

สรุปผลการเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
เรื่อง เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ และการเลือกปฏิบัติ
ที่ไม่เป็นธรรม กรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ

๑. ความเป็นมา

๑.๑ 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 เสรีภาพในการปฏิบัติตามหลักศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ และจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑.๒ ในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ ได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฏ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้มีการศึกษาเอกสาร และจัดรับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านศาสนาอิสลาม

๑.๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมด้านบริหาร ครั้งที่ ๒๙/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เห็นชอบรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีการห้ามสตรีที่นับถือศาสนาอิสลามสวมฮิญาบ

๑.๔ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหนังสือที่ สม ๐๐๐๔/๙๕ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๘ ถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอรายงานผลการพิจารณาฯ เรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีข้อเสนอแนะนโยบายสรุปได้ดังนี้

๑.๔.๑ ให้คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพิจารณาทบทวน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่ง ที่อาจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา รวมถึงการแต่งกาย ที่ไม่อยู่ในข่ายเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งกำชับหน่วยงานในความรับผิดชอบและเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบที่รองรับเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา รวมถึงการแต่งกายอย่างจริงจัง

๑.๔.๒ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งสภาการพยาบาล ควรร่วมกันกำหนดแนวทางในการแต่งกายของพยาบาล นักเรียนและนักศึกษาพยาบาลที่นับถือศาสนาอิสลาม ให้สามารถสวมผ้าคลุมศีรษะตามหลักศาสนาได้ในลักษณะเดียวกัน เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป

๑.๔.๓ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการสร้างความเข้าใจ และสร้างความตระหนักในการเคารพสิทธิมนุษยชนให้แก่องค์กรธุรกิจในอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยอาจจะมีมาตรการในการดำเนินการต่างๆ ทางนโยบายและทางกฎหมายเพื่อป้องกัน ส่งเสริม และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจ และโดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการสวมผ้าคลุมศีรษะ (ฮิญาบ) ตามหลักศาสนา ควรที่จะสร้างความเข้าใจเพื่อไม่ให้มีการปฏิบัติที่อาจเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และหากมีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ผู้เสียหายก็ควรได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหาย ซึ่งก็จะทำให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนมีความตระหนักถึงการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมมากขึ้น

๑.๔.๔ คณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาความเหมาะสมในการที่จะมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมด้วยเหตุต่างๆ ตามที่รับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายไทย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ที่มีหลักการคุ้มครองบุคคลจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม ความคิดเห็นทางการเมือง ความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน หรือสถานะอื่น ๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะศึกษาเพื่อเสนอแนะนโยบายในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อไป

๒. ผลการตอบกลับจากคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๓๖๑๙๖ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติรับทราบข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงวัฒนธรรมเป็นหน่วยงานหลักกลับไปพิจารณา

ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และสภาการพยาบาล เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าวและสรุปผลการพิจารณา หรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒.๒ กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ อก ๐๒๐๕(๒)/๕๙๗๒ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ แจ้งว่า กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นด้วยกับข้อเสนอตามรายงานผลการพิจารณาฯ โดยไม่มีข้อคิดเห็นอื่นเพิ่มเติม

๒.๓ กระทรวงพาณิชย์ ได้มีหนังสือที่ พณ ๐๒๐๘.๒/๗๐๗๘ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ แจ้งว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัทและระเบียบที่เกี่ยวเนื่องกับการจดทะเบียนนิติบุคคลที่อยู่ในการกำกับดูแลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า บุคคลทุกคนสามารถจดทะเบียนและประกอบธุรกิจได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบส่วนใดที่จะเป็นการจำกัดสิทธิของสตรี หรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือแบ่งแยกในเรื่องของศาสนาจนก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ กระทรวงฯ ได้มีมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรภาคธุรกิจในการกำกับให้มีการดำเนินงานที่โปร่งใส มีคุณธรรม ธรรมภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างสม่ำเสมอ ส่วนความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องการให้สร้างความเข้าใจและตระหนักรู้ในการเคารพสิทธิมนุษยชนให้แก่องค์กรธุรกิจ เช่น กำหนดให้องค์กรธุรกิจเสนอมาตรการหรือแนวคิดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโดยเคารพสิทธิมนุษยชน และควรมีมาตรการในการประกันว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจะได้รับการเยียวยา (ดูเพิ่มเติมข้อ ๑.๔.๓) กระทรวงฯ จะนำข้อเสนอดังกล่าวไปพิจารณาประกอบการทบทวนและปรับปรุงหลักเกณฑ์การจดทะเบียนเพื่อให้นิติบุคคลเสนอมาตรการหรือแนวคิดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโดยเคารพสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ การปรับปรุงหลักเกณฑ์จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจและขอบเขตภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ ต่อไป

๒.๔ กระทรวงยุติธรรม ได้มีหนังสือกระทรวงยุติธรรม ที่ ยธ ๐๒๐๐๗/๗๗๕๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ แจ้งว่า ไม่ขัดข้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการพิจารณาทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่ง ที่อาจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา รวมถึงการแต่งกาย ที่ไม่อยู่ในข่ายเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (ดูเพิ่มเติมข้อ ๑.๔.๔) แต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการพิจารณาความเหมาะสมในการให้มีกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยเห็นว่า การกำหนดให้มีกฎหมายกลางในเรื่องดังกล่าวอาจมีประโยชน์ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากมีการบัญญัติไว้ชัดเจนในที่เดียวกัน

แต่อาจมีปัญหาอุปสรรคในการร่างและการตีความกฎหมายได้ เนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องต่างๆ มีขอบเขตที่หลากหลาย การบัญญัติเป็นกฎหมายกลางอาจไม่ครอบคลุมทุกกรณีและอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ และเห็นว่าการรับรองหลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญน่าจะเหมาะสมและเพียงพอแล้ว

๒.๕ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้มีหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ด่วน ที่ กตต.สภ. ๒๕๖๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ แจ้งว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ มีนโยบายสนับสนุนให้บริษัทจดทะเบียนและผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (เช่น บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน ตัวแทนสัญญาซื้อขายล่วงหน้า) ดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น กรณีบริษัทจดทะเบียนกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลการดำเนินการดังกล่าวในรายงานประจำปี แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี และรายงานแห่งความยั่งยืนของกิจการ ตามแนวทางที่ระบุไว้ในคู่มือจัดทำแบบแสดงรายการข้อมูลแบบ ๕๖-๑ แบบ ๖๙-๑ ซึ่งความรับผิดชอบต่อสังคมที่ต้องเปิดเผยดังกล่าว ครอบคลุมถึงการเคารพสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมด้วย อย่างไรก็ตามก็ดี คู่มือฯ ดังกล่าว ไม่ได้มีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับเสรีภาพในการแต่งกายตามศาสนบัญญัติไว้

โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ จะมีการซักซ้อมความเข้าใจกับบริษัทจดทะเบียนในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งมีการซักซ้อมความเข้าใจในการดำเนินงานกับผู้ประกอบธุรกิจเป็นประจำทุกปี ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ จึงเห็นว่า สามารถนำเรื่องเสรีภาพในการแต่งกายตามศาสนบัญญัติ (เช่น บริษัทจดทะเบียนไม่ควรมีข้อห้ามมิให้สตรีที่นับถือศาสนาสวมฮิญาบในขณะที่ปฏิบัติงาน) ไปรวมเป็นส่วนหนึ่งในการซักซ้อมความเข้าใจกับบริษัทจดทะเบียน และผู้ประกอบธุรกิจได้ นอกจากนี้ หากมีการปรับปรุงแก้ไขคู่มือฯ ในโอกาสต่อไป สำนักงานฯ จะพิจารณานำเรื่องดังกล่าวไปเป็นคำอธิบายหรือตัวอย่างเพิ่มเติมต่อไป

สำนักวิจัยและวิชาการ

๔ ธันวาคม ๒๕๕๘