



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
รับที่ 26291
วันที่ 28 ก.ย. 58 เวลา 14.30 น.

ที่ สม ๐๐๐๔/ ๗๕

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ ๑๐๒๑๐

๒๔ กันยายน ๒๕๕๘

28 ก.ย. 58

16.05

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๙๑๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

เสรีภาพในการถือศาสนาและเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาเป็นสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๘ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๗ ซึ่งสามารถจำแนกเสรีภาพในทางศาสนาออกเป็น ๒ ประการ คือ เสรีภาพในการถือศาสนา เป็นเสรีภาพบริบูรณ์ ไม่อาจจำกัดได้ และเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา เป็นเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ รวมถึงการแต่งกายและการสวมผ้าคลุมศีรษะอันเนื่องมาจากข้อบัญญัติในศาสนา หรือตามความเชื่อของตน เป็นเสรีภาพที่ไม่บริบูรณ์ สามารถจำกัดได้ด้วยหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีมติเห็นควรให้ตรวจสอบคำร้องที่ ๑๙๕/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ กรณีของโรงเรียนวัดมัธยมหนองจอกห้ามนักเรียนหญิงมุสลิมแต่งกายตามหลักศาสนาอิสลาม (ฮิญาบ) และได้รับเรื่องร้องเรียนเป็นคำร้องที่ ๒๒๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ขอให้มีการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ด้านสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ เนื่องจากบุตรสาวของผู้ร้องได้สมัครเข้าทำงานในบริษัทเอกชนและบริษัทดังกล่าวมีกฎหมายห้ามบุคคลสวมฮิญาบเวลาทำงาน ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีกรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมผ้าคลุมศีรษะ (ฮิญาบ) ในหน่วยงานบางแห่ง เช่น มหาวิทยาลัย โรงเรียน เป็นต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรศึกษาเรื่องเสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในการปฏิบัติตามหลักศาสนาธรรม ศาสนบัญญัติ และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ และจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบาย ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในเรื่องเสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนาธรรม ศาสนบัญญัติ และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายฯ ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ เรื่องเสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนาธรรม ศาสนบัญญัติ และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ

การสวมฮิญาบ เป็นศาสนบัญญัติ โดยกำหนดให้ผู้หญิงที่นับถือศาสนาอิสลามสวมผ้าคลุมผมจนปิดหน้าอก เพื่อเป็นการปกปิดร่างกายให้มิดชิด เป็นการสำรวม ซึ่งเสรีภาพในการถือศาสนาและเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา การปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ เป็นสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญและพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมถึงได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๘ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๗ เสรีภาพในทางศาสนาอาจจำแนกออกเป็น ๒ ประการ คือ เสรีภาพในการถือศาสนาเป็นเสรีภาพบริบูรณ์ ไม่อาจจำกัดได้ และเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา เป็นเสรีภาพที่ไม่บริบูรณ์ สามารถจำกัดได้ โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ให้แนวทางว่า จำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายตามความจำเป็น เพื่อรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย สุขอนามัย ศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนาธรรม ศาสนบัญญัติ เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยนัยนี้การสวมผ้าคลุมศีรษะ (ฮิญาบ) เป็นการแสดงออกของสตรีที่นับถือศาสนา ถือเป็นศาสนบัญญัติของศาสนาอิสลาม จึงไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะจำกัดเสรีภาพนี้ การจำกัด (หากมี) ต้องสอดคล้องตามหลักการข้างต้น และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐไม่อาจใช้มาตรการอื่นมาบังคับใช้แทนการใช้มาตรการดังกล่าว โดยต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น และ

ต้องกระทบกระเทือนเสรีภาพของผู้นับน้อยที่สุด เช่น การจำกัดเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของผู้สวมฮิญาบ หรือเพื่อความปลอดภัยของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับเกี่ยวกับการแต่งกายสำหรับผู้ชายและผู้หญิงที่นับถือศาสนาอิสลาม แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า หน่วยงานของรัฐบางแห่งยังมีการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา ซึ่งรวมถึงการแต่งกาย เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ฯลฯ มีการปฏิบัติต่อนักเรียน เจ้าหน้าที่อันขัดหรือแย้งกับกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับข้างต้น นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับหน่วยงานภาคเอกชนในเรื่องต่างๆ (กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น) ไม่มีกฎ ข้อบังคับ แนวปฏิบัติหรืออื่นใด เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาเกี่ยวกับการแต่งกาย ตลอดจนการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุต่างๆ ในสถานประกอบการ หรือไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง

การดำเนินการขององค์กรธุรกิจได้มีการปฏิบัติที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนโดยเรียกว่า ความรับผิดชอบต่อสังคม แต่พบว่า เมื่อการประกอบกิจการขององค์กรธุรกิจมีผลกระทบต่อสิทธิปัจเจกชน หรือสิทธิชุมชน การเรียกร้องขอให้องค์กรธุรกิจจ่ายค่าชดเชยเยียวยาโดยกระบวนการศาลต้องใช้เวลาหรือไม่อาจเข้าถึงได้ ในเรื่องนี้องค์การสหประชาชาติได้ให้หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจ โดยได้กำหนดหลักการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรธุรกิจด้านสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย ๑) หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (The State Duty to Protect Human Rights) ๒) ความรับผิดชอบต่อภาคธุรกิจในการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน (The Corporate Responsibility to Respect Human Rights) และ ๓) การเข้าถึงการเยียวยา (Access to Remedy) รัฐจึงมีบทบาทที่สำคัญที่จะช่วยให้องค์กรธุรกิจดำเนินการโดยตระหนักและเคารพในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยอาจดำเนินการโดยผ่านทางนโยบาย กฎหมาย การขอความร่วมมือ การสร้างความเข้าใจให้กับองค์กรธุรกิจ เพื่อที่จะทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจลดน้อยลง

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑. คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพิจารณาทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่ง ที่อาจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา รวมถึงการแต่งกาย ที่ไม่อยู่ในข่ายเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งกำกับหน่วยงานในความรับผิดชอบและเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่รองรับเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา รวมถึงการแต่งกายอย่างจริงจัง

๒. คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งสภาการพยาบาล ควรร่วมกันกำหนดแนวทางในการแต่งกายของพยาบาล นักเรียนและนักศึกษาพยาบาลที่นับถือศาสนาอิสลาม เพื่อให้พยาบาล นักเรียนและนักศึกษาพยาบาลที่สังกัดในหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือเอกชน สามารถสวมผ้าคลุมศีรษะตามหลักศาสนาได้ในลักษณะเดียวกัน เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป

๓. คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการสร้างความรู้เข้าใจ และสร้างความตระหนักในการเคารพสิทธิมนุษยชนให้แก่องค์กรธุรกิจในด้านหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยอาจจะมีมาตรการในการดำเนินการต่างๆ ทางนโยบายและทางกฎหมายเพื่อป้องกัน ส่งเสริม และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจ และโดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการสวมผ้าคลุมศีรษะ (ฮิญาบ) ตามหลักศาสนา ควรที่จะสร้างความรู้เข้าใจเพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติที่อาจเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และหากมีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ผู้เสียหายก็ควรได้รับการชดเชย และเยียวยาความเสียหาย ซึ่งก็จะทำให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนมีความตระหนักถึงการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมมากขึ้น

๔. คณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาความเหมาะสมในการที่จะมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมด้วยเหตุต่างๆ ตามที่รับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายไทย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ที่มีหลักการคุ้มครองบุคคลจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม ความคิดเห็นทางการเมือง ความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน หรือสถานะอื่น ๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะศึกษาเพื่อเสนอแนะนโยบายในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อไป และขอสนับสนุนให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษาถึงความเหมาะสมและความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ซึ่งมีสาระสำคัญที่ต้องสัมพันธ์กับหลักคุณธรรมหรือเงื่อนไขของงานตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๓ ๓๘๔๘

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙