

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นอำนาจหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๘) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๖) โดยรายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศจะเป็นการรายงานให้ทราบถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศว่าในปีนั้น ๆ มีสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นสถานการณ์ที่สำคัญประเด็นใดบ้างที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายภายในอื่น ๆ พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และคำมั่นสัญญาต่าง ๆ ที่รัฐบาลไทยได้ให้ไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งในด้านที่เป็นความก้าวหน้าและความถดถอย โดยในการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนฯ กสม. ใช้เกณฑ์หรือมาตรฐานหลัก ๒ ประการ ได้แก่ (๑) หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ รวมทั้งกฎหมายภายในอื่น ๆ และ (๒) สิทธิที่ได้รับการรับรองจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยเป็นภาคีรวม ๗ ฉบับ รวมทั้งมาตรฐานระหว่างประเทศ และคำมั่นสัญญาต่าง ๆ ที่รัฐบาลไทยได้ให้ไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งนี้ รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ประจำปี ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญโดยสรุปแบ่งออกเป็น ๓ ส่วนหลัก ดังนี้

๑. สถานการณ์สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

กสม. ประเมินสถานการณ์ในภาพรวมว่า สถานการณ์ส่วนใหญ่ยังสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลภายใต้การนำของ คสช. จะพยายามสร้างความปรองดองควบคู่ไปกับการฟื้นฟูสถานการณ์ทางการเมืองโดยการกำหนดมาตรการและแผนงานในการพัฒนาประเทศ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. แต่ด้วยข้อจำกัด และความยุ่งยาก ซับซ้อนของสภาพปัญหา กสม. ยังพบข้อเท็จจริงที่สะท้อนความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเด็นต่าง ๆ โดย กสม. มีข้อสังเกตต่อ ๕ ประเด็นหลัก ได้แก่

๑.๑ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

รัฐได้พยายามตราและปรับแก้กฎหมายหลายฉบับเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๔ ร่างพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ในขณะที่ยังมีผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิ สิทธิของผู้ต้องหา สิทธิของผู้เสียหาย สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสิทธิของผู้ต้องขัง นอกจากนี้ยังมีความกังวลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารในการควบคุมตัวจากเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น เหตุการณ์การเดินทางไปอุทยานราชภักดีของนายสิริวิชญ์ เสรีธิวัฒน์ หรือ จ่านิว สมาชิกขบวนการประชาธิปไตยใหม่ และเหตุการณ์ทำกิจกรรมเพื่อรำลึกครบรอบ ๑ ปี ของการเข้าควบคุมอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) บริเวณหน้าหอศิลปวัฒนธรรมแห่งกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

๑.๒ การซ้อมทรมาน และการสูญหายโดยถูกบังคับ

การซ้อมทรมานบางกรณีมีการกล่าวอ้างว่า เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งการปิดล้อม การตรวจค้น การจับกุม การเชิญตัว การควบคุมตัวและการสอบสวนซักถาม รวมถึงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ในส่วนของการสูญหายโดยถูกบังคับ แม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบให้ดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (CED) รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. แต่พบว่ายังไม่มีความคืบหน้าอย่างชัดเจนในการติดตามบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย ดังนั้นรัฐบาลควรเร่งพิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวพร้อมทั้งปรับหรือแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว รวมทั้งควรให้ความรู้ในเรื่องกฎหมายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องและต่อเนื่อง

๑.๓ กรณีโทษประหารชีวิต

สังคมไทยยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องโทษประหารชีวิต โดยมี ๒ แนวทางว่าควรยกเลิกโทษประหารชีวิต หรือยังคงโทษประหารชีวิตต่อไป ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีคำตอบ ในปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยมีนักโทษที่ได้รับโทษเด็ดขาดประหาร จำนวน ๘๖ คน แต่ในทางปฏิบัติ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ เป็นต้นมา ประเทศไทยยังไม่มีการประหารชีวิตนักโทษแต่อย่างใด กสม. จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเรื่องโทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาล โดยเน้นย้ำการสร้างความรู้เข้าใจ การปรับทัศนคติ และการพัฒนามาตรการทดแทน หรือมาตรการทางเลือก เพื่อหลีกเลี่ยงและยุติการลงโทษโดยการประหารชีวิต

๑.๔ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

การแสดงความเห็นและการแสดงออกทางด้านการเมืองผ่านสื่อต่าง ๆ รวมถึงการชุมนุมทางการเมืองหลายครั้งที่ผ่านมาไปสู่ความรุนแรงในสังคมและกระทบต่อสิทธิของประชาชนในด้านอื่น ๆ จนเป็นเหตุให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งในหลายกรณีเป็นการใช้กฎหมายเพื่อป้องปรามก่อนการกระทำผิดและระงับเหตุ ส่งผลกระทบต่อการแสดงออกของบุคคลและชุมชนที่ออกมาชุมนุมเนื่องจากได้รับความเดือดร้อนจากนโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน กสม. ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยเน้นย้ำความสำคัญของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งทำให้การพัฒนากลไกการติดตาม ตรวจสอบ และการสร้างความโปร่งใสซึ่งเป็นการประกันว่าสิทธิต่าง ๆ เกิดขึ้นได้จริง และมีความเห็นว่ารัฐไม่ควรนำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาใช้ควบคู่กับกฎหมายชุมนุมสาธารณะ หรือกฎหมายควบคุมหรือจำกัดสิทธิ แต่ควรเป็นการอำนวยความสะดวก และกำกับขั้นตอนการแสดงออกของความคิดเห็นให้มีความเหมาะสม ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการรอนสิทธิด้วยเหตุแห่งความมั่นคง

ของชาติหรือความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ หรือด้วยเหตุแห่งสาธารณสุขและศีลธรรมจะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์อันชอบธรรม การดำเนินการจะต้องเป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มีสัดส่วนที่เหมาะสม มีความจำเป็นของกรณี มีความเชื่อมโยงโดยตรง และส่งผลชัดเจนจากการใช้สิทธินั้น ๆ และต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิในการนำเสนอหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างชอบธรรม

๑.๕ สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ในปี ๒๕๕๘ เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีจำนวนลดลงเมื่อเทียบกับในรอบ ๑๒ ปีที่ผ่านมา แต่ยังคงพบว่ามีสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชน ประเด็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิเด็กและสิทธิสตรียังเป็นประเด็นที่มีสถานการณ์น่าห่วงกังวลที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน เช่น การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยในคดีความมั่นคงไปซักถาม การตรวจค้นสถานที่ที่ผู้ต้องสงสัยว่าเป็นที่ซ่อนตัวของผู้อยู่ต้องสงสัยในคดีความมั่นคง และการตรวจตัวอย่างสารพันธุกรรม (DNA) ในกลุ่มเด็กที่ผู้ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับผู้อยู่ต้องสงสัยในคดีความมั่นคง เป็นต้น

๒. สถานการณ์สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

สถานการณ์สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่วนใหญ่เป็นผลเนื่องจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการขยายตัวตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และขาดการคำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ จนส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การรวมตัวและเคลื่อนไหวของกลุ่มบุคคล หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบเพื่อปกป้องสิทธิของกลุ่มหรือชุมชน รวมถึงการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อหน่วยงานของรัฐ และผู้ประกอบการ ทั้งนี้ กสม. มีข้อสังเกตใน ๗ ประเด็นหลัก ได้แก่

๒.๑ การบริหารจัดการพลังงาน

รัฐมีนโยบายผลักดันให้ชุมชนหรือเอกชนสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวล เพื่อผลิตพลังงานทดแทน เนื่องจากมีต้นทุนด้านวัตถุดิบต่ำกว่าพลังงานอื่น ๆ ในขณะที่ยังมีความกังวลต่อการบริหารจัดการมลภาวะที่เกิดขึ้น จนเป็นเหตุให้ชุมชนในพื้นที่คัดค้านโครงการดังกล่าว เนื่องจากความไม่เหมาะสมของพื้นที่ก่อสร้างสถานที่ตั้งใกล้ชุมชน และความไม่ชัดเจนในการดูแลมลพิษที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลโดยให้เพิกถอนมติที่ประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๗ ซึ่งกำหนดให้โครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลอยู่ในทุกขนาดกำลังผลิตนำประมวลหลักการปฏิบัติ (CoP) มาใช้ โดยยกเว้นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

๒.๒ เหมืองแร่

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้ออกประกาศนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ ๑๒ จังหวัดทำให้เกิดการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่อย่างมาก เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาจากนโยบายการทำเหมืองแร่มาอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่ง กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียน ๕ ประเด็นหลัก คือ (๑) การขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายของประชาชนและชุมชน (๒) การพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานรัฐ (๓) การได้รับผลกระทบจากกิจการที่ดำเนินอยู่ (๔) การฟื้นฟูพื้นที่ และเยียวยาสิทธิในพื้นที่ และ (๕) การข่มขู่และคุกคามอันเป็นผลจากการคัดค้านการทำเหมืองแร่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหากฎหมายแร่ที่ล้าสมัยและขาดความเหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และไม่อาจป้องกันและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นได้

๒.๓ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดินและป่าไม้

มีชุมชนจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง คสช. ที่ ๖๔/๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ อันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปดำเนินการขับไล่หรือทำลายทรัพย์สินของประชาชน ที่พักอาศัยหรือทำกินในพื้นที่ป่า ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนของการถือครองกรรมสิทธิ์ หรือยังเป็นข้อพิพาทของการถือครอง และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เนื่องจากมีหลักฐานที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ กสม. ได้ตรวจสอบกรณีร้องเรียนในลักษณะดังกล่าว และมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปยังคณะรัฐมนตรี โดยเน้นย้ำความสำคัญของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน พร้อมกับสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหา โดยจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ก่อนที่คำสั่ง หรือกฎหมายนั้น ๆ จะมีผลบังคับใช้ รวมถึงการตรวจสอบหลักฐานและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

๒.๔ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่ ๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ และที่ ๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๘ ใน ๑๐ พื้นที่ ควบคู่กับคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๑๗/๒๕๕๘ เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นผลให้เกิดการเพิกถอนสภาพที่ดินต่าง ๆ ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ และไม่อยู่ภายใต้บังคับข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก กสม. ได้ดำเนินการตรวจสอบลักษณะการใช้ที่ดินและทรัพยากรสาธารณะประโยชน์ในพื้นที่ตามแผนการลงทุน และเวนคืนที่ดินเพื่อจัดหาพื้นที่ และการจ่ายค่าชดเชยที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

๒.๕ สิทธิทางการศึกษา

ในด้านความเหลื่อมล้ำและโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา พบว่า เด็กและเยาวชนในประเทศไทยมีโอกาสดำเนินการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่ยังมีบางส่วนที่ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ ในขณะที่มีประชากรที่เข้าเรียนระดับอุดมศึกษาลดน้อยลงกว่าครึ่งของประชากรที่เข้ารับการศึกษทั้งหมด และมีการออกจากระบบการศึกษากลางคันในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่มีการเลื่อนชั้นจากระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไปยังระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในขณะที่มีจำนวนผู้เรียนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพจนสำเร็จการศึกษาจำนวนลดน้อยลง ส่วนในด้านคุณภาพการศึกษาตามตัวชี้วัดที่มีต่อการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานใน ๓ ด้าน พบว่าด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (O-NET PISA) ยังอยู่ในค่าเฉลี่ยที่ค่อนข้างต่ำหรือไม่น่าพอใจมากนัก ด้านความสามารถในการคิดของผู้เรียน (GAT) มีคะแนนที่ต่ำกว่าปีที่ผ่านมา และด้านความสามารถในการอ่าน เขียนและคำนวณของประชากรอายุ ๖ ปีขึ้นไป พบว่า ในกลุ่มเด็กและเยาวชน อายุ ๑๕ - ๒๔ ปี เป็นผู้ที่มิทักษะทั้ง ๓ ด้านครบ คิดเป็นร้อยละ ๙๑.๑ ของประชากรในกลุ่มเด็กและเยาวชนทั้งหมด ในขณะที่ยังพบข้อจำกัดของระบบการบริหารจัดการการศึกษาที่ไม่กระจายอำนาจ การบริหารจัดการในท้องถิ่นยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพและการเข้าถึงการศึกษา โดยระบบการศึกษาที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง การไม่ตอบสนองต่อความต้องการและบริบททางวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย

๒.๖ สิทธิด้านสุขภาพ

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมของประชากรสูงวัยเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทำให้มีความเสี่ยงในการบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพของประเทศที่มีอยู่ ทั้งหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การประกันสังคม และสวัสดิการข้าราชการ ซึ่งทำให้รัฐบาลพยายามนำแนวทางการทำประกันสุขภาพโดยอาจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อีกทั้งรัฐบาลยังพยายามดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการยกระดับคุณภาพการให้บริการด้านสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชน โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็ง

ในการบริการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ พร้อมกับการประกันสิทธิในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพเป็นสิทธิของทุกคน ในประเทศไทย นอกจากนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘ เพื่อคืนสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขให้กับชนกลุ่มน้อย และบุตรที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย และกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาด้านสถานะและสิทธิบุคคล ทั้งนี้ กสม. ยังพบว่ามีความเหลื่อมล้ำ ของระบบประกันสุขภาพทั้ง ๓ ระบบ และมีประชากรในพื้นที่ห่างไกลและในบางกลุ่มที่ยังไม่สามารถเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลได้ เช่น คนพิการ แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม เป็นต้น

๒.๗ สิทธิในการทำงาน

รัฐบาลพยายามดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในการทำงาน อาทิ การประกันค่าแรงขั้นต่ำ ความปลอดภัยในการทำงาน และการประกันการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ รวมถึงการแก้ไขและขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการตรวจแรงงานทั้งระบบ เพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและมีหลักประกัน ทางสังคมมากขึ้น แต่ยังมีแรงงานบางกลุ่มที่ยังเข้าไม่ถึงความคุ้มครองแรงงาน เช่น ลูกจ้างทำงานบ้าน ลูกจ้างที่ไปทำงาน ในต่างประเทศ เป็นต้น ในเรื่องค่าแรงงานขั้นต่ำได้มีการเรียกร้องให้ปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำซึ่งปัจจุบันได้ปรับค่าแรงเพิ่มขึ้นแล้ว แต่อัตราดังกล่าวยังต่ำกว่าบางประเทศในกลุ่มอาเซียน ในเรื่องสิทธิในการรวมตัวและเสรีภาพในการสมาคม ด้านแรงงาน รัฐบาลได้แสดงท่าทีอย่างชัดเจนในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ เพื่อให้แรงงานได้รับเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน และสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง

๓. สถานการณ์สิทธิของกลุ่มเปราะบาง

สถานการณ์ของกลุ่มเปราะบางในประเทศไทยยังมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งในลักษณะ มิติการละเมิดซ้ำซ้อนและการเชื่อมโยง โดยเหตุแห่งการมีสถานะในกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน แม้ว่ารัฐบาล ได้ให้ความสำคัญและพยายามคุ้มครองสิทธิของกลุ่มเปราะบางทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย และการดำเนินงานตามมาตรการเพื่อสร้างความก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ แล้ว แต่ในทางปฏิบัติ ยังพบว่ามีปัญหา การแปลงนโยบายและกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ และขาดการบูรณาการและเชื่อมโยงการดำเนินงานด้านนโยบาย และกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลและชุมชนในพื้นที่ ทั้งนี้ กสม. มีข้อสังเกต ต่อกลุ่มเปราะบาง ๕ กลุ่ม ได้แก่

๓.๑ กลุ่มเด็ก

รัฐบาลมีมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเด็กเพิ่มมากขึ้น อาทิ การจัดทำระบบประกันการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพ และการดูแลเด็กแรกเกิดให้เข้ารับบริการสาธารณสุขผ่านโครงการอุดหนุนเด็กแรกเกิด ๔๐๐ บาท/เดือน เป็นเวลา ๑๒ เดือน การดูแล คุ้มครองและเยียวยาเด็กที่ได้รับความรุนแรง โดยจัดทำมาตรการเชิงรุกและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนป้องกันความเสี่ยง การจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือ และการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และสื่อลามกอนาจาร รวมถึงการแก้ไขปัญหาคาสิโนใช้แรงงานเด็ก โดยการกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานในภาคเกษตร และแรงงานประมง และมีการตรวจสอบแรงงานเชิงรุกแบบสหวิชาชีพ รวมทั้งการติดตามแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้าย ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๒ - ๒๕๕๙) และฉบับที่ ๒ (๒๕๕๘ - ๒๕๖๓) อย่างไรก็ตาม พบว่ามีเด็กอายุ ๕ - ๑๗ ปี จำนวนหนึ่งที่ยังทำงานในลักษณะเสี่ยงอันตรายและถูกกระทำความรุนแรงและมีจำนวนที่เพิ่มจากปีก่อน ในส่วนของกลุ่มเด็ก

ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่ายังต้องเผชิญกับสถานการณ์ความรุนแรง และยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐานด้านสุขภาพได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ยังพบว่าแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของกลุ่มเด็กข้ามชาติ ซึ่ง กสม. ได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาลทั้งในเรื่องการจัดทำมาตรการและแนวทางการคุ้มครองเด็กในพื้นที่เสี่ยงและเด็กข้ามชาติ การส่งเสริมการเข้าถึงสวัสดิการด้านสุขภาพ การจัดทำฐานข้อมูลเด็กข้ามชาติในทุกมิติ และการจัดทำและบังคับใช้มาตรการในการจัดทำหนังสือรับรองการเกิด สูติบัตร และเอกสารพิสูจน์ตนของเด็กข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒ กลุ่มผู้หญิงและความเสมอภาคระหว่างเพศ

รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ และจัดทำแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) แผนพัฒนาสถิติหญิงและชาย ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๗ - ๒๕๕๘) และรายงานสถานการณ์สตรี ปี ๒๕๕๘ ซึ่งสะท้อนสถานการณ์ ๑๒ ด้าน ตามข้อกำหนดในปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่งเพื่อความก้าวหน้าของสตรี ทั้งนี้ แม้ว่าสถานการณ์ความไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงและชายในภาพรวมจะลดต่ำลงก็ตาม แต่ยังพบข้อห่วงใยหรือข้อสังเกตที่แสดงถึงความเหลื่อมล้ำในมิติของหญิงชาย อาทิ จำนวนประชากรผู้สูงวัยเพศหญิงมากกว่าเพศชาย (๕.๑ > ๔.๐ ล้านคน) จำนวนผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเพศหญิงมากกว่าเพศชาย (๖.๔๐ > ๔.๙ หมื่นคน) ผู้หญิงที่มีงานทำมีจำนวนน้อยกว่าผู้ชาย (๑๗.๕ < ๒๐.๙ ล้านคน) ผู้หญิงที่เป็นแรงงานนอกระบบมีมากกว่าผู้ชาย (๑๐.๖ > ๕.๕ ล้านคน) สัดส่วนของประชากรวัยแรงงาน (ชาย = ๘๐.๗ และหญิง = ๖๔.๓) และสัดส่วนของผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งในรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระหว่างปี ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ ที่มีค่าสัดส่วนน้อยที่สุดในรอบ ๑๐ ปี นอกจากนี้ ยังพบสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงในจำนวนที่สูงขึ้นกว่าปี ๒๕๕๗

กสม. จึงเสนอให้รัฐกำหนดมาตรการที่เหมาะสม และมาตรการพิเศษชั่วคราวเพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้หญิง และลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำ เช่น การกระตุ้นให้พรรคการเมืองใช้ระบบสัดส่วน การฝึกอบรมและสร้างความตระหนักเกี่ยวกับความสำคัญของผู้หญิงในการตัดสินใจทุกระดับ การกำหนดนโยบาย กลไก และมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ สนับสนุน และช่วยเหลือผู้หญิงที่ถูกละเมิดให้เข้าถึงความเป็นธรรม เป็นต้น

๓.๓ กลุ่มคนพิการ

รัฐบาลได้ออกกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการ ทั้งพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๖ รวมทั้งกฎกระทรวง เพื่อกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน รวมถึงจำนวนเงินที่นายจ้างหรือสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ และแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) นอกจากนี้ รัฐยังได้ถอนถ้อยแถลงในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการที่ตีความเกี่ยวกับสิทธิในการจดทะเบียนการเกิด สิทธิในการมีชื่อ และสิทธิในการได้รับสัญชาติของเด็กพิการ ตามที่ได้ให้คำมั่นไว้ในการเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (UPR) รอบที่ ๑ ขณะเดียวกัน การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการยังมีข้อจำกัดในการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ได้แก่ (๑) ด้านสิทธิทางการศึกษา โดยการถูกปฏิเสธการเข้ารับการศึกษา และการขาดความพร้อมของบุคลากรทางการศึกษาและสถาบันการศึกษา (๒) ด้านสิทธิในการใช้ชีวิตอย่างอิสระในพื้นที่สาธารณะ หรือการใช้ชีวิตในสังคมทั่วไป รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยการขาดการจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและตรงตามความต้องการของคนพิการแต่ละประเภท (๓) ด้านสิทธิในการประกอบอาชีพ นายจ้าง

และผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในการรองรับการปฏิบัติงานของคนพิการ จึงเลือกการจ่ายเงินชดเชยเข้ากองทุนฯ มากกว่าการจ้างคนพิการเข้าทำงาน ในขณะที่คนพิการยังขาดทักษะ ความรู้ ความสามารถเฉพาะทาง (๔) ด้านสิทธิทางสุขภาพ พบว่า ระบบประกันสุขภาพของรัฐทั้ง ๓ ระบบ กำหนดสิทธิประโยชน์ครอบคลุมประเภทความพิการไม่เท่าเทียมกัน กสม. จึงเสนอให้รัฐจัดทำมาตรการเชิงรุกในแนวทางสิทธิมนุษยชนพร้อมติดตามการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งการจัดทำบัตรประจำตัวและระบบฐานข้อมูลคนพิการที่สมบูรณ์โดยไม่เลือกปฏิบัติ การเตรียมความพร้อมของสถานศึกษา ทั้งด้านบุคลากร และอุปกรณ์สนับสนุน การพัฒนาระบบการจ้างงานหรือสร้างอาชีพให้คนพิการในชุมชน หรือภูมิลำเนาของคนพิการ การพัฒนาและตรวจสอบการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่เน้นอารยสถาปัตย์ รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนพิการในทุกระดับ

๓.๕ กลุ่มผู้สูงอายุ

รัฐบาลได้ส่งเสริมสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสถานะแวดล้อมที่เหมาะสมในการดำรงชีวิตที่ดี แต่ยังมีไม่มากพอ ทำให้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เสียโอกาสในการเข้าถึงสิทธิขาดกลไกรัฐและภาคประชาสังคมที่สนับสนุนการดำเนินการส่งเสริมสิทธิของผู้สูงอายุ และยังคงมีช่องว่างทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิของผู้สูงอายุในด้านทางเลือกและการเข้าถึงการทำงานได้ตามความสามารถ หรือได้รับการส่งเสริมและพัฒนาจากรัฐ นอกจากนี้ยังไม่มี ความชัดเจนในการปฏิรูประบบรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนของเศรษฐกิจ การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีให้ความสำคัญ และไม่มียุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเพียงพอ ขาดการบูรณาการในการปฏิบัติงาน ปัญหาการขาดความมั่นคงทางรายได้ ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลได้มีนโยบายเบี้ยยังชีพถ้วนหน้าให้กับบุคคลสัญชาติไทยทุกคนที่มีอายุ ๖๐ ปี โดยจะต้องแสดงสิทธิในการขึ้นทะเบียนในอัตราแบบขั้นบันได (๖๐๐ - ๑,๐๐๐ บาท ต่อเดือน) แต่ยังเป็นจำนวนเงินที่ยังไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ ณ ปัจจุบัน และมีมูลค่าเพียง ๑ ใน ๓ ของค่าเส้นความยากจนของประเทศและอาจจะไม่ยั่งยืน เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ อีกทั้งบางคนยังมีทัศนคติที่มองผู้สูงอายุเป็นภาระของสังคมมากกว่าที่จะเห็นความสำคัญในเชิงการสังคมภูมิปัญญา ความรู้ ทั้งที่ประชากรผู้สูงอายุร้อยละ ๘๕ มีความสามารถที่จะเป็นทรัพยากรในการพัฒนาประเทศ แต่ขาดการส่งเสริม การเปลี่ยนแปลงและแก้ไขทัศนคติในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น รัฐบาลและสังคมไทยจะต้องมีความตื่นตัวและมีมาตรการที่หลากหลายเพื่อรองรับการเป็นสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และสถานะแวดล้อมของผู้สูงอายุ รวมถึงความยั่งยืนของการดำเนินมาตรการสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับผู้สูงอายุ (นโยบายเบี้ยยังชีพ) ที่ยังไม่เพียงพอ ไม่สามารถตอบสนองต่อภาระค่าใช้จ่ายจริงที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตและขาดความยั่งยืนในการบังคับใช้ เนื่องจากการดำเนินการตามนโยบาย ดังนั้น กสม. จึงเสนอให้รัฐบาลพิจารณา (๑) ออกกฎหมายหรือกำหนดมาตรการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและอาชีพของผู้สูงอายุ ให้ครอบคลุมสิทธิของผู้สูงอายุ และการมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ โดยกำหนดในแผนงานผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน พร้อมจัดทำนโยบายเสริมสร้างกลไกและทรัพยากรในการส่งเสริมสิทธิผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้นำไปสู่การปฏิบัติผ่านกลไกรัฐและภาคประชาสังคม (๒) ออกกฎหมายรองรับการกำหนดบำนาญขั้นพื้นฐานแก่บุคคลสัญชาติไทยทุกคนที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป (๓) สร้างมาตรการส่งเสริมและปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมต่อผู้สูงอายุ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และ (๔) การสนับสนุนการทำงานของคณะทำงานและกลไกระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของผู้สูงอายุ

๓.๕ กลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าและชนพื้นเมือง

การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่า และชนพื้นเมือง ยังไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่ประสานงานหรือรับผิดชอบอย่างชัดเจน ขาดการจัดทำแผนแม่บท การดำเนินการติดตามการปฏิบัติตามแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการมีกฎระเบียบที่แตกต่างหลากหลาย และไม่เป็นปัจจุบัน การขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ และขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้ไม่มีการจัดทำระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ และปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ยังพบสถานการณ์ที่เป็นความเสี่ยงหลัก ๆ ของกลุ่มดังกล่าว เช่น การขาดความมั่นคงหรือความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่ทำกิน และที่อยู่อาศัย เนื่องจากปัญหากรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินหรือการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ การขาดระบบข้อมูลที่ชัดเจนและความขัดแย้งเชิงนโยบายระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ธรรมชาติ การขาดความมั่นคงในสิทธิและสถานะบุคคลทางกฎหมาย เนื่องจากความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมาก การตั้งถิ่นฐานกระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งในหลายพื้นที่มีความทับซ้อนระหว่างพรมแดนของประเทศ บางกลุ่มยังมีวิถีชีวิตเคลื่อนย้าย ทำให้การสำรวจและกำหนดสถานะบุคคลทางกฎหมายทำได้ล่าช้า ขาดความสมบูรณ์และมีความคลุมเครือในการลงบันทึกข้อมูล มีการเรียกร้องผลประโยชน์จากการยื่นเรื่องขอสถานะบุคคล นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติในกรณีของบุคคลที่มีสถานะบุคคลทางกฎหมายแล้วแต่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ ทั้งด้านการศึกษา การบริการด้านสุขภาพ รวมถึงเสรีภาพในการเดินทาง ตลอดจนการขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต เนื่องจากสภาพความยากจน

ทั้งนี้ ได้ประเมินสถานการณ์ด้านกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่า และชนพื้นเมือง โดยมีข้อเสนอหลัก ๆ ได้แก่ (๑) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกในการพิสูจน์สถานะบุคคลทางกฎหมาย โดยสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการสำรวจและแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการลงรายการสัญชาติ หรือการพิสูจน์สถานะบุคคลทางกฎหมาย โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการทะเบียนราษฎร รวมถึงการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของบุคคลในบางกลุ่มที่ได้รับการสำรวจ และจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๘ (๒) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ซึ่งมีข้อพิพาท โดยสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการสำรวจและแก้ไขปัญหา (๓) การกำหนดกรอบและเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาเรื่องผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และพิจารณาทบทวนให้ผู้ที่เป็นคนไทยโดยการแปลงสัญชาติซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้วให้สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในบางกรณี (๔) การสนับสนุนกลุ่มเด็กที่มีปัญหาสถานะในการเข้าเรียนในสถานศึกษา โดยการจัดสรรงบประมาณและการพัฒนาต่าง ๆ ให้เพียงพอและเหมาะสม รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา รูปแบบการเรียนการสอนแบบพหุวัฒนธรรม/ภาษา และ (๕) การพิจารณาและให้ความสำคัญกับการกำหนดอัตลักษณ์ตัวตนของกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่า และชนพื้นเมือง โดยพิจารณารับรอง (ร่าง) พระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.