

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สิทธิเลือกตั้งของชีและแม่ชีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ลต ๐๓๐๑/๑๔๗๒๑ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงาน กกต. เคยหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า “ชี” ในศาสนาพุทธ เป็นนักบวชตามมาตรา ๑๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เช่นเดียวกับความเห็นที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตอบข้อหารือของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกันตลอดมาว่า “บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช” และไม่มีคำอธิบายไว้ ฉะนั้น คำว่า “นักบวช” จึงยังคงเป็นถ้อยคำที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายทั่วไปตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ ประกอบกับในความหมายทั่วไปนั้น เมื่อพิจารณาจากพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานทุกฉบับ จนถึงปัจจุบัน ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดเป็นอย่างอื่นแต่อย่างใด ดังนั้น คำว่า “ชี” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีความหมายรวมอยู่ในคำว่า “นักบวช” ด้วย โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกับที่เคยให้ความเห็นต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ต่อมาสำนักงาน กกต. ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ว่า ในการประชุมคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริต และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เพื่อรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตย กรณีการวินิจฉัยว่าแม่ชีเป็นนักบวชซึ่งต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๐ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นไปด้วยความถูกต้องหรือไม่ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญสำนักงาน กกต. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และราชบัณฑิตยสถานเข้าร่วมประชุม นั้น ภายหลังการประชุมดังกล่าว สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและราชบัณฑิตยสถานได้มีหนังสือแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังคณะอนุกรรมการฯ เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “แม่ชี” ดังนี้

(๑) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ แจ้งว่า นับแต่พระพุทธศาสนาเข้ามาเผยแผ่ในประเทศไทย บรรพชิตหรือนักบวชในพระพุทธศาสนามีแต่ภิกษุสามเณรในฝ่ายเถรวาท (รวมทั้งฝ่ายมหายาน คือ จินนิกายและอนันนิกาย) เท่านั้น ตามหลักพระพุทธศาสนาได้แบ่งพุทธบริษัทเป็น ๔ ประเภท คือ ภิกษุ (รวมทั้งสามเณร) ภิกษุณี (รวมทั้งสามเณรี) อุบาสก (ผู้ชาย) อุบาสิกา (ผู้หญิง) โดยทั้ง ๔ ประเภทแบ่งเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

๑) กลุ่มบรรพชิตหรือนักบวช ได้แก่ กลุ่มภิกษุ (รวมทั้งสามเณร) ภิกษุณี (รวมทั้งสามเณรี) ซึ่งจะต้องได้รับการบรรพชาอุปสมบทและรักษาศีล (พระวินัย) ตามพุทธบัญญัติที่ทรงกำหนดไว้

๒) กลุ่มคฤหัสถ์หรือฆราวาส ได้แก่ อุบาสกและอุบาสิกา รักษาศีล ๕ ศีล ๘ หรือหากมีศรัทธาจะรักษามากกว่านี้ก็ได้ แต่ไม่ถือเป็นบรรพชิต เนื่องจากไม่มีพุทธบัญญัติเกี่ยวกับการบวชไว้ ส่วนแม่ชีไม่มีพุทธบัญญัติเกี่ยวกับการบวชไว้ ดังนั้น แม่ชี ซึ่งหมายถึง ผู้หญิงที่โกนผมและคิ้ว นุ่งขาวห่มขาว นั้น จึงถือว่าเป็นกลุ่มคฤหัสถ์

(๒) ราชบัณฑิตยสถาน แจ้งว่า บทนิยามของคำว่า “ชี ๑” และ “แม่ชี” ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน มีการปรับปรุงแก้ไขตามลำดับ ดังนี้

๑) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๔๙๓ (พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๙๓ - พิมพ์ครั้งที่ ๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๔)

ชี ๑ น. นักบวช, พระในพระพุทธศาสนา, หญิงที่นุ่งขาวห่มขาว โกนคิ้วโกนผมถือนีล, นักบวชหญิง. (ส. ชี ใช้พุดตันนามเป็นเครื่องหมายแห่งความยกย่อง).

๒) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ (พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๕ - พิมพ์ครั้งที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๓๑)

ชี ๑ น. นักบวช เช่น ชีปะขาว; เรียกหญิงที่นุ่งขาวห่มขาว โกนคิ้วโกนผมถือนีล ว่า แม่ชี. (ส. ชี ใช้พุดตันนามเป็นเครื่องหมายแห่งความยกย่อง).

๓) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ (พิมพ์ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๓๘ - พิมพ์ครั้งที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๓๙)

ชี ๑ น. นักบวช เช่น ชีปะขาว; คำเรียกหญิงที่นุ่งขาวห่มขาว โกนคิ้วโกนผมถือนีล, แม่ชี ก็เรียก. (ส. ชี ใช้พุดตันนามเป็นเครื่องหมายแห่งความยกย่อง).

๔) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ (พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖)

ชี ๑ น. นักบวช เช่น ชีปะขาว; คำเรียกหญิงที่นุ่งขาวห่มขาว โกนคิ้วโกนผมถือนีล, แม่ชี ก็เรียก. (ส. ชี ใช้พุดตันนามเป็นเครื่องหมายแห่งความยกย่อง).

แม่ชี ดู ชี ๑.

๕) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ (พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖)

ชี ๑ น. นักบวช เช่น ท้าวธคิโกราชงามสง่า เสด็จเข้าป่าเปนชี (ม. คำหลวงวนประเวศน์); คำเรียกหญิงที่นุ่งขาวห่มขาว โกนคิ้วโกนผม ถือนีล ๘, แม่ชี ก็เรียก. (ส. ชี ใช้พุดตันนามเป็นเครื่องหมายแห่งความยกย่อง).

แม่ชี ดู ชี ๑.

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ (พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๕) บทนิยามของคำว่า “ชี ๑” มี ๒ บทนิยาม และทั้ง ๒ บทนิยามนี้ค้นด้วยเครื่องหมายอัฒภาค “;” ซึ่งตามคำชี้แจงหลักการจัดทำและวิธีใช้พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ระบุการใช้เครื่องหมายอัฒภาคในพจนานุกรมเล่มนี้ไว้ข้อหนึ่งว่า “ใช้ค้นบทนิยามแต่ละบทที่มีความหมายหลายอย่าง และความหมายเหล่านั้นแตกต่างกันแต่ยังมีนัยเนื่องกับความหมายเดิม ...” ในขณะเดียวกันหลังบทนิยามที่ ๒ ของคำว่า “ชี ๑” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ (พิมพ์ครั้งที่ ๕-๖) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ มีการใช้เครื่องหมายจุลภาค “,” ค้นอยู่หน้าคำบอกไวพจน์ของคำตั้ง คือ “แม่ชี ก็เรียก” ซึ่งตาม

คำชี้แจงฯ ระบุว่า “กรณีที่ว่าไฉนอยู่หลังบนิยามซึ่งมีเครื่องหมายอัฒภาคคั่น หมายความว่า คำไฉนนั้นใช้กับความหมายของบนิยามที่อยู่ข้างหลังเครื่องหมายอัฒภาคเท่านั้น ...” ดังนั้น คำว่า “แม่ชี” จึงมีความหมายเฉพาะบนิยามที่ว่า “คำเรียกหญิงที่นุ่งขาวห่มขาว โกนคิ้วโกนผม ถือศีล ๘” ในคำว่า “ชี ๑” เท่านั้น

สำนักงาน กกต. ได้พิจารณาข้อมูลที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและราชบัณฑิตยสถานแจ้งมายังคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ชี” ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คำว่า “ชี” และ “แม่ชี” ยังคงมีความหมายอยู่ในคำว่า “นักบวช” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน กกต. โดยมีผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ผู้แทนราชบัณฑิตยสถาน ผู้แทนสำนักงาน กกต. และผู้แทนมูลนิธิสถาบันแม่ชีไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับแม่ชีดังนี้ สถาบันแม่ชีไทยและมูลนิธิสถาบันแม่ชีไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ได้วางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการบวช การประพาศปฏิบัติตนของแม่ชีไว้ โดยขั้นตอนการบวชเป็นขั้นนั้นจะต้องให้พระภิกษุเป็นผู้บวชให้ และผู้บวชต้องกล่าวคำขอบวชต่อหน้าพระภิกษุ เมื่อพระภิกษุบวชให้เรียบร้อยแล้วจะออกใบรับรองการบวชให้ไว้แก่แม่ชี เพื่อนำไปเป็นหลักฐานในการขอออก “สุทธิบัตร” จากมูลนิธิสถาบันแม่ชีไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ซึ่งสุทธิบัตรคือหนังสือแสดงตนว่าเป็นแม่ชีที่มีสังกัดและได้รับการบวชโดยถูกต้อง สำหรับกรณีที่แม่ชีจะลาสิกขาต้องไปขอลาจากพระภิกษุ และเมื่อลาสิกขาแล้ว แม่ชีต้องส่งมอบสุทธิบัตรคืนให้หัวหน้าสำนักต่อไป ส่วนการประพาศปฏิบัติตนแม่ชีถือนศีล ๘ และมีกฎการปฏิบัติตนในเรื่องการสำรวมกิริยาและวาจาไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นผู้ถือบวชประเภทหนึ่ง สำหรับสถาบันแม่ชีไทยนั้น แม้จะเป็นองค์กรที่จัดตั้งกันขึ้นเองในระหว่างแม่ชีทั้งหลาย แต่ก็เป็นที่ยอมรับนับถือและถือแนวปฏิบัติตามหลักที่สถาบันแม่ชีไทยได้วางไว้กันอย่างแพร่หลายทั่วไป นอกจากนั้น สำหรับคนทั่วไปที่ได้เป็นสมาชิกของสถาบันแม่ชีไทย การเข้าถือเพศเป็นชี ก็ได้ถือปฏิบัติให้พระภิกษุเป็นผู้ทำพิธีให้เช่นเดียวกับหลักปฏิบัติที่สถาบันแม่ชีไทยได้วางไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า โดยที่คำว่า “นักบวช” ตามมาตรา ๑๐๐^{๑)} (๑) ของรัฐธรรมนูญ มิได้มีการกำหนดความหมายไว้เป็นการเฉพาะ การพิจารณาความหมายของถ้อยคำดังกล่าวจึงต้องพิจารณาตามความหมายทั่วไปประกอบกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๐๐ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดห้ามมิให้ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ใช้สิทธิเลือกตั้ง เพื่อมิให้บุคคลที่ปล่อยวางวิถีชีวิตของคณาธรรมดาเพื่อเข้าสู่วิถีชีวิตในทางศาสนาอย่างเคร่งครัดแตกต่างจากบุคคลทั่วไป มายุ่งเกี่ยวกับเรื่องในทางการเมือง ซึ่งการพิจารณาว่า “ชี” และ “แม่ชี” ถือเป็น “นักบวช” หรือไม่นั้น พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดความหมายของคำว่า “นักบวช” ไว้ว่า “ผู้ที่ได้เข้าพิธีบวชตามลัทธิศาสนาต่าง ๆ เช่น ภิกษุ สามเณร บาทหลวง” การเข้าพิธีบวชดังกล่าวจึงหมายถึงการเข้าพิธีบวชตามหลักศาสนาหรือตามความเชื่อของบุคคลในลัทธินั้น ๆ ก็ได้

^{๑)} มาตรา ๑๐๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(๑) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(๓) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า การเป็นแม่ชีต้องผ่านพิธีการบวชกับพระภิกษุและมีการกล่าวคำขอบวช ซึ่งถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการเข้าพิธีบวชแล้ว ประกอบกับตามคำชี้แจงของแม่ชีก็เห็นว่า ตนเป็นผู้ถือบวชประเภทหนึ่ง ดังนั้น คำว่า “ชี” และ “แม่ชี” จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “นักบวช” ตามมาตรา ๑๐๐ (๑)^๒ ของรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นเดิมของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้ความเห็นต่อกรมการปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔/๒๕๒๒)^๓ และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๔/๒๕๔๓)^๔

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๖

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ สร ๐๖๐๑/๔๕๐ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๒ ถึงกรมการปกครอง

^๔หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๔๘ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ถึงสำนักงาน กกต.