

บันทึก

เรื่อง การประชุมสหภาพรัฐสภาในฤดูใบไม้ผลิประจำปี ๒๕๑๘ ณ กรุงโคลัมโบ

ตามที่หน่วยรัฐสภาไทยได้มีหนังสือ ที่ สผ. ๐๐๐๕/๑๒๔๔๒ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๘ ส่ง (๑) ร่างมติเรื่อง “The role of Parliament in achieving effective equality of rights and responsibilities between men and women”, (๒) รายงานเรื่อง “The role of Parliament in defending the rights of women in particular as workers and mothers”, และ (๓) working paper เรื่อง “Forms and methods of voters’ participation in the Parliamentary legislative process” ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะและแนวนโยบายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

(ก)

สำหรับมติในเรื่องแรกนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าข้อเสนอแนะต่างๆ ของคณะกรรมการเป็นไปโดยเหมาะสมดีอยู่แล้ว และสอดคล้องกับนโยบายปัจจุบันของประเทศไทยในการที่จะให้สตรีได้มีสิทธิและความรับผิดชอบเท่าเทียมกับชายทุกประการ

(ข)

ส่วนเรื่องที่สองซึ่งเป็นรายงานนั้น ปรากฏว่าเป็นข้อมูลที่รวบรวมจากคำตอบข้อสอบถามที่ประเทศต่างๆ รวม ๓๒ ประเทศ ซึ่งมีประชากรรวมกันประมาณร้อยละ ๔๐ ของประชากรทั้งหมดในโลก และปรากฏในข้อสรุปในตอนท้ายของรายงานอยู่แล้วว่าไม่มีกฎหมายหรือสถาบันอันใดที่สามารถจะปรับปรุงสถานภาพของสตรีได้อย่างมากถ้าหากยังมีความคิดอยู่ว่าสตรีจะต้องอุทิศตนให้แก่ครอบครัว และต้องเลี้ยงดูบุตรและทำงานบ้านเป็นอันดับแรก อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่า ในชั้นนี้ถ้ารัฐสภาไทยมีเจตจำนงที่จะให้บุรุษและสตรีมีสิทธิเท่าเทียมกันจริงตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันแล้วย่อมมีทางที่จะปฏิบัติได้ดังนี้

(๑) สรรวจกฎหมายต่างๆ ว่ามีกฎหมายฉบับใดที่จำกัดสิทธิสตรี เช่น การจำกัดมิให้สตรีเข้ารับราชการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ผู้ใหญ่บ้าน พนักงานที่ดิน พนักงานอัยการ ฯลฯ การจำกัดความสามารถของหญิงมีสามีทำนิติกรรม แล้วดำเนินการยกเลิกบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิสตรีดังกล่าว

(๒) กฎหมายที่คุ้มครองสตรีในการทำงานบางอย่าง เช่น บทบัญญัติที่เป็นคุณแก่สตรีในเรื่องสภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ การมีครรภ์ ถ้าสตรีเห็นว่าการมีบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสตรีแล้ว ควรดำเนินการแก้ไขเพื่อให้สตรีมีสิทธิเท่าเทียมกัน

(๓) เพื่อช่วยเหลือสตรีให้ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตน ควรจัดให้มืองค์กรของทางราชการเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสถานภาพของสตรีโดยเฉพาะ

(๔) เพื่อช่วยเหลือสตรีที่ต้องเลี้ยงดูบุตร ควรจัดให้มีสถานที่สำหรับเลี้ยงเด็กเพิ่มมากขึ้น เพราะขณะนี้ เป็นปัญหาสำหรับครอบครัวที่สตรีที่มีบุตรซึ่งต้องออกไปทำงานนอกบ้านด้วย

(๕) ในด้านการศึกษา โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ไม่มีสถานที่พอสำหรับนักเรียนและนักศึกษาเข้าเรียนได้ทั้งหมด ถ้ารัฐสภาประสงค์จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นควรแสดงในลักษณะที่ไม่กว้างขวาง เช่น เลือกรับเฉพาะบุคคลซึ่งมีความสามารถที่จะเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดเพศ และในเรื่องรับบุคคลเข้าทำงาน จะต้องคำนึงถึงสติปัญญา ความสามารถในการทำงานและความสามารถอย่างอื่นของบุคคลที่จะรับเข้าทำงานและผลงานที่จะได้รับ และให้ค่าจ้างสำหรับงานอย่างเดียวกันเท่ากันทั้งบุรุษและสตรี ส่วนเรื่องภายในครอบครัว ควรให้บุรุษและสตรีตกลงกันก่อนสมรส และถ้าจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในครอบครัว การทำมาหาเลี้ยงชีพ การจัดการทรัพย์สินระหว่างสามีภริยา การกำหนดจำนวนบุตร การเลี้ยงดู และตลอดจนการให้การศึกษาอบรม ควรตั้งอยู่บนรากฐานของความเสมอภาคและคำนึงถึงภาวะการณ์ของสังคมประกอบด้วย

(ค)

สำหรับหัวข้อเกี่ยวกับแบบและวิธีการให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีส่วนเข้ามาร่วมในการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติ เมื่อพิจารณาจากแบบและวิธีการที่ประเทศต่างๆ ได้ปฏิบัติอยู่ อาจจำแนกออกได้เป็นสามวิธีคือ (๑) การให้ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมาย (๒) การจัดให้มีการปรึกษาหารือกับประชาชนนอกสภานิติบัญญัติในรูปต่างๆ และ (๓) การให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามตินั้น สำหรับวิธีแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๑๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองนายกรัฐมนตรี” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเสนอกฎหมายได้ ที่เป็นเช่นนั้นน่าจะเป็นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายได้อย่างเป็นผล เพราะการใช้สิทธิเช่นนี้จะต้องคำนึงถึงความสนใจของประชาชนในทางการเมือง และจำนวนประชาชนที่สนใจจะต้องมีมากพอสมควร และจะต้องเป็นผู้สนใจในกิจการนั้นๆ จริง มิใช่เพียงแต่ลงลายมือชื่อร่วมในคำเสนอ อย่างไรก็ดี แม้ในประเทศที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมาย ก็ปรากฏว่าเรื่องที่ประชาชนเป็นผู้เสนอมีจำนวนน้อยมาก เพราะถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือจำเป็นต่อประชาชนส่วนรวมแล้ว สมาชิกสภาย่อมดำเนินการไปก่อนที่จะถึงขั้นให้ประชาชนเป็นริเริ่มเอง

สำหรับวิธีที่สองนั้น แม้ประเทศไทยจะยังไม่มี “public discussion” แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๖๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณา

สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้” แต่ในทางปฏิบัติบุคคลส่วนใหญ่ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกและถูกเลือกเป็นกรรมการวิสามัญ มักจะได้แก่บุคคลซึ่งเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการบำนาญ การเลือกบุคคลซึ่งอยู่นอกราชการมาเป็นกรรมการมีน้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก pressure groups ในประเทศไทยยังมีบทบาทน้อย และถ้าเมื่อใด pressure groups ในประเทศไทยมีอำนาจต่อรองมากขึ้น เมื่อนั้นก็อาจดำเนินการในชั้น “public discussions” ได้เอง

สำหรับวิธีการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามตินั้น ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีได้ในกรณีเดียว คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏตามมาตรา ๒๙๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ตามมาตรา ๒๒๙ กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น” ถ้าจะขยายวิธีการออกเสียงเป็นประชามติไปใช้ในเรื่องอื่นซึ่งไม่เกี่ยวกับการปกครองประเทศและเป็นเรื่องที่ประชาชนสามารถเข้าใจและวินิจฉัยได้ง่าย เช่น การยกเลิกโทษประหารชีวิต หรือการทำแท้ง จะเป็นการช่วยให้ประชาชนได้เข้าใจและคุ้นเคยกับวิธีการดังกล่าว ก่อนที่จะให้ออกเสียงประชามติเกี่ยวกับหลักการปกครองประเทศที่จะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ร่างขึ้นมาจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของสังคม การที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศไทยยังขาดวิธีการต่างๆ บางอย่างที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัตินั้น อาจยังไม่จำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขในขณะนี้ เพราะเมื่อคำนึงถึงผลการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัด เมื่อเร็วๆ นี้ เห็นได้ชัดแล้วว่าประชาชนยังใช้สิทธิน้อยมาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเสนอข้อสังเกตว่า เมื่อใดประชาชนมีความสำนึกในทางการเมืองและมีความต้องการที่จะใช้สิทธิออกเสียงเป็นประชามติ ประชาชนย่อมจะกล่าวอ้างหรือเรียกร้องสิทธิดังกล่าวกันขึ้น แต่สิ่งที่พึงกระทำในขั้นต้นนี้ก็คือการให้การศึกษาและการโฆษณาให้ประชาชนได้เข้าใจถึงความมุ่งหมายและวิธีการของการออกเสียงประชามติ

กองกฎหมายต่างประเทศ

๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๘