

เพดานแก้วกับบทบาททางการเมืองของผู้หญิงไทยในระบบการเลือกตั้ง¹

ไพลิน ภูจินาพันธุ์²

Received: August 27, 2020

Revised: October 13, 2020

Accepted: October 27, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้นำและนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อนำเสนอแนวคิดและข้อมูลเกี่ยวกับบทบาททางเพศของผู้หญิงไทยในระบบการเลือกตั้งที่ค่อนข้างไปกับความคิดเรื่องเพดานแก้ว (The Glass Ceiling) ซึ่งหมายถึงพรมแดนที่โปร่งใสมองเห็นทะลุแต่ไม่อาจข้ามผ่านได้ ไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย และชนกลุ่มน้อยที่มีพรมแดนขวางกั้นทั้งโอกาสและสิทธิอำนาจจนมาสู่ความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศทั้งในระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ที่สะท้อนอุปสรรคขวางกั้นโอกาสของผู้หญิงในการแข่งขันการเลือกตั้งในระบบรัฐสภาของไทย การมีผู้หญิงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเชื่อว่าส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ลดความขัดแย้งและสร้างความหลากหลายของนโยบาย ระบบโควตาผู้หญิงตามกฎหมายจึงเป็นข้อเสนอสำคัญที่นำไปสู่กระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตยและเป็นหนทางของการสร้างความเสมอภาคทางเพศเพื่อส่งเสริมโอกาสให้ผู้หญิงในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองจึงเป็นต้นทางสำคัญของการจัดสัดส่วนผู้หญิงในการเป็นตัวแทนพรรคในการเลือกตั้ง ควบคู่ไปกับการสร้างค่านิยมและการยอมรับความหลากหลายทางเพศเพื่อเปิดพื้นที่ทางการเมืองอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมซึ่งถือเป็นกระบวนการในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

คำสำคัญ เพดานแก้ว, บทบาททางการเมืองของผู้หญิง, ระบบเลือกตั้ง, ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยเขียนขึ้นมาเพื่อแสดงมุขิตาจิตน้อมเคารพครู อาจารย์ผู้เป็นแบบอย่าง อาจารย์ ดร.จันทนา สุทธิจารีย์ เนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการปี พ.ศ. 2563 ในฐานะศิษย์คนหนึ่งซึ่งได้รับความรู้ แรงบันดาลใจในอาชีพและแนวทางการทำงาน ตลอดจนการดำเนินชีวิตที่อาจารย์พรั่มสอน ศิษย์ขอกราบคารวะครูผ่านบทความนี้ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่ครูเป็นผู้จุดประกายความคิดความรู้มาโดยตลอด

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: pailin_p@hotmail.com

The Glass Ceiling and the Political Roles of Thai Women in the Electoral System

Pailin Phuweenaphan³

Abstract

This article combined the documentary data and the interview with local leaders and politicians. This article aimed to present data and approach on the women roles in politics and also explained the idea of ‘The Glass Ceiling.’ It herein referred to a transparent boundary that can be seen, but impenetrable. It was a concept that described the inequality between women and men, and the inequality among minorities, who were hindered in terms of opportunity and rightful power. This deprivation, consequently, led to the gender inequality, as found in economic, political, social and cultural systems. The evident key conditions affecting the women’s opportunity to win the votes in election. It was a fundamental belief that having women to perform the role of Members of Parliament would impact the political situation, reduce conflicts, and create diversity in policy. The quota system should, therefore, be put in place as a law and should go hand in hand with the process of building values and embracing gender diversity. Political parties were the primary sources, which manage the proportion of their female representatives in elections. Ultimately, the aim of this proposition is to open up an equal political space, which is a true democratic development process.

Keywords The Glass Ceiling, Political Roles of Thai Women, Electoral System, Gender Quota System

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: pailin_p@hotmail.com

1. บทนำ

บทความนี้เป็นบทความวิจัยที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารทางวิชาการ ข้อมูลสถิติ กฎหมาย งานวิจัย และข้อมูลจากการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลหลากหลายกลุ่ม (Key Informants) ในช่วงทั้งก่อนการเลือกตั้ง และหลังวันเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2562 ตลอดจนในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาผู้เขียนได้มีโอกาสลงพื้นที่สำรวจข้อมูลบริบทสังคมชุมชน และสัมภาษณ์ผู้นำ นักการเมืองผู้หญิงในสนามเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กลุ่มผู้สนับสนุนทางการเมือง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ทำให้พบประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เชื่อมโยงระหว่างบทบาทและสถานะทางเพศกับการแสดงบทบาททางการเมืองของผู้หญิงในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น แม้ความพยายามในการก้าวข้ามเส้นความคิดสังคมไทยที่กำหนดให้ผู้ชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) เข้ามาสู่พื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิงไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่คำถามที่สำคัญคือ ความพยายามและการขับเคลื่อนบทบาททางการเมืองของผู้หญิงซึ่งต้องรวบรวมพลังและการตัดสินใจเพื่อก้าวข้ามอุปสรรคทางเพศที่เชื่อมโยงกับสถานะทั้งภรรยาและมารดาในการเข้ามาทำงานทางการเมืองนั้น ผลลัพธ์ในรอบหลายปีที่ผ่านมาได้ปรากฏเห็นการเปลี่ยนแปลงอะไรจนทำให้เราเชื่อได้ว่าเพดานแก้วที่เราเห็นอยู่นั้นยังคงมีอยู่หรือปริ่มราวแตกสลายลงไปแล้ว หรือแท้ที่จริงแล้วการสลายเพดานแก้วไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยกรมมุ่งไปที่การพยายามเปลี่ยนความคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศแต่เป็นการยอมรับความไม่เท่าเทียมเพื่อหันไปสร้างกลไกหรือระบบ เช่น ระบบโควตา ในระบบพรรคการเมืองและรัฐสภาเพื่อยกสถานะของผู้หญิงให้มีโอกาสมากขึ้นเพื่อให้เท่าเทียมทางโอกาสกับผู้ชายในทางการเมืองอาจมีความจำเป็นมากกว่า

ความคิดเรื่อง “เพดานแก้ว” หรือ “The Glass Ceiling” เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมากกว่า 30 ปี ซึ่งปรากฏขึ้นเป็นบทความวิชาการครั้งแรกในวารสาร Wall Street Journal ในปี ค.ศ. 1986 เมื่อมีการพิมพ์หนังสือเรื่อง “Breaking the Glass Ceiling: Can Women Reach the Top of America's Largest Corporations?” (The Economist, 2009) ซึ่งพูดถึงการที่ผู้หญิงมีสถานะแตกต่าง ไม่เท่าเทียมกับผู้ชาย โดยเฉพาะในความก้าวหน้าทางอาชีพการงานและรายได้ ภาพจำลองของเพดานแก้วคือ ภาพของพรมแดนขวางกั้นโอกาสและอำนาจระหว่างเพศและชนกลุ่มน้อยที่โปร่งใสมองเห็นทะลุแต่ไม่อาจข้ามผ่านได้ (Morrison, White, & Van Velsor, 1987) ซึ่งถูกนำมาใช้ในการอธิบายความไม่เสมอภาคทางเพศระหว่างเพศหญิงและเพศชาย โดยเฉพาะความเสมอภาคในบทบาทหน้าที่ และตำแหน่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาในองค์กร โดยความคิดซึ่งเป็นพรมแดนที่ถูกประดิษฐ์ขึ้นมาจากทัศนคติและอคติที่เชื่อว่าผู้หญิงไม่มีความทะเยอทะยานและเจตนาที่เข้มแข็งพอที่จะบริหารจัดการองค์กรในตำแหน่ง

ที่สูงได้ ทำให้ไม่สามารถทำงานหรือแสดงบทบาทบางอย่างได้มากไปกว่าบทบาทของเพศหญิงที่บรรทัดฐานทางสังคมได้กำหนดไว้ให้ (Lorber, 1994) เพดานแก้วจึงกลายเป็นพรมแดนที่สกัดกั้นตัวตนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของผู้หญิง แม้ช่วงเวลาที่ผ่านพ้นไปหลายทศวรรษแล้วก็ตาม จนกระทั่งนักวิชาการหันมาสนใจบทบาทของผู้หญิงในทางการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจและศักดิ์ศรีในการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองมักมีประเด็นเรื่องเพศมาเป็นตัวกำหนดบทบาทของผู้หญิง (Zamfirache, 2010) เพดานแก้วได้ปรากฏให้เห็นเมื่อระบบการเมืองและตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการเมืองเป็นพื้นที่ของเพศชาย และผู้หญิงมีอุปสรรคความยากลำบากมากกว่าเพศชายเมื่อต้องการมีบทบาทในพื้นที่การเมือง

ดังนั้น บทความนี้จึงต้องการนำเสนอเรื่องราวของเพดานแก้ว (The Glass Ceiling) และนำเสนอข้อมูลสถิติที่หลากหลายเพื่อเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์บทบาทของผู้หญิงในพื้นที่การเมืองและการเลือกตั้ง พรมแดนของเพดานแก้วที่สะท้อนอุปสรรคและมีอิทธิพลต่อบทบาททางการเมืองของผู้หญิง ซึ่งกระทบต่อโอกาสและบทบาทของผู้หญิงในการแข่งขันในระบบการเลือกตั้งที่มีความเหลื่อมล้ำทางเพศ และข้อเสนอแนะต่อการใช้ระบบโควตาผู้หญิง (Gender Quota System) ซึ่งเป็นข้อเสนอที่นำไปสู่การเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิงในสภาผู้แทนราษฎรได้

2. ผลการศึกษา

2.1 เมื่อเท่าเทียมแต่ไม่เสมอภาค

ความเท่าเทียม (Equality) และความเสมอภาค (Equity) ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นถกเถียงเชิงนโยบายในการลดพรมแดนของเพดานแก้ว ความเท่าเทียม คือ การที่ทุกคนได้รับสิ่งต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน (Sameness) เป็นการมองที่ผลลัพธ์ การสร้างความเท่าเทียมทางเพศจึงมีความหมายถึงสิทธิ ความรับผิดชอบ และโอกาสของปัจเจกบุคคลที่พึงได้รับโดยไม่ได้ใช้สถานะของเพศกำเนิด (Sex) เป็นตัวกำหนด (United Nations Development Programme, 2013, p. 4) ข้อถกเถียงเกิดขึ้นเมื่อในโลกแห่งความเป็นจริงนั้นพบว่าสิ่งที่ได้จะไม่แตกต่างกันหากทุกคนเริ่มจากจุดเริ่มต้นที่เท่ากัน ทำให้การอธิบาย ความเสมอภาค (Fairness) ซึ่งหมายถึงโอกาสในการเข้าถึงหรือการได้รับอย่างเท่าเทียมกันที่เน้นไปที่วิธีการ กระบวนการที่รัฐหรือผู้กำหนดกติกาต้องมีกระบวนการทำให้ทุกคนได้โอกาสและการเข้าถึงผลประโยชน์ได้อย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น การแปลความของคำว่าความเสมอภาคจึงอธิบายควบคู่ไปกับคำว่าความยุติธรรมด้วย เนื่องจากความคิดเรื่องความเสมอภาคตั้งต้นที่การยอมรับว่าคนมาจากจุดเริ่มต้นที่ไม่เท่ากัน ซึ่งความคิดเรื่องของความยุติธรรมทางสังคมมักมีกรอบของจารีตประเพณี

วัฒนธรรม หรือศาสนาในแต่ละสังคมมาเป็นตัวกำหนดและอธิบายจนนำไปสู่การออกกฎหมาย และแนวปฏิบัติผ่านสถาบันทางการเมืองต่างๆ องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2020) ทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนความเท่าเทียมเสมอภาคทางเพศ ด้วยแนวทางการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ (Gender Mainstreaming) (ประชาไท, 2556) แนวคิดนี้ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นยุทธศาสตร์ระดับโลกเพื่อสนับสนุนการสร้าง ความเท่าเทียมทางเพศ สหประชาชาติได้นำเสนอรายงานพบว่า การจะดำเนินการสร้างความเท่าเทียมเสมอภาคทางเพศ ได้สำเร็จต้องเปลี่ยนทั้งมิติทัศนคติความสัมพันธ์ มิติด้านสถาบันและกรอบของกฎหมาย มิติด้านเศรษฐกิจ และมิติเกี่ยวกับโครงสร้างในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ข้อเสนอจากรายงาน ยังตอกย้ำว่าแนวทางการบูรณาการประเด็นเพศสถานะจะไม่มีทางสำเร็จเลยถ้าปราศจาก พันธสัญญาที่ชัดเจนแน่นอนของสถาบันทางการเมืองและองค์กรต่างๆ ในการนำยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม (United Nations, 2020)

การสร้างเสมอภาคและความเท่าเทียมทางเพศ จึงไม่ได้จำกัดแค่ในความคิดเรื่องเพศและกำหนดบทบาทผู้หญิงที่เกี่ยวข้องกับแค่สถาบันทางสังคม แต่รวมถึงระดับโครงสร้างอำนาจทั้งเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น ปรากฏการณ์ของการเรียกร้องเรื่องความเท่าเทียมทางเพศไม่ได้เป็นเพียงการเรียกร้องสิทธิทางเพศสรีระของผู้หญิงเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการสร้างโอกาส การเข้าถึงเศรษฐกิจการเงินได้เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้ชาย ข้อมูลจาก Equal Measures 2030 ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ทำงานประชาสังคมนานาชาติ เปิดเผยข้อมูลว่าในภาพรวมผู้หญิงได้รับ การจ่ายค่าตอบแทนเพียงร้อยละ 77 ของค่าตอบแทนเพศชาย (Equal Measures 2030, 2018) ข้อถกเถียงเรื่องค่าจ้างค่าตอบแทนระหว่างผู้ชายกับผู้หญิงถูกมองผ่านเพศสรีระทางกาย ที่เชื่อมโยงกับการใช้แรงงานเป็นสำคัญ โดยอาศัยบรรทัดฐานทางสังคมถึงเรื่องการแบ่งงานกัน ทำคือ งานในบ้านกับงานนอกบ้าน ซึ่งกลายเป็นฐานคติที่ทำให้เชื่อว่าผู้หญิงไม่สามารถประสบความสำเร็จในการเชื่อมบทบาทตนเองที่ต้องทำงานทั้งในบ้านและนอกบ้านไปพร้อมๆ กันได้ (Elshtain, 1993) เมื่อเพศเป็นตัวกำหนดบทบาทพื้นที่ส่วนตัวในบ้านกับพื้นที่สาธารณะนอกบ้านส่งผลให้การครอบครองปัจจัยทางเศรษฐกิจของชายและหญิงจึงมีความเหลื่อมล้ำกัน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลวิจัยระดับโลกและสถาบันการเพิ่มผลผลิตแห่งชาติพบว่า แท้ที่จริงแล้ว แรงงานผู้หญิงมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากต่อผลิตภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งระดับ ครัวเรือน องค์กรและประเทศ โดยเฉพาะการเติบโตภาคการเกษตรที่ทำให้เกิดการเพิ่มของ ผลิตผลทางการเกษตรอย่างมีนัยสำคัญอันเกิดจากการจัดสรรปัจจัยการผลิต (สถาบันเพิ่ม ผลิตผลแห่งชาติ, 2016) ท่ามกลางการลดจำนวนลงของคนวัยแรงงานและแรงงานชาย การสร้างความเท่าเทียมทางเพศที่ส่งผลต่อสัดส่วนแรงงานในระบบตลาดจึงเป็นหนทางของ การเติบโตของเศรษฐกิจระดับจุลภาคและนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของประเทศได้ในอนาคต

ผลสำรวจของแมคคินซี (McKinsey & Company, 2019) ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของผู้หญิงในองค์กรภาคเอกชน ธุรกิจการเงินมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น โดยเฉพาะการได้ขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารขององค์กรที่นำไปสู่การศึกษาที่พบว่าความหลากหลายทางเพศมีส่วนช่วยเพิ่มระดับกำไรทางธุรกิจขององค์กรได้ถึง 2.2 เท่า และช่วยเพิ่มมูลค่าหุ้นได้ถึง 2 เท่า อีกทั้งพบว่าองค์กรที่มีกลุ่มผู้บริหารทั้งเพศชายและเพศหญิงจะสามารถสร้างผลกำไรได้ดีกว่าถึงร้อยละ 40 กล่าวได้ว่าการจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศในองค์กรภาคธุรกิจเป็นส่งผลทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้นอีกด้วย

จากรายงานของ Global Gender Gap หรือดัชนีช่องว่างหญิงชายโลก โดยวัด 4 ด้านหลักๆ คือ โอกาสและการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ (Economic Participation and Opportunity) การได้รับการศึกษา (Educational Attainment) สุขภาพและการรอดชีวิต (Health and Survival) และพลังทางการเมือง (Political Empowerment) (World Economic Forum, 2020) พบว่าประเทศไอซ์แลนด์ เป็นประเทศที่มีช่องว่างระหว่างเพศน้อยที่สุดหรือกล่าวได้ว่ามีความเสมอภาคระหว่างเพศมากที่สุดในโลก (88%) รองลงมาอันดับสองคือ ประเทศนอร์เวย์ (84.2%) และตามด้วยประเทศฟินแลนด์อันดับ 3 (83.2%) ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 75 (70.8%) จากจำนวนประเทศทั้งหมดที่มีการสำรวจ 153 ประเทศ score ค่าการวัดดัชนีช่องว่างหญิงชาย ค่า 0.00 = ความไม่สมดุลไม่เสมอภาคทางเพศ (Imparity) ค่า 1.00 = สมดุลและเสมอภาคทางเพศ (Parity) ประเทศไทยวัดค่าได้ 0.708

ตารางที่ 1 ค่าดัชนีช่องว่างหญิงชาย 4 ด้านหลักของประเทศไทย

ดัชนีช่องว่างหญิงชาย 4 ด้านหลัก	แต่ัมคะแนนปี พ.ศ. 2548		แต่ัมคะแนนปี พ.ศ. 2563	
	อันดับ	ค่า	อันดับ	ค่า
ดัชนีช่องว่างทางเพศระดับสากล Global Gender Gap Index	40	0.683	75	0.708
โอกาสและการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ Economic Participation and Opportunity	13	0.722	22	0.776
การได้รับการศึกษา Educational Attainment	72	0.973	80	0.991
สุขภาพและการรอดชีวิต Health and Survival	1	0.980	52	0.978
พลังทางการเมือง Political Empowerment	89	0.058	129	0.086

ที่มา: World Economic Forum (2020)

2.2 การเมืองกับผู้หญิง

ในขณะที่ข้อมูลสถิติที่น่าสนใจคือ ผู้หญิงไทยมีบทบาทในทางธุรกิจและองค์กรธุรกิจ ในฐานะผู้บริหารจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะที่สถิติของผู้หญิงในรัฐสภากลับมีจำนวนลดลง พื้นที่ทางธุรกิจและพื้นที่ทางการเมืองมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่แตกต่างกันข้อมูลจาก Techsauce ชี้ให้เห็นว่ากว่าร้อยละ 37 ของผู้หญิงในประเทศไทย อยู่ในตำแหน่งผู้นำในโลกธุรกิจ เปรียบเทียบกับทั่วโลกที่โดยเฉลี่ยมีเพียงร้อยละ 24 เท่านั้น โดยร้อยละ 40 ของผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้หญิง และร้อยละ 34 ของเจ้าหน้าที่สตรีได้ขึ้นมาอยู่แนวหน้าในแวดวงการเงิน (Techsauce, 2562) จูรี วิจิตรวาทการ มองว่าเหตุผลสำคัญที่สัดส่วนของผู้หญิงที่บทบาทในภาคธุรกิจกับภาคการเมืองต่างกัน เพราะ “ในด้านการเมืองกลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากมีเรื่องของโครงสร้างพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ทางการเมืองในอดีตเป็นที่ของผู้ชายมาแต่ไหนแต่ไร ต่างจากโลกธุรกิจที่ผู้หญิงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ตั้งแต่เริ่มต้น ” (อ้างบทสัมภาษณ์จาก Techsauce, 19 มีนาคม 2562) ข้อถกเถียงสำคัญที่เกิดขึ้นท่ามกลางสถานะของผู้หญิงในภาคธุรกิจกับภาคการเมืองที่มีความแตกต่างกัน เริ่มเป็นคำถามว่าเพดานแก้วที่มีอาจเห็นได้ชัดเจนมากกว่าในพื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิง

หากย้อนไปดูสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญคือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะพบว่า สิทธิและบทบาทของเพศในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนานนับศตวรรษ ดังเช่นในปลายศตวรรษที่ 19 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงของสนธิสัญญาทางการปกครองภายใต้ประเทศอาณานิคมอังกฤษ ประเทศนิวซีแลนด์มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองและกฎหมาย อิทธิพลของการเคลื่อนไหวของบทบาทสตรีในสากลส่งผลต่อการรวมกลุ่มของผู้หญิงในประเทศนิวซีแลนด์ โดย Mary Leavitt นักเคลื่อนไหวสิทธิสตรีจากองค์กรที่มีชื่อว่า “Women’s Christian Temperance Union” (WCTU) Leavitt เป็นหัวหน้าองค์กรของเครือข่ายในประเทศสหรัฐอเมริกาเดินทางมายังประเทศนิวซีแลนด์ในปี ค.ศ. 1885 โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การตั้งเครือข่ายองค์กร เพื่อให้เกิดการเรียกร้องสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้หญิง และในปี ค.ศ. 1887 Kate Sheppard ได้เป็นหัวหน้าองค์กร WCTU ในประเทศนิวซีแลนด์สาขาเมือง Christchurch ผู้นำไปสู่การณรงค์เรียกร้องสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้หญิง (Pickles, 2018)

กลุ่มนักสิทธิสตรีในนิวซีแลนด์ยังมีการเรียกร้องเรื่อง ความเสมอภาคทั้งในเรื่องของหลักการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียม การยกประเด็นเรื่องการใช้ความรุนแรงทางเพศ การพูดถึงเสรีภาพทางเศรษฐกิจของผู้หญิง ตลอดจนแสดงออกถึงความต้องการในสวัสดิการด้านต่างๆ รวมถึงมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายการแต่งงาน การหย่าร้าง และการศึกษาเพื่อให้เกิดสันติภาพและความเป็นธรรมต่อผู้หญิง (Pickles, 2018) การเรียกร้องสิ่งต่างๆ เหล่านี้ถือเป็น

ความพยายามในการสร้างฐานะใหม่ของผู้หญิงในสังคม จนนำมาสู่การเรียกร้องสิทธิทางการเมืองของผู้หญิงคือ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทำให้ในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1893 เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้ง (Electoral Act) จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของความสำเร็จในการเรียกร้องสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในฐานะพลเมืองของผู้หญิงและทำให้ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกที่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับชาติ หากแต่สิทธิในการลงคะแนนเสียงไม่ได้มาพร้อมกับสิทธิในการเป็นตัวแทนทางการเมืองระบบรัฐสภา การเรียกร้องของผู้หญิงในประเทศนิวซีแลนด์ใช้เวลากว่า 26 ปี หลังจากเกิด Electoral Act ที่ผู้หญิงสามารถเข้าไปทำบทบาทของ ส.ส.ในรัฐสภาในปี ค.ศ. 1991 ภายใต้กฎหมาย Women's Parliamentary Rights Act

ในกลุ่มประเทศยุโรปหลายประเทศมีการให้สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มาพร้อมกับสิทธิในการเป็นผู้แทนในระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1918 หลังสงครามโลกที่มีการเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมทางเพศในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น การให้สิทธิผู้หญิงทั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และลงสมัครรับเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นแต่มีข้อกำหนดหลายประการเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้หญิง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1928 จึงมีการแก้ไขข้อกำหนดเหล่านั้น (BBC, 2561) ประเทศฟินแลนด์ให้สิทธิทั้งสองแก่ผู้หญิงในปี ค.ศ. 1906 ภายหลังจากมีการปฏิรูปการเมือง (Ministry for Culture and Heritage, 2018)

ข้อมูลจาก Women Suffrage and Beyond (n.d.) รวบรวมเส้นทางของสิทธิทางการเมืองของผู้หญิงในเอเชียพบว่าประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ให้สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งในเวลาเดียวกัน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1937, ประเทศอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1945, ประเทศเวียดนาม ค.ศ. 1946, ประเทศสิงคโปร์ ค.ศ. 1947, ประเทศกัมพูชา ค.ศ. 1955, ประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 และประเทศลาวในปี ค.ศ. 1958 เว้นแต่ประเทศพม่าที่ให้สิทธิเลือกตั้งปี ค.ศ. 1935 แต่ให้สิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งแก่ผู้หญิงในปี ค.ศ. 1946 ส่วนประเทศบรูไนทั้งชายและหญิงไม่มีสิทธิทั้งสองสิทธิ หากพิจารณาจากข้อมูลที่กล่าวมาจะพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการกำหนดสิทธิทางการเมืองของผู้หญิงในรัฐธรรมนูญคือ ภายหลังปฏิวัติสยาม 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 หรือปี ค.ศ. 1932 ซึ่งเกิดรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก คือ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้รับรอง “สิทธิการเลือกตั้งทั่วไปเท่าเทียม” ให้กับคนไทย โดยไม่เลือกปฏิบัติจากเพศ รายได้ หรือการเสียภาษี และสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งที่เท่าเทียมระหว่างชายและหญิงปรากฏในเวลาเดียวกัน แต่จากข้อค้นพบที่น่าสนใจของ Katherine A. Bowie ในหัวข้อ "Thailand's Unique Challenge to the Historiography of Women's Suffrage" (ประชาไท, 2556) ซึ่งค้นพบหลักฐานจาก "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ร.ศ. 116" (พ.ศ. 2440) ในสมัยรัชกาลที่ 5 พบว่าในมาตรา 9 กำหนดให้ทั้งชายและหญิง มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่ให้สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่ผู้หญิงประเทศแรกๆ ในโลกซึ่ง Bowie ตั้งข้อสันนิษฐานที่เชื่อได้ว่าสิทธิการเลือกตั้งของผู้หญิงอาจเกิดจากอิทธิพลของกลุ่มมิชชันนารีที่เข้ามาเผยแพร่ศาสนาและให้ความรู้ที่มีความคิดแนวหัวก้าวหน้าเกี่ยวกับบทบาทผู้หญิง ข้อมูลนี้สะท้อนการยอมรับสิทธิอำนาจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เกิดขึ้นแต่ในอดีต ซึ่งอาจไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกันกับสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะถึงแม้ประเทศไทยไม่เคยกำหนดสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการลงสมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เพศเป็นตัวแบ่งแต่ข้อจำกัดทางสังคมและโครงสร้างอำนาจทางสังคมวัฒนธรรมกลับสร้างพรมแดนของเพศแดนแก้วในพื้นที่การเมืองให้ผู้หญิงยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางเพศต่อไป

2.3 ผู้หญิงกับบทบาทผู้แทนในระบบรัฐสภา

ในอดีตที่ผ่านมาข้อโต้แย้งหลายประเด็นที่เชื่อว่าผู้หญิงเองที่ไม่พร้อมที่จะออกมาทำงานทางการเมืองหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีทั้งข้อจำกัดทางสรีระและโครงสร้างทางสังคมในเรื่องของบทบาทหน้าที่ทางเพศ หากเรามองประเด็นเรื่องประเภทของพลเมืองกับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ Robert A. Dahl (1961) ซึ่งเสนอว่าการที่คนไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง (The Apolitical Strata) มักมีเหตุผลมาจาก

(1) การเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือมีส่วนร่วมให้ผลประโยชน์ตอบแทนตนเองน้อยกว่าการร่วมกิจกรรมอื่นๆ

(2) การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ได้ทำให้เห็นความแตกต่างเปลี่ยนแปลงใดๆ ของทั้งทางเลือกทางการเมืองและพรรคการเมือง ทางเลือกที่มีไม่ได้ทำให้สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอะไรได้

(3) ความเชื่อมั่นในตนเองและพลังทางการเมืองของบุคคลที่เชื่อว่าตนเองจะสามารถเปลี่ยนแปลงสังคมหรือสิ่งต่างๆ ได้ มีผลให้คนมีแนวโน้มในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น

(4) หลายคนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองและเข้ามาเกี่ยวข้องเพราะคิดว่าตนเองมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองน้อย ซึ่งการที่บุคคลมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องการเมืองมีผลต่อการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง หรือมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ

(5) บุคคลมีแนวโน้มที่จะไม่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะเห็นว่ามีอุปสรรคมาก และมีต้นทุนสูง อุปสรรคต่างๆ เช่น บุคลิกภาพของบุคคลนั้นๆ ไม่น่าโดดเด่น การเป็นคนกล้าแสดงออกทางความคิด การทนต่อการวิพากษ์ทางการเมือง สถานะทางเศรษฐกิจของตนเอง

ที่อาจไม่ดีพอ การมีความรู้ น้อย และกฎหมายการเลือกตั้งไม่เอื้ออำนวย ดังนั้น ไม่มีประโยชน์หรือแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง

จากความคิดของ Dahl จะเห็นว่า การที่พลเมืองจำนวนหนึ่งไม่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาจากทั้งเงื่อนไขข้อจำกัดของตนเองและสภาพแวดล้อม แม้ Dahl ไม่กล่าวถึงอุปสรรคทางเพศแต่สิ่งที่เขากล่าวคือโครงสร้างอำนาจและโครงสร้างสังคมที่ทำให้คนไม่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสถานะทางเพศนั้นก็ถูกกำหนดโดยโครงสร้างทางสังคมด้วยกลไกของวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์การเมืองเช่นเดียวกัน

คำถามสำคัญเกี่ยวกับบทบาทผู้หญิงในระบบรัฐสภาคือ ทำไมบทบาทของผู้หญิงในระบบรัฐสภาถึงมีความสำคัญ? การศึกษาของ Quorum (2015) พบว่าการทำบทบาทหน้าที่ของผู้หญิงในรัฐสภามีแนวโน้มในการสลายเส้นแบ่งความเป็นพรรคการเมืองและความเป็นกลุ่มการเมืองแต่ผู้หญิงสามารถทำงานร่วมกันได้ด้วยการยึดโยงความต้องการพื้นฐานและความต้องการร่วมบางอย่างในการผลักดันนโยบายร่วมกันเพื่อส่งเสริมประโยชน์ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ชาย ในการศึกษาที่ยกตัวอย่างบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในสหรัฐอเมริกาพบข้อมูลที่น่าสนใจว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้หญิงสามารถทำงานร่วมกันและผ่านร่างกฎหมายได้มากกว่าบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาผู้ชาย

ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 องค์กร Inter-parliamentary Union ได้สำรวจจำนวนผู้หญิงในรัฐสภา จากจำนวนประเทศทั้งหมด 193 ประเทศ พบว่าประเทศไทยอยู่อันดับที่ 181 โดยสถิติของผู้หญิงที่ได้นั่งในสภาล่างหรือผู้แทนราษฎรคิดเป็นร้อยละ 5.4 และในการสำรวจ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 2020 ติดอันดับที่ 134 จากจำนวนที่ทำการเก็บข้อมูล 187 ประเทศ สัดส่วนที่ผู้หญิงนั่งในสภาผู้แทนราษฎรคิดเป็นร้อยละ 15.75 (Inter-Parliamentary Union, 2020a) ในขณะที่ข้อมูลขององค์กร Women and Foreign Policy Program ที่ศึกษาประเด็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงที่เรียกว่า Women's Power Index พบว่าประเทศไทยมีค่าคะแนนความเสมอภาคทางเพศ (Political Parity) ที่คะแนน 14 อยู่ในอันดับที่ 143 จากจำนวนประเทศสมาชิกของสหประชาชาติทั้งหมด 193 ประเทศ แต่ตัวเลขที่น่าสนใจคือ คะแนนของการที่ผู้หญิงลงสมัครรับเลือกตั้งมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 22 อยู่ในอันดับที่ 60 จากจำนวนประเทศทั้งหมดที่มีการสำรวจ โดยข้อมูลสำรวจดังกล่าวได้จัดทำล่าสุดคือเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2020 (Vogelstein & Bro, 2020) กล่าวได้ว่าผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้น แต่กลับมีจำนวนที่ได้รับเลือกตั้งน้อยลง ทำให้ข้อสังเกตจากข้อมูลมุ่งไปที่เส้นทางการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงที่สำคัญมี 2 ประเด็นคือ พรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทยนั้น หากมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์จะพบว่าแม้ผู้หญิงมีสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 พร้อมกับผู้ชาย หากแต่พัฒนาการของบทบาทผู้หญิงในทางการเมืองระดับชาติหรือการได้มีโอกาสเข้าไปสู่รัฐสภาเป็นไปอย่างล่าช้าประเด็นสำคัญคือ ตัวเลขที่ปรากฏในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เมื่อมีการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม คือ การมีระบบเขตเดียวเบอร์เดียวและระบบปาร์ตี้ลิสต์ โดยเฉพาะการศึกษาหลายงานพบว่าระบบปาร์ตี้ลิสต์ในหลายประเทศเป็นระบบที่ส่งเสริมจำนวนผู้หญิงให้เข้าไปนั่งในสภาได้มากขึ้น ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีระบบการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์ด้วยจึงเห็นจำนวนของผู้หญิงได้มีโอกาสได้เข้าไปนั่งในสภามากขึ้น (Madsen, Preece, & Selway, 2019)

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 ด้วยระบบการเลือกตั้งแบบผสม จากข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่า ส.ส.พึงมีจากระบบบัญชีรายชื่อคือ จำนวน 100 คน มีผู้สมัครเพศชายจำนวน 792 คน ในขณะที่ผู้สมัครผู้หญิงในระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 148 คน ในส่วนของระบบเขตเดียวเบอร์เดียว ส.ส.พึงมีจำนวน 400 ที่นั่ง พบว่าผู้สมัครเพศหญิงจำนวน 352 คิดเป็นร้อยละ 12.65 เมื่อเทียบกับเพศชายที่สมัครรับเลือกตั้ง 2,430 คิดเป็นร้อยละ 87.35 ผู้ได้รับเลือกตั้งที่เป็นผู้หญิงได้รับเลือกตั้งจำนวนทั้งหมด 46 คน โดยแบ่งเป็นระบบบัญชีรายชื่อ 7 คน และแบบแบ่งเขตจำนวน 39 คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544)

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 ผู้หญิงได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.จากระบบบัญชีรายชื่อจำนวน 6 คน จากจำนวนบัญชีรายชื่อ 100 คน และจากแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 เขต จำนวน 47 คน จากจำนวนที่นั่ง 400 คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548)

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยอันดับ 181 จากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 มีผู้หญิงเข้าสภาผู้แทนราษฎรเพียง 13 คนคิดเป็นร้อยละ 5.4 ของ 240 ที่นั่ง (Inter-Parliamentary Union, 2019)⁴

ผลการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งให้เห็นถึงข้อมูลที่ผู้หญิงลงสมัครมากขึ้น แต่ได้รับเลือกน้อยลง โดยมีผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงได้รับเลือกมาเป็น ส.ส. ทั้งหมด 76 คน จากทุกพรรค ซึ่งคำนวณได้เป็นร้อยละ 14 ซึ่งถือว่าน้อยกว่าหลายประเทศในโลก ประเด็นดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงถึงตัวเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม 2562 ซึ่งเป็นการใช้ระบบการเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment

⁴ ในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เป็นโมฆะ เพราะไม่ได้มีการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง และเมื่อพระราชกฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งนี้จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปด้วย

System: MMA) ที่ทุกคะแนนของทุกพรรคมีความสำคัญเมื่อคะแนนเหล่านั้นถูกเอามานับเพื่อใช้คำนวณที่นั่งในระบบปาร์ตี้ลิสต์ (Party List) ของแต่ละพรรคการเมือง

2.4 ระบบโควตากับผู้หญิงในระบบรัฐสภา

ระบบโควตาสำหรับการเลือกผู้หญิงให้เข้าสู่ระบบรัฐสภานั้น โดยทั่วไปมักถูกนำไปใช้ในบริบทที่โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการกำหนดบทบาทหน้าที่ทางเพศ มีกลไกระบบสังคมที่เอื้ออำนาจระบบความเชื่อเรื่องความเป็นชายหรือชายเป็นใหญ่ (Patriarchy) หรือแม้แต่สถานการณ์ที่ในกฎหมายหรือระบบการเมืองที่ไม่มีความสมดุลทางเพศ คือ โอกาสและความเสมอภาคทางกฎหมายของผู้หญิงในการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ระบบโควตาจึงเกิดขึ้นมาเพื่อขยับเคลื่อนโอกาสและพื้นที่ความเสมอภาคของผู้หญิงให้มีความสมดุลและเข้าถึงอำนาจทางการเมืองมากขึ้น

ระบบโควตาที่มีการนำมาใช้ในหลายประเทศ โดยเฉพาะการใช้เพื่อส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของผู้หญิงในทางการเมือง ถูกตั้งคำถามถึงความยั่งยืนในสังคมประชาธิปไตยที่ทุกคนในฐานะมนุษย์ควรเท่าเทียมกัน ในอีกด้านหนึ่งระบบโควตาก็ถูกตั้งคำถามถึงความไม่เท่าเทียมทางเพศ ข้อโต้แย้งสำคัญคือในความเป็นจริงการจัดโครงสร้างทางสังคมนั้นถูกกำหนดด้วยบทบาทและอำนาจทางเพศระหว่างหญิงชายที่ไม่เท่าเทียมกันมาเนิ่นนานและสิ่งที่ระบบโควตาแสวงหาคือทั้งความเสมอภาคและความเท่าเทียมในข้อจำกัดของประชาธิปไตยในสังคมที่แท้จริง ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่มีโอกาสน้อยกว่าในสังคมได้มีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยกลไกและระบบซึ่งผู้หญิงก็คือคนกลุ่มหนึ่งในนั้น แนวทางนี้ยังสอดคล้องกับกติกาสากลแม่แต่ในองค์การสหประชาชาติ (คมชัดลึก, 2558) Dahlerup (2003) ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการสนับสนุนระบบโควตาให้แก่ผู้หญิงมีอยู่ 3 ประเด็น คือ

- (1) หากมองในแง่ของปริมาณ สัดส่วนของประชากรผู้หญิงเมื่อเทียบกับชายมีจำนวนมากกว่าทั้งในระดับโลกและในหลายประเทศ
- (2) ผู้หญิงมีประสบการณ์ทั้งด้านสรีระและสังคมแตกต่างจากผู้ชายที่ทำให้เป็นตัวแทนในการสร้างความแตกต่างได้
- (3) ผู้หญิงและผู้ชายมีความต้องการในผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ความเป็นตัวแทนทางเพศจึงจะตอบสนองผลประโยชน์ทางนโยบายได้อย่างครอบคลุม

ระบบโควตาผู้หญิงในการเมือง (Gender Quota System) คือ การกำหนดสัดส่วนไม่ว่าจะเป็นระบบจำนวนคงที่ (Fixed Number) หรือการกำหนดเป็นสัดส่วนร้อยละ (Percentage) ของผู้หญิงในระบบการเมืองทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับชุมชนหรือระดับท้องถิ่น ตลอดจนในพรรคการเมืองเองก็ตาม เพื่อให้ผู้หญิงมีโอกาสและมีจำนวนเพิ่ม

มากขึ้นไม่ว่าระบบโควตาผู้หญิงนั้นจะได้รับการรับรองหรือคุ้มครองทางกฎหมาย (Legislative Quota System) หรือเป็นระบบที่อาศัยความสมัครใจ (Voluntary Quota System) (Jones, 2009 อ้างถึงใน ตรีวิทย์ อัครศิริศิลป์, 2017, น. 110-111) เมื่อข้อถกเถียงของระบบโควตาที่เกิดขึ้นคือ คำถามที่ว่าทำไมต้องส่งเสริมผู้หญิงให้ได้รับเลือกตั้งเพื่อไปแสดงบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น? ในงานของ Kazuki Iwanaga ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาหลายชิ้นสะท้อนว่าผู้หญิงสามารถสร้างประสบการณ์เฉพาะในรัฐสภาและมีมุมมองที่แตกต่างที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการทางนิติบัญญัติและนโยบายสาธารณะ (Iwanaga, 2008) ดังนั้น การลดพื้นที่ของเพศชายในทางการเมืองคือ การสร้างโอกาสด้วยระบบโควตาผ่านกลไกสำคัญ 2 ประการคือ พรรคการเมืองและการกำหนดโควตาที่นั่งหรือการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่มีทั้งระบบบัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขต จึงนับว่าช่วยเพิ่มโอกาสของสัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภาได้ศึกษาโอกาสของผู้หญิงในการเมืองระดับท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในเอเชียพบว่า โอกาสของผู้หญิงในการทำงานทางการเมืองเกิดจากแนวทางในการสนับสนุนส่งเสริมบทบาทผู้หญิงผ่านทางระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง โดยชี้ว่าระบบสัดส่วนเอื้อให้ผู้หญิงได้รับการเลือกตั้งมากกว่า แต่สิ่งที่ต้องเร่งแก้ไขก็คือ สภาพบริบททางการเมืองที่พรรคการเมืองมักจะให้ความสำคัญกับผู้ชายมากกว่าผู้หญิง และได้ชี้ให้เห็นว่าควรมีนโยบายเรื่องมาตรการพิเศษหรือระบบสัดส่วนในการเลือกตั้งซึ่งแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่งคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้มีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นผู้หญิงมากยิ่งขึ้น และแนวทางที่สอง ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งที่นั่งหรือจำนวนที่นั่งที่เป็นสัดส่วนสำหรับผู้หญิงหรือระบบโควตา

แนวทางการกำหนดโควตาสำหรับผู้หญิงมีปัจจัยที่พบทั่วไปในหลายระบบการเลือกตั้ง เช่น อาร์เจนตินาเป็นประเทศแรกในโลกที่นำระบบโควตาหญิงชายมาใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในปี ค.ศ. 1991 และนับตั้งแต่นั้น กฎหมายที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องระบุสัดส่วนตัวแทนของพรรคที่เป็นผู้หญิงที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้กลายมาเป็นกฎที่ใช้กันแพร่หลายในลาตินอเมริกาและภูมิภาคอื่นๆ ระบบโควตามีผลอย่างมากต่อการเมืองในรวันดา โดยในช่วงทศวรรษ 1990 มี ส.ส.หญิงกว่าที่นั่งในสภาฯ เฉลี่ยร้อยละ 18 รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2003 กำหนดให้สมาชิกสภาฯ ร้อยละ 30 ที่มาจากการเลือกตั้ง ต้องเป็นผู้หญิง ปี ค.ศ. 2008 สมาชิกสภาฯ รวันดาเกินครึ่งจึงเป็นผู้หญิง และสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 2 ใน 3 ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2013 (Thaipublica, 2562)

ในปี ค.ศ. 2015 นายกรัฐมนตรีแคนาดา Justin Trudeau ได้ประกาศคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้สัดส่วนของรัฐมนตรีในรัฐบาลของเขาคือ 50:50 ในขณะที่ปี ค.ศ. 2018 ประเทศเอธิโอเปีย มีการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยการแต่งตั้งรัฐมนตรีผู้หญิงถึง 10 คนหรือครึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งมีการแต่งตั้งประธานาธิบดีที่เป็นผู้หญิงคนแรกด้วย และในปีเดียวกัน

ประเทศรวันดาโดยประธานาธิบดี Paul Kagame ประกาศให้คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลควรมีกำหนดเรื่องสัดส่วนทางเพศที่สมดุลกัน กล่าวได้ว่าในกรณีของประเทศรวันดาจะมาสู่การใช้กลไกระบบโควตาผู้หญิงได้ผ่านบทเรียนของประวัติศาสตร์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ การเหยียดเพศ ผู้หญิงจำนวนมากเป็นเหยื่อภายหลังการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และอีกจำนวนมากต้องสู้และทำงานเลี้ยงครอบครัวด้วยตัวเอง ชาวรวันดาจึงเชื่อว่าเหตุการณ์ทั้งหมดได้นำมาสู่เจตจำนงทางการเมืองที่ชะล้างความรุนแรงในอดีต (Bikorimana, 2012) และนำไปให้เกิดรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยชาวรวันดาโดยอาศัยความรู้จากผู้เชี่ยวชาญทั่วประเทศและแบบสอบถามประชาชนที่ส่งเสริมความเสมอภาคเท่าเทียมไม่ว่าจะทั้งชาติพันธุ์และความหลากหลายทางเพศซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาในรวันดา (Theerapat Charoensuk, 2561)

ในกลุ่มประเทศอาเซียนมีทิศทางของระบบโควตาให้แก่ผู้หญิงในรูปแบบของการกำหนดให้พรรคการเมืองมีแนวทางในการจัดสัดส่วนโควตาให้ผู้หญิง (Volunteer Party Quotas) คือ เป็นแนวทางแต่ไม่ได้มีข้อกำหนดบังคับใดๆ เช่นประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย ส่วนประเทศอินโดนีเซียมีการระบุในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 02/2011 กำหนดโควตาให้ผู้หญิงเฉพาะคือ ทุก 3 รายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีผู้หญิงอย่างน้อย 1 คนและต้องมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นผู้หญิงอย่างน้อยร้อยละ 30 ของผู้สมัครทั้งหมดซึ่งหากมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 30 พรรคนั้นๆ จะถูกปรับและจะเสียชื่อพรรคแต่ก็ยังสามารถลงแข่งขันได้ต่อ

การส่งเสริมบทบาทผู้หญิงผ่านระบบโควตาก็เป็นวิธีการหนึ่งให้เห็นผลชัดเจนในการเพิ่มสัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภา โดยเฉพาะการกำหนดแนวทางในรูปแบบของกฎหมายจะสร้างความมั่นคงเป็นหลักประกันต่อสถานภาพของผู้หญิงในการใช้พื้นที่ทางการเมืองชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวทางของการใช้ระบบโควตาเพื่อผู้หญิงมีแนวทางหลักๆ ที่นิยมใช้ 3 แนวทางคือ (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [International IDEA], 2009)

(1) โควตาตำแหน่งที่สำรองไว้ (Reserved Seats – Constitutional and/or Legislative) เป็นการกันตำแหน่งหรือที่นั่งในสภานิติบัญญัติสำหรับผู้หญิงโดยเฉพาะ เช่นในประเทศอินเดียมีหลักประกันในรัฐธรรมนูญถึงการจัดสรรโควตาทิ้งไว้ให้ผู้หญิงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 33 จากจำนวนที่นั่งทั้งหมด ผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรงทั้งระดับหมู่บ้านและเทศบาล ที่นั่งสำหรับผู้หญิงและสำหรับชนเผ่า ชนชั้นต่างๆ ในสภาหมู่บ้านและหน่วยท้องถิ่นซึ่งปกครองตนเอง (Panchayats) เป็นสัดส่วน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด

(2) โควตาผู้สมัครตามที่กฎหมายบังคับ (Legal Candidate Quotas - Constitutional and/or Legislative) เป็นรูปแบบที่มีการกำหนดบังคับไว้ในกฎหมายให้พรรคการเมืองต้องจัดโควตาสำหรับกลุ่มสตรีหรือคนกลุ่มน้อยในการส่งผู้สมัครรับการเลือกตั้ง เช่น ประเทศไอร์แลนด์ที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง Electoral Act 1997 และแก้ไขเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 2012 เกี่ยวกับการสร้างความสมดุลทางเพศในพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองใดไม่มีการกำหนดผู้สมัครรับเลือกตั้งเพศหญิงไว้อย่างน้อยร้อยละ 30 จะถูกตัดเงินสนับสนุนจากกองทุนพรรคการเมืองร้อยละ 50 (International IDEA, 2020) หรือประเทศฝรั่งเศส กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครชายและหญิงในสัดส่วนร้อยละ 50 ในทุกๆ เขตเลือกตั้ง โดยมีบทลงโทษด้านการเงิน ซึ่งพรรคจะไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของความแตกต่างระหว่างอัตราร้อยละของผู้สมัครชายหญิง แต่หากพรรคนั้นมีเงินทุนมากอยู่แล้ว ก็จะไม่ให้ความสนใจที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ก็ได้

(3) โควตาแบบสมัครใจโดยพรรคการเมือง (Political Party Quotas - Voluntary) เป็นรูปแบบที่เปิดให้พรรคการเมืองใช้โควตาสำหรับผู้หญิงได้โดยสมัครใจ ซึ่งในแต่ละประเทศพรรคการเมืองจะมีแนวทางในการกำหนดโควตาในรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศมาเลเซีย พรรค People's Justice Party หรือ Parti Keadilan Rakyat (PKR) มีการกำหนดพื้นที่ของตำแหน่งผู้นำในพรรคร้อยละ 30 พรรค PKR ได้ทำการฝึกอบรมหลักสูตรผู้นำให้แก่ผู้นำในระดับท้องถิ่น คนรุ่นใหม่ กลุ่มผู้หญิงชนชั้นกลางที่มีเชื้อสายมาเลเซีย-มุสลิม ตลอดจนผู้สูงอายุผู้หญิงคนที่มีแนวโน้มที่มีครอบครัวขนาดใหญ่ พรรคนี้ถือว่าเป็นพรรคที่พยายามสร้างฐานพลังของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายและผู้หญิง (Izharuddin, 2019) หรือประเทศนิวซีแลนด์ ในปี ค.ศ. 2015 พรรคกรีน (The Green Party) ได้มีการกำหนดโควตาทางเพศระหว่างชายหญิงสัดส่วน 50:50 เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐบาลพรรคกรีนจะมีรัฐมนตรีผู้หญิงครึ่งหนึ่งของที่นั่งในรัฐบาล

ดังนั้น นโยบายโควตาขึ้นอยู่กับความสมัครใจของพรรคการเมืองเอง การที่พรรคการเมืองให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลทางเพศในพรรคระดับไหน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการพัฒนาข้อจำกัดในเชิงวัฒนธรรมหรือความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศ ระบบโควตาผู้หญิงจึงมักเกิดเป็นข้อถกเถียงที่ทำให้ระบบโควตาไม่ได้ถูกกำหนดบังคับในกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนได้ เมื่อเป็นเช่นนี้พรรคการเมืองจึงกลายเป็นต้นทางของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบโควตาผู้หญิง ซึ่งพรรคการเมืองอาจนำระบบโควตาไปใช้เป็นมาตรการภายในโครงสร้างพรรค เช่น การกำหนดสัดส่วนหญิง-ชายในคณะกรรมการบริหารพรรค หรือ คณะกรรมการสาขาพรรค หรือการกำหนดสัดส่วนหญิง-ชายในบัญชีรายชื่อผู้สมัคร ฯลฯ

2.5 เลือกตั้ง 2562 กับผู้หญิงในการเลือกตั้ง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งใน ฉบับปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนดกลไกเอื้อต่อการสร้างความเสมอภาคทางเพศและมาตรการพิเศษต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างเพศและเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน ดังเช่น ที่กำหนดไว้ในมาตรา 27

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุคนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม...”

ในมาตรา 90 ระบุเรื่องของการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ ด้วยการระบุให้พรรคการเมืองคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดย “การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยโดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง”

หากย้อนกลับไปมองการเติบโตของนักการเมืองผู้หญิงในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาภายหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 แม้ประเทศไทยได้มีโอกาสเห็นผู้หญิงในฐานะผู้นำประเทศ โดยผลการชนะการเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทยที่ส่งผลให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้สมัครอันดับที่ 1 ในระบบบัญชีรายชื่อ ของพรรคเพื่อไทยได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หากไม่พิจารณาเรื่องความเป็นผู้หญิง องค์ประกอบอื่นที่นำมาอธิบายถึงโอกาสทางการเมืองของนางสาวยิ่งลักษณ์ ทั้งฐานะ ตระกูลการเมือง การศึกษา รูปลักษณ์ ต่างเป็นคุณสมบัติโดดเด่นที่ส่งผลให้ความคิดเรื่องเพศลดน้อยลงไป หรือกล่าวอีกทางหนึ่งคือ สถานภาพของนางสาวยิ่งลักษณ์เป็นองค์ประกอบสำคัญที่เอื้อต่อการเข้าสู่ถนนทางการเมืองอย่างไม่ยากเย็นนัก โดยเฉพาะ

การเป็นคนในตระกูลชินวัตร คริส เบเกอร์⁵ นำเสนอข้อมูลของผู้นำสตรีในเอเชียใต้และเอเชียอาคเนย์พบว่า ผู้นำสตรีจำนวนมากในภูมิภาคนี้ขึ้นมามีอำนาจในฐานะผู้นำการเมืองอันเกิดจากต้นทุนทางการเมืองจากผู้ชายหรือคนในครอบครัวที่อยู่ในอำนาจมาก่อนซึ่งลักษณะการสืบทอดรักษาอำนาจนี้ถือเป็นลักษณะพิเศษของภูมิภาคเอเชีย ซึ่งผู้หญิงเหล่านี้มีต้นทุนจากตระกูลความเป็นคนหน้าใหม่ทางการเมืองและลักษณะความเอาใจใส่ของเพศหญิงจะทำให้ได้รับการสนับสนุน (คมชัดลึก, 2554) ปฏิเสธไม่ได้ว่าการแสดงบทบาทผู้นำประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้ลดทอนอคติทางเพศเกี่ยวกับบทบาทของการมีผู้หญิงเป็นผู้นำ จากการสัมภาษณ์ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หญิงในช่วงการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ของพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือตอนบน พบว่าผู้สมัครผู้หญิงบางคนมาจากตระกูลการเมือง โดยให้ข้อมูลว่านามสกุลหรือการที่บุคคลในครอบครัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในชาติหรือระดับท้องถิ่นนั้น ช่วยทำให้ตนเองมีความได้เปรียบในเรื่องของการเป็นที่รู้จักมากกว่าผู้สมัครคนอื่น แต่หากในกรณีของความเป็นเพศหญิง ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หญิงต่างไม่เห็นข้อจำกัดทางเพศของตนในการลงแข่งขันในการเลือกตั้ง และเชื่อว่าผู้หญิงจะมีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

ในการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 หากไม่นับองค์ประกอบอื่นๆ มาวิเคราะห์การเมืองไทยจึงมีโอกาสได้เห็นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี 3 อันดับของแต่ละพรรคที่มีปรากฏชื่อของผู้หญิงเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองด้วย เช่น พรรคเพื่อไทยที่เสนอชื่อ คุณหญิงสุรารีตน์ เกตุราพันธุ์, พรรคประชาชาติ ที่มีชื่อ ดร.ณัทย ทิวไผ่งาม จากข้อมูลของการเลือกตั้งพบว่า ผู้สมัคร ส.ส.ทั้งหมดรวมทั้งรายชื่อในระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) มีจำนวนทั้งสิ้น 14,098 คน แบ่งเป็นผู้สมัครเพศชาย 10,958 คน และเป็นเพศหญิง 3,140 คน โดยสัดส่วนผู้สมัครผู้หญิงคิดเป็นร้อยละ 22.27 (Inter-Parliamentary Union, 2020b) จากข้อมูลการเลือกตั้งพบว่าแม้จำนวนผู้สมัครผู้หญิงมีจำนวนมากขึ้น อันเกิดจากระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (MMA - Mixed Member Apportionment) ที่มีการนับทุกคะแนนทำให้ทุกพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อหวังผลคะแนนของระบบบัญชีชื่อมากกว่าคาดหวังการชนะในเขตเลือกตั้ง ทำให้ผู้หญิงมีโอกาสในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งมากขึ้น ผลการเลือกตั้งปรากฏจำนวนของ ส.ส.หญิงที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรในระบบปาร์ตี้ลิสต์จะสูงเพิ่มมากขึ้นจากเดิมไม่ถึงร้อยละ 10 จากการเลือกตั้งในอดีตมาเป็นร้อยละ 17 จากผล

⁵ ข้อมูลจากงานเสวนาสาธารณะอุษาคเนย์ เรื่อง "ผู้นำสตรีในอุษาคเนย์" วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2554 ณ ห้องประกอบ หุตะสิงห์ อาคารอเนกประสงค์ ชั้นสาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร

การเลือกตั้งครั้งนี้ แต่จำนวน ส.ส.ผู้หญิงในสภาผู้แทนราษฎรในภาพรวมยังคงมีระดับต่ำคิดเป็นร้อยละ 15.75 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด ท่ามกลางการแข่งขันการเลือกตั้งผู้หญิงพบข้อจำกัดและอุปสรรคที่ไม่ใช่แค่เรื่องความเป็นเพศหญิงที่มีสถานะทั้งแม่และภรรยาที่มีบทบาทในบ้านมากกว่าเพศชาย แต่ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจอันเกิดจากโครงสร้างสังคมทำให้การต่อสู้ทางการเมืองของผู้หญิงกลายเป็นเรื่องที่กลับยิ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำทางเพศมากขึ้น ดังที่ ผุสดี ตามไท (2551, น. 21) ระบุว่าหากมีการใช้เงินน้อยลงในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียงหรือการหาเสียงเลือกตั้งจะช่วยให้ผู้หญิงมีโอกาสในการทำงานทางการเมืองมากขึ้น และผุสดี ยังตั้งข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้ง ส.ส. ในระบบเขต เขตละ 3 คน จะช่วยเอื้ออำนวยให้กับผู้หญิงและคนที่เป็นกลุ่มด้อยโอกาสมากกว่าระบบ 1 เขต 1 คน เพราะว่าหากเลือก ส.ส. เขตละ 1 คน ซึ่งเป็นเขตเล็กทำให้ง่ายในการซื้อเสียง สิ่งที่ผุสดีชี้ให้เห็นคือการสะท้อนการเลือกตั้งที่มีการใช้เงินซื้อเสียงที่ตอกย้ำภาพของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเพศ และระบบเลือกตั้งที่ต้องออกแบบบนพื้นฐานของความเข้าใจข้อจำกัดและโอกาสทั้งเพศและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ ในอีกด้านหนึ่งผู้หญิงต้องได้รับการส่งเสริมและกระตุ้นบทบาททางสังคม ด้วยการทำกิจกรรมหรือฝึกฝนความสามารถเพื่อพัฒนาทักษะผู้นำ เนื่องจากผู้หญิงถูกหล่อหลอมผ่านกระบวนการกล่อมเกล่าและการผลิตซ้ำทางวัฒนธรรมที่ยอมรับต่อบทบาททางเพศ ความแตกต่างของเพศที่นำมาสู่โอกาสและสิทธิที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การผลักดันผู้หญิงให้ก้าวข้ามพรมแดนของเขตแดนแก้วจึงเป็นสิ่งที่จะช่วยเพิ่มจำนวนผู้หญิงให้มีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้น (ไพลิน ภูจินาพันธุ์, 2560)

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดเรื่องการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ แนวทางของการจัดทำโควตาที่นึ่งผู้หญิงในสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามความสมัครใจของพรรคการเมือง ซึ่งในความเป็นจริงหากกฎหมายไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนด้วยการกำหนดโควตาผู้สมัครตามที่กฎหมายบังคับ จะไม่สามารถสร้างหลักประกันที่นึ่งในสภาผู้แทนราษฎรแก่ผู้หญิงได้เลย การแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมอาจเกิดขึ้นจากกฎหมายหรือการควบคุมกำกับดูแลขององค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ แต่ความเสรีและเป็นธรรมท่ามกลางรากฐานของความเหลื่อมล้ำทางเพศย่อมไม่ได้ก่อให้เกิดการแข่งขันที่สร้างโอกาสอย่างเท่าเทียม ระบบโควตาที่นึ่งสัดส่วนทางเพศนับเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สามารถสร้างความเท่าเทียมของโอกาสในการใช้พื้นที่ทางการเมืองในระบบรัฐสภา หากแต่การดำเนินการเรื่องโควตาต้องทำควบคู่ไปกับการส่งเสริมค่านิยมความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศทั้งในเรื่องของโอกาสและบทบาททางสังคมการเมือง เพื่อตอบโจทย์ความเสมอภาคซึ่งเป็นขั้นของเขตแดนแก้วที่แท้จริง การสร้างค่านิยม การยอมรับความหลากหลายทางเพศในการพัฒนาสังคม การเมือง

เศรษฐกิจ ที่ต้องมองข้อจำกัดทางสรีระหรือบทบาทในการทำงานออกไป เพื่อให้ความหลากหลายทางเพศเป็นกลไกของการสร้างนโยบายที่หลากหลายในระบบรัฐสภา

3. บทสรุป

ความคิดเรื่องเพศานแก้วยังปรากฏให้เห็นเป็นเส้นแบ่งค่านิยมทางเพศของคนในสังคมไทยทั้งในองค์กรภาคการเมืองหรือภาคธุรกิจมาอย่างต่อเนื่อง ตอกย้ำประเด็นข้อถกเถียงในเรื่องความเท่าเทียมกับความเสมอภาคทางเพศระหว่างหญิงชายทั้งในประเด็นเชิงนโยบาย การมีส่วนร่วม และการสนับสนุนผู้หญิงในการแสดงบทบาททั้งทางการเมืองและสังคมซึ่งยังคงเจือปนไปด้วยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่มีระบบความเชื่อ จารีตประเพณี การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้หญิง ทำให้ผู้หญิงพบกับความยากลำบากในการแสดงออกบนพื้นที่ทางการเมืองและในสนามแข่งขันการเลือกตั้ง ผนวกกับระบบการเลือกตั้งที่แม้จะมองผ่านข้อจำกัดทางเพศที่ไม่ใช่เรื่องของสรีระแต่ค่านิยมเรื่องเพศปรากฏในระดับโครงสร้างทางการเมือง ส่งผลให้ผู้หญิงต้องฟันฝ่าและใช้ทักษะ ความสามารถต้นทุนทางสังคมมากกว่าผู้ชายหรือผู้หญิงด้วยกันเพื่อเข้าสู่เวทีการเมืองผ่านการแข่งขันการเลือกตั้ง

แม้ในปัจจุบันความหมายของเพศานแก้วเริ่มเปลี่ยนแปลงไปอันเกิดจากพลังขับเคลื่อนของผู้หญิงในระดับพื้นที่ชุมชนและระดับชาติ มีการเติบโตของแนวคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศ การยอมรับความหลากหลายแตกต่างทางสังคมโดยมีกลไกของสื่อออนไลน์มาสนับสนุน ผู้หญิงเริ่มก้าวออกมาจากพื้นที่ครัวเรือนมาสู่พื้นที่สาธารณะ เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ทั้งการเคลื่อนไหวเรียกร้องเชิงนโยบาย หรือในฐานะของการนำเสนอตนเองเพื่อเป็นตัวแทนทางการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้บทสนทนาในเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของวัฒนธรรมหรือโครงสร้างอีกต่อไป แต่เป็นเรื่องของการถกเถียงในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในฐานะสมาชิกทางสังคมที่อยู่บนฐานของสิทธิมนุษยชน การยอมรับความไม่เท่าเทียมทางสรีระเพื่อสร้างความเท่าเทียมทางสังคมและการเมืองคือหนทางของการสร้างสมดุลระหว่างเพศชาย เพศหญิงและเพศอื่นๆ

พัฒนาการของการเมืองไทยแม้ผู้หญิงจะได้รับสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกับผู้ชายภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมืองของผู้หญิงยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า ทั้งข้อจำกัดของสถานะทางสังคม บทบาทหน้าที่ในครัวเรือน ระบบความเชื่อ แม้ในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ข้อมูลจากการเลือกตั้งสะท้อนบทบาททางการเมืองของผู้หญิงทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากขึ้น แต่ประเด็นที่สะท้อนบทบาทของผู้หญิงไทยในการเลือกตั้งมีความเชื่อมโยงกับกฎหมาย

และระบบการเลือกตั้ง การออกแบบระบบการเลือกตั้งมีผลต่อการจัดสรรจัดแจงความหลากหลายแตกต่างของโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ผู้หญิงไทยในบริบทการเมืองจึงมีข้อจำกัดทั้งโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม รวมทั้งระบบการเลือกตั้ง ดังนั้น บทความนี้จึงมาสู่การนำเสนอระบบโควตาผู้หญิง (Gender Quota System) ซึ่งเป็นข้อเสนอที่นำไปสู่การเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิงในสภาผู้แทนราษฎร เป็นการสร้างพื้นที่ของโอกาสการแสดงบทบาททางการเมืองของผู้หญิงในระบบรัฐสภา ซึ่งพรรคการเมืองเป็นกลไกหลักของจุดเริ่มต้นในกระบวนการส่งเสริมบทบาทผู้หญิงในการเลือกตั้งซึ่งมีส่วนในการกล่อมเกลาคิดความความเข้าใจและส่งเสริมค่านิยมของความเสมอภาคทางเพศเกี่ยวกับบทบาทผู้หญิงในการเมืองไทยและเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมืองและค่านิยมความเสมอภาคและเท่าเทียมปรากฏเติบโตขึ้นในสังคมไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- BBC. (2561, 6 กุมภาพันธ์). “ครบรอบ 100 ปีผู้หญิงอังกฤษมีสิทธิ์เลือกตั้งครั้งแรก”. สืบค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/international-42958673>
- Techsauce. (2562, 19 มีนาคม). *หญิงไทยอยู่ตรงไหนในโลกการเมือง? ทำไมผู้หญิงถึงประสบความสำเร็จในโลกธุรกิจมากกว่า*. สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2563, จาก <https://techsauce.co/saucy-thoughts/why-thai-women-are-so-successful-in-business-but-not-politics#>
- Thaipublica. (2562, 6 มีนาคม). *ส.ส.หญิงในสภาทั่วโลกเพิ่มขึ้น รวันดาอันดับหนึ่งคว่ำที่นั่งสูงสุด-ไทยอันดับ 182 จากเลือกตั้งปี 2557*. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2563, จาก <https://thaipublica.org/2019/03/woman-in-parliament-politics/>
- Theerapat Charoensuk. (2561, 16 May). *ในวันที่รวันดาพัฒนาแล้ว!*. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.the101.world/rwanda/>
- คมชัดลึก. (2554, 23 กันยายน). *ชี้ผู้นำสตรีสุขภาพเนย์ล้วนตระกูลหนุน*. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.komchadluek.net/news/politic/109978>
- _____. (2558, 8 มีนาคม). *เปิดโมเดลทั่วโลก 'สิทธิสตรี'ในการเมือง*. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.komchadluek.net/news/politic/202592>

- ตรีวิทย์ อัครศิริศิลป์. (2560). การเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย: ความเป็นไปได้ของการนำระบบโควตาผู้หญิงในการเมืองมาใช้ในสังคมไทย. *SOUTHEAST BANGKOK JOURNAL*, 3(2), 109-126.
- ประชาไท. (2556, 8 ธันวาคม). แคนเธอริน บาววี: ข้อท้าทายของประวัติศาสตร์นิพนธ์ว่าด้วยสิทธิการเลือกตั้งสตรีไทย. สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2013/08/48151>
- มุสดี ตามไท. (2551). กรอบกฎหมาย: สิ่งเอื้ออำนวยให้ผู้หญิงเดินเข้าสู่การเมืองมากกว่าที่ผ่านมา. ใน *วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (บ.ก.). สตรีกับการเมือง: ความเป็นจริง พื้นที่ทางการเมือง และการขับเคลื่อน* (น. 20-22). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมดาเพลส.
- ไพลิน ภูจินาพันธ์. (2560). บทบาทผู้หญิงในการสร้างความเสมอภาคทางการเมืองและงานอาสาสมัครพัฒนาสังคม. *วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร*, 14(1), 163-203.
- ภัคดี วีระภาสพงษ์. (2009, 23 กุมภาพันธ์). การบูรณาการประเด็นเพศสถานะ ความเป็นไปได้และข้อจำกัดของแนวคิดทางสังคมที่ถึงรากถึงโคน. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2009/02/20104>
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2559, 4 พฤศจิกายน). *การมีส่วนร่วมของแรงงานสตรีที่ส่งผลต่อผลิตภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจ*. สืบค้นเมื่อ 29 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.ftpi.or.th/2016/10431>
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2544). *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2563, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/370906>
- _____. (2548). *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2563, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/426428>

ภาษาอังกฤษ

- Bikorimana, D. (2012, 15 May). *Rwanda: The Land of Gender Equality? in Think Africa Press*. Retrieved August 3, 2020, from <https://thinkafricapress.com/women-gender-equality/>
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Dahlerup, D. (2003). “Comparative Studies of Electoral Gender Quotas” in International IDEA (2003) *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, International IDEA, Stockholm. Retrieved May 23, 2020, from <http://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pcb/pcb02/pcb02b/pcb02b1#ref1>
- Elshtain, J. (1993). *Public Man, Private Woman: Women in Social and Political Thought*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Equal Measures 2030. (2018). *Data and Analysis*. Retrieved June 10, 2020, from <https://www.equalmeasures2030.org/how-we-work/data-and-analysis/>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). (2009). *Quotas*. Retrieved August 10, 2020, from <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas>
- _____. (2020). *Gender Quotas Database*. Retrieved August 10, 2020, from <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/143/35>
- Inter-Parliamentary Union. (2019, 1 February). *Women in National Parliaments*. from <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
- _____. (2020a). *Percentage of Women in National Parliaments*. Retrieved March 30, 2020, from <https://data.ipu.org/women-ranking?month=5&year=2020>
- _____. (2020b). Thailand: House of Representatives, Data on Women. Retrieved April 1, 2020, from https://data.ipu.org/node/170/data-on-women?chamber_id=13541&election_id=68410
- Iwanaga, K. (2008). Women as Parliamentarians. In Iwanaga, K. (Ed.) *Women and politics in Thailand: Continuity and Change* (pp. 168-197). Copenhagen: NIAS Press.
- Izharuddin, A. (2019, November). *The 30% Hope Securing the Electoral Success of Women in Malaysia Baharu*. Retrieved July 13, 2020, from <https://www.newmandala.org/wp-content/uploads/2019/11/Alicia-Izharuddin-30-Hope-1.pdf>
- Lorber, J. (1994). *Paradox of Gender*. New Haven and London. London: Yale University Press.

- Madsen, C., Preece, J., & Selway, J. (2019, 27 November). *Thai Female Political Representation in the 2019 Elections*. Retrieved May 15, 2020, from <https://www.thaidatapoints.com/post/thai-election-pending-6>
- McKinsey & Company. (2019). *Women in the Workplace 2019*. Retrieved May 20, 2020, from <https://www.mckinsey.com/featured-insights/gender-equality/women-in-the-workplace-2019#>
- Ministry for Culture and Heritage. (2018, 20 December). *Women and the Vote*. Retrieved May 18, 2020, from <https://nzhistory.govt.nz/politics/womens-suffrage/world-suffrage-timeline>
- Morrison, A. M., White, R. P., & Van Velsor, E. (1994). *Breaking the Glass Ceiling: Can Women Reach the Top of America's Largest Corporations?* Boston: Addison-Wesley Publishing Company.
- Pickles, K. (2018, 19 September). *Why New Zealand was the First Country Where Women Won the Right to Vote*. Retrieved May 18, 2020, from <https://theconversation.com/why-new-zealand-was-the-first-country-where-women-won-the-right-to-vote-103219>
- Quorum. (2015). *Working Together and Across the Aisle, Female Senators Pass More Legislation Than Male Colleagues*. Retrieved May 26, 2020, from <https://www.quorum.us/data-driven-insights/working-together-and-across-the-aisle-female-senators-pass-more-legislation-than-male-colleagues/>
- The Economist. (2009, 5 May). *The Glass Ceiling*. Retrieved May 25, 2020, from <https://www.economist.com/news/2009/05/05/the-glass-ceiling>
- United Nations Development Programme. (2013). *Gender Mainstreaming Made Easy: Handbook for Programme Staff*. Retrieved July 30, 2020, from https://www.undp.org/content/dam/somalia/docs/Project_Documents/Womens_Empowerment/Gender%20Mainstreaming%20Made%20Easy_Handbook%20for%20Programme%20Staff1.pdf

- United Nations. (2020, 29 May). *Gender Mainstreaming: An Overview*. Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. Retrieved July 30, 2020, from <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>
- Vogelstein, R. B., & Bro, A (2020, 22 May). *Women's Power Index from Council Foreign Relations*. Retrieved July 5, 2020, from <https://www.cfr.org/article/womens-power-index>
- Women Suffrage and Beyond. (n.d.). *Asia Suffrage Timeline*. Retrieved July 5, 2020, from http://womensuffrage.org/?page_id=95
- World Economic Forum. (2020). *Global Gender Gap Report 2020*. Retrieved June 10, 2020, from http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf
- Zamfirache, I. (2010). Women and Politics – The Glass Ceiling. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, 1(1), 175-185.