

## บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. ....

### หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ เพื่อกำหนด สัดส่วนหญิงและชายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕)

### เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักการในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วม ของประชาชน โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของหญิงและชาย ในการร่วมกันตัดสินใจทางการเมือง ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับบทบัญญัติของ พระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้หญิงและชายมีส่วนร่วมในทางการเมืองในสัดส่วนที่ ไกล่เคียงกัน ดังนั้นจึงสมควรกำหนดสัดส่วนหญิงและชายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวและเกิดความเสมอภาคในผลลัพธ์ และ เพื่อให้ผู้หญิงและผู้ชายที่อยู่ในชุมชน ร่วมกันบริหารและพัฒนา ตลอดจนร่วมกันจัดสรรทรัพยากรของ ชุมชนให้มีความสมดุล ส่งผลให้ชุมชนและท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้าน มากกว่าที่จะให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหลักในการแบกภาระอย่างเดียว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน  
ตำบล

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล  
ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดย  
อาศัยอำนาจบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....  
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน  
ตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใน  
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและ  
องค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๕ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคนเป็นหญิงหนึ่งคนและชายหนึ่งคน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน เป็นหญิงสามคนและชายสามคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน เป็นเพศใดเพศหนึ่งไม่เกินสองคน ”

.....

.....

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ  
ของร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. ....

เนื่องจากภารกิจในการบริหารและดูแลชุมชน เป็นบทบาทของผู้ชายมาโดยตลอด แม้โอกาสจะเริ่มเปิดให้กับผู้หญิงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เมื่อผู้หญิงสามารถลงสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านละกำนันได้ การกระจายอำนาจการปกครองระดับท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีการปรับทั้งเนื้อหาและองค์ประกอบเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๗ เป็นอีกก้าวหนึ่งที่เอื้อให้ผู้หญิงเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นมากกว่าเดิม

แม้จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการเมืองระดับท้องถิ่นก็ยังน้อยมาก คือไม่ถึงร้อยละ ๑๐ คงมีใช่เป็นเพราะผู้หญิงไม่มีความสามารถ เพราะก็มีผู้หญิงเก่งที่ให้เห็นเป็นตัวอย่างอยู่มากมาย แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่า มีอุปสรรคหลายประการที่ต้านผู้หญิงไม่ว่าจะจะเป็นปัจจัยภายนอก ซึ่งรวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่ทำให้ผู้หญิงไม่ชอบเข้าร่วมส่วนต่างๆ ของสังคม ที่ไม่ให้โอกาสผู้หญิง และไม่ได้สนับสนุนผู้หญิงเท่าที่ควร รวมทั้งทัศนคติและพันธนาการทางความคิดที่กีดกันหรือไม่มั่นใจในผู้หญิง การก้าวข้ามอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้มีไม่ใช่ง่าย แต่เป็นเรื่องที่ต้องร่วมกันทุกฝ่ายทั้งผู้หญิงและผู้ชาย ในการหาวิถีและแนวทางเพื่อช่วยเพิ่มจำนวนผู้หญิงในทางการเมืองการปกครอง

การกำหนดสัดส่วนนั้น เป็นการสร้างโอกาสให้กับผู้หญิง เพราะกระบวนการเลือกตั้งในปัจจุบันก็ดี วัฒนธรรมหลายๆ ประการที่ฝังรากลึกก็ดี ทำให้ผู้หญิงเสียเปรียบในทางการเมือง การให้โอกาสที่เท่าเทียมกันนั้นเป็นไปได้ในกรอบกฎหมาย แต่เป็นความเท่าเทียมกันที่มีจุดเริ่มที่แตกต่างกันที่จะต้องพิจารณาด้วย และสัดส่วนนี้ก็ได้ใช้มาตลอดในกระบวนการทางการเมืองโดยเฉพาะในระบบการเลือกตั้งดังจะเห็นได้ชัดเจนจากการกำหนดสัดส่วนในรูปของพื้นที่ ก็เป็นอีกรูปแบบของการมีตัวแทนของความหลากหลาย ตามหลักประชาธิปไตย

สาเหตุว่าทำไมผู้หญิงจะต้องมีบทบาทในจำนวนที่มากขึ้นนั้น เพราะกิจกรรมของการบริหารท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างจากการเมืองการบริหารในระดับชาติ องค์การในระดับท้องถิ่นมีภารกิจรอบด้านเกี่ยวข้องกับดำเนินชีวิตในทุกด้าน ไม่ใช่เฉพาะด้าน เช่นการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม กิจกรรมที่แตกต่างหลากหลายเหล่านี้ หากมองให้ลึก ก็จะต้องเชื่อมโยงกับทั้งหญิงและชาย การบริหารท้องถิ่นเป็น การเมืองในรั้วบ้าน ที่ไม่สามารถมองข้ามบทบาทของผู้หญิงได้ หากมีผู้หญิงไม่มากพอ การมองปัญหาของชุมชนย่อมไม่ชัดเจน และการบริหารท้องถิ่นย่อมไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างเหมาะสม

จากประสบการณ์จริงของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หลายตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นเมื่อผู้หญิงเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น รวมถึงการละเลยภารกิจบางด้านของ อบต. ที่ไม่มีผู้หญิงร่วมอยู่ เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีสนามเด็กเล่นหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

ดังนั้น หากพิจารณาถึงปัญหาสังคมหลายปัญหาที่ทุกฝ่ายยอมรับว่าเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติ และรัฐบาลทุกรัฐบาลได้ให้ความสำคัญอย่างมาก ได้แก่ ปัญหายาเสพติด ครอบคลุมทั้งการซื้อขายและการบำบัด ปัญหาเยาวชน ปัญหาการดูแลผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก ปัญหาสุขภาพอนามัย โดยเฉพาะโรคเอดส์ ที่มีเพียงเกี่ยวเนื่องกับการป้องกันหรือการรักษา แต่ยังรวมไปถึงการดูแลเด็กที่เป็นบุตรของผู้ติดยา การยอมรับผู้ติดยาเข้าสู่สังคมปกติ ฯลฯ ก็คงจะมองเห็นได้ชัดเจนว่า ปัญหาเหล่านี้ยากที่จะแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากชุมชน มิได้เป็นแกนนำในการป้องกันและแก้ปัญหา และในชุมชนนั้นผู้หญิงอยู่ในสถานภาพที่จะสามารถเป็นพลังสำคัญได้อย่างดียิ่ง หากได้รับโอกาสอย่างเต็มที่ การสร้างความเข้มแข็งให้กับ อบต. ด้วยการปรับองค์ประกอบให้เหมาะสมขึ้นนั้น นอกจากจะเป็นการสร้างความมั่นคงของรากฐานประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นทางเลือกสำคัญของการแก้ไขปัญหาในระดับชาติที่ต้องพิจารณา

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ ยังวางหลักให้ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของหญิงและชาย ในการร่วมกันตัดสินใจทางการเมือง ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

จากเหตุผลทั้งหลายที่กล่าวมา จึงเห็นสมควรให้ทั้งผู้หญิงและผู้ชายที่อยู่ในชุมชน บริหารและพัฒนา ตลอดจนการร่วมกันจัดสรรทรัพยากรของชุมชนให้มีความสมดุล ชุมชนและท้องถิ่นย่อมมีความเข้มแข็งและได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้านมากกว่าที่จะให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหลักในการแบกรับแต่ฝ่ายเดียว โดยเฉพาะปัจจุบันที่มีเสียงเรียกร้องถึงความโปร่งใส การมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นในการบริหารและการพัฒนา ผู้หญิงจึงต้องก้าวเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางการบริหาร จัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเองให้มากขึ้น เพื่อให้การจัดสรรและกระจายทรัพยากร ตลอดจนผลประโยชน์ของการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม

ดังนั้น เพื่อให้โอกาสของผู้หญิงและผู้ชายในการไปบริหารท้องถิ่น มีเท่าๆ กัน การกำหนดสัดส่วนผู้หญิงและผู้ชายตามร่างพระราชบัญญัตินี้ อาจมองได้ว่าเป็นมาตรการพิเศษที่จะช่วยเป็นตัวเร่งให้ผู้หญิงก้าวสู่เวทีการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้นและเร็วขึ้น ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ระบุไว้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ เพื่อกำหนดสัดส่วนหญิงและชายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยทั้งหมด ๓ มาตรา คือ

มาตรา ๑ เป็นเรื่องชื่อร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา ๒ เป็นเรื่องกำหนดเวลาบังคับใช้กฎหมาย

มาตรา ๓ เป็นเรื่องการกำหนดสัดส่วนหญิงและชายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๕ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคนเป็นหญิงหนึ่งคนและชายหนึ่งคน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน เป็นหญิงสามคนและชายสามคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน โดยแต่ละหมู่บ้านเป็นเพศใดเพศหนึ่งไม่เกินสองคน ”

---