับการวินิจฉัยจากแพทย์หรือจิตแพทย์ และไม่จำเป็นต้องเข้ารับการผ่าตัดแปลงเพศใด ๆ บุคคลสามารถยื่นคำขอต่อสำนักงานทะเบียนด้วยตนเอง พร้อมแนบลงเพียงว่า เพศสภาพของตนไม่ตรงกับเพศที่บันทึกไว้ในสูติบัตร เท่านั้น รัฐมีหน้าที่ดำเนินการโดยไม่ชักฉ้อเหตุผลหรือเรียกหลักฐานใด ๆ เพิ่มเติม หลักการสำคัญที่นำไปสู่การออกกฎหมายนี้คือสิทธิในการกำหนดอัตลักษณ์ของตนเอง (Right to self-determination) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาร์เจนตินาได้พัฒนาไว้ก่อนหน้านี้ และได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

(2) ประเทศมอลตาการคุ้มครองแบบก้าวหน้าในระบบกฎหมายยุโรป

กฎหมายว่าด้วยอัตลักษณ์ทางเพศ ค.ศ. 2015 (Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics Act) ของมอลตา เป็นอีกหนึ่งโมเดลต้นแบบที่ให้ความคุ้มครองแบบครอบคลุม โดยมีจุดเด่นคือเปิดให้เปลี่ยนแปลงข้อมูลทางเพศในเอกสารราชการได้โดยไม่ต้องผ่าตัด ไม่ต้องได้รับการวินิจฉัยทางจิตเวชหรือรับสิทธิของ “เด็ก” ให้สามารถดำเนินการผ่านผู้ปกครองรับรองสิทธิของบุคคลที่มีเพศสลับไหล (gender fluid) และบุคคลที่มีลักษณะทางเพศผสมกันหลายประเภท (intersex) และมีกลไกคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจากการถูกเปิดเผยหรือเลือกปฏิบัติ ระบบของมอลตาจึงถือเป็นต้นแบบของการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) ที่รวมทั้งสิทธิใน “การแสดงออกทางเพศ” (gender expression) และ “ลักษณะทางเพศ” (sex characteristics) เข้าไว้ด้วยกัน

(3) ประเทศอินเดีย โมเดลผ่านกระบวนการยุติธรรมและรัฐธรรมนูญ

ในปี ค.ศ. 2014 ศาลฎีกาอินเดียได้มีคำพิพากษาในคดี National Legal Services Authority v. Union of India (NALSA case) ซึ่งชี้ขาดว่าสิทธิของบุคคลข้ามเพศในการกำหนดเพศของตนเองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญและรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีกลไกในการเปลี่ยนแปลงข้อมูลทางเพศให้ถูกต้อง คำพิพากษานี้นำไปสู่การออกกฎหมาย Transgender Persons (Protection of Rights) Act 2019) ซึ่งเปิดให้บุคคลสามารถยื่นคำขอ “ประกาศสถานะเพศ” ต่อตัวแทนฝ่ายปกครอง (district magistrate) ระบุสถานะเป็นชาย หญิง หรือ third genderได้และได้รับบัตรประชาชน ใบอนุญาตขับขี่ และพาสปอร์ตที่ตรงกับอัตลักษณ์ของตนข้อจำกัดของโมเดลอินเดียคือยังคงต้องได้รับใบรับรองจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งบางพื้นที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ แต่โดยหลักการถือว่าเป็นการยอมรับเพศโดยรัฐตามหลักการของศาล

(4) ประเทศเนปาล กฎหมายแบบ “X” และการพัฒนาทางปฏิบัติ

ในปี ค.ศ. 2007 ศาลฎีกาเนปาลได้มีคำวินิจฉัยในคดี Sunil Babu Pant v. Nepal Government ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องรับรองสิทธิของบุคคลข้ามเพศ และจัดให้มีการปรับปรุงระบบทะเบียนราษฎรให้สามารถระบุเพศเป็น อื่น ๆ (X) ได้ ในเวลาต่อมา เนปาลได้แก้ไขระบบทะเบียนบ้าน หนังสือเดินทาง และบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อรองรับเพศ

X อย่างเป็นทางการ โดยไม่ต้องมีการผ่าตัดหรือวินิจฉัยทางแพทย์ และยังส่งเสริมให้มีการออกบัตรสุขภาพและทะเบียนผู้มีความหลากหลายทางเพศด้วยแม้กฎหมายยังไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมเท่าอาร์เจนตินาหรือมอลตา แต่ระบบปฏิบัติของเนปาลถือว่าก้าวหน้ามากเมื่อเทียบกับบริบทภูมิภาคเอเชียใต้

(5) ประเทศไทย ความพยายามในการร่างกฎหมาย การรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) แม้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) โดยตรง แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 เป็นต้นมา มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น ร่าง พ.ร.บ.รับรองอัตลักษณ์ทางเพศ พ.ศ. และมีการจัดตั้ง “คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายรับรองเพศสภาพ” ภายใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ ศาลปกครองไทยในคดีสำคัญ เช่น คดีหมายเลขดำที่ 1782/2558 ได้ชี้ว่าการไม่เปลี่ยนคำนำหน้าชื่อให้บุคคลข้ามเพศหลังผ่าตัดแปลงเพศ ถือเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวตามรัฐธรรมนูญจุดเด่นของประเทศไทยคือการตื่นตัวของภาคประชาสังคมและองค์กรอิสระที่ผลักดันเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง แม้กฎหมายยังไม่เสร็จสมบูรณ์ก็ตาม

การเปรียบเทียบกับลาว: ช่องว่างเชิงโครงสร้าง

เมื่อเปรียบเทียบกับ 5 ประเทศข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายของ สปป.ลาวยังขาดอยู่ในหลายมิติ เช่นมิติทางกฎหมายสปป.ลาว ไม่ มีบทบัญญัติรองรับการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) โดยตรง ไม่มีการยอมรับ “การระบุอัตลักษณ์ด้วยตนเองself-ID” โดยไม่ต้องผ่าตัดหรือแพทย์ ไม่มีระบบทะเบียนที่เปิดให้ระบุเพศอื่น ๆ และไม่มีกลไกศาลคุ้มครองสิทธิบุคคลข้ามเพศ แต่ประเทศต้นแบบที่ เช่น อาร์เจนตินา, มอลตา, อินเดียนเนปาลและไทย เป็นต้น การไม่มีโครงสร้างกฎหมายดังกล่าวทำให้บุคคลข้ามเพศในลาวต้องใช้ชีวิตอยู่ในระบบกฎหมายที่ไม่ยอมรับตัวตนของตนเอง ซึ่งขัดต่อหลักการ Non-discrimination ภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศที่ลาวให้สัตยาบันไว้แล้ว เช่น ICCPR และ CEDAW

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ช่องว่างทางกฎหมายและผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล

การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายหรือกระบวนการใด ๆ ที่รับรองสิทธิในการเปลี่ยนเพศตามอัตลักษณ์ของบุคคลในระบบกฎหมายของ สปป.ลาว ไม่ใช่เพียงประเด็นทางนิติ

กรรมหรือกระบวนการทางทะเบียนราษฎรเท่านั้น หากแต่สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่ออย่างลึกซึ้งต่อการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลกลุ่มหนึ่งในสังคม งานวิจัยนี้พบว่า “ช่องว่างทางกฎหมาย” (Legal gap) ดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลข้ามเพศและบุคคลหลากหลายทางเพศใน 4 มิติหลัก ดังต่อไปนี้

(1) ผลกระทบต่อสิทธิในการมีตัวตนตามกฎหมาย (Legal Identity) สิทธิในการมีตัวตนทางกฎหมาย (legal identity) ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่ง สปป.ลาวให้สัตยาบันไว้แล้วทั้งสองฉบับ อย่างไรก็ตามเมื่อไม่มีระบบรับรองเพศตามอัตลักษณ์ บุคคลข้ามเพศต้องใช้เอกสารทางราชการที่ระบุเพศและคำนำหน้าชื่อไม่ตรงกับอัตลักษณ์ของตน ส่งผลให้บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถ

1. เดินทางข้ามแดนได้โดยปราศจากการตรวจสอบซ้ำซ้อน
2. สมัครเรียนในระดับอุดมศึกษาโดยไม่ถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับเพศ
3. ทำธุรกรรมทางกฎหมายหรือการเงิน เช่น การเปิดบัญชี หรือการจดทะเบียน

บริษัท

ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า “การไม่ยอมรับตัวตนในทางกฎหมาย” (legal misrecognition) ซึ่งเป็นอุปสรรคเบื้องต้นของการใช้สิทธิอื่น ๆ ในฐานะพลเมืองที่เท่าเทียม

(2) ผลกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์การบังคับใช้คำนำหน้าชื่อหรือเพศที่ไม่ตรงกับอัตลักษณ์ของบุคคลเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว (right to privacy) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานตามมาตรา 17 ของ ICCPR และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในหลายกรณี บุคคลข้ามเพศในลาวถูกเปิดเผยเพศกำเนิดโดยไม่สมัครใจเมื่อยื่นเอกสารราชการ หรือถูกปฏิเสธไม่ให้ใช้ชื่อที่ตรงกับเพศสภาพที่ตนแสดงออก ซึ่งนำไปสู่ความอับอายและความเครียดทางจิตจากการถูกเลือกปฏิบัติในที่ทำงานหรือสถานศึกษา ความรู้สึกไม่มั่นคงในชีวิตประจำวันปัญหาเหล่านี้สะท้อนว่าความไม่ชัดเจนในกฎหมายมิได้เป็นเพียง “ข้อจำกัดทางนิติกรรม” หากแต่เป็นการทำให้บุคคลต้องสูญเสียศักดิ์ศรีของตนในระดับชีวิตประจำวัน

(3) ผลกระทบต่อสิทธิในความเสมอภาคและการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ภายใต้มาตรา 26 ของ ICCPR และข้อ 2 ของ CEDAW รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องประกันว่าบุคคลทุกคนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน และไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศแต่ในกรณีของลาว การไม่มีกฎหมายรับรองเพศตามอัตลักษณ์ได้เปิดช่องให้เกิดการเลือกปฏิบัติในทางโครงสร้างในหลากหลายมิติ ได้แก่การปฏิเสธไม่รับเข้าทำงานโดยอ้างลักษณะเพศในเอกสารการจำกัดสิทธิเข้าถึงการศึกษา หรือการบังคับให้แต่งกายตามเพศในบัตรประชาชนการถูกปฏิเสธสิทธิในสถานภาพครอบครัว เช่น การสมรสหรือรับบุตรบุญธรรมแม้ว่ารัฐธรรมนูญของลาวจะรับรองความเสมอภาคของพลเมืองทุกคน แต่ในทางปฏิบัติ ความเจ็บของกฎหมายในประเด็นการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) กลับเปิดช่องให้การเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นอย่างชอบธรรม

(4) ผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงบริการของรัฐและกระบวนการยุติธรรม การไม่มีระบบรับรองเพศตามอัตลักษณ์ยังส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงบริการของรัฐทั้งด้านสาธารณสุข การศึกษา การประกันสังคม และกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้บุคคลข้ามเพศถูกปฏิเสธการเข้ารับบริการทางการแพทย์โดยไม่เป็นธรรมไม่สามารถลงทะเบียนประกันสุขภาพโดยใช้ชื่อและเพศที่สะท้อนอัตลักษณ์ของตนไม่ได้รับความคุ้มครองในกระบวนการพิจารณาคดีหากถูกเลือกปฏิบัติทางเพศ กรณีศึกษาหลายประเทศ เช่น อาร์เจนตินาและมอลตา ได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อรัฐมีระบบการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) ที่เปิดกว้างแล้วความสามารถในการเข้าถึงบริการของรัฐจะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ดังนั้นการขาดระบบรับรองเพศตามอัตลักษณ์ในกฎหมายของ สปป.ลาว ได้ก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่มีผลกระทบลึกซึ้งต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอย่างกว้างขวาง ทั้งในมิติของตัวตน ความเป็นส่วนตัว ความเสมอภาค และการเข้าถึงสิทธิทางสังคมและกระบวนการยุติธรรม ช่องว่างนี้ไม่เพียงสะท้อนถึงการไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ลาวให้สัตยาบันไว้ แต่ยังชี้ถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการยก่างกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อให้สามารถรองรับอัตลักษณ์ของประชาชนที่มีความหลากหลายได้อย่างมีศักดิ์ศรีและเท่าเทียม

วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 ข้อค้นพบสำคัญทางนิติศาสตร์และแนวโน้มการพัฒนากฎหมายในลาว

จากการวิเคราะห์ทางกฎหมายทั้งในบริบทของกฎหมายลาวและกฎหมายเปรียบเทียบ รวมถึงการประเมินผลกระทบของช่องว่างทางกฎหมายต่อสิทธิของบุคคลข้ามเพศ งานวิจัยนี้ได้สรุป “ข้อค้นพบทางนิติศาสตร์” ที่สำคัญในระดับหลักการ (Doctrinal findings) และแนวโน้มของการพัฒนากฎหมายในลาว (legal trends) อันสามารถจัดหมวดได้เป็น 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

(1) ช่องว่างของกฎหมายลาวในเรื่อง การรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) คือการ “ไม่ยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐาน” โดยโครงสร้างการไม่มีบทบัญญัติที่รับรองการเปลี่ยนเพศตามเพศสภาพในกฎหมายลาว ไม่ใช่เพียงการ “เงียบ” ของบทบัญญัติ (Legal silence) แต่คือ “ช่องว่างเชิงโครงสร้าง” (structural legal gap) ที่ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะบุคคลข้ามเพศ ข้อค้นพบสำคัญ คือ ความเงียบนี้เกิดจากองค์ประกอบต่อเนื่อง ได้แก่ 1. ไม่มีกรอบกฎหมายหลักที่นิยาม “อัตลักษณ์ทางเพศ” หรือ “เพศตามความรู้สึกของตนเอง” 2. ไม่มีกลไกทางปกครองหรือทางศาลในการยื่นคำขอเปลี่ยนสถานภาพ 3. ไม่มีหลักประกันว่าการเปลี่ยนเพศในทางการแพทย์จะส่งผลต่อเอกสารทางกฎหมาย และ 4. ระบบทะเบียนราษฎรยังยึดติดกับเพศกำเนิดและค่านำหน้าชื่อเพียงสองประเภท (ชายหรือหญิง) เท่านั้น ข้อค้นพบนี้แสดงให้เห็นว่า สปป.ลาวยังไม่มีการวางระบบกฎหมายพื้นฐานที่ยอมรับความหลากหลายทางเพศในมิติทางกฎหมาย (Legal pluralism on gender identity)

(2) รูปแบบกฎหมายที่เหมาะสมกับสปป.ลาวควรเป็น “การเปลี่ยนแปลงเพศโดยสมัครใจในระบบปกครอง (administrative model)” จากการเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ งานวิจัยนี้พบว่า รูปแบบการรับรองเพศตามอัตลักษณ์ที่ใช้ระบบศาล (Judicial model) เช่น อินเดีย หรือแบบผูกกับการวินิจฉัยทางการแพทย์ อาจไม่เหมาะสมกับบริบทของลาวที่ยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากร กระบวนการ และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในทางตรงกันข้าม โมเดลแบบปกครอง (Administrative self-declaration) เช่น อาร์เจนตินา หรือโมเดลไฮบริดที่รวมการยื่นคำขอกับแนวทางป้องกันการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล (เช่น มอลตา) มีความเหมาะสมกว่า โดยเฉพาะหากมีการจัดทำกฎหมายฉบับเฉพาะขึ้นเพื่อรับรองกระบวนการนี้

ข้อค้นพบสำคัญทางนิติศาสตร์คือ แนวทางของลาวควรเปิดให้บุคคลยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงเพศได้ต่อหน่วยงานทะเบียนกลางไม่กำหนดเงื่อนไขเรื่องการผ่าตัดหรือวินิจัยจากแพทย์ จัดให้มีระบบรับรองความลับของข้อมูลเดิม ไม่ให้ถูกนำไปใช้ในการเลือกปฏิบัติ และอนุญาตให้เด็กหรือเยาวชนดำเนินการผ่านผู้แทนโดยชอบธรรมได้ รูปแบบนี้ไม่เพียงรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ยังช่วยลดภาระระบบศาล และสอดคล้องกับสิทธิที่ลาวให้สัตยาบันในกติการะหว่างประเทศ

(3) การขาดการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) คือการละเมิดพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของลาว ข้อค้นพบอีกประการหนึ่งคือกฎหมายลาวที่ไม่มีการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) ขัดต่อพันธกรณีของรัฐต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศโดยเฉพาะ คือ 1. ICCPR ข้อ 17 และข้อ 26 ว่าด้วยสิทธิในความเป็นส่วนตัวและความเสมอภาค 2. CEDAW ข้อ 2 และ 5 ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศหรืออัตลักษณ์ 3. CRC ข้อ 7 และข้อ 8 ว่าด้วยสิทธิในการจดทะเบียนชื่อ สัญชาติ และตัวตนที่สอดคล้องกับบุคลิกภาพ แม้สปป.ลาวจะมีข้ออ้างในเชิงวัฒนธรรมและระบบกฎหมายที่ยังไม่พัฒนา แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNHRC) และคณะกรรมการ CEDAW ต่างมีข้อสังเกตต่อ “การเพิกเฉยโดยระบบกฎหมาย” ว่าเทียบเท่ากับการเลือกปฏิบัติในเชิงโครงสร้าง (structural discrimination) การไม่มีการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) จึงอาจทำให้ลาวเผชิญกับคำวิจารณ์จากกลไก “กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนโดยสมัครใจของแต่ละประเทศภายใต้กลไกของสหประชาชาติ” หรือ Universal Periodic Review (UPR) ในอนาคต และถูกกดดันให้ปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อพันธกรณีเหล่านั้น

(4) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในลาวเริ่มเกิดขึ้นจากภาคประชาสังคมและกลุ่มเยาวชน แม้รัฐยังไม่มีท่าทีชัดเจนในการร่างกฎหมายการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) แต่ข้อค้นพบทางสังคมเชิงนิติศาสตร์ที่สำคัญคือภาคประชาสังคม โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน คนรุ่นใหม่ และองค์กรพัฒนาเอกชนในลาว เริ่มผลักดันประเด็นนี้อย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี 2020–2024 มีโครงการร่วมระหว่างกระทรวงสาธารณสุขลาวกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations

Development Programme: UNDP) และ เครือข่ายเยาวชนกลุ่มเป้าหมายหลักในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกหรือสั้น ๆ ว่าองค์กร Youth LEAD ที่จัดกิจกรรมให้ความรู้เรื่องอัตลักษณ์ทางเพศ และเก็บข้อมูลปัญหาการใช้ชีวิตของบุคคลข้ามเพศในลาว ซึ่งสะท้อนว่าความเปลี่ยนแปลงกำลังก่อตัวจากภายในหากรัฐสามารถสร้างความร่วมมือกับองค์กรเหล่านี้ และเปิดพื้นที่ให้มีการเสนอร่างกฎหมาย การรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) อย่างมีส่วนร่วมจะทำให้การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเกิดขึ้นได้เร็วขึ้น และลดแรงต้านทางวัฒนธรรม

ระบบกฎหมายของสปป.ลาวยังไม่รองรับสิทธิของบุคคลข้ามเพศในมิติที่ลึกซึ้งและครอบคลุมเพียงพอ แม้จะมีพันธกรณีระหว่างประเทศรองรับก็ตาม การปฏิรูปกฎหมายจึงไม่ใช่ทางเลือก แต่เป็นความจำเป็นเพื่อให้กฎหมายลาวเข้าสู่มาตรฐานของรัฐที่เคารพสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้ งานวิจัยนี้เห็นว่าการพัฒนากฎหมายการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) ในลาวไม่ใช่เพียงประเด็นทางเทคนิคเชิงกฎหมาย แต่เป็นการยกระดับความยุติธรรมในโครงสร้างของรัฐ การเคารพความหลากหลายทางเพศและการส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกกลุ่มคือรากฐานของระบบนิติธรรมที่แท้จริง รัฐลาวจึงควรเร่งดำเนินการทั้งในเชิงกฎหมาย ปฏิบัติ และการวิจัย เพื่อสร้างสังคมที่เท่าเทียมและไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง

งานวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาปัญหาช่องว่างทางกฎหมายใน สปป.ลาวที่เกี่ยวกับการรับรองเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) โดยมุ่งวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิดพื้นฐานทางนิติศาสตร์ ประสพการณ์เปรียบเทียบระหว่างประเทศ และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิของบุคคลข้ามเพศในระบบกฎหมายลาว งานวิจัยดำเนินการโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (doctrinal research) และเปรียบเทียบกฎหมายกับประเทศที่มีพัฒนาการด้านการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัต

ลักษณะ (Legal Gender Recognition – LGR) อย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ อาร์เจนตินา โมลตา อินเดีย เนปาล และไทย

งานวิจัยฉบับนี้ชี้ชัดว่าการไม่มีกฎหมายรับรองเพศตามอัตลักษณ์ใน สปป.ลาว คือ การละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิในฐานะพลเมืองที่เท่าเทียม แนวทางการปฏิรูปกฎหมายจึงควรตรากฎหมายการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) โดยยึดหลัก สิทธิในการกำหนดอัตลักษณ์ของตนเองหรือ self-determination แก่กฎหมายทะเบียนและครอบครัวให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสร้างความตื่นรู้ในสังคมและระบบราชการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมร่วมกำหนดอนาคตทางกฎหมายเป็นต้น และการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ไม่เพียงสร้างความยุติธรรมแก่บุคคลข้ามเพศ แต่ยังสะท้อนถึงการยกระดับนิติธรรมของรัฐลาวในยุคสมัยที่เคารพความหลากหลายและศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างแท้จริง

องค์ความรู้ใหม่

1. การวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของบุคคลข้ามเพศในลาวเช่น การเข้าถึงบริการสุขภาพ การศึกษาระดับอุดมศึกษา การหางานทำ และปัญหาในครอบครัว
2. การศึกษาผลกระทบของการไม่มีกลไกการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) ต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในกรณีที่บุคคลข้ามเพศตกเป็นผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญา
3. การเปรียบเทียบโมเดลการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) ในประเทศที่มีลักษณะคล้ายลาวเช่น เวียดนาม กัมพูชา หรือฟิลิปปินส์ เพื่อวิเคราะห์ว่าลาวสามารถเรียนรู้อะไรได้จากการเปลี่ยนแปลงของเพื่อนบ้านในอาเซียน
4. การวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของสังคมลาวต่อเพศสภาพและอัตลักษณ์ทางเพศเพื่อประเมินความพร้อมของสังคมในการรองรับกฎหมายการรับรองสถานภาพทางเพศตามอัตลักษณ์ (Legal Gender Recognition – LGR) และออกแบบการสื่อสารเชิงนโยบายได้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. ตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยการรับรองเพศตามอัตลักษณ์ (LGR Act) เพื่อให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงข้อมูลทางเพศในเอกสารราชการได้ตามความรู้สึกของตนเอง โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขเรื่องการผ่าตัดหรือใบรับรองแพทย์

2. แก้ไขกฎหมายทะเบียนราษฎรให้รองรับการเปลี่ยนข้อมูล “เพศ” และ “คำนำหน้าชื่อ” ได้โดยสมัครใจ พร้อมทั้งออกแบบกระบวนการคุ้มครองข้อมูลเดิมและสิทธิส่วนบุคคลหลังการเปลี่ยนแปลง

3. ปรับปรุงกฎหมายครอบครัวโดยขยายความหมายของ “คู่สมรส” และ “ครอบครัว” ให้รองรับการอยู่ร่วมกันของบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหลากหลาย

4. บัญญัติคำจำกัดความทางกฎหมายใหม่เช่น “อัตลักษณ์ทางเพศ” (Gender identity), “การแสดงออกทางเพศ” (gender expression), และ “บุคคลข้ามเพศ” (Trans person) ให้ชัดเจนในกฎหมายลา

ผู้วิจัยมีข้อเสนอเชิงนโยบายภาครัฐ

1. จัดตั้ง “หน่วยงานเฉพาะด้านความหลากหลายทางเพศ” ภายใต้กระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำกับดูแลเรื่องสิทธิของบุคคลข้ามเพศโดยตรง รวมถึงทำหน้าที่ออกแนวปฏิบัติให้หน่วยงานราชการ

2. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ทะเบียน เจ้าหน้าที่ศาล ตำรวจ และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเรื่องอัตลักษณ์ทางเพศ และลดการเลือกปฏิบัติ

3. ออกแบบระบบราชการและบริการสาธารณะที่ไม่เลือกปฏิบัติ (Inclusive services) เช่น แบบฟอร์มราชการที่ไม่บังคับระบุเพศหากไม่จำเป็น การใช้ภาษาที่รวมเพศ (gender-inclusive language) และพื้นที่แยกเฉพาะ (gender-neutral facilities)

4. สนับสนุนภาคประชาสังคมและกลุ่มเยาวชน LGBTQ+ ในการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย เฝ้าระวังการละเมิดสิทธิ และร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงยุติธรรม. (2009). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สปป.ลาว (Civil Code of the Lao PDR.)* เวียงจันทน์ สปป.ลาว. จาก <https://moj.gov.la/>
- _____. (2018). *กฎหมายครอบครัว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2018 (Lao Family Law)* เวียงจันทน์ สปป.ลาว. จาก <https://na.gov.la/>
- โครงการ UNDP–Lao Youth Network. (2022). รายงานสถานการณ์ความหลากหลายทางเพศในลาว: มุมมองของเยาวชนและประชาชนข้ามเพศ. โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. เวียงจันทน์ สปป.ลาว.
- สภาแห่งชาติ สปป.ลาว. (2015). *รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ฉบับปี ค.ศ. 2015 (Constitution of the Lao People's Democratic Republic)* เวียงจันทน์ สปป.ลาว. จาก <https://na.gov.la/>
- Asian Development Bank. (2021). *Gender equality and social inclusion assessment of the Lao PDR health sector*. Access by <https://www.adb.org>
- Council of Europe. (2015). *Human rights and intersex people*. Commissioner for Human Rights Access by <https://rm.coe.int>
- European Court of Human Rights. (2017). *A.P., Garçon and Nicot v. France*, App. Nos. 79885/12, 52471/13 and 52596/13.
- ILGA Asia. (2021). State-sponsored homophobia: Gender marker systems in Asia. Access by <https://ilga.org>
- International Commission of Jurists. (2016). *living with dignity: Sexual orientation and gender identity-based human rights violations in housing, work, and public spaces in Thailand*. Geneva: ICJ.
- Ministry of home affairs. (2017). *กฎหมายการทะเบียนราษฎร ค.ศ. 2017 (Lao Civil Registration Law)* เวียงจันทน์ สปป.ลาว. จาก <https://moha.gov.la/lo/>

- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2020). *Fact sheet: Intersex and gender identity*. Access by <https://www.ohchr.org>
- Transgender Europe (TGEU). (2016). *Legal gender recognition in Europe: Toolkit*, Berlin: TGEU.
- UNDP Laos. (2022). *being LGBTI in Lao PDR: Assessment report*. Vientiane: UNDP.
- UNDP. (2019). *Legal gender recognition: A multi-country legal and policy review in Asia*. Bangkok, UNDP Asia Pacific.
- United Nations Human Rights Committee. (1989). *General Comment No. 18: Non-discrimination*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1.
- United Nations Treaty Collection. (2024). *Status of treaties: ICCPR, CEDAW, CRC*. Access by <https://treaties.un.org>
- United Nations. (2007). *Yogyakarta Principles: Principles on the application of International human rights law in relation to sexual orientation and gender identity*. Access by <https://yogyakartaprinciples.org>