



**BIG
ROCK 5**

6

**ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ**

ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ความเสมอภาคระหว่างเพศ



ความเสมอภาค ระหว่างเพศ

เรื่องรวี พิชัยกุล



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับใช้มา
ระยะหนึ่ง สมควรที่จะมีการพิจารณาประเมินผลบังคับใช้เพื่อเป็นการปรับปรุง
โครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูป ผลการศึกษาประเด็น
ที่สำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างเพศ
เป็นดังนี้

มาตรา 4

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค

ของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับ

ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน





ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

ควรแยกศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ไว้คนละมาตรากับชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเหมือนกัน โดยเสนอให้กลับไปใช้เหมือนรัฐธรรมนูญ ปี 2550

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 5 ปวงชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เหมือนกัน

เพราะ “**ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**” มีความหมายถึง**ทุกคน** ทุกชาติพันธุ์ รวมทั้งคนต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย หลักทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาสากลหรืออนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติรับรอง และประเทศไทยร่วมเป็นภาคีนั้น รัฐต้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลทุกคน รวมคนที่ไม่ใช่คนไทยด้วย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนพึงได้รับโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยไม่คำนึงถึงบุคคลนั้น ๆ ว่าจะเป็นคนสัญชาติไทยหรือไม่ เช่น คนต่างด้าว คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ชนกลุ่มน้อยในฐานะที่เป็นมนุษย์ และอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร ย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับชนชาวไทย เพียงแต่บุคคลดังกล่าวจะกล่าวอ้างถึงสิทธิตามกฎหมายทำนองเดียวกันกับชนชาวไทยไม่ได้ เช่น สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือรับสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

มาตรา 5 ปวงชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

ในสังคมไทยยังมีความถึและค่อนข้างรุนแรงจากการเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งเหล่ากำเนิด ชาติพันธุ์ เพศ (รวมถึง เพศสภาพ/เพศภาวะ ที่หลากหลาย) หรือศาสนา ดังนั้น จึงควรรนำมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และ 2550 พุดถึงประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือ ศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติต่อการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วย เหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำไม่ได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคล สามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรือ อำนวยความสะดวกให้แก่ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ การเมืองสมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม



ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

ในส่วนที่เกี่ยวกับความเสมอภาค (มาตรา 27) ควรเพิ่มเสรีภาพ ในวรรคสอง “ชายและหญิงต้องมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน” ในการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างด้านต่าง ๆ นั้น ให้เพิ่ม “เพศสภาพ” เข้าไปเป็นอีกประเด็นหนึ่ง เนื่องจากแนวคิดเรื่องห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ซึ่งระบุไว้เพียงเพศ (sex) ซึ่งยังมีความคลุมเครือว่าได้หมายความรวมถึง เพศสภาพ Gender รสนิยมทางเพศ Sexual orientation หรือ อัตลักษณ์ทางเพศที่หลากหลาย Gender Identities หรือผู้ที่ข้ามเพศหรือแปลงเพศแล้ว Transgender ไว้ด้วยหรือไม่ และเนื่องจากการนิยาม “เพศ” ไม่ชัดเจนยังผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศดังกล่าว ในหลายมิติ อาทิ การศึกษา การรับบริการเรื่องสุขภาพ การประกอบอาชีพ การแข่งขันกีฬา หรือการมีส่วนร่วมทางสังคมอื่น ๆ การที่ยังไม่ได้รับการยอมรับ เป็นหลักการแนวคิดสำคัญในรัฐธรรมนูญทำให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้ที่มีเพศสภาพหลากหลายและผู้ข้ามเพศ



มาตรา 71

รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมให้และพัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

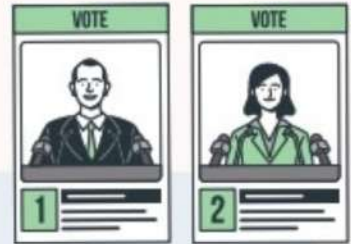
ความหมายที่สำคัญที่เกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ คือ การจัดสรรงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (Gender Responsive Budgeting หรือ GRB) กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณที่ต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคลนั้น ดังนั้น ควรย้ายจากหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไปอยู่ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” เพื่อที่จะที่รัฐจะต้องออกนโยบาย กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณที่มีมิติ เพศ วัย และสภาพบุคคลได้อย่างแท้จริง เพราะถ้ายังคงอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐอาจปล่อยให้รัฐเพิกเฉยได้

มาตรา 90

พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว
ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำ
บัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชีโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมือง
ต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่ง
บัญชีรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมือง
มีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจาก
ภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง



ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

เสนอให้มีการระบุให้ใช้ระบบสัดส่วนทางเพศ Gender Quota
ในรัฐธรรมนูญ และ/หรือในกฎหมายลำดับรอง เช่น ให้พรรคการเมืองส่ง
ผู้สมัครที่มีสัดส่วนทางเพศตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง
แบบบัญชีรายชื่อของพรรค อย่างน้อยในบัญชีรายชื่อนั้นต้องมีรายชื่อผู้สมัคร
รับเลือกตั้งซึ่งเป็นเพศตรงข้ามกับเพศนั้นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 การบังคับ
ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต้องมีบทลงโทษพรรคการเมืองที่กระทำขัดกับ
รัฐธรรมนูญด้วย

เพื่อให้เป็นรูปธรรมเพื่อส่งเสริมให้ผู้หญิงมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น
ใช้มาตรการพิเศษ Gender Quota โดยพิจารณาจาก 2 มาตรการ

มาตรการที่ 1

กำหนดให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครที่มีสัดส่วนทางเพศตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรค อย่างน้อยในบัญชีรายนี้นั้นต้องมีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นเพศตรงข้ามกับเพศนั้นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 มาตรการบังคับนี้มีผลกระทบทางบวกคือ เป็นการเพิ่มทางเลือกให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกผู้สมัครที่มีความหลากหลายไม่จำกัดโดยเพศใดเพศหนึ่งต้องมีบทลงโทษพรรคการเมืองที่กระทำขัดกับรัฐธรรมนูญด้วยตัวอย่างของการใช้ระบบสัดส่วนมาตรการนี้ประสบความสำเร็จในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย เช่น พรรคแรงงานของประเทศนอร์เวย์ ซึ่งเป็นพรรคใหญ่ที่สุดที่ได้ลองใช้ระบบสัดส่วนเป็นการภายในเมื่อปี 2524 และใช้ในระบบบัญชีรายชื่อผู้สมัคร สส. ของการเลือกตั้งในปี 2526 ผลปรากฏว่าหลังจากการเลือกตั้งเมื่อปี 2528 ได้ผู้หญิงเป็น ส.ส. ของพรรคเป็นจำนวนถึง 42 เปอร์เซ็นต์

มาตรการที่ 2

กำหนดสัดส่วนโควตา เป็นที่นั่งเฉพาะสำหรับผู้หญิง (reserved seat) ไว้ในรัฐธรรมนูญและหรือในกฎหมายเลือกตั้ง มาตรการนี้มีผลกระทบทางบวกคือส่งเสริมโอกาสให้ผู้หญิงได้มีบทบาททางการเมืองมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ อินเดีย รวันดา อุกันดา อีธิโอเปีย บังคลาเทศ อียิปต์ เป็นต้น ในประเทศอินเดียที่มีการสงวนที่นั่งทั้งผู้หญิงและชนเผ่าต่าง ๆ ในสภาหมู่บ้านและหน่วยท้องถิ่น ซึ่งปกครองตนเอง เป็นสัดส่วน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด

มาตรา 107

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชน ซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ควรมีการจัดกลุ่มผู้สมัครรับเลือกเฉพาะกลุ่มผู้หญิงแยกหนึ่งกลุ่มต่างหาก ซึ่งใกล้เคียงกับการใช้ระบบสำรองที่นั่ง (Reserved Seat) เป็นการประกันว่า จะมีจำนวนผู้หญิงในวุฒิสภาอย่างแน่นอน และมีนัยสำคัญ

ในส่วนสาระสำคัญที่ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2560 แล้วนั้น ให้คงไว้ตามเดิม อาทิ การกำหนดสัดส่วนผู้แทนจากกลุ่มที่ทำงานด้านผู้หญิง และกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ให้เป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมาย (มาตรา 128) หรือมาตราที่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายรองรับที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมารดา การยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก และการเข้าถึงบริการสุขภาพและอนามัยเจริญพันธุ์ ต้องเร่งให้มีการออกกฎหมายและนโยบายเพื่อให้หลักการตามรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้จริง



พรป.ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในอนาคต และพรป.ว่าด้วยพรรคการเมืองในอนาคต

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

การได้มาและจำนวนของกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับและผู้ตรวจการเลือกตั้ง ควรกำหนดให้มี “สัดส่วนชายและหญิงเพศใดเพศหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3” และระบุสัดส่วนที่ประกอบด้วยหญิงและชายในโครงสร้าง การดำเนินงาน และการจัดกิจกรรมของพรรคการเมือง และเพิ่มคุณสมบัติที่เป็นเงื่อนไขต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับและผู้ตรวจการเลือกตั้งที่มีหรือเคยมีพฤติการณ์กระทำความรุนแรงทางเพศหรือความรุนแรงในครอบครัว

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

1. ในการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีองค์ประชุมประกอบไปด้วยทั้งหญิงและชาย
2. กำหนดเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานหรือหลักเกณฑ์ทั่วไป ให้ผู้หญิงต้องมีสัดส่วนอยู่ในคณะกรรมการต่าง ๆ ของพรรคการเมืองทุกคณะ
3. การพิจารณาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ทั้งโดยสมาชิกพรรค หรือส่วนภูมิภาค ต้องกำหนดสัดส่วนชายและหญิงให้มีเพศใดเพศหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 และโดยเพศที่มีจำนวนน้อยกว่า ต้องอยู่ในลำดับที่มีโอกาสรับเลือกตั้งด้วย



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

