



20841
10 ต.ค 14.00

ที่ สม ๐๐๐๗/๑๗๔

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี
ชั้น ๖๗ ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐ ค.ศ. ✓
๑๖๑. ธิบ. 16047
10 ต.ค 2558
16. 54

๖ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาที่ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและเพื่อเสนอแนะนโยบาย

หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๔๘๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ร้องขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีกล่าวอ้างว่า บทนิยาม คำว่า “คณะสงฆ์อื่น” ในมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่แล้ว มีมติว่า มาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ในกรณีที่กล่าวอ้างว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการกีดกันภิกษุณีที่ได้รับการบรรพชาอุปสมบทจากศรีลังกาไม่อยู่ในบทนิยามคำว่า “คณะสงฆ์อื่น” ตามที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนด จึงเป็นการรอนสิทธิของภิกษุณีในการใช้สิทธิในฐานะคณะสงฆ์อื่นเพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทางราชการ เป็นผลทำให้คณะภิกษุณีสงฆ์สายศรีลังกาเสียประโยชน์อันควรมิควรได้จากการบริการของรัฐ เช่น การขออนุญาตตั้งวัด การมีหนังสือราชการรับรองสถานภาพภิกษุณี และการสนับสนุนส่งเสริมเรื่องการศึกษาจากภาครัฐ เป็นต้น มิใช่บทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ ซึ่งบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาและเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนาธรรม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนาซึ่งรวมไปถึงการที่รัฐจำต้องคุ้มครองความหลากหลายในการนับถือศาสนาอันนำมาซึ่งภารกิจของรัฐที่จะต้องจัดอุปสรรคในการเข้าถึงหรือใช้เสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมนั้นๆ ไปพร้อมกับการมีมาตรการควบคุมและดูแลให้การดำเนินกิจกรรมใดทางศาสนพิธีนั้นไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นทั้งที่มีความเชื่อ

ในทางเดียวกันหรือบุคคลต่างศาสนา กัน นอกจากนี้จะต้องไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีซึ่งเป็นคุณค่าของวิญญูชนที่พึงมีและปฏิบัติในการอยู่ร่วมกันในสังคมภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันด้วยฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีสมควรที่จะคำนึงถึงสิทธิในเสรีภาพของบุคคลที่จะประกอบศาสนพิธีตามความเชื่อถือแห่งตนโดยปราศจากอุปสรรคขัดขวางไปพร้อมกับการควบคุมดูแลและจัดระเบียบกิจกรรมด้านดังกล่าวมิให้เป็นการปฏิบัติต่อหน้าที่พลเมืองและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาคำร้องที่ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และเพื่อเสนอแนะนโยบายฯ ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ สภาพปัญหาจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ทำนุบำรุงพุทธศาสนาและให้การปกครองสงฆ์เป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อยดังตามอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนจะได้ส่งเสริมศรัทธาของประชาชนในพระศาสนา โดยมาตรา ๕ ทวิ ได้กำหนดนิยามให้ “คณะสงฆ์อื่น” หมายถึง บรรดาบรรพชิตจันนิกาย หรือ อนันนิกาย ซึ่งไม่ได้รวมถึงกรณีของภิกษุณีสงฆ์ ย่อมยังผลให้บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ต้องตรงกับบทนิยามดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น และโดยที่มาตราต่อมาได้กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ วิธีการได้สิทธิ หรือการจำกัดสิทธิ ก็ย่อมทำให้สตรีซึ่งอยู่นอกเหนือไปจากความหมายหรือผิดไปจากประเภทที่บทบัญญัติกำหนดไว้ ไม่อาจได้รับประโยชน์หรือไม่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลประเภทที่ต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยในปัจจุบันพบว่าสตรีจำนวนมากมีความประสงค์จะเข้ารับการบรรพชาอุปสมบทเป็นภิกษุณีเพื่อบรรลุศรัทธาตามความเชื่อแห่งตน แต่โดยเหตุที่รัฐยังมิได้กำหนดมาตรการใดอันสมควรในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของภิกษุณี สิทธิและเสรีภาพของสตรีทั้งที่เกี่ยวกับเสรีภาพการประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อในศาสนบัญญัติและสิทธิที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกันต่อมาย่อมถูกระทบกระเทือน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายไทยที่ให้การรับรองสิทธิของบรรดาพระภิกษุ บรรพชิต รวมถึงมีบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเฉพาะเพื่อคุ้มครองความมั่นคงและชื่อเสียงของกิจการคณะสงฆ์แล้วเห็นว่า การที่บุคคลหรือนิกายคณะสงฆ์ใดจะได้รับการคุ้มครองหรือ

รับรองสิทธิจะต้องเริ่มต้นมาจากการรับรองสถานะโดยกฎหมายเสียก่อนในประการที่ว่าภิกษุ สามเณรหรือบรรพชิตในพุทธศาสนาจะต้องได้รับการอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ซึ่งเมื่อผ่านการอุปสมบทมาแล้วก็จะปรากฏว่ามีการออกหนังสือสุทธิรับรองว่าบุคคลนั้นมีสถานะเป็นภิกษุ การที่รัฐได้มอบหมายอำนาจในการตีความ และการบังคับใช้พุทธบัญญัติตามพระธรรมวินัย รวมไปถึงการควบคุมความสงบเรียบร้อยของบรรดาภิกษุสงฆ์ไทยให้กับมหาเถรสมาคม จึงเป็นการมอบทั้งอำนาจที่มีอยู่ตามศาสนบัญญัติและอำนาจตามกฎหมายให้กับองค์กรศาสนาเป็นผู้ดูแลและกำหนดทิศทางซึ่งอาจมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่นับถือพุทธศาสนาต่างนิกายได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่ามหาเถรสมาคมไม่ให้การยอมรับภิกษุณีโดยเหตุผลด้านศาสนบัญญัติและข้อวัตรการปฏิบัติตามพระธรรมวินัยดังกล่าวก็ย่อมยังผลให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการรับรองสตรีที่ประสงค์จะเข้ารับการบรรพชาอุปสมบทเป็นสามเณรีและภิกษุณี และทำให้สามเณรีและภิกษุณีที่เป็นนักบวชในพุทธศาสนาไม่ได้รับการรับรองสิทธิดังเช่นกรณีของบรรดาสามเณรและภิกษุสงฆ์

๔.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีสมควรพิจารณาพิจารณาเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาและปฏิบัติตามศาสนกิจของสตรีที่ได้รับการบรรพชาหรืออุปสมบทเป็นสามเณรีหรือภิกษุณี โดยให้สิทธิประชาชนจากหลากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะกลุ่มของสตรี มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อกรณีดังกล่าว ทั้งนี้เมื่อคณะรัฐมนตรีโดยกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ได้รับฟังความเห็นจากประชาชนแล้ว หากเห็นเป็นการสมควรตราเป็นกฎหมายขึ้นใหม่ ก็ให้มีเนื้อหาครอบคลุมถึงกรณีดังต่อไปนี้ด้วย

๑) มอบหมายให้หน่วยงานใดของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองสถานะความเป็นนักบวชทางพุทธศาสนาประเภทหนึ่งให้แก่สตรีที่ได้ผ่านพิธีกรรมการบรรพชาหรืออุปสมบทเป็นสามเณรีหรือภิกษุณีแล้ว เช่นเดียวกันกับภิกษุหรือสามเณร ทั้งนี้ประการหนึ่งก็เพื่อให้รัฐสามารถเข้ามาควบคุมและจัดระเบียบสตรีที่เข้ารับการบวชได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นการสร้างความชัดเจนต่อแนวทางการปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจดูแลไม่ให้สตรีที่ได้รับการบรรพชาอุปสมบทเป็นสามเณรีหรือภิกษุณีซึ่งได้นุ่งห่มแต่งกายคล้ายจีวรของภิกษุหรือสามเณรอันอาจต้องด้วยข้อหาแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์ นักพรต หรือนักบวช ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งอาจกระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนกิจตามปกติได้

๒) กำหนดให้อารามหรือสถานที่อื่นใดซึ่งภิกษุณีอาศัยและปฏิบัติศาสนกิจเป็นนิติบุคคลต่างหาก โดยอาจพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานใดของรัฐที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้มีการจัดตั้งสถานที่ดังกล่าวของภิกษุณีให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล และอาจมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการต่างๆ เกี่ยวกับอารามหรือสถานที่แห่งนั้นด้วย

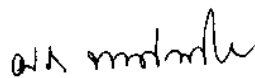
ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ข้อ ๑๘ วรรค ๑ ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา สิทธินี้ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนา หรือมีความเชื่อตามคตินิยมของตน และเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา หรือความเชื่อของตนโดยการสักการบูชา การประกอบพิธีกรรม และการสอน ไม่ว่าจะโดยลำพังตนเอง หรือในชุมชนร่วมกับผู้อื่น และไม่ว่าต่อสาธารณชนหรือเป็นการส่วนตัว”

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักกฎหมายและคดี

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๒๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๗๒๐