

บทที่ 4

การศึกษาพันธกรณีในทางระหว่างประเทศของไทยในอนุสัญญาว่าด้วย
การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในการห้ามสตรีเข้าไปในพื้นที่ชั้นในของ
พุทธศาสนสถานที่ยังคงพระบรมสารีริกธาตุ

ในหัวข้อนี้ จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ของอนุสัญญาว่าด้วย การจัดการเลือกปฏิบัติ
ต่อสตรีในทุกรูปแบบกับกรณีการห้ามผู้หญิงเข้าไปยังพื้นที่ชั้นในของพุทธศาสนสถานที่ยังคงพระ
บรมสารีริกธาตุ

1. การวิเคราะห์การขัดต่อพันธกรณีในทางระหว่างประเทศของไทยในอนุสัญญาว่าด้วยการจัด การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในกรณีห้ามสตรีเข้าไปในพื้นที่ชั้นในของพุทธศาสนสถานที่ยัง คงพระบรมสารีริกธาตุในข้อ 1 ของอนุสัญญา

การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีที่ขัดรัฐธรรมนูญมาตรา 30 ของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
ซึ่งนำไปสู่การขัดต่อพันธกรณีในอนุสัญญา ฯ อาศัยอำนาจตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และการใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ฉบับ พ.ศ. 2540
นี้ สามารถใช้ได้กับมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549
ได้ เพราะมาตรา 3 ได้วางหลักไว้ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คัดค้านหรือความเป็น
มนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณี
การปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตาม
พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ทำให้
ไทยยังมีผลผูกพันกับอนุสัญญานี้ต่อไปได้เหมือนเดิม

และในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในข้อ 1 ได้
บัญญัติว่า “เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้คำว่า “เลือกปฏิบัติต่อสตรี” จะหมายถึงการ
แบ่งแยกการกีดกันหรือการจำกัดใด ๆ เพราะเหตุแห่งเพศ ซึ่งมีผลหรือความมุ่งประสงค์ที่จะ
ทำลายหรือทำให้เสื่อมเสียการยอมรับ การได้อุปโภคหรือใช้สิทธิโดยสตรี โดยไม่เลือกสถานภาพ
ทางการสมรส บนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้น
พื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมพลเมืองด้านอื่น ๆ”

จะเห็นได้ว่า การที่คนในชุมชนล้านนาเชียงใหม่ห้ามสตรีเข้าไปสักการะถึงพระธาตุนั้น เป็นการขัดกับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในข้อ 1 ของอนุสัญญา เพราะการห้ามสตรีแต่ไม่ห้ามบุรุษเป็นการแบ่งแยก กีดกันโดยมุ่งทำให้เสื่อมเสียซึ่งการใช้สิทธิของสตรีในการสักการะสิ่งศักดิ์สิทธิ์คู่บ้านคู่เมือง และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เพราะสตรีได้ถูกเลือกปฏิบัติ คือ ถูกห้ามขึ้นไปไหว้พระธาตุนั้นในพื้นที่ชั้นใน โดยไม่เป็นธรรมเพราะความแตกต่างทางเพศ ไม่เหมือนกับบุรุษที่สามารถเข้าไปไหว้สิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่เป็นที่สักการะของคนทั่วไปได้

นอกจากนี้แล้วประเทศไทยที่เป็นภาคีของอนุสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติ การภาคยานุวัตินั้นจะใช้ในกรณีของรัฐซึ่งให้ความยินยอมของตนเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญานั้นมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญามาก่อนและมีได้ลงนามในสนธิสัญญานั้นมาก่อน แต่ได้ให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญานั้น เมื่อสนธิสัญญานั้นเปิดโอกาสให้รัฐซึ่งมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญาหรือมิได้ลงนามในสนธิสัญญาสามารถให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาได้¹

คณะกรรมการการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ได้สรุปว่าตามแนวปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับสนธิสัญญานั้น การภาคยานุวัติของรัฐอาจเกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากการมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญาก็ได้ กล่าวคือ การภาคยานุวัตินั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าสนธิสัญญานั้นจะมีผลใช้บังคับแล้วหรือไม่ ทั้งนี้จะเห็นได้จากบทบัญญัติของสนธิสัญญาต่าง ๆ นั้นเองว่าเปิดโอกาสให้รัฐเข้าภาคยานุวัติได้แม้กระทั่งก่อนที่สนธิสัญญานั้น จะมีผลใช้บังคับ² ดังนั้น การภาคยานุวัติ การยอมรับหรือการให้ความเห็นชอบจะถือเป็นการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาก็ต่อเมื่อ

ก. สนธิสัญญากำหนดว่าการให้ความยินยอมของรัฐ เพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาอาจแสดงออกได้ด้วยการภาคยานุวัติ

ข. เมื่อรัฐที่เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญาตกลงกันว่าการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาอาจแสดงออกได้ด้วยการภาคยานุวัติหรือ

¹ จุมพต สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 123.

² Y.B.I.L.C. vol.II (1966) ; Fitzmaurice, First Report on the Law of Treaties, Y.B.I.L.C. vol. II (1956), pp. 125 – 26 ; Brierly, Second Report on the Law of Treaties, Y.B.I.L.C. vol. II (1961), p. 73.

ค. รัฐภาคีที่ทั้งปวงได้ตกลงกันในภายหลังว่าการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาอาจแสดงออกได้ด้วยการภาคยานุวัติ³

ดังนั้นแล้ว ไทยไม่ได้เข้าร่วมเจรจาในการทำสนธิสัญญาในตอนแรก แต่เข้าร่วมกระทำในภายหลัง ถือได้ว่า เป็นการเข้าเป็นภาคีสมาชิกอย่างสมบูรณ์ มีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา ตามกฎหมายระหว่างประเทศ การห้ามเข้าหรือติดป้ายห้ามเข้าของพระธาตุของชุมชนล้านนานั้นเป็นการเลือกปฏิบัติก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคเป็นการแบ่งแยก กีดกัน เพราะเหตุแห่งเพศ คือ ห้ามเข้า เพราะเป็นผู้หญิง เพราะมุ่งประสงค์ให้เสื่อมเสียซึ่งสิทธิในการเข้าพื้นที่ชั้นในพระธาตุโดยไม่มีเหตุผลที่สามารถพิสูจน์ได้ในทางวิทยาศาสตร์เป็นรูปธรรม ทำให้ไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคทางเพศ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่ออนุสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีตามข้อ 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เพราะเป็นแต่เพียงจารีตความเชื่อของท้องถิ่นเท่านั้น

ดังนั้น การปิดป้ายห้ามเข้าโดยทางชุมชนล้านนาภาคเหนือนี้ เป็นการกระทำที่ขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในข้อ 1 เป็นการกีดกันจำกัดในการเข้าถึงพื้นที่ชั้นในพระธาตุ เพราะเหตุแห่งเพศตามข้อ 1 ของอนุสัญญา เมื่อทำให้เสื่อมเสีย การใช้สิทธิแก่ผู้หญิงและรัฐภาคีซึ่งไทยเป็นสมาชิกก็ได้ลงนามให้สัตยาบันผูกพันในอนุสัญญาเป็นภาคีแล้ว จึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามอนุสัญญาที่ไทยเป็นภาคี

³Article 15 Consent to be bound by a treaty is expressed by accession when :

(a) The treaty provides that such consent may be expressed by that State by means of accession ;

(b) It is otherwise established that the negotiating States were agreed that such consent may be expressed by that State by means of accession ; or

(c) All the parties have subsequently agreed that such consent may be expressed by that State by means of accession.

2. การวิเคราะห์การขัดต่อพันธกรณีในทางระหว่างประเทศของไทยในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในกรณีห้ามสตรีเข้าไปในพื้นที่ชั้นในของพุทธศาสนา สถานที่
บรรจพระบรมสารีริกธาตุในข้อ 2 ของอนุสัญญา

อนุสัญญา ข้อ 2 ได้บัญญัติว่า

รัฐภาคีทั้งหลายขอประณามการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ตกลงที่จะติดตามนโยบายเกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยวิธีที่เหมาะสมทุกประการและโดยไม่ชักช้าและเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนี้ ตกลงที่จะ

(ก) บรรจหลักการของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งชาติของตนหรือในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เหมาะสมอื่น ๆ ถ้าหากว่ายังไม่รวมเข้าใจไว้ในรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติเหล่านั้น และประกันที่จะให้มีการปฏิบัติตามหลักการนี้ โดยทางกฎหมายและวิธีการที่เหมาะสมอื่น ๆ

(ข) กำหนดมาตรการด้านนิติบัญญัติและอื่น ๆ ที่เหมาะสม รวมทั้งข้อบังคับเมื่อเห็นเหมาะสม ซึ่งห้ามการเลือกปฏิบัติทั้งมวลต่อสตรี

(ค) จัดให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายซึ่งสิทธิของสตรีบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันกับบุรุษ และรับประกันในการคุ้มครองสตรีอย่างมีประสิทธิภาพต่อการเลือกปฏิบัติใด ๆ โดยผ่านศาลยุติธรรมแห่งชาติที่มีอำนาจและสถาบันรัฐบาลอื่น ๆ

(ง) งดเว้นจากการเข้าไปพัวพันในการกระทำหรือการปฏิบัติใด ๆ เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และรับประกันว่าเจ้าหน้าที่และสถาบันของรัฐจะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับข้อผูกพันนี้

(จ) ใช้ใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยบุคคลองค์การหรือวิสาหกิจใดๆ

(ฉ) ใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง รวมทั้งการออกกฎหมาย เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือล้มเลิกกฎหมาย ข้อบังคับ ประเพณีและแนวปฏิบัติที่ยังมีอยู่ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

(ช) เพิกถอนบทบัญญัติทางอาญาภายในทั้งปวงซึ่งก่อให้เกิดการปฏิบัติต่อสตรี

เมื่อไทยในฐานะภาคีสมาชิกของสนธิสัญญาแล้วมีข้อห้ามการเข้าพื้นที่ชั้นในโดยกีดกันสตรีเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งจารีต ทั้งได้บรรจหลักการความเสมอภาคของทั้งผู้หญิงและชายไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 30 ปี 2540 อาศัยอำนาจตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวตามข้อ (ก) ของอนุสัญญาแต่กลับไม่ใช้มาตรการภายใน เพื่อล้มเลิกข้อบังคับการห้ามเข้า ซึ่งเป็นประเพณีที่ปฏิบัติกันมาของชุมชนล้านนา ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ยังคงกระทำอยู่ของชุมชนชาว

ล้านนา เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีตามข้อ (จ) ของอนุสัญญาฉบับพล่อยให้วัดในล้านนา ยังคงสามารถใช้ข้อห้ามประเพณีเดิมของการห้ามเข้าพื้นที่ชั้นในของผู้หญิงโดยไม่มีเหตุผลในเชิง วิทยาศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม

การกระทำของไทยในฐานะภาคีสมาชิกของอนุสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบนี้ไม่ใช่มาตรการเป็นการบังคับให้วัดยกเลิกข้อห้ามหรือการตีตบห้ามผู้หญิงเข้านี้ จึงขัดต่อพันธกรณีในทางระหว่างประเทศของไทยในอนุสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีใน ทุกรูปแบบในข้อ 2 (จ) ของอนุสัญญานี้

3 การวิเคราะห์การขัดต่อพันธกรณีในทางระหว่างประเทศของไทยในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการ เลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในกรณีห้ามสตรีเข้าไปในพื้นที่ชั้นในของพุทธศาสนสถานที่ บรรจุพระบรมสารีริกธาตุในข้อ 13 ของอนุสัญญา

ข้อ 13 ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบได้บัญญัติว่า รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านอื่น ๆ ของการเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อที่จะให้ได้สิทธิอันเดียวกันบนพื้นฐานของความเสมอ ภาคระหว่างบุรุษและสตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- (ก) สิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ด้านครอบครัว
- (ข) สิทธิที่จะได้กู้ยืมจากธนาคาร การจ้างงาน และสินเชื่อด้านการเงินในรูปแบบอื่น ๆ
- (ค) สิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนันทนาการ การกีฬา และเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับด้าน

วัฒนธรรมทุกอย่าง

ถือว่าไทยได้กระทำการ คือ ไม่ใช่มาตรการที่เหมาะสมเพื่อการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เป็น การขัดกับพันธกรณีระหว่างประเทศไม่ใช่เฉพาะกฎหมายภายในของประเทศไทยเพราะ สนธิสัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น จะต้องมีลักษณะเป็นการ ขัดต่อกฎหมายภายในของไทย ซึ่งกระทบสิทธิของคนไทยด้วย ดังนั้น การที่ไทยจะปฏิบัติตาม พันธกรณีได้ก็ต้องได้รับอำนาจอันชอบธรรมจากสมานิติบัญญัติในรูปของพระราชบัญญัติแต่กรณี นี้คืออนุสัญญามีผลบังคับใช้กับไทยได้ เพราะแม้แต่ตัวกฎหมายสูงสุดของประเทศหรือรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ยังได้กำหนดการห้ามเลือกปฏิบัติต่อสตรีซึ่งเป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับอนุสัญญา และอนุสัญญานี้ถ้ามีการปฏิบัติตามจะเกิดประโยชน์ต่อชาติและส่งเสริมศักดิ์ฐานะสิทธิมนุษยชน ทุกคนพึงมีพึงได้จึงถือได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้ประเทศไทยมีพันธะผูกพันต้องปฏิบัติ

การอ้างเอาความเชื่อที่มีมาช้านานว่าสตรีเข้าไปสักการะถึงองค์พระธาตุจะก่อให้เกิดความสกปรก เพราะมีรอบเดือน ซึ่งถ้าเป็นในสมัยโบราณก่อนที่จะมีการพัฒนาผ้าอนามัยที่ใช้สำหรับกันเวลามีรอบเดือนจะทำให้สกปรกเวลานั่งก็ถือว่ามีเหตุผลแต่การอ้างในปัจจุบันซึ่งนอกจากผ้าอนามัยจะกันรอบเดือนได้หมดแล้ว สตรีบางคนไม่ได้เป็นรอบเดือนก็ถูกกีดกัน ถูกเลือกปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่ไทยต้องยึดหลักอนุสัญญาซึ่งได้บัญญัติให้บุรุษกับสตรีมีสิทธิเท่าเทียมกันและการอ้างว่าสตรีถ้าเข้าไปนมัสการพระธาตุเหมือนคร่อมสิ่งศักดิ์สิทธิ์แต่จะรู้ได้อย่างไรว่าบุรุษที่เข้าไปสักการะจะจิตใจที่เป็นบุรุษเพศ โดยแท้จริงแล้ว การที่บุรุษเพศทั้งที่มีจิตใจเป็นชายจริงและไม่จริงก็ตามทำไม่ถึงให้คร่อมสิ่งศักดิ์สิทธิ์ได้และจะต่างกับสตรีตรงส่วนไหนเหมือนเป็นการมองเหยียดเพียงด้านเดียว

รัฐภาคีผูกพันในอนุสัญญาเป็นภาคีแล้ว ตามข้อ 13 ของอนุสัญญาได้ให้รัฐภาคีต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง ซึ่งรวมถึงการเลือกปฏิบัติโดยการปิดป้ายห้ามเข้าพระธาตุ ไม่เป็นการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ทำให้ไม่เกิดสิทธิอันเดียวกันบนพื้นฐานของความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรีตามข้อ 13(ค) ของอนุสัญญา ไม่เกิดสิทธิที่จะเข้าร่วมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมที่อนุญาตเฉพาะเพศเท่านั้น ในการเข้าไปในพระธาตุ เป็นการแบ่งแยก กีดกัน จำกัด ในการใช้สิทธิทางเพศของสตรี โดยไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคของชายและหญิง ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในทางวัฒนธรรม ในการเข้าไปยังพื้นที่ชั้นในที่บรรจุพระบรมสารีริกธาตุเอาไว้ เป็นการกระทำที่มุ่งประสงค์ทำให้เกิดการเสื่อมเสียการยอมรับการใช้สิทธิของสตรีตามข้อ 1 ของอนุสัญญาที่ไทยเป็นภาคีอยู่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ในทางระหว่างประเทศ แต่ตัวอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีนี้ไม่มีลักษณะขัดต่อกฎหมายไทยตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรค 2 ปี 2540 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 พุทธศักราช 2549 ที่บัญญัติว่า

“หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับเห็นชอบจากรัฐสภา”

เพราะตัวอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีนี้ไม่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐไทยแต่อย่างใดจึงเป็นอนุสัญญาที่มุ่งคุ้มครองให้เกิดความเสมอภาคของชายกับหญิงเป็นไปในลักษณะที่เป็นแนวทางเดียวกันกับตัวรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นอนุสัญญาที่มุ่งให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคมเหมือนเจตนารมณ์ที่กฎหมายไทยต้องการ

ดังนั้นแล้วถือได้ว่าไทยไม่ได้ใช้มาตรการที่เหมาะสมในการดูแลห้ามไม่ให้ติดตั้งป้ายการห้ามเข้าถึงองค์พระธาตุของสตรี ทำให้ไม่เกิดสิทธิอันเดียวกันบนพื้นฐานความเสมอ

ภาคโดยการติดป้ายไม่ให้สตรีเข้าไปในองค์พระธาตุเป็นการวิตรอนสิทธิที่จะได้เข้าร่วมในด้านวัฒนธรรมชาวพุทธในการสักการะสิ่งทีนับถือให้ความเคารพเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ ตามที่ข้อ 13 (ค) ของอนุสัญญาได้กำหนดไว้จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่ออนุสัญญาที่ไทยเป็นภาคี และต้องปฏิบัติ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

4. แนวทางการเปลี่ยนแปลงเยียวยา การเลือกปฏิบัติต่อสตรีในการห้ามเข้าไปในพื้นที่ชั้นในพุทธ ศาสนาที่บรรจุพระบรมสารีริกธาตุหรือพระธาตุ

จะได้นำเสนอแนวทางที่จะใช้พิจารณาเปลี่ยนแปลงการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในการห้ามเข้าไปในพื้นที่ชั้นในของพระธาตุ ดังต่อไปนี้

4.1 การใช้กฎหมายเชิงสมานฉันท์

โดยวิธีการใช้กฎหมายในการปรับทัศนคติให้เข้าสู่หลักการที่ถูกต้องในการไม่เลือกปฏิบัติต่อสตรี เช่น วิธีการออกโฆษณาทางโทรทัศน์ วิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อรณรงค์ให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องในความเสมอภาคของชายและหญิง เช่นเดียวกับการใช้สื่อคนมุสลิมจับมือและทำความเข้าใจกับคนในภาคต่าง ๆ ของไทยทั้งคนพุทธ คนคริสต์ เพื่อลดความรุนแรงต่อปัญหาภาคใต้ เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ของคนไทย โดยรัฐบาลมีกรมประชาสัมพันธ์ และสถานีโทรทัศน์ ที่สามารถให้รัฐใช้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้หญิงและชายสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกัน โดยเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ที่ชอบและสังคมยอมรับ รวมถึงเป็นการกระทำที่เป็นธรรมก่อให้เกิดการปฏิบัติต่อการเข้าพื้นที่ชั้นในพุทธศาสนสถานที่เหมาะสมกัน เช่น กรณีการรณรงค์ให้คนงดสูบบุหรี่ โดยเพิ่มอัตราการเสนอพิษภัยของบุหรี่ แล้วค่อย ๆ อธิบายถึงโทษของมันซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนเพราะสามารถเข้าไปถึงความคิดของคน เช่นนี้แล้ว เราต้องค่อย ๆ รณรงค์อธิบายเปลี่ยนแปลงจารีต เพราะรัฐธรรมนูญปี 40 ในมาตรา 30 ได้ นำเอาหลักเสรีภาพกับสิทธิมาใช้ควบคุมจารีตที่มีหลากหลายทั้งจารีตภาคเหนือ จารีตภาคกลาง จารีตภาคใต้ จารีตภาคอีสาน ให้คงอยู่หรือมีไว้ที่มันถูกต้อง ดีงาม เป็นธรรม การให้คงไว้ซึ่งจารีตอันดีงามเป็นธรรมนั้น ก็สามารถให้การรณรงค์โดยสื่อให้เห็นถึงจารีตประเพณีบางอย่างของบางประเทศที่ไม่มีความเสมอภาคมาใช้เปลี่ยนทัศนคติของการห้ามผู้หญิงซึ่งมีความเสมอภาคกับผู้ชายเข้าไปพื้นที่ชั้นในของพระธาตุ

ได้ เช่น จารีตประเพณีผู้หญิงจีนที่ถูกมัดเท้ามาตั้งแต่เด็ก กระทั่งเรารู้ว่าเป็นความงามของเท้า ดอกบัว ถ้าดำรงอยู่ถึงวันนี้ก็น่าอเนกอนาใจ ผู้หญิงอินเดียที่สามีตายแล้วต้องกระโดดเข้ากองไฟ ก็เป็นวัฒนธรรมเช่นเดียวกัน ถ้าดำรงไว้จนถึงวันนี้ก็คงอเนกอนาใจอีกเช่นกัน ประเพณีของกลุ่มสังคมของคนอาหรับที่มีการตรวจพรหมจารีของผู้หญิงจับผู้หญิงแต่งงานตั้งแต่อายุยังน้อยก็มีอยู่ในยุคหนึ่ง

แต่ทั้งหมดนี้ก็ค่อย ๆ คลี่คลายหายไป นั่นคือ การตั้งคำถามกับระบบประเพณีซึ่งดำรงอยู่ด้วยจารีต ด้วยวัฒนธรรม แต่มันทำลายล้างศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ทำลายความเป็นมนุษย์ ทำให้มนุษย์เราไร้ซึ่งความสงบ ไร้ซึ่งสันติภาพ ไม่มีความเสมอภาค มันจึงหมดไปจากสังคม เพราะสังคมรู้ถึงการทำลายศักดิ์ศรีความเท่าเทียมกันของมนุษย์ระหว่างผู้ชายกับผู้หญิง หรือโดยวิธีการใช้หลักของศาสนาพุทธ ในการรณรงค์ เพราะพุทธศาสนาในระดับนานาชาติได้ถูกยกย่องให้เป็นศาสนาแห่งสันติภาพ วันวิสาขะได้ถูกยกย่องให้เป็นวันแห่งสันติภาพ และประเทศไทยก็เป็นเมืองพุทธ และมงคลชีวิต 38 ประการนั้นไม่มีการกล่าวถึงประจำเดือนได้เลย⁴ กลับกล่าวเฉพาะในทำนองให้เป็นคนดี ไม่มีข้อไหนชี้ให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติระหว่างชายและหญิงเลย

มงคลชีวิต 38 ประการ มี มงคลที่ 1 ไม่คบคนพาล, มงคลที่ 2 คบบัณฑิต, มงคลที่ 3 บูชาบุคคลที่ควรบูชา, มงคลที่ 4 อยู่ในถิ่นที่เหมาะสม, มงคลที่ 5 มีบุญวาสนามาก่อน, มงคลที่ 6 ตั้งตนชอบ, มงคลที่ 7 พหูสูต, มงคลที่ 8, มงคลที่ 2 มีศัลปะ, มงคลที่ 9 มีวินัย, มงคลที่ 10 มีวาจาสุภาสิต, มงคลที่ 11 บำรุงบิดามารดา, มงคลที่ 12 เลี้ยงดูบุตร, มงคลที่ 13 สงเคราะห์ภรรยา-สามี, มงคลที่ 14 ทำงานไม่คั่งค้าง, มงคลที่ 15 บำเพ็ญทาน, มงคลที่ 16 ประพฤติธรรม, มงคลที่ 17 สงเคราะห์ญาติ, มงคลที่ 18 ทำงานไม่มีโทษ, มงคลที่ 19 งดเว้นจากบาป, มงคลที่ 20 สรรวมจากการดีมีน้ำเมา, มงคลที่ 21 ไม่ประมาทในธรรม, มงคลที่ 22 มีความเคารพ, มงคลที่ 23 มีความถ่อมตน, มงคลที่ 24 มีความสันโดษ, มงคลที่ 25 มีความกตัญญู, มงคลที่ 26 พังธรรมตามกาล, มงคลที่ 27 มีความอดทน, มงคลที่ 28 เป็นคนว่าง่าย, มงคลที่ 29 เห็นสมณะ, มงคลที่ 30 สนทนาธรรมตามกาล, มงคลที่ 31 บำเพ็ญตบะ, มงคลที่ 32 ประพฤติพรหมจรรย์, มงคลที่ 33 เห็นอริยสัจ, มงคลที่ 34 ทำพระนิพพานให้แจ้ง, มงคลที่ 35 จิตไม่หวั่นไหวในโลกธรรม, มงคลที่ 36 จิตไม่โศก, มงคลที่ 37 จิตปราศจากธุลี, มงคลที่ 38 จิตเกษม

⁴พระชาย วรธัมโม. “ผู้หญิงห้ามเข้า” จารีตและความเชื่อที่อึดอับอฝอย.

และศาสนาพุทธก็มีหลักว่า “อนิจจัง ทุกขัง อนัตตา คือ ความไม่ใช่ตัวไม่ใช่ตน” ความไม่เป็นชาย ไม่เป็นหญิง แต่จารีตลัทธิตนเองก็ยังคงส่งเสริมค่านิยมการเลือกปฏิบัติความเป็นชายเป็นหญิงกันต่อไป ทั้งที่จารีตลัทธิมีอายุ 700 ปี แต่พุทธศาสนามีอายุ 2,500 ปีกว่าแล้ว

เมื่อมีการรณรงค์ และคนในท้องถิ่นล้านนาก็มีความเข้าใจในทัศนคติที่ถูกต้องแล้ว พระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงต่าง ๆ จึงค่อย ๆ ดำเนินการยกเลิกป้ายห้ามเข้าของผู้หญิงในพระธาตุภาคเหนือ เช่น ในเรื่องของคนสูบบุหรี่ หลังจากคนเข้าใจโทษและพิษภัยจากบุหรี่ของคนที่ไม่ได้สูบบุหรี่แล้วก็ค่อย ๆ เพิ่มมาตรการ พกทัศนคติความเชื่อของคนเปลี่ยนแปลงแล้วจึงออกพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พุทธศักราช 2535 ไว้โดยกำหนดความหมายของ บุหรี่ เขตปลอดบุหรี่ เขตสูบบุหรี่ไว้ในมาตรา 3

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“บุหรี่” หมายความว่า บุหรี่ซิการ์ บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้นหรือยาเส้นปรุงตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

“สูบบุหรี่” หมายความว่า รวมถึงการกระทำใด ๆ ซึ่งมีผลทำให้เกิดควันจากการเผาไหม้ของบุหรี่

“สถานที่สาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้

“ผู้ดำเนินการ” หมายความว่า เจ้าของ ผู้จัดการ ผู้ควบคุม หรือผู้ที่รับผิดชอบดำเนินงานของสถานที่สาธารณะ

“เขตปลอดบุหรี่” หมายความว่า บริเวณที่ห้ามมิให้มีการสูบบุหรี่

“เขตสูบบุหรี่” หมายความว่า บริเวณที่ให้มีการสูบบุหรี่ได้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

และผู้มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 4 และมาตรา 5

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(1) กำหนดชื่อหรือประเภทของสถานที่สาธารณะที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่

(2) กำหนดส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของสถานที่สาธารณะตาม (1) เป็นเขตสูบบุหรี่หรือเขตปลอดบุหรี่

(3) กำหนดสภาพ ลักษณะ และมาตรฐานของเขตปลอดบุหรี่และเขตสูบบุหรี่ เกี่ยวกับการระบายควันหรืออากาศ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแสดงเครื่องหมายในเขตสูบบุหรี่หรือเขตปลอดบุหรี่

ประกาศตาม (3) หรือ (4) ให้กำหนดวัน เวลา หรือระยะเวลาที่ผู้ดำเนินการจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในประกาศด้วย

มาตรา 5 เมื่อรัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 4 แล้ว ให้ผู้ดำเนินการมีหน้าที่

(1) จัดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของสถานที่สาธารณะเป็นเขตปลอดบุหรี่

(2) จัดให้เขตปลอดบุหรี่มีสภาพ ลักษณะ และมาตรฐานตามที่รัฐมนตรีกำหนด

(3) จัดให้มีเครื่องหมายในเขตปลอดบุหรี่หรือเขตปลอดบุหรี่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

กำหนดเขตปลอดบุหรี่ เพิ่มมาตรการห้ามสูบบุหรี่ในอาคารสำนักงานที่มีเครื่องปรับอากาศ หรือในรถสาธารณะและตามร้านอาหาร หรือร้านกาแฟ จัดโซนของคนที่จะสูบบุหรี่ไว้ในมาตรา 6

มาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ใดสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่

กำหนดอำนาจในการตรวจตราและวิธีการปฏิบัติหน้าที่และวิธีให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงาน และให้เจ้าพนักงานในประมวลกฎหมายอาญาไว้ในมาตรา 7, มาตรา 8, มาตรา 9 และมาตรา 10

มาตรา 7 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่สาธารณะตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 4(1) และ (2) ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 8 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 9 ให้ผู้ดำเนินการและบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานที่สาธารณะอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 7

มาตรา 10 ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ในส่วนของมาตรา 11, มาตรา 12 และมาตรา 13 เป็นการกำหนดโทษของผู้กระทำความผิด

มาตรา 11 ผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 5(1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

ผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 5(2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 5(3) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 12 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 13 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามมาตรา 7 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและมาตรา 15 ก็ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีสาธารณสุขในการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน

มาตรา 14 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนคดีนั้น มีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 15 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการยอมรับในทางแพทยว่า ควันบุหรี่เป็นผลเสียแก่สุขภาพของผู้สูบและผู้ไม่สูบบุหรี่ที่อยู่ใกล้เคียงหลายประการ เช่น อาจทำให้เกิดมะเร็งของปอดและอวัยวะอื่น โรคหลอดเลือดหัวใจตีบ อีกทั้งควันบุหรี่ยังทำให้โรคบางโรค เช่น โรคหอบ หืดหรือโรคภูมิแพ้มีอาการกำเริบขึ้น นอกจากนี้ยังพิสูจน์ได้ว่าการที่ผู้ไม่สูบบุหรี่ต้องสูดควันบุหรี่ซึ่งผู้อื่นสูบเข้าไปก็ยังเป็นผลเสียแก่สุขภาพของผู้นั้นเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับผู้สูบบุหรี่เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้สูดควันบุหรี่ยานั้นเป็นเด็ก สมควรที่จะคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่มิให้ต้องรับควันบุหรี่ในสถานที่สาธารณะ โดยการห้ามสูบบุหรี่ในบางสถานที่หรือการจัดเขตให้สูบบุหรี่โดยเฉพาะหรือโดยวิธีอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ต่อมายังได้เพิ่มความเข้มงวดขึ้น จากการห้ามจำหน่ายบุหรี่แก่เยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เมื่อพุทธศักราช 2547 เป็นต้นมา โดยมีมาตรการ คือ

1. การบังคับใช้กฎหมาย ห้ามจำหน่ายบุหรี่ – สุราแก่เยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี อย่างจริงจังทั่วประเทศ ครอบคลุมถึงหมู่บ้านต่าง ๆ ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2547 เป็นต้นมา 2. การจัดเขตปลอดบุหรี่และจำหน่ายเหล้า – บุหรี่ โดยให้ส่วนราชการทุกแห่งเป็นเขตปลอดบุหรี่ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 13 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 โดยส่วนราชการทุกแห่งออกระเบียบข้อกำหนดไม่ให้มีการจำหน่ายบุหรี่ – เหล้าในสถานที่ราชการ และยังมีมาตรการเสนอการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับกฎหมายโลก หรือกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก โดยมีการแก้ไขกฎหมายดังต่อไปนี้

(1) การห้ามโฆษณา หรือแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จุดขายทุกรูปแบบ ให้แสดงได้เพียงว่า “ที่นี่มีบุหรี่จำหน่าย”

(2) การห้ามประชาสัมพันธ์การรับการสนับสนุนจากบริษัทบุหรี่ผ่านสื่อต่าง ๆ รวมทั้งการแสดงชื่อ แหล่งผลิต ชื่อบริษัทผู้นำเข้า เป็นต้น

(3) การห้ามแบ่งขายบุหรี่เป็นมวนหรือแบ่งปลีก

(4) การห้ามจำหน่ายบุหรี่โดยใช้เครื่องขายอัตโนมัติ

จากมาตรการดังกล่าวก็ได้มีการเพิ่มมาตรการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการบริโภคยาสูบ ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 บังคับให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้าบุหรี่ต้องพิมพ์ภาพคำเตือนพิษภัยจากการสูบบุหรี่ 4 สืบของทั้งหมด 6 ภาพ คือ ควันบุหรี่ฆ่าคนได้, ควันบุหรี่ทำให้เกิดมะเร็งปอด, ควันบุหรี่จะทำร้ายลูก, สูบแล้วแก่เร็ว, สูบแล้วจะมีกลิ่นปาก และสูบแล้วถูกลมพองตาย และเพิ่มขนาดจาก 1 ใน 3 ของพื้นที่ซอง เป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ซอง โดยประเทศไทยนับเป็นประเทศที่ 4 ของโลกรองจากบราซิล แคนาดา และสิงคโปร์ ที่จัดพิมพ์

นอกจากนี้ยังมีการห้ามโฆษณาบุหรี่ที่จุดขาย ซึ่งมีการกำหนดโทษผู้กระทำไว้ถึง 2 แสนบาท และยังมีมาตรการอื่น ๆ อีก เช่น

- การขึ้นภาษีบุหรี่จากร้อยละ 75 เป็นร้อยละ 80 ซึ่งจะทำให้ราคาบุหรี่แพงขึ้นจาก 35 บาท เป็น 43.75 บาท และห้ามรัฐจะมีรายได้ไม่น้อยกว่าปีละ 34,000 ล้านบาท

- การห้ามจำหน่ายบุหรี่ของเด็กที่มีน้อยกว่า 20 มวน

- ห้ามขายบุหรี่ในระยะ 500 เมตรจากสถานศึกษาและศาสนสถาน

- ห้ามนำเข้าบุหรี่ รสชาติผลไม้ ซ็อกโกแลต ฯลฯ

- ห้ามหน่วยราชการรับการสนับสนุนจากบริษัทบุหรี่

- ห้ามบริษัทหรืออุปถัมภ์รายการต่าง ๆ หรือเผยแพร่ข่าวการสนับสนุนจากบริษัทบุหรี่

- การแจ้งข้อมูลส่วนประกอบของยาเส้นปรุงแต่งและซิการ์
- การเพิ่มสถานที่สาธารณะให้เป็นเขตปลอดบุหรี่
- การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลนำจับให้แก่ผู้ชี้เบาะแสและเจ้าพนักงาน

เมื่อใช้วิธีการเป็นลำดับขั้นตอนเช่นในเรื่องบุหรี่ยี้กับการห้ามผู้หญิงเข้าไปในบริเวณพื้นที่ชั้นในของพระราชวัง ก็จะมีการเปลี่ยนทัศนคติเป็นลำดับขั้นไป โดยหลังจากกรณีเรื่องบุหรี่ยี้แล้วก็ให้รัฐออกพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 ให้ออกข้อบังคับหรือคำสั่งการยกเลิกป้ายห้ามผู้หญิงเข้าจากวัดพระธาตุในภาคเหนือ เพราะไม่เป็นธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติ และการยกเลิกป้ายนี้เป็นการออกข้อบังคับโดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและ พระธรรมวินัยแต่อย่างใดจึงสามารถกระทำได้

4.2 การให้การศึกษากับชุมชนล้านนาโดยใช้หลักวิทยาศาสตร์

การใช้หลักวิทยาศาสตร์ คือ การอธิบายโดยใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาอธิบายให้แก่คนในชุมชนท้องถิ่นล้านนา เพราะเลือดประจำเดือนนั้นเป็นเรื่องราวของธรรมชาติมาจากการผลิตฮอร์โมนเอสโตรเจน (Estrogen) และโพรเจสเทอโรน (Progesterone) ในเพศหญิง เป็นสิ่งที่มาควบคู่กับธรรมชาติโพรเจสเทอโรน (Progesterone) ฮอร์โมนเพศหญิงที่เตรียมมดลูกพร้อมสำหรับการมีครรภ์ รักษาความหนาของเยื่อบุมดลูกเพื่อให้เหมาะกับการฝังตัวของตัวอ่อนเอสโตรเจน (Estrogen) ทำหน้าที่ทำให้เยื่อบุมดลูกหนา เมื่อหมดประจำเดือน ผนังมดลูกจะบาง ฮอร์โมนเอสโตรเจน และฮอร์โมนโพรเจสเทอโรน จะสูงขึ้น ทำให้ผนังมดลูกหนาถึงขีดสุด จะเป็นช่วงผลดีกับไข่ตก ไข่ตก ไม่มีการผสมโพรเจสเทอโรน ก็จะลดระดับลง ผนังเยื่อบุมดลูกจะหลุดลอกออกมา กลายเป็นประจำเดือน⁵

เพราะตัวประจำเดือนนั้นเป็นเรื่องราวของธรรมชาติมาจากการผลิตฮอร์โมนเพศหญิง เป็นสิ่งที่มาควบคู่กับธรรมชาติ ประจำเดือนจึงไม่ใช่สิ่งสกปรก และใช้เป็นฮอร์โมนในการผลิตบุตรออกมา และพระก็เป็นผู้ชาย ผู้ชายก็มาจากเพศแม่ใช้ผลิตฮอร์โมนมาจากประจำเดือน ถ้าไม่มีประจำเดือนที่มาจากตัวฮอร์โมนก็จะไม่เกิดมนุษย์ผู้ชายขึ้นมา

⁵ สุวรรณ หังสพฤกษ์, สุพัตรา ไถ่สิริวัฒน์, สุพรพิมพ์ เจียสกุล. สตรีวิทยา 2.

4.3 โดยวิธียื่นเรื่องต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญปี 2540 ในมาตรา 184 บัญญัติว่า

“การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญอยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประชาชน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่ม ประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถามและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น”

อาศัยอำนาจตามมาตรา 38 วรรค 1

มาตรา 38 ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณี นั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข

ถึงแม้จะไม่มีฝ่ายค้าน ในปีพุทธศักราช 2550 นี้ แต่ถ้าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดำเนินการตามมาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้ว่า ทำไมถึงปล่อยให้วัดติดป้ายห้ามเข้า โดยเฉพาะวัดทางภาคเหนือกับนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ แผ่นดิน และตัวนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจดูแลกรมการศาสนาจะต้องให้คำอธิบายแก่ สภาว่าเหตุใดจึงปล่อยให้มีการปิดป้ายห้ามเข้าไว้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้ไทยขัดต่อพันธกรณีใน อนุสัญญาการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีซึ่งไทยเป็นภาคีอยู่ เพราะแม้แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี ความเสมอภาคกันทั้งชายและหญิง

อนึ่งในปัจจุบันนี้ปี พ.ศ. 2550 ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกมาจึงมีรัฐธรรมนูญ ชั่วคราวให้อำนาจสมาชิกสภานิติบัญญัติ ตั้งกระทู้ถามทั่วไปได้เพียงอย่างเดียว โดยสมาชิกมีสิทธิ ถามคณะรัฐมนตรีได้แต่รัฐมนตรีก็มีอำนาจไม่ตอบคำถาม เมื่อเห็นว่าเรื่องยังไม่ควรเปิดเผย เพราะ เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินหรือเมื่อเห็นว่าเป็นกระทู้ที่ต้องห้ามตาม บังคับ

4.4 ใช้แนวทางการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือผลักดันให้มีการแก้ร่างกฎหมาย

เพื่อป้องกันความไม่เสมอภาคที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น กฎหมายการให้อำนาจในการเลือกปฏิบัติในพระราชบัญญัติสงฆ์ให้มีความเสมอภาคมากขึ้น โดยวิธีการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยใช้หลักรัฐธรรมนูญ ปี 2540 อาศัยอำนาจตามมาตรา 38 ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ได้ให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ เพื่อป้องกันความไม่เสมอภาคที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ดังนี้

ก. ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ข. รูปแบบการจัดทำกฎหมายที่เสนอ

กฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน จะเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต้องจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องมีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด และมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นอย่างไร

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา การเสนอกฎหมายอาจจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญ และคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราก็ได้

ค. วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นอาจกระทำได้ 2 วิธี คือ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรือร้องขอให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้

วิธีแรก การเข้าชื่อโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีรายละเอียด ดังนี้

1) เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ 50,000 คน ต้องยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาโดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

(2) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

2) เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้วประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารตามข้อ (1) ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อประโยชน์ให้มีการตรวจสอบความแท้จริงของลายมือชื่อ ดังนั้น ในกรณีที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ภายใน 20 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ถ้าพ้นเวลาดังกล่าวแล้ว ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาจะดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบ 50,000 คน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวยังไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ประธานรัฐสภาจะสั่งจำหน่ายเรื่อง

อนึ่ง ประธานรัฐสภาในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ออกประกาศรัฐสภา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2542 มีรายละเอียดดังนี้

1) ผู้ที่ประสงค์จะรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายกันเอง ผู้นั้นเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยจัดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งรวบรวมสำเนาบัตรประจำตัว บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐาน

อื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าร่วมซื้อ
เสนอกฎหมายทุกคน

2) ผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายต้องกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อตาม
แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายพร้อมทั้งแนบ
สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใด
ของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของตน โดยยื่นต่อผู้ริเริ่ม
เสนอกฎหมาย

3) ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ร่วมกันเข้าซื้อเสนอกฎหมาย โดยแยก
บัญชีรายชื่อผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามแบบแสดง
บัญชีรายชื่อผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมาย

4) เมื่อมีผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายรวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจะ
เป็นผู้แทนการเสนอกฎหมาย โดยยื่นเรื่องการเข้าซื้อเสนอกฎหมายตามแบบแสดงรายละเอียด
เกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้แทนการเสนอกฎหมาย ที่สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร ในวัน เวลาราชการ พร้อมเอกสารดังต่อไปนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาพร้อมทั้งบันทึกหลักการและ
เหตุผลประกอบ

(2) บัญชีรายชื่อผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมาย ซึ่งผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจัดทำขึ้นตามข้อ 4

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมาย พร้อมสำเนา
บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทาง
ราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายทุกคน

(4) การประกาศรายชื่อผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่า
ด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีหนังสือแจ้ง
ไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอให้จังหวัดต่าง ๆ ประกาศรายชื่อผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายไว้ ณ
ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำ
การผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายมีชื่ออยู่
ในทะเบียนบ้าน

(5) ผู้ใดมีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมาย โดยที่ตนมิได้เป็นผู้เข้าซื้อ
เสนอกฎหมาย ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านตามแบบคำร้องคัดค้านรายชื่อผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมาย
โดยยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของ

ตนออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ยื่นคำร้องคัดค้านตามวรรคหนึ่งต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำร้องคัดค้านด้วย

(6) บุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งตามข้อ 6 จะรวบรวมคำร้องคัดค้านเสนอต่อประธานรัฐสภา ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาคัดค้าน

(7) บุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งตามข้อ 6 จะรวบรวมคำร้องคัดค้านเสนอต่อประธานรัฐสภา ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาคัดค้าน

(8) กรณีที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายรวมกันไม่ถึง 50,000 คน หรือมีผู้คัดค้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจนทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายรวมกันไม่ถึง 50,000 คน ประธานรัฐสภาจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ

(9) ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งตามข้อ 8 ผู้แทนการเสนอกฎหมายอาจดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบจำนวน 50,000 คน ถ้ารวบรวมรายชื่อผู้เสนอกฎหมายได้ครบ 50,000 คนภายในเวลาที่กำหนด ผู้แทนการเสนอกฎหมายเสนอรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมต่อประธานรัฐสภา ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(10) การดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมการประกาศบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมและการคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีได้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จะนำข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 7 แล้วแต่กรณี

(11) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ควบคุมการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และปฏิบัติการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

วิธีที่สอง การเข้าชื่อโดยการจัดการของคณะกรรมการเลือกตั้ง มีรายละเอียดดังนี้

1) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

2) เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอ จะดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่

คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอกฎหมายในเรื่องใด และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อ เสนอกฎหมายไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อต้อง ไม่น้อยกว่า 10 วันนับแต่วันประกาศ

3) ในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิ ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในสถานที่ที่กำหนดไว้ในจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ในการเข้าใช้สิทธิ เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปแสดงตนต่อคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใด ตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้แสดงตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้อง จะจัดให้ผู้ยื่นกรอก ข้อความและลงชื่อในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในกรณีจำเป็นเพื่อให้การจัดการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยคณะกรรมการการ เลือกลงเลือกตั้งอาจกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยก็ได้

4) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอร้องขอ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดสถานที่ในการ เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในถิ่นที่บุคคลนั้น มีที่อยู่นอกเหนือจากการกำหนดสถานที่ในแต่ละจังหวัดได้ ในกรณีเช่นว่านี้คณะกรรมการการ เลือกลงเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง และ หลักเกณฑ์การตรวจสอบการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งของผู้ยื่นได้ตามสมควร

5) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งรวบรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มี สิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด

6) ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประธานรัฐสภา ถ้าประธาน รัฐสภาเห็นว่าถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ 50,000 คน ประธานรัฐสภาจะดำเนินการ ให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปในกรณีที่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบ 50,000 คน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธาน รัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง

ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คือ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 3 วาระ ตามลำดับ ดังนี้

วาระที่ 1 สภาจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าสภาไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป แต่หากสภารับหลักการสภาก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในลำดับต่อไป ทั้งนี้ สภาจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับพร้อมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาลงมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียด ปกติจะพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเห็นว่าข้อความหรือถ้อยคำใดในร่างพระราชบัญญัตินั้นควรแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรบัญญัติต่อประธานคณะกรรมการ ภายในเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรียงลำดับมาตราจะมีการอภิปรายได้เฉพาะที่มีการแก้ไขหรือที่มีการสงวนคำแปรบัญญัติ หรือสงวนความเห็นไว้เท่านั้น

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่คณะกรรมการหรือสภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ประธานสภาสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และส่งให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนวินิจฉัยภายใน 15 วัน นับแต่ที่มีกรณีดังกล่าว ถ้าที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญ เกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณา โดยกรรมการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการ

วิสามัญขึ้น ประกอบด้วยผู้แทน องค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการ ทั้งหมด (มาตรา 190)

วาระที่ 3 เมื่อสภาพิจารณาวาระที่ 2 เสร็จแล้ว สภาจะลงมติในวาระที่ 3 ว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น โดยไม่มีการอภิปราย หากสภาไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป แต่หากสภาเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ข้อพิจารณา

1) ร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ก่อนเริ่มทำงาน (ดูมาตรา 211) ว่าจำเป็นต้องการบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบจะมีการตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกับเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่วมกันร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาจะรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยก็เสนอต่อไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ต่อไป (มาตรา 273) มาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร เพราะเป็นการป้องกันไม่ให้ ส.ส. ต่อรองกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเพื่อผ่านกฎหมายให้ นอกจากนี้ ยังทำให้รัฐบาลเสี่ยงข้างน้อยที่ฝ่ายค้านเองก็ไม่มีเสียงข้างมากสามารถดำรงอยู่ได้ และสามารถบริหารงานของรัฐบาลต่อไป

2) ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างนั้นตกไป แต่อย่างไรก็ตามสำหรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบนั้นแต่เดิมย่อมตกไปตามการสิ้นสุดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้การตรากฎหมายล่าช้า เพราะต้องไปเริ่มนับหนึ่งใหม่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงหาทางแก้ไข โดยกำหนดไว้ว่า ภายหลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการตั้งคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นมาใหม่มีอำนาจร้องขอภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อ

ขอให้รัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้ 3 วาระเช่นเดียวกัน

วาระที่ 1 วุฒิสภาจะพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 2 วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาและการแปรญัตติเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 3 ที่ประชุมวุฒิสภาจะลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาในวาระที่ 2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ที่ประชุมลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วจะมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ ซึ่งขึ้นอยู่กับการลงมติของวุฒิสภา คือ

1) กรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไข

กรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

2) กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของสภา

ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

3) กรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

ถ้าวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ให้สภาทั้งสองแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้ร่วมกันพิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยแสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันใดที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

4) กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย

ร่างพระราชบัญญัติใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมาหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

จะเห็นได้ว่า ผู้หญิงสามารถร้องเรียนการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งจารีตโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติที่เป็นสิทธิเสรีภาพของชาวไทยตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในอนาคตได้เพื่อทำให้เกิดความเสมอภาคขึ้นแก่คนในสังคมส่วนรวม

4.5 โดยวิธียื่นเรื่องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 พ.ศ. 2540 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 พ.ศ. 2549

มาตรา 3 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้ในมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติว่า

มาตรา 200 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยเฉพาะในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และได้กระทำไปตามกฎหมายแต่เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจะอยู่ในอำนาจขององค์กรใด ประเด็นนี้มีผู้เห็นว่า ในทุกกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณา ดำเนินการตรวจสอบได้ ส่วนเรื่องเดียวกันนี้ จะมีองค์กรอื่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ก็เป็นอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งสามารถทำควบคู่กันได้⁶

อย่างไรก็ดี ขอบเขตอำนาจในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในแง่ของผู้กระทำการละเมิดนั้นจะกว้างกว่าของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถก้าวล่วงไปตรวจสอบภาคเอกชนได้ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีเขตอำนาจตรวจสอบได้ทั้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเอกชนด้วย⁷

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทน

(2) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(3) ลายมือชื่อของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทนที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

การร้องเรียนด้วยวาจาให้กระทำได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด

คำร้องยื่น ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือจะยื่นต่อกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือด้วยวิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดก็ได้

เมื่อได้รับคำร้องแล้ว สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะแจ้งผู้ร้องเรียนหรือผู้ทำการแทนโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามวันนับแต่วันที่รับคำร้อง

⁶ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ. “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”. น. 121 – 122.

⁷เพ็งอ่าง น.121.

ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนหรือในกรณีที่ปรากฏแก่องค์การเอกชนดังกล่าวว่ามีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อองค์การเอกชนดังกล่าวได้พิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลก็อาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการต่อไปได้

องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนข้างต้นต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจการดังกล่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติในมาตรา 200 ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบ และรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี โดยคณะกรรมการสามารถเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการและตัวคณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ถ้อยคำ

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการชี้แจงข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยต้องให้โอกาสผู้ร้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงรายละเอียด และเสนอพยานหลักฐานตามสมควรเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการฯ คู่กรณีมีสิทธิในนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ กำหนด

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ อาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการฯ ถ้าคณะกรรมการฯ เห็นว่าอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ คณะกรรมการฯ จะดำเนินการไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าปรากฏว่าคู่กรณียินยอมตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหา

และคณะกรรมการ ฯ เห็นว่าการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือไว้และให้ยุติเรื่อง

ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการ ฯ ในภายหลังว่ามีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงเป็นหนังสือ คณะกรรมการ ฯ จะดำเนินการพิจารณาตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

1) เมื่อคณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการ ฯ เห็นว่าการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดทำรายงานผลการตรวจสอบซึ่งต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดทำรายงานผลการตรวจสอบซึ่งต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งต้องกำหนดให้ชัดแจ้งว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

ในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการ ฯ อาจกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะทำนองเดียวกันอีกก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ฯ เห็นว่าการกระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมซึ่งสมควรแก่การแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกกระทำเช่นว่านั้น คณะกรรมการ ฯ อาจกำหนดแนวทางการแก้ไขเพื่อแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้นได้

คณะกรรมการต้องแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบโดยเร็ว และในกรณีที่เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการยื่นคำร้องต้องแจ้งไปยังผู้ร้องทราบด้วย

2) เมื่อบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบแล้ว ต้องดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ฯ ทราบ

ในกรณีที่ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่อาจกระทำให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บุคคลหรือหน่วยงานต้องขอขยายระยะเวลาการดำเนินการไปยังคณะกรรมการ ฯ พร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยายก่อนที่กำหนด ระยะเวลาเดิมจะสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการมากกว่าสองครั้ง

3) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้แล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรฐานการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้คณะกรรมการต้องกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ คณะกรรมการจะดำเนินการตาม ข้อ 4

4) ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตาม ข้อ 3 คณะกรรมการ ฯ ต้องรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ในการรายงานต่อรัฐสภาดังกล่าวหากคณะกรรมการ ฯ เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม คณะกรรมการ ฯ จะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นให้สาธารณชนทราบก็ได้

การดำเนินการตามขั้นตอนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีไว้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดการสร้างความเข้าใจโดยใช้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติวิจัยและสาเหตุที่แท้จริงของการห้ามสตรีเข้าไปในพื้นที่ชั้นในพุทธศาสนสถานที่ยังพระบรมสารีริกธาตุหรือพระธาตุ ซึ่งเป็นการห้ามเข้าไปโดยไม่เป็นธรรมของชายกับหญิงโดยอ้างถึงแต่หลักจารีตแต่ไม่มีเหตุผลอันสมควรของชุมชนท้องถิ่นล้านนา

5 การใช้กระบวนการทางศาล

เป็นการให้ศาลเข้าไประงับการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยไม่เป็นธรรมในกรณีการห้ามเข้าพื้นที่ชั้นในของพระธาตุของชุมชนท้องถิ่นล้านนา

5.1 โดยวิธียื่นเรื่องต่อศาลปกครอง เพื่อวินิจฉัย

ศาลปกครอง หมายถึง สถาบันหรือองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองซึ่งสถาบันหรือองค์กรนั้น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน

บังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน ในกรณีหนึ่งและหมายถึงศาลด้วยกันนั้นที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 29 การกำจัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

“ให้ถือว่า พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ และ ไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา”

เห็นว่า พระราชบัญญัติสงฆ์นี้ได้กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญานั้น นอกจากไวยาวัจกรซึ่งเป็นคฤหัสถ์แล้ว ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. เป็นพระภิกษุ
2. ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์

ดังนั้น เมื่อเป็นพระภิกษุ ยังต้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ ต้องดูจากกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ให้อำนาจไว้ว่า ตำแหน่งใดถือว่าเป็นตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ และคณะสงฆ์นั้นต้องเป็นคณะสงฆ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ตามมาตรา 5 ทวิ บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

คณะสงฆ์ หมายความว่า บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร

คณะสงฆ์อื่น หมายความว่า บรรดาบรรพชิตจันนิกายอนัมนิกาย

ซึ่งการปกครองคณะสงฆ์อื่นนั้น ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีนับว่าการศึกษาธิการกำหนด โดยออกเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 46 บัญญัติว่า

“การปกครองคณะสงฆ์อื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ซึ่งปัจจุบันมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520) และฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์อื่น คือ คณะสงฆ์จีนนิกายและหรือคณะสงฆ์อนัมนิกาย ในเรื่องการปกครองคณะสงฆ์, การสร้าง, การตั้ง, การรวม, การย้าย และการยุบเลิกวัด, การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา

พระภิกษุผู้ได้รับแต่งตั้งในการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในปัจจุบันนี้ ได้บัญญัติเรื่องการได้รับการแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ อยู่ในหมวด 3 การปกครองคณะสงฆ์ มาตรา 20 – 23 ดังต่อไปนี้

มาตรา 20 บัญญัติว่า

“คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม”

มาตรา 20 ทวิ บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์

การแต่งตั้งและการกำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าคณะใหญ่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม”

มาตรา 21 บัญญัติว่า

“การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้จัดแบ่งเขตปกครองดังนี้

- (1) ภาค
- (2) จังหวัด
- (3) อำเภอ
- (4) ตำบล

จำนวนและเขตปกครองดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม “

มาตรา 22 บัญญัติว่า

“การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้มีพระภิกษุเป็นผู้ปกครองตามชั้น ตามลำดับดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าคณะภาค
- (2) เจ้าคณะจังหวัด

(3) เจ้าคณะอำเภอ

(4) เจ้าคณะตำบล

เมื่อมหาเถรสมาคมเห็นสมควร จะจัดให้มีรองเจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะอำเภอ และรองเจ้าคณะตำบลเป็นผู้ช่วยเจ้าคณะนั้น ๆ ก็ได้”

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ดังกล่าว ในมาตรา 20, 20 ทวิ, 21 และ 22 เป็นเรื่องการแบ่งเขตการปกครองและกำหนดพระภิกษุตำแหน่งใดเป็นผู้ปกครองตามชั้นตามลำดับ โดยเริ่มตั้งแต่มหาเถรสมาคมเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ทั้งหมด เจ้าคณะใหญ่เป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เจ้าคณะภาคเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ในภาคของตน เจ้าคณะจังหวัดเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ในจังหวัดของตน เจ้าคณะอำเภอเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ในเขตอำเภอของตน และเจ้าคณะตำบลเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ในเขตตำบลของตน อีกทั้งมีการแต่งตั้งรองเจ้าคณะทั้งหลายเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าคณะต่าง ทำให้รองเจ้าคณะที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ตามกฎหมาย

จะเห็นว่า ในการปกครองคณะสงฆ์ พระราชบัญญัติจะให้มหาเถรสมาคมออกกฎหมายมหาเถรสมาคมมาใช้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการปกครอง แต่กฎหมายมหาเถรสมาคมจะออกมาขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ไม่ได้

และตัวพระราชบัญญัติเองก็ไม่ได้มีบทบัญญัติให้กำหนดการห้ามผู้หญิงเข้าไปในพระธาตุโดยเฉพาะ และตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 จะพบว่า การปกครองคณะสงฆ์ มาหยุดลงตรงส่วนที่ 4 คือ ระดับเจ้าคณะตำบล รวมถึงรองเจ้าคณะตำบลขึ้นไป จึงถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการปกครองคณะสงฆ์ไม่ลงไปถึงตำแหน่งเจ้าอาวาส

ดังนั้นพระภิกษุที่มีตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติและตามกฎหมายมหาเถรสมาคม จะมีตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่, เจ้าคณะภาค, เจ้าคณะจังหวัด, เจ้าคณะอำเภอ, เจ้าคณะตำบล และรองเจ้าคณะทั้งหลายดังกล่าว เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา และก็เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายของมาตรา 9(1) ในอำนาจของศาลปกครองที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งด้วย เพราะถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายของกฎหมายปกครองในการปิดป้าย ผู้หญิงห้ามเข้า ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามความหมายของมาตรา 9(1) อีก

“เจ้าพนักงาน” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายถึง บุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ ไม่ว่าจะประจำหรือชั่วคราว และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่ช่วยราชการ ซึ่งกฎหมายให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานเฉพาะกรณีด้วย

แต่มีคำพิพากษาศาลฎีกาได้วางแนวทาง “เจ้าพนักงาน” ไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1787/2524 ไว้ว่า “เจ้าพนักงาน” หมายถึง

1. บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ
2. โดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายกล่าวคือ ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้ นั้น ซึ่งอาจเป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไปก็ได้

จากพจนานุกรมและคำพิพากษาศาลฎีกา สรุปว่า “เจ้าพนักงาน” โดยหลักต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก็คือ ข้าราชการ และได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือน หรือกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงเป็นการเฉพาะเพื่อให้บุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ แม้มิใช่ข้าราชการก็ตาม เช่น กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน หรือพระภิกษุผู้มีตำแหน่งในทางปกครองสงฆ์ เพราะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา มีกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ เพื่อให้ภิกษุผู้มีตำแหน่งในทางปกครองสงฆ์ เป็นเจ้าพนักงาน

อนึ่ง นักวิชาการด้านกฎหมายสงฆ์ ได้ให้ความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ว่าได้แก่บุคคลผู้ทำงานให้แก่รัฐ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน และหมายถึงผู้ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการ ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือน หรือมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติราชการเช่นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านก็ได้ โดยมีกฎหมายเฉพาะเรื่องหรือกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้ให้เป็นเจ้าพนักงาน จึงถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายปกครองนั่นเอง กรณีนี้จึงถือว่าพระภิกษุผู้มีตำแหน่งในทางปกครองสงฆ์เป็นเจ้าพนักงาน เพราะได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติสงฆ์ ซึ่งเป็นกฎหมายให้ปฏิบัติราชการในทางสงฆ์ คือ การบริหารต่อคณะสงฆ์นั่นเอง

ตัวอย่างของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ชี้ว่า พระภิกษุผู้มีตำแหน่งในทางปกครองสงฆ์เป็นเจ้าพนักงาน

วินิจฉัยฎีกาที่ 642/2497 ระหว่างอัยการนคร นายกโฑทก์ พระภิกษุแปลก พุ่มพิมล จำเลยเป็นแบบอย่างอยู่แล้ว ต่อไปจะได้วินิจฉัยถึงมาตรา 44 – 57 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ บทมาตรา 44 บัญญัติถึงเรื่องอำนาจของเจ้าอาวาส ซึ่งใน (1 – 2) เกี่ยวกับคดีนี้โดยบัญญัติว่า “(1) ห้ามบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ ซึ่งมีได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสให้เข้าอยู่ในวัดนั้น (2) ขับไล่บรรพชิตหรือคฤหัสถ์ ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสให้ออกไปจากวัดนั้น “ส่วนบทมาตรา 57 นั้นบัญญัติว่า “พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่า

เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา” ศาลนี้เห็นว่า ความประสงค์ของโจทก์ฟ้องขอให้
 ลงโทษจำเลยตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 334 (2) เพราะปรากฏชัดว่าตามบทมาตรา
 ต่าง ๆ ที่โจทก์อ้างมาในพระราชบัญญัติทั้งสอง ไม่มีบทกำหนดโทษผู้กระทำผิดไว้ ดังที่บท
 มาตรา 7 กฎหมายลักษณะอาญาบัญญัติว่า “บุคคลควรรับอาญาต่อเมื่อมันได้กระทำการอัน
 ฯลฯ เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้” ส่วนบทมาตรา 334 (2) นั้น มีกำหนดโทษไว้โดยบัญญัติ
 ว่า “ลักษณะความผิดลหุโทษสถานล่งอำนาจการปกครองบ้านเมืองและล่งละเมิดอำนาจโรง
 ศาล (2) ผู้ใดขัดขืนไม่กระทำตามคำสั่งหรือบังคับอันชอบด้วยกฎหมาย ที่เจ้าพนักงานชั้นหนึ่งชั้น
 ใดสั่งมันนั้น ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษชั้นสาม” ดังนั้น จึงต้องวินิจฉัยมาตรา 334 (2)
 ต่อ ๆ ไป คำสำคัญของบทมาตรา นี้อยู่ที่ “คำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย” กับ “เจ้าพนักงาน”
 กล่าวคือ จำเลยต้องได้ขัดขืนไม่กระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานจึงจะ
 ลงโทษจำเลยได้ คดีนี้โจทก์บรรยายฟ้องว่า จำเลยขัดคำสั่งพระรัชมรรอบ เจ้าอาวาสวัดลำดวน
 ปัญหาเบื้องต้นจึงมีว่า พระรัชมรรอบเจ้าอาวาสวัดลำดวนเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายหรือไม่
 ดังนั้นจึงต้องย้อนกลับไปวินิจฉัยมาตรา 57 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ประกอบด้วยมาตรา 37 ซึ่ง
 บัญญัติรวมกันเป็นใจความว่า ภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ให้ดำรง
 ตำแหน่งการบริหารการคณะสงฆ์แล้วให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา คดีนี้
 โจทก์มีได้นำสืบว่า พระรัชมรรอบได้ดำรงตำแหน่งการบริหารการคณะสงฆ์โดยแต่งตั้งตาม
 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กลับปรากฏว่า พระรัชมรรอบเป็นเจ้าอาวาสมาก่อนประกาศใช้
 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กลับปรากฏว่าพระรัชมรรอบเป็นเจ้าอาวาสมาก่อนประกาศใช้
 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์เสียอีก ฉะนั้นพระรัชมรรอบจึงไม่เป็นเจ้าพนักงานตามที่บัญญัติไว้ในบท
 มาตรา 57 ก็เมื่อโจทก์นำสืบไม่ได้ว่า จำเลยได้ขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน ก็ไม่มีทางจะลงโทษ
 จำเลยได้ ประเด็นอื่นที่จำเลยต่อสู้ว่า คำสั่งนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเจ้าอาวาส จำเลยไม่ได้ขัด
 ขืนเข้าไปในวัด โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าอาวาส ฯลฯ ดังนี้ ศาล ย่อมไม่จำต้องวินิจฉัยถึง
 เพราะอย่างไรก็ลงโทษจำเลยตาม มาตรา 334 (2) ไม่ได้อยู่แล้ว ที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยให้ยกฟ้อง
 โจทก์จึงชอบแล้ว ฎีกาโจทก์ฟังขึ้น พร้อมกันพิพากษายืนตาม ให้ยกฎีกาโจทก์เสีย

ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
 ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และมีแนวความคิดแตกต่างจากกฎหมายอาญาและกฎหมายเอกชน
 กฎหมายปกครองถือว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของ
 ประชาชนจากการกระทำของรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประชาชนทั่วไป และพระภิกษุ
 สงฆ์ เพื่อประโยชน์ในทางคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

เพราะกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายพิเศษ ที่ใช้บังคับแก่ข้อพิพาทที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนหรือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองที่ไม่เป็นธรรมกันระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และเป็นการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของหม่อมคณะด้วย ในการที่บุคคลที่อยู่ในปกครองได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีของพระภิกษุสงฆ์บางตำแหน่งที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ให้อำนาจหน้าที่ในการออกกฎคำสั่ง หรือมติใด ๆ ถือว่าใช้อำนาจในการปกครอง เกี่ยวกับกิจการศาสนา ซึ่งเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ จึงต้องถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ ถ้าใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมหรือไม่สุจริต ซึ่งในคำนิยามดังกล่าวหมายถึง ตำแหน่งเจ้าคณะและรองเจ้าคณะทั้งหลายและรวมถึงเจ้าอาวาสที่ใช้อำนาจในการออกคำสั่งด้วย

เพราะการห้ามผู้หญิงเข้าไปในพื้นที่ชั้นในของพระธาตุ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9(1) ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั่นเอง และตัวมหาเถรสมาคมก็มีอำนาจในการวางกฎ ออกข้อบังคับ ออกคำสั่งหรือออกประกาศได้ตามมาตร 15 ตรี พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (2535) ได้กำหนดไว้

“มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม
- (2) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
- (3) ควบคุมและส่งเสริมการศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์
- (4) รักษาพระธรรมวินัยของพระพุทธเจ้า
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

เพื่อการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ คำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมกรหรือคณะอนุกรรมกรตามมาตรา 19 เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้”

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่ห้ามมหาเถรสมาคมมีอำนาจออกกฎมหาเถรสมาคมในเรื่องที่เกี่ยวกับพระภิกษุสงฆ์ และให้ฝ่ายบริหารเข้ามาช่วยเหลือดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาสามารถออกกฎกระทรวงได้ในการบริหารงานบางเรื่อง ซึ่งกฎมหาเถรสมาคมเทียบเท่ากับ

กฎกระทรวงที่ออกโดยฝ่ายบริหารบ้านเมืองและเป็นกฎหมายอันดับรองที่ฝ่ายบริหารการปกครอง คณะสงฆ์ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะออกกฎหมายขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะการปกครองคณะสงฆ์ทางฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าควรรักษาพระภิกษุสงฆ์ปกครองกันเองโดยมีมหาเถรสมาคมเป็นผู้ควบคุม ดูแลปรากฏ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 253 มาตรา 20 บัญญัติว่า

“คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัดระเบียบการปกครอง คณะสงฆ์ให้เป็นไปตามกำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม”

และ มาตรา 5 ทวิ บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะสงฆ์” หมายความว่า บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร”

เมื่อให้อำนาจไว้ ดังนี้แล้ว การปิดป้ายห้ามผู้หญิงและการห้ามผู้หญิงเข้าไปในพระธาตุ โดยใช้อำนาจดังที่ระบุไว้จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั่นเอง และในมาตรา 9(1) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองเองก็ได้ให้คำนิยามว่า

“กฎ” ซึ่งมีบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ไว้ว่า หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

จากบทนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า “กฎ” หมายความว่าถึงกฎหมายของฝ่ายบริหารตั้งแต่ระดับพระราชกฤษฎีกาลงมา ส่วนกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นเดียวกันกับพระราชบัญญัติ คือ พระราชกำหนด ไม่อยู่ในบทนิยามของ “กฎ” จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

การพิจารณาว่าบทบัญญัติใดมีลักษณะเป็น “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง” นั้น ในเบื้องต้นคงพิจารณาได้จากชื่อเรียกเป็นสำคัญ

ส่วน “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” นั่นก็คือ ข้อบังคับที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออก เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ส่วน “ข้อบังคับหรือบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” นั่นก็คือ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งก็คือ กฎหมายของฝ่ายบริหารอื่น ๆ ที่มีได้มีชื่อเรียกว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น” นั่นเอง เช่น ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยมหิดลที่กำหนดให้ทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ (คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 9/2546) และหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่ได้แจ้งให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน (คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2545) ในการปิดป้ายห้ามผู้หญิงเข้าหรือห้ามเข้านั้น เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ได้วิเคราะห์ และเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายสงฆ์ที่มุ่งประสงค์ให้เกิดผลในทางกฎหมาย และก่อให้เกิดผลทำให้ผู้หญิงไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าพื้นที่ชั้นในได้ และมีผลให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ผู้หญิงทุก ๆ คน โดยทั่วไป โดยไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ การปิดป้ายห้ามเข้าจึงเป็นการออกกฎหมายปกครอง มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศเป็นอำนาจพิจารณาของศาลปกครองที่จะยกเลิกกฎ การห้ามเข้าหรือการปิดป้ายห้ามเข้าของผู้หญิงนี้ของชาวชุมชนล้านนาได้

โดยผู้หญิงสามารถร้องเรียนต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองพุทธศักราช 2542 บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดนั่นเอง ในการให้ยกเลิกการห้ามเข้าและการติดป้ายห้ามเข้าของผู้หญิง

5.2 โดยวิธียื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) เป็นสถาบันที่ให้ประชาชนนำความทุกข์ของตนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะถือเอาทุกข์ของราษฎรเป็นหลัก หากราษฎรมีทุกข์อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ถ้าการนั้นยังความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีหน้าที่ตรวจสอบและทำรายงานเสนอให้มีการแก้ไขโดยหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ไม่มีอำนาจสั่งแต่ประการใด อำนาจเพียงประการเดียวของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคือ มีอำนาจทำรายงานเสนอรัฐสภาและพิมพ์เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่างจากองค์กรตรวจสอบอื่นในรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม) เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่มีอำนาจสั่งหรือพิพากษา แต่จะมีอำนาจทำรายงานเสนอแนะให้องค์กรอื่นโดยเฉพาะรัฐสภาใช้การควบคุมทางการเมือง ตลอดจนสื่อมวลชนและประชาชนใช้ติดตามหาข้อเท็จจริงส่วนราชการนั้น

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งวุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ ดังนี้

(1) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจะแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 31 คน ประกอบด้วย

(ก) ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(ข) อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนสำนักงาน
อัยการสูงสุดจำนวน 4 คน ผู้แทนศาลฎีกาจำนวน 4 คน

(2) คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องพิจารณาสรรหาบุคคลผู้
สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการ
แต่งตั้ง โดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับตัวอักษร พร้อมประวัติ วุฒิความรู้ ความสามารถและ
ประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลดังกล่าว และต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการ
เสนอชื่อนั้น

(3) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็ว เพื่อมีมติ
เลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตาม (2) ให้เหลือจำนวนสองในสาม ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ
ในการนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่
ของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ เป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร

แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวไม่ครบตาม (1)ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราว
แรกนั้นมาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในการนี้ให้ถือ
ว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนที่กำหนดตาม (1) เป็นผู้ได้รับ
เลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับ
เลือกเกินจำนวนที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และให้
ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วัน
เลือกเสร็จสิ้น

(4) ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตาม (1)
จำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และ
มีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือก
เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(5) ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตาม (4) ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานสภา
ผู้แทนราษฎรทราบ และให้ดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่
ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้ง ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติใน (4) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้นำรายชื่อผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาขึ้นกราบบังคมทูล
เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้หญิงสามารถให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ยื่นเรื่องพร้อมความเห็นตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 198 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) ของรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า สามารถแบ่งบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใน ความหมายของรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราช กำหนด) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีนี้ไม่อยู่ในบังคับของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยในเรื่องการห้ามเข้า หรือการปิด บ้ายห้ามเข้าพระธาตุของเพศหญิง

กรณีสอง หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ตามมาตรา 197(1) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความ เสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจ หน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต้องเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการในการเสนอไว้ในมาตรา 43 ว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าการหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติเดียวกันได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “กฎ” และ “หน่วยงานทางปกครอง” ไว้ดังนี้

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ซึ่งกรณีนี้เมื่อให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้แล้ว เนื่องจากกฎซึ่งในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามของกฎ โดยหมายความรวมถึงข้อบังคับ การห้ามสตรีเข้าไปในพื้นที่ชั้นในพระธาตุก็เป็นกรออกข้อบังคับเป็น การห้ามโดยความเห็นชอบของเจ้าคณะต่าง ๆ ทั้งเจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบลตามมาตรา 22 ของ พ.ร.บ. คณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และเมื่อเจ้าคณะถือเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการและโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายและพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 45 ให้ถือว่า พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ และไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ข้อบังคับการห้ามสตรีเข้าพื้นที่ชั้นใน เจ้าคณะต่าง ๆ ที่ถือเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ได้กำหนดห้ามข้อบังคับนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการออกข้อบังคับที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นข้อบังคับที่ขัดกับมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่งเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 43

และถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นเอง โดยผู้หญิงไม่ได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการว่าการออกกฎของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานแทนหน่วยงานของรัฐที่ห้ามสตรีเข้าไปนมัสการในรั้วที่กั้นชั้นในพระธาตุ เป็นการเลือกปฏิบัติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 30 พ.ศ. 2540 ก็สามารรถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้โดยถือเสมือนหนึ่งในผู้มีสิทธิฟ้องคดี ดังเช่น บุคคลทั่วไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง มาตรา 43

และผู้หญิงก็สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยทำเป็นหนังสือ และ

(1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

(2) ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่อง

ร้องเรียนตามสมควร

(3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

(4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนด้วยวาจาก็ได้ ระเบียบดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอโดยนำส่งด้วยตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ มอบให้บุคคลอื่นนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอคำร้องเรียนด้วยวิธีการอื่น ๆ ก็ได้ ระเบียบดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป เช่น จัดทำรายงานให้ยกเลิกหลักการห้ามเข้าในพื้นที่ชั้นในที่บรรจุพระบรมสารีริกธาตุของชาวล้านนาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอกันในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติหรือลำเอียง

ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติ คณะรัฐมนตรี ให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใดในเวลาอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไป ยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้

เมื่อได้ดำเนินการข้างต้นและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วน ท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็น การด่วนก็ได้

รายงานดังกล่าวต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภากำหนดการติดป้ายห้ามสตรีเข้าไปนมัสการในรั้วกันชั้นในของพระธาตุตามมาตรา 72 ของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่าง ใด ดังต่อไปนี้

- 1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการ ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง
- 2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม หน้าทีภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะ กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการละเมิดหรือความ รับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

- 4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น
- 5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่ง อย่างไม่ให้เป็นที่ไปตามกฎหมาย ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น และเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดที่มีการเลิกการห้ามเข้าพระธาตุที่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างชายกับหญิงแล้วก็ช่วยให้ไทยไม่ขัดด้วยพันธกรณี ที่ตนเองเป็นภาคีอนุสัญญา ซึ่งไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตนเองเป็นภาคีอยู่

5.3 โดยวิธียื่นเรื่องต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

ก่อนที่จะมีการประกาศเป็นพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบนี้ ได้มีแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เช่น เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1964 สภาของเกรตสหรัฐ ได้ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง (The Civil Right Act) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติทางเพศในการจ้างงาน^๑ และในปี ค.ศ. 1972 สภาของเกรตก็ได้ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติกฎหมายว่าด้วยโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน (The Equal Employment Opportunity Act) กฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน (The Equal Employment Opportunities Commission) หรือ EEOC เพื่อทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 โดยในระยะแรกนั้น กฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ไม่มีบทบัญญัติที่ห้ามการเลือกปฏิบัติทางเพศในการจ้างงาน ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาของเกรตของสหรัฐ ฯ ซึ่งเป็นผู้ชายทั้งหมดนั้นไม่มีความตั้งใจจริงที่จะผ่านกฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศ จึงได้ห้ามเฉพาะการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานบนพื้นฐานแห่งเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา หรือชาติพันธุ์เท่านั้น แต่การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งเพศ ไม่มีบัญญัติอยู่ในกฎหมายดังกล่าว ต่อมาฝ่ายอนุรักษ์นิยมและฝ่ายค้านได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มการห้าม

^๑William Petrocelli and Barbara Kate Repa, Sexual Harassment on the Job (Berkeley : Nolo Press, 1992), pp.9-14.

เลือกปฏิบัติทางเพศไว้ในกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมืองด้วย ดังนั้นการเลือกปฏิบัติทางเพศในการจ้างงาน จึงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมืองของสหรัฐอเมริกา

ส่วนในประเทศสหราชอาณาจักรนั้น ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1975 (The Sex Discrimination Act) กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการสร้างหลักประกันให้กับสตรีในการเข้าถึงโอกาสในการจ้างงาน⁹ กฎหมายฉบับนี้เป็นผลมาจากความเคลื่อนไหวในปี ค.ศ. 1960 และ 1970 ที่ต้องการยกระดับสถานะของสตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะของสตรีในตลาดแรงงาน

ส่วนในประเทศออสเตรเลียนั้นเริ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกปฏิบัติครั้งแรกในปี ค.ศ. 1966 โดยเป็นกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติ ค.ศ. 1966 (The Prohibition of Discrimination Act 1966)¹⁰ ต่อมาในปี ค.ศ. 1977 มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ ค.ศ. 1977 (The Anti Discrimination Act 1977) โดยมีบทบัญญัติที่ห้ามการเลือกปฏิบัติทางเพศในการจ้างงาน และในปี ค.ศ. 1984 นี้เองรัฐบาลกลางได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1984 (The Sex Discrimination Act) ทั้งนี้เพื่อเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

การเลือกปฏิบัติโดยตรง (Direct Discrimination) ตามมาตรา 1(1) (a) แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1975¹¹ บัญญัติว่า

(1) บุคคล เลือกปฏิบัติต่อสตรีในพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์แห่งบทบัญญัติของกฎหมายนี้ เมื่อ

(a) บุคคลนั้นปฏิบัติต่อสตรีในทางที่ด้อยกว่าที่ได้ปฏิบัติต่อบุรุษหรือพึงจะปฏิบัติต่อบุรุษ โดยมีเหตุมาจากเพศของสตรี ดังกล่าว”

จากบทบัญญัติแห่งมาตรา 1(1)(a) นี้ จะเห็นได้ว่า ความสำคัญของการเลือกปฏิบัติทางตรงนั้นอยู่ที่ว่า การปฏิบัติในทางที่ด้อยกว่านั้น จะต้องมิสาเหตุมาจากเพศของผู้ถูกกระทำ ซึ่งส่วนใหญ่จะกระทำโดยผู้ชาย ซึ่งตั้งเป้าหมายที่จะกระทำต่อผู้หญิงโดยตรง¹²

⁹William Petrocelli and Barbara Kate Repa, Sexual Harassment on the Job (Berkeley : Nolo Press, 1992), pp.9-20.

¹⁰Discussion Paper 30(1993) – Review of the Anti-Discrimination Act 1977 (NSW).
<http://www.1rc.nfs/pages/digest.081>.

¹¹Hazel Houghton-James, Sexual Harassment, p. 111.

แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศในสหราชอาณาจักรนั้น ปรากฏชัดเจนในคดี *Porcelli v. Strathelyde Regional Council* (1986) IRLR 134. ซึ่งเป็นคดีที่มีชื่อเสียงของสหราชอาณาจักร ซึ่งศาลได้ตัดสินว่า เป็นการปฏิบัติต่อโจทก์ในทางที่ด้อยกว่า และยังทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ดังนั้นจึงอยู่ในขอบเขตคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1975 โดยศาลสูง (Court of Session) ได้ตัดสินว่า การที่โจทก์ถูกเพื่อนร่วมงานชาย 2 คนสบประมาทในเรื่องส่วนตัวอยู่เป็นประจำ และมีการพุดจาโดยใช้ถ้อยคำที่ลามก ถูกวิจารณ์ รวมถึงมีการจับเนื้อต้องตัวอย่างไม่เป็นที่ต้องการ ซึ่งการกระทำของเพื่อนร่วมงานชาย 2 คนนั้น มีเจตนาที่จะบีบบังคับให้โจทก์ย้ายที่ทำงาน ซึ่งถือได้ว่าโจทก์ถูกปฏิบัติอย่างไม่น่าพึงพอใจโดยมีสาเหตุมาจากเพศของโจทก์¹³ ศาลสูงได้อธิบายว่า ในกรณีที่สตรีถูกปฏิบัติในทางที่ด้อยกว่า และส่วนสำคัญของการปฏิบัติดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญของลักษณะทางเพศที่ผู้ชายไม่รู้สึกละอายหรืออับอายหากการเลือกปฏิบัติดังกล่าวเกิดขึ้นโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเพศ เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ หรือคดีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานที่สตรีได้รับความเสียหาย ดังนั้นผู้เสียหายอาจฟ้องร้องคดีโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งมาตรา 6(2) (b) ว่าด้วยเรื่องการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ซึ่งระบุว่า “...การเลือกปฏิบัติต่อสตรีด้วยการเลิกจ้าง หรือทำให้สตรีได้รับความเสียหายอื่นใด (any other detriment) ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย...” ดังเช่นในคดี *Wileman v. Minilee Engineering Ltd.* (1988) IALR 144 ซึ่งศาลอุทธรณ์แรงงานได้ตัดสินว่า เป็นการเลือกปฏิบัติก่อให้เกิดความเสียหายตามบทบัญญัติมาตรา 6 (2) (b)

มาตรา 6 (2) (b) แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ โดยจะต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นได้ว่ามีความเชื่อมโยงระหว่างการยื่นข้อเสนอมทางเพศ และการให้ผลประโยชน์ในหน้าที่การงานหรือการได้รับความเสียหายจากการปฏิเสธข้อเสนอมทางเพศ ซึ่งหากโจทก์สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นกับหน้าที่การงาน เช่น ไม่ได้รับการว่างจ้าง หรือไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง เนื่องจากปฏิเสธข้อเสนอมทางเพศ พฤติการณ์ดังกล่าวจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมาย โดยถือว่าโจทก์ได้รับความเสียหาย (detriment) ตามมาตรา 6 (2) (b)

นอกจากนี้แล้วยังได้มีการออกกฎหมายที่เป็นกลไกในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยประเทศต่าง ๆ เช่น ในสหรัฐมีการออกกฎหมายแต่งตั้งให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วย

¹²Earnshaw, Jill-Davidson, “Remedying sexual harassment via industrial tribunal claim : An investigation of the legal and psychosocial process,” *Personal Review* 23 (1994) : 3 – 16.

¹³I.T. Smit and J.C. Wood, *Industrial Law*, pp. 201-202.

โอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน (Equal Employment opportunity Commission) หรือ EEOC เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลกลาง จัดตั้งขึ้นโดยสภาองเกรสในปี ค.ศ. 1972 มีหน้าที่บังคับใช้ Title 7 แห่งกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 โดย EEOC ประกอบไปด้วย คณะกรรมการ (Commissions) และที่ปรึกษากฎหมายทั่วไป (General Counsel) รวม 5 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของสภาสูง คณะกรรมการ (Commissions) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำนโยบายด้วยการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม ส่วนที่ปรึกษากฎหมายทั่วไป (General Counsel) จะรับผิดชอบด้านการฟ้องร้องดำเนินการเลือกปฏิบัติ ตามเพศ ตาม Title 7 แห่งกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง

บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกันที่มีต่อการเลือกปฏิบัติทางเพศ

ก. รับแจ้งคำร้องทุกข์ร้องเรียนคดีการเลือกปฏิบัติทางเพศ

EEOC มีสำนักงานกว่า 50 แห่งตั้งกระจายอยู่ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกเลือกปฏิบัติทางเพศ ดังนั้น ลูกจ้างผู้ถูกเลือกปฏิบัติทางเพศสามารถยื่นคำร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศได้ที่สำนักงาน EEOC

เมื่อ EEOC รับแจ้งคำร้องเรียนจากลูกจ้างแล้ว EEOC จะมีกระบวนการรักษาความลับเกี่ยวกับการยื่นคำร้องเรียนในคดีการเลือกปฏิบัติทางเพศ เพื่อเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง เนื่องจากลูกจ้างที่ร้องเรียนอาจถูกแก้แค้นในขณะที่มีการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกปฏิบัติทางเพศได้ ดังนั้น EEOC จึงอนุญาตให้บุคคลอื่น หรือองค์กรอื่น ๆ เช่น หน่วยงานหรือสหภาพแรงงานเป็นยื่นคำร้องเรียนแทนลูกจ้างที่ถูกเลือกปฏิบัติทางเพศ เพื่อปกป้องรายละเอียดเกี่ยวกับลูกจ้างผู้ถูกเลือกปฏิบัติทางเพศไว้เป็นความลับ

ข. การสืบสวนสอบสวนคดีการเลือกปฏิบัติทางเพศ

เมื่อ EEOC ได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับคดีการเลือกปฏิบัติทางเพศแล้ว EEOC จะทำการแจ้งข้อกล่าวหาไปยังนายจ้างและบุคคลที่ถูกกล่าวหา ภายใน 10 วันนับจากวันที่ได้รับคำร้องเรียน และเมื่อนายจ้างและบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้รับข้อกล่าวหาเหล่านั้นแล้ว นายจ้างและบุคคลที่ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิยื่นคำชี้แจงเพื่ออธิบายข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

หลังจากนั้น EEOC จะตรวจสอบพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ได้รับจากพยาน และรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสอบถามพยาน โดยข้อมูลต่าง ๆ ที่ EEOC ได้รับจากการสืบสวนสอบสวนนี้ ลูกจ้างผู้ถูกเลือกปฏิบัติมีสิทธิขอและสามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานเพื่ออ้างอิงต่อศาลได้ หากมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลต่อไป

หาก EEOC ต้องการข้อมูลเพิ่มเติม EEOC อาจขอให้ลูกจ้างผู้ถูกเลือกปฏิบัติจัดทำรายละเอียดข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และอาจเรียกให้ลูกจ้างผู้ถูกเลือกปฏิบัติและนายจ้างหารือร่วมกัน เพื่อค้นหาความจริงร่วมกับ EEOC และพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงใดที่ลูกจ้างผู้ถูกเลือกปฏิบัติยอมรับและข้อเท็จจริงใดที่ลูกจ้างผู้ถูกเลือกปฏิบัติไม่ยอมรับ

ค. ออกหมายเรียกพยานบุคคลหรือพยานเอกสาร

EEOC มีอำนาจออกหมายเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยหมายเรียกเป็นคำสั่งของศาลที่มีผลบังคับให้บุคคลต้องตอบคำถามหรือส่งมอบเอกสารหรือให้ข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็น ดังนั้น EEOC จึงสามารถใช้อำนาจในการออกหมายเรียกเพื่อบังคับให้นายจ้างหรือบุคคลที่เป็นพยานตอบคำถามหรือเปิดเผยข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคดี¹⁴

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีการเลือกปฏิบัติทางเพศแล้ว EEOC จะทำการตัดสินชี้ขาด โดยผลของการตัดสินอาจจะออกมาในรูปของการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทหรือ EEOC อาจตัดสินให้ยกฟ้องคดี

และแม้ EEOC จะวินิจฉัยให้ยกคำร้องเรียนก็ตาม แต่การยกคำร้องเรียนดังกล่าวไม่ตัดสิทธิลูกจ้างในการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อทำการฟ้องร้องกันต่อไป

ฉ. ฟ้องร้องดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย

เมื่อ EEOC ทำการสืบสวนสอบสวนคดีจนเสร็จสิ้นและเห็นสมควรที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อทำการฟ้องร้องคดี ในขั้นตอนนี้ ลูกจ้างอาจมอบอำนาจให้ EEOC เป็นผู้ฟ้องคดีแทนตนได้ โดยลูกจ้างจะมีหน้าที่เพียงติดตามผลการพิจารณาตัดสินของศาลเท่านั้น

ช. ออกหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้อง (The Right-to-Sue Letter)

ในกรณีที่ EEOC มีคำวินิจฉัยไม่ฟ้องคดีต่อศาล ลูกจ้างสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ด้วยตนเอง โดยลูกจ้างต้องขอให้ EEOC ออกหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้อง (The Right-to-Sue Letter)

ตามกฎหมายข้อบังคับ EEOC จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วันนับจากวันยื่นคำร้องเรียน ทั้งนี้ เพื่อ EEOC จะได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้อง (The Right-to-Sue Letter) ให้กับลูกจ้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การสืบสวนสอบสวนคดีมักจะใช้เวลานานกว่า 180 วัน บางกรณีใช้เวลานานถึง 3 ปี หรือมากกว่านั้น ด้วยเหตุนี้ EEOC จะไม่ออกหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้องจนกว่า ผลการสืบสวนสอบสวนและผลการไกล่

¹⁴Federal Laws Prohibiting Job Discrimination : Questions And Answers.

เกลี้ยจะสิ้นสุดลง และหลังจากลูกจ้างได้รับหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้องจาก EEOC แล้ว ลูกจ้างจะต้องยื่นฟ้องร้องคดีภายใน 90 วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว

ผลของการออกหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้อง

1. เมื่อลูกจ้างได้รับหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้องจาก EEOC แล้ว กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีที่ดำเนินอยู่จะยุติลงทันที นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ใด ๆ ที่ลูกจ้างจะได้รับจากการสืบสวนสอบสวน จะเป็นอันหมดไป

2. เมื่อลูกจ้างได้รับหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้องจาก EEOC แล้ว ลูกจ้างจะมีระยะเวลาเพียง 90 วัน ในการนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้น ดังนั้นลูกจ้างจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ ลูกจ้างจึงไม่ควรรีบขอให้ EEOC ออกหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้อง เว้นเสียแต่ว่าลูกจ้างจะมีทนายความที่พร้อมจะฟ้องร้องคดีแทนลูกจ้างได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

ส่วนในประเทศสหราชอาณาจักรนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศนั้น ได้แก่ คณะกรรมาธิการว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกัน (The Equal Opportunities Commission) หรือ EOC จัดตั้งโดยรัฐสภาในปี ค.ศ. 1976 เป็นองค์กรที่มีลักษณะคล้ายองค์กรเอกชนอิสระ (a quasi-autonomous non-governmental organization)¹⁵ โดยมีความเชี่ยวชาญด้านความเสมอภาคระหว่างสตรีและบุรุษในประเทศสหราชอาณาจักร¹⁶ หน้าที่หลักของคณะกรรมาธิการว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกันนั้น ได้แก่

1. ขจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศ
2. ส่งเสริมความเสมอภาคทางด้านโอกาสแก่สตรีและบุรุษ
3. ทบทวนและเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ

หรือในส่วนของประเทศออสเตรเลีย องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศนั้น ได้แก่ คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และโอกาสที่เท่าเทียมกัน (The Human Rights and Equal Opportunity Commission) จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และโอกาสที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1986 (The Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986) โดยคณะกรรมาธิการดังกล่าวประกอบด้วย ประธานคณะกรรมาธิการ ฯ ซึ่งเป็นตำแหน่งอาวุโสสูงสุดและกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissioner) กรรมาธิการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ (the Sex

¹⁵Hazel Houghton-James, Sexual Harassment, p. 108.

¹⁶What is the EOC? http://www.eoc.org.uk/html/eoc_overview.html.

Discrimination Commissioner) กรรมการการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (The Race Discrimination Commissioner) และกรรมการด้านอื่น ๆ อีกมากมาย

มาตรา 48 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ¹⁷ ระบุถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และโอกาสที่เท่าเทียมกัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติทางเพศไว้ดังต่อไปนี้

1. จัดทำแผนนโยบายเพื่อป้องกันและขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติทางเพศ
2. เสนอแนะกฎหมาย โดยหากรัฐมนตรีร้องขอ หรือหากคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันเห็นควรให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศ หรือดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นต่อการจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน อาจเสนอความเห็นดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป
3. ดำเนินกระบวนการพิจารณา ไกล่เกลี่ย และตัดสินคดีการเลือกปฏิบัติทางเพศ โดยมีขั้นตอนการทำงานดังนี้

ก. การไต่สวนเบื้องต้น (Enquiries)

เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน ได้รับคำร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนแล้ว จะพิจารณาว่าคำร้องเรียนดังกล่าวได้กระทำอย่างถูกต้องตรงตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศหรือไม่ หากมีลักษณะตรงตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันจะส่งคำร้องเรียนให้กรรมการการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ (Sex Discrimination Commissioner) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไป แต่หากคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน พิจารณาคำร้องเรียนแล้วพบว่า ไม่มีมูลเหตุเพียงพอที่จะร้องเรียนได้ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงเหตุผลในการไม่รับคำร้องเรียน

ข. การสืบสวนสอบสวน (Investigation)

กรรมการการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ (Sex Discrimination Commission) เป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยกรรมการการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ จะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำร้องเรียน เพื่อค้นหาหลักฐานสนับสนุนว่า มีการเลือกปฏิบัติทางเพศเกิดขึ้น เมื่อการสืบสวนสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว กรรมการการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ จะมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการ

¹⁷The Sex Discrimination Act.

ร้องเรียนดังกล่าว โดยพร้อมกันนี้ผู้ถูกร้องเรียนจะตั้งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อตอบกลับมายัง กรรมการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ หลังจากนั้นกรรมการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศจะนำข้อเท็จจริงของทั้งสองฝ่ายมาพิจารณาเพื่อค้นหาว่าประเด็นใดที่ผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนยอมรับ หรือประเด็นใดที่ผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนไม่ยอมรับ หากคณะกรรมการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ พิจารณาจนได้ข้อสรุปแล้วว่าการเลือกปฏิบัติทางเพศเกิดขึ้นจริง กระบวนการขั้นต่อไปที่กรรมการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศจะต้องดำเนินการคือ การไกล่เกลี่ย

ค. การไกล่เกลี่ย (Conciliation)

ภายหลังการสืบสวนสอบสวน หากพบว่า มีการเลือกปฏิบัติทางเพศเกิดขึ้นจริง กรรมการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศจะดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยจัดให้มีการประชุมเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเจรจาตกลงกัน โดยมีผู้ชี้ขาดอิสระทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยปราศจากพิธีการทางกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงประนีประนอมข้อพิพาทซึ่งกันและกัน คู่กรณีเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศเป็นอันยุติ แต่หากการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่บรรลุผลสำเร็จ คำร้องเรียนดังกล่าวจะถูกส่งไปยัง คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และโอกาสที่เท่าเทียมกัน เพื่อพิจารณาและตัดสินต่อไป

ง. การพิจารณาคดี (Hearing)

การพิจารณาคดีจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และโอกาสที่เท่าเทียมกันซึ่งได้แก่ ประธานหรือหัวหน้ากรรมการ

จ. การตัดสินชี้ขาด

คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และโอกาสที่เท่าเทียมกันจะทำการตัดสินชี้ขาดคดีเกี่ยวกับคำร้องเรียนที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ แต่คำตัดสินชี้ขาดของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันนี้ ไม่มีผลผูกมัดคู่กรณีในอันที่จะต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ กำหนดให้ในกรณีที่การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีไม่บรรลุผลสำเร็จ กรรมการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันเป็นผู้ตัดสินคดี โดยคำตัดสินของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันนี้ ไม่มีผลผูกมัดคู่กรณีในอันที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐบาลกลางเพื่อขอให้ศาลบังคับการให้เป็นไปตามคำตัดสิน ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 82 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ

ดังนั้น เพื่อให้การบังคับตามคำตัดสินของศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเพื่อขจัดขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันที่ซ้ำซ้อนกับการทำงานของศาล รัฐบาลจึงได้ประกาศกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1999 (The Human Rights Legislation Amendment Act 1999) เพื่อยกเลิกอำนาจในการพิจารณาและตัดสินคดีของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสินแทน ดังนั้นเมื่อกรรมการว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ กระบวนการสืบสวนสอบสวนคำร้องเรียนเป็นอันสิ้นสุด จากนั้นคู่กรณีจะต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลภายใน 28 วัน นับแต่วันสิ้นสุดกระบวนการสืบสวนสอบสวนเพื่อคำตัดสินของศาลจะได้มีผลผูกพันคู่กรณีทันที อนึ่งกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1999 ซึ่งยกเลิกอำนาจการพิจารณาและตัดสินคดีของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันนี้ ได้ผ่านการอนุมัติจากสภาเมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1999 และจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน ค.ศ. 2000 เป็นต้นไป

สืบเนื่องจากกลไกในการบังคับใช้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบที่มีอยู่ในปัจจุบันอันได้แก่ กระบวนการรายงานตามมาตรา 18 และกระบวนการร้องเรียนระหว่างรัฐตามมาตรา 29 นั้นยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิสตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ กระบวนการรายงานตามมาตรา 18 นั้น รัฐภาคีจะต้องเสนอรายงานต่อคณะกรรมการ ฯ ภายใน 1 ปี หลังจากการเข้าเป็นภาคี และหลังจากนั้นทุก 4 ปี ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลานานเกินไป และกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานก็ไม่เพียงพอต่อกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสตรี และในส่วนของกระบวนการร้องเรียนระหว่างรัฐตามมาตรา 29 นั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับของบรรดารัฐภาคีทั้งหลาย ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐภาคีจำนวนมากต่างทำข้อสงวนตามมาตรา 29 นี้จึงเป็นกลไกที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคละเมิดสิทธิมนุษยชนของสตรีได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้จึงสมควรที่จะมีการพัฒนากระบวนการร้องเรียนภายใต้อนุสัญญา ฯ เพื่อให้คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจพิจารณาและสอบสวนคำร้องเรียนของปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของสตรีภายใต้อนุสัญญา ฯ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ณ กรุงเวียนนา โดยที่ประชุมได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการสร้างกระบวนการร้องเรียนขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนของสตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะกรรมการว่าด้วยสถานภาพสตรี และคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี จึงได้รับมอบหมายให้ศึกษาความเป็นไปได้

ในการจัดตั้งกระบวนการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Optional Protocol to Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) ขึ้น และพิธีสารดังกล่าวได้รับการรับรองจากมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1999 โดยมี การเปิดให้ลงนามพิธีสารดังกล่าวในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1999 ดังนั้นพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา ฯ นี้ จึงเป็นกลไกที่จะช่วยพัฒนาและปรับปรุงกลไกในการบังคับใช้อนุสัญญา ฯ ได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการกระบวนการร้องเรียนและสอบสวนภายใต้อนุสัญญา ฯ

พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ได้สร้างกระบวนการร้องเรียนขึ้น โดยอนุญาตให้ปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจปกครองศาลของรัฐภาคี มีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ฯ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในรูปแบบของการเลือกปฏิบัติทางเพศ ดังนั้นในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติทางเพศเกิดขึ้น สตรีที่ถูกเลือกปฏิบัติสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ฯ ได้

กรณีนี้เป็นการละเมิดสิทธิที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาโดยขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและสอบสวนข้อร้องเรียนมีดังนี้ ผู้หญิงที่ถูกเลือกปฏิบัติ สามารถเป็นบุคคลภายใต้เขตอำนาจปกครองศาลของรัฐภาคี สามารถที่ยื่นข้อร้องเรียนการเลือกปฏิบัติ¹⁸ โดยยื่นข้อร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรและระบุชื่อผู้ร้องเรียน คือ ผู้หญิงที่ถูกเลือกปฏิบัติ และต้องเป็นข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับรัฐภาคีในกรณีนี้เป็นการห้ามเข้าจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐภาคี¹⁹ และไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พ.ศ. 2543 เป็นที่เรียบร้อยจึงสามารถยื่นเรื่องได้ในกรณีการห้ามเข้าพื้นที่ชั้นในพระธาตุของสตรี โดยไม่เป็นธรรม

โดยขั้นตอนของการพิจารณา และสอบสวนข้อร้องเรียน คือ

ก. การยื่นข้อร้องเรียน

ในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติทางเพศโดยไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น บุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายใต้เขตอำนาจปกครองศาลของรัฐภาคี สามารถยื่นข้อร้องเรียนได้ โดยหากจะยื่นแทนกัน ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ถูกเลือกปฏิบัติเช่นนี้แล้ว ผู้หญิงที่ถูกเลือกปฏิบัติก็สามารถมอบให้คุณ

¹⁸History of an Optional Protocol, <http://www.un.org/womenwatch/daw/ccdaw/protocol/history.htm>.

¹⁹พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบมาตรา 2.

ระเบียบรัตน์เป็นตัวแทนในการยื่นข้อร้องเรียนได้ เพราะคุณระเบียบรัตน์ก็ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยการห้ามเข้าพื้นที่ภายในพระธาตุ มีเหตุผลอันชอบธรรมในการดำเนินการแทนผู้หญิงทุกคนที่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการห้ามเข้า คุณระเบียบรัตน์หรือผู้หญิงทุกคนที่ถูกเลือกปฏิบัติจึงยื่นข้อร้องเรียนได้

ข. ลักษณะของข้อร้องเรียน

ข้อร้องเรียนต้องเป็นลายลักษณ์อักษรและระบุผู้ร้องเรียน และจะต้องเป็นข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับรัฐภาคี²⁰ เช่นนี้แล้วคุณระเบียบรัตน์ในฐานะตัวแทนผู้หญิงที่ถูกเลือกปฏิบัติสามารถยื่นข้อร้องเรียน โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรและเรื่องการห้ามเข้าพระธาตุนี้ของสตรีเกี่ยวข้องกับไทยที่เป็นรัฐภาคีผูกพันตามพันธกรณีในอนุสัญญาและไทยได้ยอมรับอำนาจของคณะกรรมการตามการเข้าเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาเรียบร้อยแล้ว

ค. หลักเกณฑ์ในการรับข้อร้องเรียน

1) ข้อร้องเรียนรับได้เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี แนใจว่าได้มีการใช้มาตรการแก้ไขภายในจนหมดสิ้นแล้วก่อนที่จะยื่นข้อร้องเรียน ยกเว้นว่า การดำเนินการจะใช้เวลานานอย่างไม่มีเหตุผล หรือไม่น่าจะมีมาตรการแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อไทยไม่มีมาตรการแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะคำนึงถึงจารีตประเพณีของชุมชนล้านนา แต่ขัดกับหลักการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม คณะกรรมการจึงสามารถรับข้อร้องเรียนได้

2) ข้อร้องเรียนรับไม่ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- หากคณะกรรมการ ฯ เคยตรวจสอบเรื่องนั้นแล้ว หรือกระบวนการใกล้เคียงหรือสอบสวนอื่นเคยหรือกำลังตรวจสอบเรื่องนั้นอยู่
- เรื่องไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา ฯ
- ไม่มีเหตุผลหรือน้ำหนักพอ
- เป็นการใช้สิทธิในทางที่ผิดเพื่อยื่นข้อร้องเรียน
- ข้อเท็จจริงการร้องเรียนเกิดขึ้นก่อนการบังคับใช้พิธีสารของรัฐภาคี โดยยกเว้นกรณีข้อเท็จจริงได้ดำเนินต่อไปหลังจากรับบังคับใช้²¹

แต่ในกรณีนี้คณะกรรมการยังไม่เคยตรวจสอบเรื่องนี้เลย และไม่มีกระบวนการใกล้เคียงในประเทศทำการตรวจสอบอยู่แล้ว และการห้ามเข้านี้ก็สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และมีเหตุผลเพียงพอในการตรวจสอบเพราะทำให้เกิด

²⁰พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบมาตรา 3.

²¹พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบมาตรา 4.

การเลือกปฏิบัติ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายกับหญิง และไม่ใช้สิทธิในทางที่ผิดเป็นการใช้สิทธิในการร้องเรียนเพื่อทำให้เกิดความถูกต้อง ขจัดการเลือกปฏิบัติในข้อห้ามนี้ และก็เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดมานานแล้วก็ตามในการปิดป้ายห้ามเข้า แต่ก็ยังคงดำรงไว้อยู่ หลังจากการลงนามใช้ในอนุสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และพิธีสารเลือกรับอนุสัญญานี้แล้ว คณะกรรมการจึงสามารถรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาได้

ง. การแจ้งข้อร้องเรียนต่อรัฐภาคี

คณะกรรมการ ฯ ต้องแจ้งเรื่องร้องเรียนให้รัฐภาคีทราบโดยปกปิดเป็นความลับ ยกเว้นจะได้รับคำยินยอมจากผู้ร้องเรียนหรือคณะกรรมการ ฯ ถือว่าข้อร้องเรียนลับไม่ได้ หนึ่ง รัฐภาคีต้องยื่นคำร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือถ้อยแถลงให้ความกระจ่างเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวและมาตรการแก้ไข หากมีภายในระยะเวลา 6 เดือน

ดังนั้น คณะกรรมการต้องแจ้งให้ไทยที่เป็นรัฐภาคีทราบเป็นการภายในไม่เปิดเผย ยกเว้นว่าคุณระเบียนบัตรนี้ในฐานะตัวแทนของผู้หญิงที่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมให้ความยินยอม และไทยต้องยื่นถ้อยแถลงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับป้ายห้ามผู้หญิงเข้าพระธาตุและการห้ามเข้าพระธาตุของผู้หญิง มาตรการแก้ไขในการกระทำดังกล่าวภายในระยะเวลา 6 เดือน

จ. การตรวจสอบข้อมูลและการสอบสวน

คณะกรรมการ ฯ ต้องขอความร่วมมือจากรัฐภาคีในการตรวจสอบข้อมูลการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และตั้งข้อสังเกต จากนั้นจะมีการสอบสวนและทำรายงาน โดยหากได้รับคำยินยอมจากรัฐภาคีก็อาจจัดให้มีการเดินทางไปยังรัฐภาคีนั้นเพื่อทำการสอบสวน และเมื่อสิ้นสุดการสอบสวนแล้ว คณะกรรมการ ฯ จะต้องรายงานผลให้รัฐภาคีทราบ พร้อมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยรัฐภาคีจะต้องให้ข้อสังเกตต่อคณะกรรมการ ฯ ภายใน 6 เดือนหลังจากนั้น การสอบสวนต้องดำเนินการโดยปกปิดเป็นความลับและต้องขอความร่วมมือรัฐภาคีในทุกขั้นตอน²²

เมื่อเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการต้องขอความร่วมมือจากไทยและตั้งข้อสังเกต จากนั้นจะมีการสอบสวนและทำรายงาน โดยหากได้รับคำยินยอมจากรัฐภาคี คือ ไทยก็อาจจัดให้มีการเดินทางไปยังรัฐภาคีนั้นเพื่อทำการสอบสวนในการเลือกปฏิบัติการห้ามเข้าพระธาตุนั้น เมื่อสอบสวนว่าทำไมถึงกระทำที่ขัดกับหลักการห้ามเลือกปฏิบัติทางเพศ และเมื่อสิ้นสุดการสอบสวนแล้วคณะกรรมการ ฯ จะต้องรายงานผลให้รัฐภาคี คือ ไทย ทราบพร้อมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยไทยจะต้องให้ข้อสังเกตต่อคณะกรรมการ ฯ ภายใน 6 เดือนหลังจากนั้น การ

²²พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบมาตรา 6.

สอบสวนต้องดำเนินการโดยปกปิดเป็นความลับและต้องขอความร่วมมือจากไทยในทุกขั้นตอน²³ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ ที่ต้องปกปิดเรื่องการดำเนินการเป็นความลับและต้องขอความร่วมมือจากไทยในเรื่องนี้ทุกขั้นตอน

ฉ. การดำเนินการของรัฐภาคี

คณะกรรมการ ฯ อาจขอให้รัฐภาคีเสนอข้อมูลการดำเนินการตอบสนองการสอบสวนใน รายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญา ฯ และหากจำเป็นอาจจะให้แจ้งข้อมูลการดำเนินการเพิ่มเติม ภายใน 6 เดือนหลังจากที่รัฐภาคีได้รับทราบผลการสอบสวนแล้ว²⁴

ดังนั้น เมื่อขอให้ไทยเสนอข้อมูลการดำเนินการตอบสนองการสอบสวนการเลือกปฏิบัติ โดยการห้ามเข้าพระธาตุในรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาแล้ว ยังมีเรื่องข้อใจในการปฏิบัติให้ ถูกต้อง ก็ขอให้แจ้งข้อมูลการดำเนินการเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 6 เดือนหลังจากที่รัฐภาคีคือ ไทยได้รับผลการตรวจสอบแล้ว

ข้อดีของกระบวนการร้องเรียนภายใต้พิธีสารเลือกรับ ฯ

1. ช่วยพัฒนากลไกในการบังคับใช้อนุสัญญา ฯ

พิธีสารเลือกรับ ฯ ช่วยเสริมความแข็งแกร่งให้กับการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญา ฯ กล่าวคือ หากกฎหมายภายในของรัฐภาคียังคงขาดมาตรการในการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติทางเพศที่ชัดเจน อันมีผลทำให้จำนวนสตรีที่ต้องตกเป็นเหยื่อการเลือกปฏิบัติทางเพศเพิ่มมากขึ้น สตรีอาจใช้กระบวนการร้องเรียนภายใต้พิธีสาร ฯ เป็นเครื่องมือในการเยียวยา อันมีผลทำให้รัฐภาคีดังกล่าวถูกประชาคมโลกเพ่งเล็ง ดังนั้น กระบวนการร้องเรียนภายใต้พิธีสาร ฯ จึงมีส่วนช่วยกระตุ้นให้รัฐภาคีตื่นตัวต่อการสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติทางเพศภายในประเทศของตนเพื่อหลีกเลี่ยงจากการถูกเพ่งเล็งดังกล่าว ทำให้ไทยกลัวการถูกเพ่งเล็งภาคีรัฐจึงตื่นตัวในการสร้างกลไกแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

2. ช่วยพัฒนาความรู้ความเข้าใจของรัฐและปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวกับอนุสัญญา ฯ

ภายใต้กระบวนการร้องเรียนนี้ คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีจะสามารถระบุว่ารัฐจำเป็นต้องทำอะไรในสถานการณ์การละเมิดต่อสตรี ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นของคณะกรรมการ ฯ ต่อข้อร้องเรียนจะเป็นแนวทางในการตีความกฎหมายและให้ความกระจ่างเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐภายใต้อนุสัญญา ฯ²⁵ ทำให้ไทยรู้ว่าควรปฏิบัติอย่างไร เช่น

²³พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบมาตรา 8.

²⁴พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบมาตรา 9.

²⁵Reasons for an Optional Protocol. <http://www.un.org/womenwatch/cedaw/>

คณะกรรมการอาจจะเสนอแนะให้รณรงค์เปลี่ยนแปลงความเชื่อในการเลือกปฏิบัติ การห้ามเข้า และทำให้แนวทางพันธกรณีของไทยในอนุสัญญาเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติตามมากขึ้น

3. ช่วยกระตุ้นให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการในการปฏิบัติตามอนุสัญญา ฯ

พิธีการสารเลือกรับ ฯ จะกระตุ้นให้รัฐภาคีปฏิบัติตามอนุสัญญา ฯ เพื่อมิให้เกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสตรีภายในประเทศของตน ดังนั้น ความเป็นไปได้ที่จะถูกร้องเรียนอาจเป็นแรงจูงใจให้รัฐจัดทำมาตรการในประเทศที่มีประสิทธิผลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสตรี เช่นไทยอาจจะเพิ่มกฎหมายให้สิทธิแก่สตรีในเรื่องอื่น ๆ นอกจากเรื่องการห้ามเข้าพระธาตุชั้นในนี้มากขึ้น เพราะกลัวการถูกร้องเรียนเช่นคุณระเบียบรัตน์

4. ช่วยกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและหลักปฏิบัติที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

ภายใต้พิธีสารเลือกรับ ฯ คณะกรรมการ ฯ สามารถเรียกร้องให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการที่เป็นการเฉพาะ เพื่อแก้ไขเยียวยาการละเมิดบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา ฯ โดยมาตรการดังกล่าว ได้แก่ การแก้ไขกฎหมาย การยุติการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และการให้มีมาตรการพิเศษชั่วคราว (Affirmative Action) เช่น ไทยอาจจะแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว และเพิ่มข้อบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยเลิกคำนึงถึงจารีตประเพณีที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ยุติการเลือกปฏิบัติโดยเหตุแห่งเพศที่ไม่สามารถพิสูจน์เป็นรูปธรรมได้ว่าเลือกปฏิบัติเพราะเหตุผลใด

จากการศึกษาพิธีสารเลือกรับ ฯ ฉบับนี้ การเข้าเป็นพิธีสารเลือกรับ ฯ จะเป็นผลดีต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญา ฯ ของไทย ทำให้การเลือกปฏิบัติโดยการจงใจต่อสตรีถูกเพ่งเล็งตรวจสอบให้เป็นที่ไปตามความเป็นจริงมากขึ้น