



รายงานผลการประเมินสถานการณ์
ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

ปี ๒๕๖๐

Human Rights Assessment Report
National Human Rights Commission of Thailand



รายงานผลการประเมินสถานการณ์ ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

2017 Human Rights Assessment Report of Thailand

ปี ๒๕๖๐

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

National Human Rights Commission of Thailand



ข้อมูลทางบรรณานุกรม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี ๒๕๖๐

พิมพ์ครั้งที่ ๑. - กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๖๑,
๒๑๖ หน้า

ISBN ๙๗๘-๖๑๖-๗๒๑๓-๘๔-๒

ที่ปรึกษา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะอนุกรรมการ และฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
คณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน

คณะบรรณาธิการ

โสพล จริงจิตร	อัจฉรา ฉายากุล	นิรมล เชื้อไทย	ชนินทร์ เกตุปราษฎ์
ลดาพร เฝ้าเหลืองทอง	หิรัญญา ปะดุกา	จรรยา แผนสมบูรณ์	เอกชัย ปิ่นแก้ว
ชลธิชา พนมหอม	รักษณาลี ดอนสนธิ์	พรปวีณ์ มีมากบาง	

ผู้รับผิดชอบในการประเมินประเด็น

ประเด็น	ผู้ประสาน/จัดทำกระบวนการประมวล ติดตาม ประเมิน พัฒนา เขียนรายงาน
สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	พรปวีณ์ มีมากบาง
สิทธิคนพิการ	
การทรมานและการบังคับสูญหาย	ศรัทธาวุฒิ จันจันทร์
นักปกป้องสิทธิมนุษยชน	
สิทธิในกระบวนการยุติธรรม	รุจภาภา อำไพรัตน์
เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ	จงรักษ์ นนทศักดิ์
สิทธิทางการศึกษา	อัญชลี ศุภสกุลชัย
สิทธิด้านสุขภาพ	
สิทธิในการทำงาน	ศิริวรรณ ขนุนทอง
ธุรกิจและสิทธิมนุษยชน	
สิทธิเด็ก	รักษณาลี ดอนสนธิ์
สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	
สิทธิสตรี	ชลธิชา พนมหอม
สิทธิผู้สูงอายุ	
สิทธิด้านวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศ	เอกชัย ปิ่นแก้ว
กลุ่มชาติพันธุ์ ชนพื้นเมือง คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และประชากรข้ามชาติ	
สถานการณ์การค้ามนุษย์	ชมพูนุท ป้อมป้องศึก
สิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม	ลดาพร เฝ้าเหลืองทอง

จัดพิมพ์โดย



ออกแบบและพิมพ์ที่

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑๒๐ หมู่ที่ ๓ อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น ๖-๗

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐๒ ๑๔๑ ๓๘๐๐

www.nhrc.or.th

บริษัท พรินท์เอเบิล จำกัด

เลขที่ ๒๘๕ ซอยพัฒนาการ ๕๓ แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง กทม. ๑๐๒๕๐

แฟกซ์ ๐๒-๓๒๒-๕๖๒๕ กต ๑๑ โทร ๐๙๔-๕๕๙-๒๙๖๕

๙ คำสอน

เพียงพอ รัก สามัคคี หน้าที่ เสรีภาพ ความดี ความมั่นคง และความยั่งยืน



หนึ่ง ความพอเพียง	การใช้จ่ายอย่างประหยัดจะเป็นหลักประกันความสมบูรณ์พูนสุขของผู้ประหยัดเอง และครอบครัว ช่วยป้องกันความขาดแคลนในวันข้างหน้า การประหยัดดังกล่าวนี้ จะมีผลดีไม่เฉพาะแก่ผู้ที่ประหยัดเท่านั้น ยังเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติด้วย
สอง ความรัก สามัคคี	ความสามัคคีปรองดอง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความรักใคร่เผื่อแผ่ช่วยเหลือกันฉันญาติพี่น้อง สองประการนี้ คือ คุณลักษณะสำคัญของไทยที่ช่วยให้ชาติบ้านเมืองอยู่รอดเป็นอิสระ และเจริญมั่นคง มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
สาม ความรักประเทศชาติ	ถ้าทุกคนสนใจในความรักประเทศชาติ รักษาความดีเอาไว้ ไม่ต้องไปทำอย่างในสิ่งที่เราเห็นกันว่า ไม่น่าที่จะเจริญ ไม่น่าจะพัฒนา เราต้องรักษาแนวทางความคิดตามที่เรามีอยู่ แม้จะเป็นสิ่งที่ตกทอดมาแต่โบราณกาล จากปู่ตายายของเรา แต่เป็นระเบียบการ หรือเป็นวิธีการที่ดี จะไม่ล้ำสมัย
สี่ การให้	คุณธรรมข้อหนึ่งที่ยังมีอยู่อย่างบริบูรณ์ในจิตใจของคนไทยก็คือ การให้ ไม่ว่าจะให้สิ่งใดแก่ผู้ใด โดยสถานใดก็ตามเป็นสิ่งที่พึงประสงค์อย่างยิ่ง เพราะเป็นเครื่องประสานไมตรีอย่างสำคัญระหว่างบุคคลกับบุคคล และให้สังคมมีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นด้วยสามัคคีธรรม
ห้า เสรีภาพ	การมีเสรีภาพนั้นเป็นของที่ดีอย่างยิ่ง แต่เมื่อจะใช้จำเป็นต้องใช้ด้วยความระมัดระวังตามความรับผิดชอบ มิให้ล่วงละเมิดเสรีภาพของผู้อื่นที่เขามีอยู่เท่าเทียมกัน ทั้งมิให้กระทบกระเทือนถึงสวัสดิภาพและความเป็นปกติสุขของส่วนรวมด้วย
หก การทำความดี	การทำความดีนั้น โดยมากเป็นการเดินทวนกระแส ความพอใจ และความต้องการของมนุษย์ จึงทำได้ยากและเห็นผลช้า แต่ก็จำเป็นต้องทำ เพราะหาไม่ ความชั่วซึ่งทำได้ง่ายจะเข้ามาแทนที่ แล้วจะพอกพูนขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยไม่รู้ตัว
เจ็ด หน้าที่และความรับผิดชอบ	ชาติ บ้านเมือง คือ ชีวิต เลือดเนื้อ และสมบัติของเราทุกคน และการดำรงรักษาชาติประเทศนั้น มิใช่หน้าที่ของบุคคลผู้ใดหมู่ใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็นหน้าที่ของทุก ๆ ฝ่าย ทุก ๆ คน ที่จะต้องร่วมมือกระทำพร้อมกันไป โดยสอดคลองเกื้อกูลกัน
แปด การทำความคิดให้ถูก และแน่วแน่	บ้านเมืองของเรากำลังต้องการการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ทางที่เราจะช่วยกันได้ก็คือ การทำความคิดให้ถูกและแน่วแน่ ในอันที่จะยึดถือประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นที่หมาย ต้องเพลาการคิดถึงประโยชน์เฉพาะตัวและความขัดแย้งกันในเรื่องที่มีใช้สอยสาธารณะ
เก้า ความสุข ความเจริญ	ความสุข ความเจริญ อันแท้ที่จริงนั้น หมายถึง สุขความเจริญที่บุคคลแสวงหามาได้ด้วยความเป็นธรรม ทั้งในเจตนาและการกระทำ ไม่ใช่ได้มาด้วยความบังเอิญหรือด้วยการแก่งแย่งเบียดบังมาจากผู้อื่น





ภาพตราสัญลักษณ์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



รูปทรง ดอกบัว

ความมีคุณธรรม
ความเอื้ออาทร
ระหว่างเพื่อนมนุษย์
อันเป็นจริยวัตร
อันดีงามของคนไทย

รูปคนล้อม เป็นวงกลม

การสร้างพลัง
ความร่วมมือ
กับทุกภาคส่วน
ของสังคมเพื่อ
เสริมสร้างวัฒนธรรม
สิทธิมนุษยชน
ให้เป็นส่วนสำคัญ
ในกระบวนการ
พัฒนาประเทศ

รูปมือ

การร่วมมือกัน
ทุกภาคส่วน
ของสังคม ทั้งใน
ระดับประเทศ และ
ระหว่างประเทศ
ในการโอบอุ้ม
คุ้มครองศักดิ์ศรี
ความเป็นมนุษย์
สิทธิและเสรีภาพ
ด้วยหลักแห่งความ
เสมอภาค และ
ภราดรภาพ

สีน้ำเงิน

สีของความเชื่อมั่น
ของประชาชนและ
ทุกภาคส่วนของสังคม

ความมุ่งมั่น อดทน
ในการทำงานเพื่อ
ประชาชน

ความสามัคคี และการ
ประสานพลังอย่าง
หนักแน่นจาก
ทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรม
สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

๑

๒

๓

๔

คำนำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ซึ่งเป็นไปตามหลักการปารีส (Paris Principles) ใน ๕ ส่วนสำคัญ คือ (๑) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (protection function) และการทำงานกึ่งตุลาการ (quasi-judicial function) (๒) การให้คำปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน (advisory function) (๓) การเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (monitoring function) (๔) การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (promotional function) และ (๕) การทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และองค์กรอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ (relationship with stakeholders and other bodies)

ทั้งนี้ หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ กสม. มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ โดยมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑๒ ส่วนที่ ๖ มาตรา ๒๔๗ พร้อมกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ โดยหนึ่งในการกิจสำคัญของ กสม. คือ การจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยแบบสรุป ซึ่งประกอบด้วย ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน พร้อมกับกำหนดให้ กสม. จัดให้มีแผนการดำเนินการจัดทำรายงานดังกล่าว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยไม่ชักช้า และแล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็วภายหลังจากที่ได้รับทราบรายงานดังกล่าว และในกรณีใดที่มีอาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้แจ้งเหตุผลให้ กสม. ทราบโดยไม่ชักช้า

ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว คณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนได้ประมวลสถานการณ์จากที่ปรากฏในสื่อมวลชน ข้อมูลการดำเนินงานที่ได้รับจากหน่วยราชการต่าง ๆ การจัดเวทีเพื่อรับฟังความเห็นจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ต่าง ๆ ตลอดจนงานศึกษาวิจัยที่ กสม. ร่วมดำเนินการกับภาคส่วนต่าง ๆ พร้อมกับพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนและการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ภายใต้อกสม. โดยนำข้อมูลข้างต้นมาวิเคราะห์ความสอดคล้องกับสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีจำนวน ๗ ฉบับและสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองไว้ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ทั้งนี้ ในการพิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหานั้น ได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบ อาทิ หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวดหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนรายงาน แนวทาง หรือความเห็นในการปฏิรูปประเทศของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ โดยรายงานฉบับนี้นำเสนอทั้งความก้าวหน้าและถดถอยของสถานการณ์พร้อมกับปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง จำแนกเป็น ๕ ส่วน ๑๘ ประเด็น คือ (๑) สิทธิและ

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (๒) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ใน ๓ ประเด็น (๓) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมใน ๓ ประเด็น (๔) สิทธิของบุคคล ๖ กลุ่ม และ (๕) สิทธิมนุษยชนใน ๕ ประเด็นร่วม

กสม. หวังเป็นอย่างยิ่งว่า การเสนอรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ของประเทศไทยจะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างพลังความร่วมมือและเสริมความเข้มแข็งให้กับกลไก และกระบวนการติดตามตรวจสอบ การพิจารณาทบทวน และการแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในขณะที่จะช่วยสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับสังคมและปัจเจกบุคคลเกี่ยวกับสิทธิและการทำหน้าที่ ต่อกัน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้วัฒนธรรม สิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มกราคม ๒๕๖๑

สารบัญ

คำนำ	๗
สารบัญ	๙
ภาพคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๑๑
ภาพคณะผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๑๒
ผังแสดงการดำเนินการจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี ๒๕๖๐	๑๓
อักษรย่อและความหมาย	๑๔
บทสรุปเชิงบริหาร	๑๗
EXECUTIVE SUMMARY	๓๓
บทที่ ๑	
สิทธิและเสรีภาพที่พึงได้รับการคุ้มครองของไทย	๔๗
บทที่ ๒	
การประเมินสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๖๕
บทที่ ๓	
การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง	๗๕
๓.๑ การทรมานและการบังคับสูญหาย	๗๗
๓.๒ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม	๘๑
๓.๓ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ	๙๑
บทที่ ๔	
การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม	๙๙
๔.๑ สิทธิทางการศึกษา	๑๐๐
๔.๒ สิทธิในการทำงาน	๑๐๙
๔.๓ สิทธิด้านสุขภาพ	๑๑๕
บทที่ ๕	
การประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของบุคคล ๖ กลุ่ม	๑๒๗
๕.๑ กลุ่มเด็ก	๑๒๙
๕.๒ กลุ่มสตรี	๑๓๕
๕.๓ กลุ่มวิถีและอัตลักษณ์ทางเพศ	๑๔๐
๕.๔ กลุ่มผู้สูงอายุ	๑๔๖

สารบัญ

๕.๕ กลุ่มคนพิการ	๑๕๑
------------------	-----

๕.๖ กลุ่มชาติพันธุ์ ชนพื้นเมือง คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และประชากรข้ามชาติ	๑๕๕
--	-----

บทที่ ๖

การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ใน ๕ ประเด็นร่วม	๑๖๙
--	-----

๖.๑ สถานการณ์การค้ามนุษย์	๑๗๐
---------------------------	-----

๖.๒ สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	๑๘๐
---	-----

๖.๓ ธุรกิจและสิทธิมนุษยชน	๑๘๘
---------------------------	-----

๖.๔ สิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑๙๖
--	-----

๖.๕ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน	๒๐๗
---------------------------	-----

ภาคผนวก

• ประกาศแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๓	๒๑๒
--	-----

• คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๑๒/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน	๒๑๔
---	-----

• กระบวนการจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปี ๒๕๖๑	๒๑๖
---	-----

สารบัญตาราง

ตารางที่ ๑	๑๐๑
------------	-----

ตารางที่ ๒	๑๑๖
------------	-----

ตารางที่ ๓	๑๘๒
------------	-----

ตารางที่ ๔	๒๐๑
------------	-----

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ ๑	๑๘๑
--------------	-----

แผนภูมิที่ ๒	๑๘๑
--------------	-----

แผนภูมิที่ ๓	๑๘๔
--------------	-----

แผนภูมิที่ ๔	๑๘๖
--------------	-----

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ ๑	๑๓
-------------	----

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๓

(วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงปัจจุบัน)



นายวัส ติงสมิตร
ประธานกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางจัตราสุตา จันทรดียิ่ง
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางประกายรัตน์ ตันธีรวงศ์
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายสุรเชษฐ์ สถิตนิรามัย
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐)



นางอังคณา นีละไพจิตร
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางเตือนใจ ดีเทศน์
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายชาติชาย สุกฤกลม
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้บริหารสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางภิรมย์ ศรีประเสริฐ

เลขาธิการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางสาววารุณี เจนาคม

รองเลขาธิการฯ

(เกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐)



นายบุญเกื้อ สมนึก

รองเลขาธิการฯ



นางสาวรตญา กอบศิริกาญจน์

รองเลขาธิการฯ



นางหรรษา บุญรัตน์

ที่ปรึกษาสำนักงานฯ



นายโสพล จริงจิตร

ที่ปรึกษาสำนักงานฯ

(และได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
รองเลขาธิการฯ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๐)



นางสาวอัจฉรา ฉายากุล

ที่ปรึกษาสำนักงานฯ

แผนและผลการดำเนินงาน

การจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี ๒๕๖๐

แผนการดำเนินการ		ผลการดำเนินการ
มกราคม - เมษายน ๒๕๖๐	๑. การวางแผน และกำหนดกรอบประเด็น และนำเสนอต่อ กสม.	การพัฒนากรอบประเด็น และประชุมติดตามความคืบหน้าของคณะทำงาน MER คณะผู้บริหาร และกลุ่มประเด็นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้น ๑๓ ครั้ง (ระหว่างวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ - วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๑)
	๒. การออกแบบ คัดเลือกประเด็น	การทบทวนเนื้อหาและสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในปี ๒๕๕๙ ข้อมูลจากเวที กสม.พบประชาชน ๓ ภาค (จัดในปี ๒๕๕๙) การศึกษาข้อเท็จจริงที่สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้าง จัดลำดับความสำคัญ และตรวจสอบเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง สรุปการนำเสนอใน ๕ ส่วนหลัก ๑๘ ประเด็น (ปี ๒๕๖๐)
พฤษภาคม - ตุลาคม ๒๕๖๐	๓. การเก็บ/ ตรวจสอบข้อมูล	การพัฒนา/ใช้ระบบเก็บสะสมข้อมูลออนไลน์ <mer.nhrc.or.th> จากแหล่งเปิด และแหล่งปิด โดยจำแนกตามสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี จำนวน ๗ ฉบับ ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นมา
	๔. การประสานข้อมูล (เพิ่มเติม) ติดตาม และวิเคราะห์	- การประมวลสถานการณ์จากข้อมูลที่น่าสนใจโดยสื่อมวลชน การดำเนินงานของหน่วยราชการต่าง ๆ เวทีเพื่อรับฟังความเห็นจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค ๑ ครั้ง การประชุมเชิงประเด็น การศึกษาวิจัยที่ กสม. ร่วมดำเนินการกับภาคส่วนต่าง ๆ - การประสานข้อมูลภายในหน่วยงาน การพิจารณา/ติดตาม/ตรวจสอบกรณีร้องเรียน และการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ภายใต้ กสม. รวมถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ตามข้อเสนอของ กสม. - การประสานข้อมูลกับหน่วยงานรัฐและเอกชน ๑๙ แห่ง - การประสาน รับ และสังเคราะห์ข้อมูลจากการชี้แจง ข้อเสนอ และข้อคิดเห็นจากคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานภาครัฐ ๑๖ แห่ง รวมถึงความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง - การสังเคราะห์ เชื่อมโยง และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับกับสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และหลักการสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
กันยายน ๒๕๖๐ - มกราคม ๒๕๖๑	๕. การพัฒนา จัดทำรายงาน ตรวจสอบเนื้อหา และนำเสนอประเด็นสรุป	- การนำเสนอ ร่างรายงานฯ ต่อ กสม. เพื่อขอความเห็น ปรับปรุง และพัฒนา (ระหว่างวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ - วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑) - การนำเสนอ และรับรองรายงานฯ ในที่ประชุม กสม.บริหาร ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ (๙ มกราคม ๒๕๖๑)
	๖. การจัดพิมพ์ และนำเสนอต่อ ครม. สนช. และสาธารณชน	- การจัดทำบทสรุปและแปล การออกแบบการนำเสนอและจัดพิมพ์ (ระหว่างวันที่ ๑๐ มกราคม - วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๑) - การนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเผยแพร่สู่สาธารณะ (ก่อนวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑)

อักษรย่อและความหมาย

(เรียงตามตัวอักษรนำจากภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

กสม.	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
คสช.	คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
CAT	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (International Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CEDAW	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)
CERD	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
CPED	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)
CRC	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก (International Convention on the Rights of the Children)
CRPD	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
HRDD	กระบวนการสอบสวนการกระทำที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence)
ICCPR	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)
ICESCR	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
ICRMW	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of Migrants and Members of their Families)
ILO	องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization)
MER	คณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Working Group on Monitor, Evaluation and Report) ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
NAP	แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human Rights)
OP	พิธีสารเลือกรับ (Optional Protocol)
OP-CEDAW	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Optional Protocol to the CEDAW)

OP-CRPD	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Optional Protocol to the CRPD)
OP-AC	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ (Optional Protocol to the CRC on the Involvement of Children in Armed Conflict)
OP-SC	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการขายเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกเกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the CRC on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography)
OP3	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องกระบวนการติดต่อร้องเรียน (Optional Protocol to the CRC on a Communications Procedure)
UNDRIIP	ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)
UNGPs	หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบ “คุ้มครอง-เคารพ-เยียวยา” (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework)
UPR	กระบวนการสากลเพื่อการทบทวนรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (Universal Periodic Review)





บทสรุป เชิงบริหาร

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เริ่มต้นจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี ๒๕๖๐ โดยทบทวนเนื้อหาและสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี ๒๕๕๙ พร้อมทั้งตรวจสอบสถานการณ์ปัญหาเชิงโครงสร้าง ควบคู่กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น และพิจารณากำหนดเนื้อหาสำหรับการติดตามและประเมินสถานการณ์ในปี ๒๕๖๐ เป็น ๕ ส่วนหลัก ประกอบด้วย ๑๘ ประเด็นย่อย

กสม. ประสานงาน และใช้ข้อมูล ๒ ส่วนสำคัญในการจัดทำรายงาน ประกอบด้วย ข้อมูลภายใน ได้แก่ เหตุการณ์ สถานการณ์ ข้อเท็จจริงตามกรณีร้องเรียน และการรับฟังความเห็นในการประชุม การสัมมนา หรือการประชุมกลุ่มเฉพาะ และข้อมูลภายนอก ได้แก่ สถิติข้อมูลจากหน่วยงาน และองค์วิชาชีพที่เกี่ยวข้องด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน จำนวน ๑๙ แห่ง การประชุมรับฟังข้อมูล สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในภูมิภาค การประชุม/สัมมนาเพื่อรับฟังสถานการณ์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตลอดจนการจัดเวที กสม. พบประชาชนในภูมิภาค การติดตามสถานการณ์ของกลุ่มประเด็น การติดตามผลการดำเนินงานตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการพัฒนา การปฏิรูปสังคม และการเมืองของประเทศ

ในส่วนของการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประเมิน กสม. ใช้มาตรฐานที่กำหนดในเชิงตัวชี้วัด (indicator) และหลักเกณฑ์ (benchmark) ตามสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะตามกลไกกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ รวมถึงหลักการสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ ภายในประเทศเป็นสำคัญ โดยนำเสนอผลการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย แบบสรุป ประกอบด้วย ๓ ส่วนหลัก คือ ภาพรวมการประเมินสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะซึ่ง มีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ ๑ การประเมินสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้รับรองคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้ในหมวดทั่วไป และกำหนดรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ โดยวางหลักให้สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น และการนั้นไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมถึงไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพกระทำการนั้นได้โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จากได้มีการทบทวนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา พบว่า มีสิทธิบางอย่างที่เขียนไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพแต่มีได้นำมา

ปฏิบัติจริง จึงกำหนดสิทธิเสรีภาพบางประการไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สิทธินั้นเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการและก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมถึงฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นจึงเขียนหมวดหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมเพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเพื่อให้สิทธิของประชาชนอื่นที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง หมวดหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องหลักการสำคัญและจำเป็น ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนโดยเหมาะสมกับสถานะทางการเงินและการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีหมวดปฏิรูปประเทศ เพื่อขจัดความขัดแย้งและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยกำหนดให้ต้องจัดทำกฎหมายว่าด้วยแผน และขั้นตอนการปฏิรูปภายใน ๑๒๐ วัน และให้เริ่มดำเนินการตามแผนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้



อนึ่ง มีการเปรียบเทียบความแตกต่างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พบว่า แม้สิทธิจะเกิดขึ้นมาก่อนรัฐและรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ ค้ำครองและดำเนินการให้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นจริง แต่ทว่า ด้วยเหตุของความพยายามในการบริหารจัดการให้เกิดสิทธิต่าง ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงบัญญัติในลักษณะสิทธิที่รัฐทำให้เกิดขึ้นเป็นสำคัญมากกว่า โดยแม้ว่าจะบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการในระดับย่อย และคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวดหน้าที่ของรัฐได้ แต่เพื่อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นจริง และมีความยั่งยืน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกระบวนการส่งเสริม และรับประกันให้ประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง

ส่วนที่ ๒ การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

มี ๓ ประเด็นหลัก คือ

การทรมานและการบังคับสูญหาย

สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำทรมานและบังคับสูญหายเป็นสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กติกา ICCPR และอนุสัญญา CAT โดยในปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐ รัฐบาลได้ผลักดันให้มีการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและกระทำให้อุบัติสูญหาย พ.ศ. โดยหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ที่ประชุมได้มีมติให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลอีกครั้ง เนื่องจากเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางประการ โดยองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและต่างประเทศล้วนแสดงความกังวล และขอให้รัฐบาลเร่งรัดการพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๙ กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทรมานจำนวน ๑๐๒ คำร้อง โดยส่วนใหญ่เป็นคำร้องที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในปี ๒๕๖๐ มีจำนวน ๒๗ คำร้อง โดยส่วนมากเป็นการกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงเป็นผู้กระทำทรมานขณะจับกุมหรือควบคุมตัว แต่ทว่า ในปี ๒๕๖๐ กสม. ยังไม่พบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับให้สูญหาย จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นสถานการณ์สำคัญที่มีความก้าวหน้า แต่ขณะเดียวกันการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติให้คณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ กลับไปทบทวนอีกครั้งกลับทำให้การแก้ไขปัญหาคำร้องทรมานและการบังคับสูญหายในเชิงโครงสร้างต้องสะดุดลง กระบวนการตรากฎหมายฉบับนี้มีความล่าช้าเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงเสนอให้รัฐเร่งดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CAT ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี โดยการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ การกำหนดให้การกระทำทรมานและการบังคับสูญหายเป็นความผิดทางอาญา การศึกษาความเป็นไปได้ในการให้สัตยาบันอนุสัญญา CPED และการจัดตั้งกลไกการร้องเรียนและให้มีการสอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทรมานและการบังคับสูญหาย



ซึ่งจะประกัน หรือดูแลให้เกิดการแจ้งข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของการกระทำทรมานและการบังคับสูญหาย รวมถึงการอบรมความรู้ความเข้าใจเพิ่มเติมให้กับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง เพื่อให้เกิดความเคารพอย่างเต็มที่ต่อสิทธิมนุษยชน

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

กติกา ICCPR และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ และรัฐได้พยายามดำเนินการทั้งการแก้ไข ปรับปรุง หรือตรากฎหมายและนโยบาย ตลอดจนการส่งเสริมการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน และคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องหา จำเลยและผู้ต้องขัง ในปี ๒๕๖๐ รัฐได้ดำเนินการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ได้จัดทำแผนปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรม ๑๐ ด้าน การตราพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นไปตามหลักสากล การปล่อยตัวชั่วคราวโดยจัดทำโครงการพัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงและกำกับดูแล



ในชั้นปล่อยชั่วคราว และโครงการปล่อยชั่วคราวด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (Electronic Monitoring : EM) เพื่อให้ผู้ต้องหา หรือจำเลยมีโอกาสได้รับการปล่อยชั่วคราวมากขึ้น การนำ EM มาใช้กับผู้กระทำความผิดในระบบงานคุมประพฤติ

อย่างไรก็ตาม ยังพบสถานการณ์

น่าห่วงใย ได้แก่ การเสียชีวิตของบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐ กระบวนการยุติธรรมในสภาวะการใช้กฎหมายพิเศษในกรณีของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามประกาศ คสช. ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๓๘/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๕๐/๒๕๕๗ ซึ่งส่งผลให้พลเรือนต้องอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลทหาร ต่อมาได้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๕๕/๒๕๕๙ ให้พลเรือนที่กระทำความผิดดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม ผลจากคำสั่งดังกล่าวแม้จะทำให้การกระทำความผิดหลังจากวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่การกระทำความผิดก่อนวันดังกล่าว พลเรือนยังคงถูกดำเนินคดีในศาลทหาร ซึ่งคณะกรรมการประจำกติกา ICCPR ได้มีข้อสังเกตว่าควรใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อรับพิจารณาคำร้องให้ถ่ายโอนคดีจากศาลทหารสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ โดยให้ถ่ายโอนคดีที่ยังพิจารณาไม่เสร็จไปยังศาลพลเรือน และเปิดโอกาสให้จำเลยที่เป็นพลเรือนในคดีที่ศาลทหารตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์คำตัดสินต่อศาลพลเรือนได้

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

ภาพรวมในปี ๒๕๖๐ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญถูกควบคุมโดยการใช้กฎหมายกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการเอาผิดการกระทำที่เป็นการนำเข้าสู่ข้อมูลอันเป็นเท็จ เข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ และการเอาผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งต่อมารัฐบาลได้แก้ไขและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวโดยปรับปรุงและประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยไม่รวมความผิดฐานหมิ่นประมาทเข้าไว้ พร้อมทั้งสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ในส่วนของเสรีภาพทางวิชาการ^๑ มีการใช้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ ห้ามการชุมนุมตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับผู้ที่ใช้เสรีภาพในลักษณะดังกล่าว ในขณะที่มีข้อโต้แย้งในหลายเหตุการณ์ซึ่งยืนยันว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพมิได้เกินขอบเขตทางกฎหมาย และรัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ส่วนเสรีภาพสื่อมวลชน ซึ่งได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญ ก็ถูกจำกัดโดยคำสั่งของ คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. หลายฉบับ รวมถึงการพิจารณาประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่งเสริมจริยธรรม



๑ ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการมีความเห็น (right to hold opinions) และสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) ซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิด ซึ่งรัฐสามารถจำกัดได้ด้วยเหตุผลตามข้อบทที่ ๑๙ (๓) ของกติกา ICCPR โดยมีเงื่อนไขตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ.

และมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. และในส่วนของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ พบว่า ผู้บังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังขาดความชัดเจนในการพิจารณาระหว่างการชุมนุมที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเมือง และการใช้ดุลพินิจที่เป็นการจำกัดสิทธิมากกว่าการส่งเสริมและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรอง และคุ้มครองไว้

ส่วนที่ ๓ การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

สิทธิทางการศึกษา

รัฐบาลได้มีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ประกันสิทธิทางการศึกษา และดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเพื่อบรรลุสิทธิทางการศึกษาโดยลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๑๓ ของกติกา ICESCR อาทิ การจัดการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ การแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา การให้ความสำคัญกับการสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษา (ร้อยละ ๑๘.๒ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด) การประกันการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี การจัดการศึกษาระดับขั้นอุดมศึกษาบนพื้นฐานความสนใจและความสามารถโดยไม่มีค่าใช้จ่ายผ่านโครงการ Thai MOOC การสนับสนุนเงินเพิ่มให้กับโรงเรียนขนาดเล็กทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาและนักเรียนยากจน การนำเทคโนโลยีทางไกลมาพัฒนาคุณภาพในทางการศึกษา การให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับภาครัฐ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น



อย่างไรก็ตาม ยังพบปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา (accessibility) โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนชายขอบซึ่งไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับได้อย่างครบถ้วน และมีคุณภาพสอดคล้องกับวิถีชีวิต ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลเร่งดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะการลดความเหลื่อมล้ำและการจัดการประเมินผลสำเร็จและเผยแพร่ความก้าวหน้าของนโยบาย กฎหมาย มาตรการและกลไกต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้ว ให้สาธารณชนได้รับทราบเพื่อสร้างความตระหนักในการมีอยู่และการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา

สิทธิด้านสุขภาพ

รัฐบาลได้จัดทำนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการประกันสิทธิในสุขภาพ ตลอดจนมีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุผลตามมาตรฐานสูงสุดที่เป็นไปได้ (the highest attainable standard of health) ในการจัดบริการด้านสาธารณสุขอย่างเพียงพอกับความต้องการของประชาชน และข้อ ๑๒ ของกติกา ICESCR อาทิ การประกันสิทธิในการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขของรัฐให้กับประชากรภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และในกรณีฉุกเฉินและ

กรณีอุบัติเหตุภายใน ๗๒ ชั่วโมงแรกที่ไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายกับผู้ป่วย การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข การนำเทคโนโลยีสารสนเทศด้านสุขภาพมาพัฒนาปรับปรุงระบบการบริการ การประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุม การส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาความก้าวหน้าสิทธิด้านสุขภาพยังมีปัญหาและอุปสรรคในเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับ ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงได้ โดยเฉพาะกับกลุ่มคนชายขอบซึ่งยังเข้าไม่ถึงบริการ และรัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการ อย่างต่อเนื่องในการเข้าถึงสิทธิด้านอนามัยเจริญพันธุ์ ผ่านระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของกลุ่มวัยรุ่นที่ตั้งครรภ์ การสาธารณสุขในสถานกักขังและเรือนจำ การให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด และ การใช้สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชซึ่งจะเกิดผลกระทบต่อปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาล เร่งดำเนินการปฏิรูปด้านสาธารณสุขในเรื่องระบบหลักประกันสุขภาพ ระบบการแพทย์ปฐมภูมิ การสนับสนุนกำลังบุคลากร ด้านสาธารณสุข เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐ

สิทธิในการทำงาน

กติกา ICESCR ได้ประกันสิทธิในการทำงาน ไว้ในข้อ ๖-๘ ได้แก่ (๑) สิทธิในการทำงาน (๒) สิทธิในการ ได้รับเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรม และ (๓) สิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน ในขณะที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีบทบัญญัติด้านสิทธิในการทำงาน ไว้ในมาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒

ในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในการทำงานในหลายส่วน อาทิ การประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุ และการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นในบางท้องที่ การดำเนินมาตรการ การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานการปฏิบัติงานฉบับที่ ๑ และ ๒ ของคณะกรรมการประจำกติกา ICESCR และข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR รอบที่ ๒ โดยเฉพาะเรื่องการขยาย ความคุ้มครองหลักประกันสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้การคุ้มครอง สิทธิในการทำงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาทิ การเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่สอดคล้อง กับค่าครองชีพและการเพิ่มค่าจ้างไม่เท่ากัน ทั้งประเทศ รวมทั้งไม่ได้เป็นอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำแรกเข้าที่เพียงพอต่อการ เลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัวอีก ๒ คน ตามหลักการขององค์การ ILO ตลอดจน การที่รัฐยังไม่มีความก้าวหน้าในการเข้าเป็น ภาคิอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ เท่าที่ควร รวมไปถึงเรื่องความไม่ครอบคลุม ของกลุ่มลูกจ้างในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำของกลุ่มลูกจ้างบางกลุ่ม บางประเภท และการขาดการตรวจสอบข้อบังคับเกี่ยวกับ การทำงาน ซึ่งเป็นกรณีตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐



ส่วนที่ ๔ การประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของบุคคล ๖ กลุ่ม

นำเสนอประเด็นสิทธิของบุคคล ๖ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มเด็ก

ประเทศไทยมีประชากรเด็ก (อายุ ๐ - ๑๗ ปี) จำนวน ๑๓,๓๓๐,๙๒๗ คน โดยคณะกรรมการประจําอนุสัญญา CRC มีข้อห่วงกังวลต่อสถานการณ์เด็กในประเทศไทยในเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ ภาวะทุพโภชนาการ การไม่มีกฎหมายกํากับการโฆษณาผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ การปกป้องคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การคุ้มครองเด็กจากความรุนแรง การคุ้มครองเด็กเคลื่อนย้ายและเด็กที่เป็นบุตรของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน การป้องกันการเกิดอุบัติเหตุและการบาดเจ็บในเด็ก และการพัฒนาระบบการเก็บข้อมูลที่ครอบคลุมและสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ประเมินความก้าวหน้าของงานสิทธิเด็ก เป็นต้น ในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลพยายามดำเนินการต่าง ๆ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเด็ก ผ่านการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๐

อย่างไรก็ดี ยังพบสถานการณ์ที่รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหา อาทิ การลดอัตราการเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บของเด็กจากการจมน้ำและอุบัติเหตุทางท้องถนน การเฝ้าระวังปัญหาสื่อลามกเด็ก และการคุ้มครองเด็กที่เป็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น



กลุ่มสตรี

รัฐมีความก้าวหน้าในการปฏิรูปกฎหมายตามอนุสัญญา CEDAW โดยบรรจุหลักการความเสมอภาคระหว่างเพศไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และความก้าวหน้าด้านการศึกษาของสตรีโดยสัดส่วนของสตรีที่ได้รับการศึกษาสูงมากเมื่อเทียบกับสตรีที่ไม่ได้รับการศึกษา ในขณะที่มีความพยายามลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศ แต่ก็มีข้อท้าทายที่ส่งผลต่อความเสมอภาคระหว่างเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรุนแรงต่อสตรีที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะสถานการณ์ด้านความรุนแรงในครอบครัว สถานการณ์สิทธิสตรีเป็นปัญหาที่มีรากเหง้าจากเจตคติแบบเก่าที่มีต่อสตรี อันเป็นพื้นฐานไปสู่การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ยังพบว่ามาตรการเชิงบริหารที่รัฐนำมาใช้กับองค์กรท้องถิ่นเพื่อป้องกันการคุกคามทางเพศในที่ทำงานซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติทางเพศรูปแบบหนึ่งเป็นเพียงแนวปฏิบัติหรือแนวทางอย่างกว้าง ๆ ในทางปฏิบัติจึงยากที่มาตรการดังกล่าวจะสามารถคุ้มครองผู้ที่ถูกละเมิดหรือถูกคุกคามได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังพบว่า ยังคงมีข้อมูลทางสถิติของเด็กหญิงที่แต่งงานก่อนวัยอันควรซึ่งบางส่วนต้องเผชิญกับสถานการณ์การหย่าร้างหรือแยกกันอยู่ ซึ่งการแต่งงานก่อนวัยอันควรของเด็กถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและจะส่งผลกระทบต่อชีวิตของเด็กหญิงในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการตัดโอกาสทางการศึกษาของเด็กหญิง

ดังนั้น รัฐจึงควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการใด ๆ เพื่อจัดแนวความคิดแบบเก่าเกี่ยวกับบทบาทของบุรุษและสตรีในทุก ๆ ระดับ และทุก ๆ รูปแบบของการศึกษาโดยอาจบรรจุหลักสูตร/บทเรียนที่เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันระหว่างเพศไว้ในทุกระดับการศึกษา อีกทั้งรัฐควรพิจารณาให้มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดหรือการคุกคามทางเพศในการทำงาน มีสภาพในลักษณะบังคับ มีบทลงโทษที่ชัดเจน และขอให้รัฐให้ความสำคัญกับการกำหนดอายุขั้นต่ำที่จะจดทะเบียนสมรสทั้งหญิงและชายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล คือ อายุขั้นต่ำที่สุดของการแต่งงานควรอยู่ที่ ๑๘ ปี

กลุ่มวิถีและอัตลักษณ์ทางเพศ

สังคมไทยมีพัฒนาการการยอมรับอัตลักษณ์ ความหลากหลาย และการแสดงออกทางเพศเพิ่มมากยิ่งขึ้น แต่ยังคงพบปัญหา อุปสรรค ที่เป็นข้อท้าทายใน ๔ ด้านสำคัญที่เป็นผลมาจากโครงสร้าง ทัศนคติ และความเข้าใจต่าง ๆ กล่าวคือการตีตราและการคุกคามทางเพศและการกระทำความรุนแรงต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในสถานการณ์ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตซ้ำของสื่อที่แสดงทัศนคติต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในลักษณะเหมารวมและผิดปกติกจากคนทั่วไป การมีกฎหมายหรือนโยบายที่กีดกันลักษณะการแสดงวิถีและอัตลักษณ์ทางเพศ (อาทิ การแต่งกายของนักศึกษาข้ามเพศ) การเลือกปฏิบัติในเชิงระบบ และการกีดกันมิให้บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเข้าใช้บริการ หรือสถานที่ในบางแห่ง



ปี ๒๕๖๐ มีสถานการณ์ที่เป็นข้อท้าทายต่อความเข้าใจเกี่ยวกับเพศสภาพ โดยยังพบลักษณะของการตีความหรือช่องว่างให้เกิดการตีความซึ่งส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติในพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยบัญญัติให้มีการเลือกปฏิบัติได้ด้วยเหตุผลตามหลักการทางศาสนาหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัย ซึ่งขัดกับความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการประจำกติกา CEDAW นอกจากนี้ ยังพบว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้สิทธิเฉพาะกับสามีภริยาที่ขอบด้วยกฎหมายเท่านั้นในการมีบุตรโดยให้หญิงอื่นตั้งครรรภ์แทน ทั้งที่เป็นสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว ซึ่งการใช้ชีวิตคู่ร่วมกันฉันท์สามีภริยา โดยประสงค์จะจดทะเบียนสมรสกันหรือไม่ ย่อมเป็นการกำหนดร่วมกันของสามีภริยา รวมถึงการกีดกันสิทธิในการสร้างครอบครัวของคู่รักเพศเดียวกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป

กลุ่มผู้สูงอายุ

รัฐมีความก้าวหน้าในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุโดยมีนโยบาย แผนงานระดับชาติ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ อาทิ มีการกำหนดมิให้เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุไว้ในรัฐธรรมนูญ มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ภาพรวมสถานการณ์ผู้สูงอายุยังพบว่า ผู้สูงอายุยังประสบปัญหาด้านความมั่นคงทางรายได้ โดยหนึ่งในสามของผู้สูงอายุมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน นอกจากนี้ สถานการณ์ความรุนแรงและการละเมิดสิทธิต่อผู้สูงอายุ พบว่า ลำดับ (๑) คือ ถูกกระทำความรุนแรงทางจิตใจ (๒) การทอดทิ้งละเลย ไม่ดูแล หรือให้การดูแลไม่เหมาะสม รวมทั้งปัญหาที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ตัวคนเดียว ไม่มีผู้ดูแล (๓) การกระทำความรุนแรงโดยการเอาประโยชน์ด้านทรัพย์สินของผู้สูงอายุ (๔) ผู้สูงอายุที่ถูกกระทำความรุนแรงทางด้านร่างกาย และ (๕) การล่วงละเมิดทางเพศหรือคุกคามทางเพศ ดังนั้น รัฐจึงควรมีกกลไกการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยังมีสติสัมปชัญญะ มีความสามารถในการตัดสินใจด้วยตนเอง เช่น ระบบพิทักษ์สิทธิ (Guardianship) รวมทั้งควรระมัดระวังนโยบาย แผนงาน ตลอดจนการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุจะไม่เป็นเหตุแห่งการเหยียดวัย

กลุ่มคนพิการ

การส่งเสริมคุ้มครองพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในประเทศไทยปี ๒๕๖๐ รัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) เพื่อสนับสนุนเสริมพลังคนพิการ ขจัดการเลือกปฏิบัติเพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง เสริมสร้างความเข้าใจและเจตคติเชิงสร้างสรรค์ต่อคนพิการ รวมถึงขับเคลื่อนการสร้างสภาพแวดล้อมและบริการสาธารณะที่ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ตลอดจนส่งเสริมการบูรณาการเครือข่ายและการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รัฐได้มีการดำเนินการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กล่าวคือ (๑) ด้านการศึกษาของคนพิการ รัฐได้สนับสนุนการจัดการศึกษาในรูปแบบการเรียนรวม โดยมีโรงเรียนต้นแบบการเรียนรวม ซึ่งพัฒนาให้เป็นหน่วยบริหารเพื่อช่วยเหลือนักเรียนพิการ การฝึกทักษะและพัฒนาศักยภาพคนพิการในระดับอาชีวศึกษา รวมถึงสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาจัดตั้งศูนย์บริการนักศึกษาพิการ หรือจัดให้มีหน่วยงานบริการนักศึกษาพิการในสถาบัน (๒) ด้านการจ้างงานคนพิการ รัฐได้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมพัฒนาทักษะ และอำนวยความสะดวกในการจ้างงานสำหรับคนพิการ โดยมีการขึ้นทะเบียนคนพิการที่ประสงค์จะทำงานกับนายจ้าง และประสานสถานประกอบการเพื่อรับจ้างตำแหน่งงานว่าง ตลอดจนจัดส่งคนพิการเข้ารับการสัมภาษณ์ และ (๓) ด้านบริการสาธารณสุขของคนพิการ โดยเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ คสช. มีมติแก้ไขคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๕๘/๒๕๕๙ เรื่องการรับบริการสาธารณสุขของคนพิการตามกฎหมาย



ว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม จากเดิมให้คนพิการที่เข้าระบบการจ้างงานต้องใช้สิทธิประกันสังคม แก้ไขเพื่อให้สามารถเลือกได้ว่าจะใช้ระบบประกันสังคมหรือระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนพิการมากที่สุด

กลุ่มชาติพันธุ์ ชนพื้นเมือง คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และประชากรข้ามชาติ

สังคมไทยมีความเป็นพหุลักษณะ มีกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่า ๕๖ กลุ่ม โดยบางกลุ่มอยู่ในประเทศไทยมานานหลายชั่วอายุคน ในขณะที่รัฐบาลได้พยายามส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มดังกล่าวโดยการตราและพัฒนากฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกันเพื่อแก้ไขปัญหาการไร้รัฐ ไร้สัญชาติใน ๔ ส่วนหลัก คือ (๑) การแก้ไขการไร้สัญชาติที่เกิดจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ โดยกำหนดพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ เพื่อแก้ไขปัญหาบุคคลไร้สัญชาติ อันเนื่องมาจากการยกเลิกหลักเกณฑ์การให้สัญชาติโดยหลักดินแดน (๒) การให้สัญชาติกับบุคคลที่สืบสันดานจากบุพการีที่มีเชื้อสายไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย หรือเสียสัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเขตแดน อาทิ กลุ่มคนพลัดถิ่นเชื้อสายไทย หรือคนไทยพลัดถิ่น (๓) การลดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติสัญชาติไทยเฉพาะราย และ (๔) การแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียน นักศึกษา และบุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทยที่เป็นบุตรของชนกลุ่มน้อย และกลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย รวมถึงเด็กและบุคคลที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันการศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาแล้ว ให้ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป โดยการตราพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) ที่กำหนดหลักเกณฑ์เรื่อง การจดทะเบียนการเกิดของเด็กทุกคนที่เกิดในราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนประวัติของบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างชัดเจน นอกจากนี้ รัฐยังดำเนินการขับเคลื่อน นโยบาย แนวทางต่าง ๆ ให้ก้าวหน้าบรรลุผลเป็นรูปธรรม อาทิ โครงการกำหนดสถานะให้แก่บุคคลไร้สัญชาติ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกระบบการศึกษาให้ได้รับสัญชาติไทยอย่างถูกต้อง การมีหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ผ่อนปรนให้บุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติที่ได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วสามารถเดินทางออกนอกพื้นที่เขตอำเภอที่ควบคุมได้ แต่ให้อยู่ภายในเขตจังหวัดนั้น เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการติดตามและตรวจสอบกรณีร้องเรียน และการติดตามความคืบหน้าในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (UNDRIP) กสม. ยังพบข้อจำกัดในกฎหมายและนโยบายของรัฐในบางส่วนเกี่ยวกับการพิจารณาสัญชาติและสิทธิในความเป็นพลเมืองของรัฐไทย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาสิทธิของบุคคลในกลุ่มนี้ได้แก่ (๑) การเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติจากการขาดเอกสารพิสูจน์ตน



การขาดความชัดเจนหรือปัญหาข้อขัดขัดการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร และขอมีบัตรประจำตัวประชาชน (๒) การเป็นบุคคลไร้รากเหง้าทั้งเหตุจากการกำพร้าบุพการี หรือการถูกทอดทิ้ง (๓) การถูกจำหน่ายหรือการระงับความเคลื่อนไหวรายการบุคคลทางทะเบียนราษฎร (๔) การขาดความชัดเจนของกฎหมาย นโยบาย หรือการปฏิบัติเกี่ยวกับการขอแปลงสัญชาติ (เป็นไทย) สำหรับบุคคลไร้สัญชาติในบางกรณี (อาทิ บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์) และ (๕) การขาดนิยามความชัดเจนของคำว่าชนพื้นเมือง (indigenous peoples) ซึ่งหมายถึงกลุ่มคนชุมชนที่มีอยู่ ใช้ชีวิต และผูกพันกับถิ่นฐาน วิถีปฏิบัติ และวัฒนธรรมของบรรพบุรุษอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังพบข้อเท็จจริงว่า มีกลุ่มผู้เฒ่าไร้สัญชาติ (อายุ ๖๐ ปี ขึ้นไป) ทั้งสิ้น ๘๐,๑๑๘ คน ในขณะที่มีเด็กและเยาวชนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อยู่ในสถาบันการศึกษา และไม่มีเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคล (เด็กรหัส G) จำนวน ๙๐,๙๖๖ คน และเด็กและเยาวชนที่เติบโตในประเทศไทย (เกิดนอกประเทศไทย) ซึ่งยังประสบปัญหาการพัฒนาศถานะบุคคลตามกฎหมายไทย

ในส่วนของการประชุมสาธารณะ ชำนาญพิเศษอย่างยิ่งกลุ่มแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม รัฐบาลมีนโยบาย/มาตรการเพื่อส่งเสริมสิทธิและแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลายประการ เช่น การออกพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ การจัดทำโครงการความร่วมมือทางวิชาการเพื่อแก้ไขปัญหารูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเล รวมถึงการจัดการด้านนโยบายทั้งการพิสูจน์สัญชาติ หรือการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ซึ่งทำให้สถิติแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีสัญญา ICRMW อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับให้การรับรองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น (แรงงานข้ามชาติ) ในขณะที่ประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ ยังพบข้อท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามในหลายส่วน ได้แก่ กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีความยากลำบากในการเข้าถึง และมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และปัญหาสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย การเข้าถึงและใช้สิทธิจากระบบประกันสังคมและหลักประกันสุขภาพ รวมถึง การไม่สามารถจัดตั้งและเข้าร่วมเป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้ อีกทั้งความล่าช้าของการดำเนินการจัดตั้ง “กลไกการคัดกรอง การจัดการการย้ายถิ่น ผู้หลบหนีเข้าเมือง และผู้ลี้ภัย” ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐

ส่วนที่ ๕ การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนใน ๕ ประเด็นร่วม

มี ๕ ประเด็นร่วม คือ

สถานการณ์การค้ามนุษย์

สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนและตราสารระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีหลายฉบับรับรองสิทธิการมีชีวิตอยู่ ห้ามบุคคลมิให้ถูกกระทำทรมาน ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส ถูกจับกุมตามอำเภอใจ บังคับใช้แรงงาน และ



คุ้มครองบุคคลจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทางเพศ เป็นต้น การค้ามนุษย์จึงขัดกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยให้การรับรอง การค้ามนุษย์มีหลายรูปแบบ ทั้งการค้าประเวณีหรือขายบริการทางเพศ การบังคับใช้แรงงาน การบังคับเป็นขอทาน และการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ เป็นต้น ในปี ๒๕๖๐ เกิดเหตุการณ์การค้ามนุษย์ในหลายกรณีและบางกรณีมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาจัดระดับว่าประเทศไทยยังอยู่ในระดับ Tier 2 Watch List (ประเทศในกลุ่มที่ต้องจับตามอง) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑) และได้ออกกฎหมายและประกาศหลายฉบับที่ส่งผลให้เกิดการคุ้มครองและป้องกันการค้ามนุษย์ เช่น พระราชบัญญัติปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ และบางคดีศาลมีคำพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในหลายประการ ทั้งในระดับภายในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ

เมื่อเกิดเหตุการณ์การค้ามนุษย์ พบว่า บางกรณีมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องจำนวนมากและบางกรณีเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกลับไม่ได้รับสิทธิตามกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมขัดกับสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงควรดำเนินการตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างจริงจัง มีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับอย่างต่อเนื่อง นำหลักเกณฑ์ที่มีการประกาศใช้แล้วมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติ และกรณีที่เป็นพยานในคดีค้ามนุษย์ควรมีมาตรการดูแลที่เหมาะสม

สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ปี ๒๕๖๐ มีสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๙ โดยเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบจำนวน ๕๕๑ ครั้ง มีผู้เสียชีวิต ๒๓๕ ราย ผู้ได้รับบาดเจ็บ ๓๕๖ ราย ในขณะที่ปี ๒๕๕๙ มีเหตุการณ์เกิดขึ้น ๘๐๗ ครั้ง มีผู้เสียชีวิต ๓๐๗ ราย และผู้ได้รับบาดเจ็บ ๖๒๘ ราย โดยรัฐพยายามลดความรุนแรงในพื้นที่ซึ่งมีผลต่อสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชนผ่านกระบวนการพูดคุยสันติสุขและการสร้างความเข้าใจในพื้นที่ นอกจากนี้รัฐได้ให้ความช่วยเหลือเยียวยาในด้านทรัพย์สินและการฟื้นฟูจิตใจแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ อย่างไรก็ตาม ยังคงปรากฏสถานการณ์ที่น่าห่วงกังวลในประเด็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยที่ กสม. ยังคงได้รับเรื่องร้องเรียนที่กล่าวอ้างว่ามีการกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระหว่างการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย ในคดีความมั่นคงไปซักถาม ทั้งนี้ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประเด็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมเป็นประเด็นที่มีจำนวนเรื่องร้องเรียนเข้ามายัง กสม. มากที่สุด นอกจากนี้ ยังมีข้อห่วงกังวลต่อผลกระทบในสิทธิในชีวิตและร่างกายของเด็กและสตรี การมีส่วนร่วมของสตรีในกระบวนการสันติภาพ รวมถึงภาวะทุพโภชนาการของเด็กในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่พบว่า จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา ยังคงมีจำนวนเด็กแรกเกิดถึงอายุ ๑๒ ปี ไม่ผ่านเกณฑ์ในการได้รับวัคซีนป้องกันโรคระบาดตามตารางสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค สูงเป็นสามอันดับแรกของประเทศไทย และอัตราของเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี ที่มีภาวะผอมแห้งหรือภาวะทุพโภชนาการเฉียบพลันในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ

ธุรกิจและสิทธิมนุษยชน

การดำเนินธุรกิจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนหลายประการ ทำให้ในปี ๒๕๕๔ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติได้ให้การรับรองเอกสารหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจภายใต้กรอบ “คู่มือ-แนวทาง-เบียร์ยา” (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework : UNGPs) เป็นบรรทัดฐานการดำเนินธุรกิจที่เคารพสิทธิมนุษยชน และผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ นำหลักการ UNGPs ไปใช้ให้เกิดผลภายในประเทศ นอกจากนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติด้านแรงงานอันเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินธุรกิจปรากฏตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๒

ในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลมีความมุ่งมั่นและความก้าวหน้าในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะทางด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการดำเนินการของภาคธุรกิจอย่างต่อเนื่อง อาทิ การปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ การแสดงเจตจำนงทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีในการขับเคลื่อนหลักการ UNGPs รวมถึงการมีบัญชาให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจขับเคลื่อนให้รัฐวิสาหกิจนำหลักการ UNGPs ไปปรับใช้ การพัฒนาแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP) เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามหลักการ UNGPs อย่างจริงจัง และการมีมติคณะรัฐมนตรี (วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐) ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอแนะของ กสม. จากการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการลงทุนหรือโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐบาลหรือธุรกิจไทยในประเทศเมียนมาร์ และกัมพูชา



ทั้งนี้ แม้ว่า รัฐบาลและธุรกิจโดยส่วนใหญ่จะตื่นตัวเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่ยังพบว่า มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำกระบวนการสอบทานการกระทำที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence : HRDD) ไปใช้กำกับดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) และตามภาพรวมของการประกอบธุรกิจ ในขณะที่การเยียวยาโดยส่วนใหญ่ ยังเป็นผลมาจากการดำเนินการในกระบวนการทางศาล (judicial process) มากกว่ากระบวนการนอกศาล (non-judicial process) โดยมีลักษณะเป็นค่าชดเชยค่าทดแทน หรือค่าเสียหายต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลา และทรัพยากรต่าง ๆ ในการต่อสู้ ดำเนิน และบังคับคดี และยังมีข้อกังวลเรื่องการดูแลผลกระทบต่าง ๆ ในระยะยาว ตลอดจนการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน

กสม. เสนอว่า รัฐควรกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบต่าง ๆ จากการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสิทธิชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของสังคมโดยรวม พร้อมทั้งจัดทำมาตรการกำกับดูแลการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนหรือโครงการพัฒนาสัญชาติไทยให้เคารพต่อหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน พร้อมกับกำหนดกลไกในการติดตามบังคับใช้ การกำหนดหรือสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานรัฐและเอกชนนำกระบวนการ HRDD ไปใช้กำกับดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ในภาพรวม และในห่วงโซ่อุปทาน โดยครอบคลุมถึงโครงการหรือการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงโครงการของเอกชนไทยที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไทย ทั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหรือในประเทศเพื่อนบ้าน

สิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐพยายามดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประเทศ แต่ในหลายกรณียังไม่เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งการให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น และการขาดการวางแผนหรือเตรียมความพร้อมในการเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาให้แก่บุคคล/ชุมชนที่ได้รับผลกระทบ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและชุมชน และการสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมีสถานการณ์สำคัญได้แก่ (๑) การบริหารจัดการพลังงาน โดยการสร้างโรงงานไฟฟ้าถ่านหินในหลายจังหวัดเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงาน อาทิ สงขลา (อำเภอเทพา) ทำให้เกิดการคัดค้านต่อต้านจากชุมชนในพื้นที่ซึ่งมีความกังวลถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและยังมิได้มีส่วนร่วม (๒) การบริหารจัดการเหมืองแร่ คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดยุติการทำเหมืองทั่วประเทศหลังจากวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ และปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่ง ณ ปัจจุบัน รัฐบาลกำลังทบทวนกฎหมายดังกล่าว (๓) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดินและป่าไม้ สืบเนื่องจากการใช้คำสั่ง คสช. ที่ ๖๔/๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ เห็นว่าการดำเนินนโยบายพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ ยังมีค่านึงหรือใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนและชุมชน นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายพัฒนายังขาดความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายอื่น ๆ รวมถึงแนวทางการพัฒนาซึ่งเป็นวาระของชาติ และ (๔) การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างน้อย ๒ ประการ คือ คำสั่ง คสช. ที่ ๓/๒๕๕๙ และ ๔/๒๕๕๙ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาและกระบวนการดำเนินการอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี เมื่อมีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับในพื้นที่จัดทำโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับความเสี่ยงจากผลกระทบต่าง ๆ



นอกจากนั้น ยังพบสถานการณ์ที่เป็นข้อท้าทายในส่วนของการใช้กฎหมายหรืออำนาจตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในการตราหรือบังคับใช้กฎหมาย หรือนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในบางพื้นที่โดยการยกเว้นกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย หรือผ่อนปรนมาตรฐานในการดำเนินการบางด้าน ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงอันอาจเกิดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

สถานการณ์ ณ ปัจจุบัน นักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญต่อการส่งเสริมและต่อสู้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และในประเทศไทยก็มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ออกมาแสดงออกในฐานะนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐ เมื่อพิจารณาสถานการณ์เกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน พบว่า กรณีที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเผชิญกับปัญหาอุปสรรคในการต่อสู้ ปกป้อง เรียกร้องเพื่อสิทธิและเสรีภาพของตนเองและบุคคลอื่น เป็นสถานการณ์ที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการได้รับผลกระทบจากการใช้กลไกทางกฎหมายในการฟ้องดำเนินคดีกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งอาจถือได้ว่าหลักการตามกติกา ICCPR และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Declaration on Human Rights Defenders) ซึ่งเป็นที่ยอมรับในสากลยังไม่ได้รับการยอมรับหรือปฏิบัติตามนัก ขณะเดียวกัน สิ่งที่เป็นข้อห่วงกังวลที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้นคือ การฟ้องร้องในข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความหวาดกลัวต่อการแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะในพื้นที่สื่อออนไลน์ อนึ่ง การให้ความสำคัญต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เป็นประเด็นที่ไม่ปรากฏในกลไกทางกฎหมายหรือการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน

กสม. ขอเสนอให้รัฐบาลดำเนินการ (๑) การศึกษาความเหมาะสมในการมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน เพื่อเป็นกลไกทางกฎหมายในการปกป้องและคุ้มครองบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่แสดงออกในฐานะนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (๒) การรับฟังและติดตามสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อรับทราบถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา (๓) การสร้างความตระหนักกับหน่วยงานภาครัฐด้านกระบวนการยุติธรรมเพื่อทำความเข้าใจต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงบริบทหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อนำไปสู่การพิจารณาความเหมาะสมในการใช้บังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง



EXECUTIVE SUMMARY

The National Human Rights Commission of Thailand (NHRCT) began to prepare a report on human rights situation assessment in Thailand in 2017 by reviewing human rights situation in Thailand in 2016 while checking structural problems together with incidents that occurred in 2017. The report is divided into five main sections and comprises of 18 issues.

The NHRCT coordinated and used two important parts of information to prepare this report that were internal information consisting of incidents, factual situations according to cases of complaint and hearings of views from seminars or meetings with specific groups together with statistics and information provided from 19 agencies and professional organisations involved in human rights promotion and protection, both public and private ones, meetings to listen to information about human rights situations in the regions, meetings and seminars to listen to information about situations and policy recommendations, including the NHRCT Meets the People in the Regional Forum, monitoring of situation of each issue group, monitoring results of actions according to laws, policies, work plans and activities that were related to the government and related government agencies, especially in the areas of development, social reform and national politics.

For assessment, analysis and synthesis, the NHRCT used standard indicators and benchmarks importantly according to the main human rights treaties and recommendations of the UN Charter-based mechanisms, and human rights principles provided in the Constitution of the Kingdom of Thailand, laws and policies in the country. Results of the assessment of human rights situation in Thailand are presented in summary consisting of three main parts, as: the overview and assessment of human rights situations; problems and obstacles; and recommendations. Their details are as follows:

Part 1 Assessment of Rights and Liberties according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)

The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), which has been put into effect since the 6th April 2017, recognizes and protects basic human rights of individual persons in Chapter I General Provisions, and in Chapter III, recognizes rights and liberties of the Thai people in addition to the rights and liberties as guaranteed specifically by the provisions in the Constitution, a person shall enjoy the rights and liberties to perform any act which is not prohibited or restricted by the Constitution or other laws, and shall be protected by the Constitution, insofar as the exercise of such rights or liberties does not affect or endanger the security of the State or public order or good morals, and does not violate the rights or liberties of other persons. Reviewing the previous Constitutions, it was found that some rights prescribed the Chapter about rights and liberties were not really put into practices, certain rights and liberties are therefore provided in the Chapter V Duties of the State, so that these rights are put into practices by providing them to be the duty of the State, the people and the community shall have the right to follow up and urge the State to perform such act, as well as to take legal proceedings against a relevant State agency to have it provide the people or community such benefit in accordance with the rules and procedures provided by law. Additions were then made to the Chapter Duties of the State to guarantee that the State must act according to the provisions of the Constitution, so that rights of the people to benefit from the State are really in effect. The Chapter on Duties of the State is an important principle and it is necessary for the State to completely put them in practice appropriately, depending on monetary and financial status of the country. Moreover, there is Chapter XVI on National Reform to eliminate conflicts and reduce disparity in society by providing that the enactment of the law under paragraph one and the promulgation thereof shall be executed within one hundred and twenty days from the date of promulgation of this Constitution, and the implementation of each area of reform shall commence within one year from the date of promulgation of this Constitution.

Comparing the Constitutions of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) and B.E. 2550 (2007) with the present one, it was found that although rights had existed before emergence of the State and the State had the duty to respect, protect and fulfil with putting these rights into practices, as efforts were made by the current administration to create various rights, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) therefore has provisions to make rights created by the State more important. Even if the 2017 Constitution has provisions to distribute power and administration to micro level and requires the Council of Ministers to declare its policies to the Parliament in line with the Duty of the State, policies of the State and National Strategies, eligible voters, totaling no less than 10,000 in number, could propose new laws according to the Chapter on Rights and Liberties of the Thai people or the Chapter on Duty of the State. However, to make promotion and protection of human rights a reality and sustainable, it is necessary to have processes to promote and guarantee that the people as the rights holders could really participate in these processes.

Part 2 Assessment of situations concerning civil and political rights

There were three main issues:

Torture and Enforced Disappearance

The right not to be subjected to torture and enforced disappearance is right and liberty to life and body that is recognized by the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and Convention Against Torture (CAT). During 2016-2017, the government advocated drafting of a Prevention and Suppression of Torture and Forced Disappearance Act, B.E. When the Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance Act was considered by the Ordinary Affairs Committee of the National Legislative Assembly in February 2017, the Committee had a resolution to return this Act to the government for reconsideration as it saw that some amendments should be made. Human rights organisations both in Thailand and abroad all expressed their concern and requested the government to speed up its consideration of the Act.

During 2007-2016, the NHRCT received a total of 102 complaints related to torture. Most of these complaints came from the southern border provinces. In 2017, there were 27 complaints, most of which claimed that security officers were the ones that committed torture while arresting or detaining the people. However, in 2017, the NHRCT did not receive any complaint related to enforced disappearance. Therefore it could be said that the Council of Ministers' submission of the Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance Act to the Ordinary Affairs Committee of the National Legislative Assembly for consideration was an important progressive situation. However, decision by the Ordinary Affairs Committee of the National Legislative Assembly to return the Act to the Council of Ministers to review it disrupted the attempt to solve the structural problems of torture and enforced disappearance; the process for enactment of this legislation was delayed even further. Therefore it was proposed that the State speeds up its actions to make Thai laws consistent with CAT of which Thailand is a state party by enacting the Prevention and Suppression of Torture and Forced Disappearance Act, making torture and forced disappearance a criminal offence, conducting a feasibility study to ratify the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CPED), establishing a mechanism to receive and investigate complaints about torture and enforced disappearance to guarantee or take care that information about torture and enforced disappearance, and training to provide additional knowledge and understanding to law enforcement officers and security officers, so that human rights are fully respected.

Rights in the Justice Process

ICCPR and the Constitution of the Kingdom of Thailand recognize the right in justice process and the State has tried to amend, improve or enact laws and policies, and promote actions taken by state officials to enable every individual person to equally access right in justice process and take into consideration rights of the accused, defendants and detainees. In 2017, the State took actions to reform the justice process. The National Reform

Committee on justice process came up with a plan for reforming in 10 areas of justice process. The Correction Act, B.E. 2560 (2017) was enacted to make relevant actions consistent with the universal principles. Concerning temporary release, a project to develop systems for risk assessment and supervision during the temporary release, and another project on temporary release with an electronic monitoring equipment (EM), are also helping accused or defendants to have more opportunities to be released. EM was also used with wrongdoers in the probation system

However, certain worrisome situations were still found that the government should realize and pay attention to, including death of persons while being detained by state agencies, justice process in the condition that special legislation is being enforced in the case of the National Council for Peace and Order (NCPO)'s Announcements no. 37/2557, 38/2557 and 50/2557 which result in civilians being subjected to jurisdiction of the military court. Later the NCPO issued Order no. 55/2559 putting civilians who committed such offence to be subjected to the Court of Justice from 12th September 2016 onward. As a result, although this order returned wrongdoings committed after 12th September 2016 to be under jurisdiction of the Court of Justice, for wrongdoings before that date, civilians were still tried in military court. The ICCPR Committee noted that a necessary measure should be used to consider the petition requesting a transfer of cases from the military court for offences committed before 12th September 2016 of which trial was still not completed to civilian court and give an opportunity to civilian defendants in cases that the military court had already given a verdict to appeal.

Freedom of expression, press freedom and freedom for peaceful and unarmed assembly

As a whole, in 2017, rights and liberties according to the Constitution were controlled by using laws to strictly supervise, check and control. The Computer Crimes Act B.E. 2550 (2007) in particular was used to condemn actions that were considered to be getting false information into the computer system and condemn alleged acts of defamation. Later the government made some amendments and created correct understandings about such actions by improving and proclaiming the Computer Crimes Act (2nd Issue), B.E. 2560 (2017) that did not include an offence of defamation while creating correct understanding about how to enforce this legislation. Concerning freedom of academic expression², NCPO Order no. 3/2558 was used to forbid gatherings of five persons or more and strictly enforced against persons who used this freedom. There were arguments in many incidents, insisting that this right and freedom were not used beyond the limits of law and the Constitution also protected the freedom of academic expression. The press freedom, which was also recognized by the Constitution, on the other hand, was restricted by many NCPO orders and orders of the Head of NCPO, including consideration to enact Protection of Rights and Liberties, Promotion of Ethics and Professional Standards for the Mass Media, B.E. Concerning freedom of peaceful and unarmed assembly, it was found that enforcement of the Public Assembly Act, B.E. 2558 (2015) was unclear how to separate political and non-political assembly, and discretion was used by law enforcers to restrict rather than promote and protect rights as provided by the Constitution.

² According to international human rights instruments, freedom of academic expression is considered to be a part of the right to hold opinions and right to freedom of expression, which include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds. These rights may be subject to certain restrictions by the State because of reasons as stated in Article 19 (3) of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) with conditions according to international human rights instrument.

Part 3 Assessment of Economic, Social and Cultural Rights situations

There are three main issues:

Right to education

The government had a variety of policies and measures to guarantee the right to education. They also continuously took actions to guarantee the right to education consistent with Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). These actions included preparation of the National Education Plan, B.E. 2560-2579 (2017-2036), appointment of an independent Committee for Education Reform, giving priority (18 percent of total government budget) to education in national budget allocation, guaranteeing access to 15-year basic education, providing free higher (tertiary) education based on interests and abilities through the Thai MOOC Project, providing extra cash to small schools both at primary and secondary level and scholarships to poor students, using remote sensing technology to develop education quality, allowing the private sector and civil society sector to participate in providing education together with the State, and enactment of the Loan Fund for Education Act, B.E. 2560 (2017), for example. However, structural problems and obstacles concerning accessibility for the right to education, especially among marginalized children and youth who had no access to education, particularly compulsory education and education that had the quality consistent with their way of life. Therefore, the government was recommended to speed up education reform in the way that is consistent with the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), particularly to reduce inequality, and to conduct assessment of its successes and disseminate information about the progress from the government's implementation of policies, laws, measures and mechanisms to the public, so that they recognize existence and access to the right to education.

Right to good health

The government came up with various policies and measures to guarantee the right to good health, and put continuous efforts to achieve the highest attainable standard of health in its provisions of public health care that was adequately responded to the needs of the people and Article 12 of the ICESCR, such as guaranteeing right to access to public health care to the population under the universal health security scheme and free of costs medication in case of emergency and accident in the first 72 hours, appointment of a reform committee on public health care, using health-related information technology to improve and develop health service system, and enactment of the Control and Promotion of Food Market for Infants and Small Children and Related Products, B.E. 2560 (2017), for example.

However, development and progress in the area of right to health still faced structural problems and obstacles in term of access inequality, especially among marginalized people who had no access to health service. The government also still had to take actions continuously to provide reproductive right through the national health insurance system for pregnant teenagers, public health care in detention centers and prisons, making

communities centers for prevention and fighting narcotic drug problem and use of chemicals to prevent and eradicate pests which affected human health. Therefore the government was recommended to speed up public health care reform in term of health insurance system, primary medicine system, and health care manpower management to reduce inequality among the people in term of their access to right to public health care service.

Right to work

ICESCR, of which Thailand is a state party and has many obligations that must be observed, guarantees right to work in Article 6, 7 and 8, including (1) right to work, (2) right to the enjoyment of just and favourable conditions of work, and (3) right to form and join trade union, while the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) has provisions about labour in Section 30, Section 40 and Section 42.

In 2017, the government took several actions to promote and protect the right to work, such as proclamation of the Labour Protection Act (6th Issue), B.E. 2560 (2017) which added provisions about retirement and payment of compensation in case of retirement, lifting minimum wage rate in some areas and implementing administrative measures to continuously deal with informal labour. These actions were in line with the brief notes on action report no.1 and no.2 of the ICESCR Committee and recommendations from UPR process, Round 2, especially about expansion of protection by the social insurance scheme, for example. However, it was still found that some problems and obstacles may prevent protection of Thai labour's right to work from being as effective as it should, such as demand for minimum wage rate that was inconsistent with the cost of living and the minimum wage rate was not equally raised all over the country. The minimum wage, even after being raised, was still not enough to cover costs of living for a worker oneself and other two family members which is a principle adopted by the International Labour Organisation (ILO). Thai state also still did not make any progress in term of being a state party to ILO Conventions no.87 and no.98 as much as it should. Some groups and types of employees were not covered by the minimum wage requirements. Absence of check on rules related to work according to provisions in the Labour Protection Act (6th Issue) B.E. 2560 (2017).

Part 4 Assessment of human rights situation of 6 groups of people

Human rights situations of 6 specific groups of people are as follows:

Children

Thailand has 13,730,927 children aged 0 - 17 years old. Committee of the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) has concerns on human rights situations of children in Thailand in some major areas, that are malnutrition, lack of law to regulate advertisements of breast milk substitute products, protection of children from sexual exploitation, protection of children from violence, protection of relocated children and children of relocated labour, prevention of accidents and injuries among children, and development

of data collection system that covers all areas and could be used to assess and analyse progress in the works on child rights, for example. In 2017, the government tried to take actions to promote and protect children's rights through amendments of several laws, such as Labour Protection Act (5th Issue), B.E. 2560 (2017), National Children and Juvenile Development Act (2nd Issue), B.E. 2560 (2017), and Promotion of Food Market for Infants and Small Children and Related Products Act, B.E. 2560 (2017). However, it was found that the State still need to pay attention to monitor and solve some problems, such as to reduce death and injuries of children from drowning and road accident, to monitor and suppress child pornography, and to protect children who are followers of foreign migrant labour.

Women

The State had made progress in legal reform according to the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) by including the principle of gender equality in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) while trying to reduce gender inequality. However, there were still many challenges that affect gender equality, such as opportunity to complete education, economic opportunity and participation, and political power. Violence against women, including domestic violence increased. Women's rights situations have foundation on traditional attitude towards women which lead to discrimination based on sex. The State and local governments still do not recognize importance of empowerment and aggregation of ethnic and indigenous women into network.

Moreover, it was found that there was gender-based violence connected to power relation. Men in commanding position use their superior power to commit violence against women under their command in various forms from sexual abuse or harassment to physical attack and having activities that include body contacts which create opportunities for sexual harassment. Such sex-based violence makes abused women shameful, putting them in fearful situations. They may be threatened and intimidated, resulting in they dare not quickly complain to the police or other concerned persons on the day that offence take place. In addition, it was also found that women who asked for maternity leave according to official regulations were investigated whether their maternity leave was correct or not according to legal regulations; their child was born from legal marriage or not. If it was found to be incorrect, they would be considered to commit disciplinary wrongdoing or wrongdoing in term of officials' ethics, and would be punished as an example for other officials not to do it. This made the women feel that they were disrespectful, cynical, and their reputation was damaged as if they did something wrong even if they openly lived with a husband.

Persons of different gender orientation and gender identity

Thai society has developed to increasingly recognize diverse gender identities and expressions. However, there were still challenges in four important areas caused by structure, attitude and various understanding, that were stigmatizing, sexual harassment, violence against gender diverse persons in general situations, especially reproduction of media that stereotyped gender diverse persons as abnormal, erratic from other people in general, laws or policies that obstructed expression or recognition of their gender orientation and

gender identity (such as the case of uniform worn by transgender students), structural discrimination, and blocking gender diverse persons from using certain services or places.

In 2017 there were situations that importantly challenged understanding about gender as interpretation, or gap that allowed interpretation, was still found to affect, in one way or another, discrimination as defined in the Gender Equality Act, B.E. 2558 (2015) which allowed discrimination based on religious principle or for national security or for protection of welfare and security. This interpretation was against general opinion of CEDAW Committee. In addition, it was found that Protection of Children Born with Reproduction Technology Act, B.E. 2558 (2015) gave right only to legally-married husband and wife to have a child born from another woman who agreed to get pregnant on their behalf even if it was right to form a family. Whether to live their life together as husband and wife, and to legally register their marriage, or not is commonly decided by the loving couple. The law then discriminated against homosexual couple, depriving them right to form a family. Legislations related to this discrimination must be improved, amended and developed in the future.

Old persons

The State made progress in its actions concerning old persons with various policies, national plans and measures being developed in response to ageing society. However, the Global Age Watch Index, which assesses success from implementing policies for old people in countries all around the world from income security, health, capacity and enabling environment put Thailand in mid table, ranking no. 34 from 96 countries being studied. It was also found that many old persons still faced the problem of poverty, having income lower than the Poverty Line, that was 2,647 Thai Baht per month per person. They still needed to depend on incomes from other people and needed to earn incomes for living. Many old persons still had restrictions to receive subsistence allowance for old persons, especially stateless old persons and old persons living in remote areas who did not have information about their eligible rights. Moreover, some old persons were found to face violence in various forms, such as being discarded to live in isolation, being discriminated, lack of infrastructure for old persons specifically, financial exploitation and lack of system for special care in long term, for example.

Persons with disability

Much progress had been made by the State to promote, protect and develop life quality of persons with disability. Thailand made accession to become a state party to the Optional Protocol of the Convention on the Rights of Persons with Disability to guarantee persons with disability's rights and liberties that may be violated as recognized by the UN Convention on the Rights of Persons with Disability (CRPD), and guaranteed access to effective remedy process. In addition, the government tried to reduce inequality in access to health benefits for persons with disability by issuing Head of the NCPO's Order no. 58/2559 about public health service for persons with disability according to the National Health Insurance law and social security law. Policies and guidelines for life quality development of persons with disability, including right to access to rights, benefits and assistance from the State, were fixed and implemented, such as a project to create 10,000 jobs and occupations for persons with disability. A policy in 2017 created cooperation

to organize education for persons with special needs and promote persons with disability's access to education at all levels in all systems. Universal design was advocated, so that everyone in society could benefit together. However, restrictions were still found in policy advocacy and guidelines to promote life quality of persons with disability in all areas, especially in rural or remote areas. Pro-active actions should be taken to make the society aware of and understand rights of persons with disability more.

Ethnic people, indigenous peoples, stateless people and transnational people

Thai society has multiple identities with more than 56 ethnic groups, some of which have been living in Thailand for many generations. Thai governments have tried to promote life quality of these groups of population by enacting and developing laws and policies that are consistent with each other to solve the problem of statelessness in 4 main parts that are (1) resolving statelessness problem caused by the Revolutionary Proclamation no. 337 by using Article 23 of the Nationality Act, B.E. 2509 (1966) amended (4th Issue) in B.E. 2551 (2008) to solve the stateless people's problem caused by abolition of the rule for nationalization based on border demarcation, (2) giving Thai nationality to persons who are descendants of persons who had Thai nationality but did not have Thai nationality or lost Thai nationality as a result of law caused by changes in the country's boundaries (state succession), such as Thai people in exile, (3) eliminating bottle-neck problems for consideration to grant Thai nationality case by case, and (4) solving the problem of nationality and personal status of pupils, students and stateless people in Thailand who are children of minority people and ethnic people born in the Kingdom of Thailand, including children and persons studying in education institutes or having already completed their education to receive Thai nationality in general by issuing the Citizen Registration Act, B.E. 2534 (1991) amended (2nd Issue) to provide rules for birth registration of all children born in the Kingdom of Thailand and the Citizen Registration Act (2nd Issue), B.E. 2551 (2008) clearly setting rules for making personal records of persons living in Thailand. Moreover, the State took actions to create concrete results from various policies and guidelines, such as a project to give stateless persons, particularly children and youth both in and outside of the education system, Thai nationality correctly, the case of the Interior Ministry issuing an official letter allowing already registered stateless persons to be able to travel out of their district of residence but still be in the territory of that province.

Monitoring and checking complaints and monitoring progress in the promotion and protection of human rights according to major human rights instrument, including the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), the NHRCT found a number of restrictions in some laws and state policies related to Thai state's consideration of nationality and right to citizenship that caused problem concerning right of this group of people that were : (1) being stateless persons because the persons did not have documents to prove their status, lack of clarity or hindrance against adding names in the citizen registration and request for personal identity card, (2) being rootless persons because of being orphaned or abandoned, (3) personal records in the citizen registration being removed or suspended, (4) lack of clarity in laws, policies or practices related to naturalization (to become Thai citizen) for certain cases of stateless persons (such as in case of persons who make contributions for the country), and (5) lack of clear definition of the term 'indigenous peoples' which

implies people who continuously live their lives in, and are bonded to, their homeland, ways of practice and cultures of their ancestors. Moreover, a fact had been established that there was a total of 80,118 stateless old persons aging from 60 years old upwards over and 90,966 stateless children and youth who had no document to prove their personal status in education institutes (G Code children) and children and youth who were born outside of Thailand but grew up in Thailand who faced the problem related to personal status in Thai laws.

As for transnational population, particularly migrant workers and their followers, the government had several policies and measures to promote rights and solve problems related to migrant workers, such as proclamation of a Royal Decree on Bringing Aliens to Work With Employers in the Country, B.E. 2559 (2016), coming up with an academic cooperation project to solve the problem of unacceptable forms of work in fishing industry and marine fishing related industry, including policy management, both prove of nationality or registration of alien labour, resulting in number of alien labour who illegally entered the country going down. While Thailand has not yet become a state party to the International Convention on the Rights of Migrant Workers and Their Family Members (ICRMW), several major human rights treaties recognize rights of migrant workers (transnational workers). When Thailand still needs to depend on transnational labour, especially from neighbouring countries, there were challenges that affect rights of migrant workers and their followers in many areas that were the process to prove nationality of transnational labour was difficult to access and involved much expenses, and unsafe working conditions, access to and use of rights from the social security system and health insurance system, including inability to establish trade union and to become a member of trade union committee. Delays also occurred in the establishment of a “mechanism to screen and manage migration, fugitives and refugees” according to a Resolution of the Council of Ministers on 10th January 2017.

Part 5 Assessment of human rights situations in 5 issues

There are 5 common issues as follows:

Human Trafficking

Several major international human rights treaties and instruments that Thailand is a state party recognizing right to life, forbidding torture and forced labour, and protecting persons from economic and sexual exploitation. Human trafficking is therefore against human rights that Thailand recognizes. Human trafficking is in several forms, including prostitution or sex trade, forced labour, being forced to be beggar, and organ transfer, for example. In 2017, there were many cases of human trafficking and some cases involved many state officials that the US Department of State put Thailand in Tier 2 Watch List. Thailand, however, had the 3rd National Human Rights Plan, B.E. 2557-2561 (2014-2018) and several legislations and proclamation were issued to prevent human trafficking and provide protection, such as the Human Trafficking Suppression Act (3rd Issue), B.E. 2560 (2017) and Royal Decree on Administration of Works by Aliens, B.E. 2560 (2017). In countries, some cases, the court delivered verdict to punish state officials and related agencies took actions to prevent and tackle the problem of human trafficking both domestically and in cooperation with other countries.

When human trafficking occurred, it was found that many state officials involved and in some cases, when victims entered the justice process, were not entitled to their rights as they should receive in the process which was against the major international human rights treaties that Thailand was a state party. State agencies involved therefore should take actions seriously according to the National Human Rights Plan, continuously organizing training workshops to provide related knowledge and information to officials at all levels, implementing rules that had already been proclaimed in practice and having appropriate measures to take care of witnesses in human trafficking court cases.

Unrest in the southern border provinces

Statistics shows that unrest in the southern border provinces decreased in 2017 compared with 2016. There were 551 incidents causing 235 death and 356 persons being injured while in 2016, there were 807 incidents causing 307 death and 628 persons being injured. The state's attempts to reduce violence in the area affected right and liberty to life and body of local people. It tried to solve the unrest problem through peaceful dialogue. In addition, for those affected by the unrest, the state provided assistance and remedies in terms of property and mental recovery. However, there were still worrisome situation concerning right in the justice process. The NHRCT still received petitions claiming that there had been human rights violation while suspects were detained and interrogated. Rights in the justice process was the issue the NHRCT received most petitions from the southern border provinces. Moreover, there were concerns about impacts on right to life and body of children and women, participation of women in the peace process and malnutrition of children in the southern border provinces as many children in Narathawat, Pattani and Yala Provinces from newborn babies to the age of 12 years old still did not receive complete set of immune inducing vaccines, putting the provinces in the top three in Thailand. Rate of children under 5 years old being in skinny condition or having malnutrition was higher than the average rate of the country.

Business and human rights

Business conducts affected human rights in many ways, resulting in international bodies coming up with criteria for business conducts that respect human rights. In 2011, the UN Human Rights Council recognized the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework (UNGPs) and advocated member countries to implement the UNGPs in practices in their countries. In addition, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) has provisions on labour related to business conduct in Section 30 and Section 42.

In 2017, the government made commitments and progress to prevent and solve human rights problems caused by business conducts, such as amendment of the Royal Act on Fishing (2nd Issue), B.E. 2560 (2017) and Royal Act on Administration of Works by Aliens, B.E. 2560 (2017), the Prime Minister's expression of political intent to implement the UNGPs and command the State Enterprise Policy and Regulating Committee to order state enterprises to implement the UNGPs, development of a National

Action Plan on Business and Human Rights, so that the UNGPs are seriously implemented. The Council of Ministers also passed two resolutions on 16th May 2016 and 2nd May 2017 following recommendations from the NHRCT as results of the NHRCT's investigation on human rights violations caused by investment or the government's large-scale development projects or Thai business in Myanmar and Cambodia.

Even if the government and majority of business were more aware of human rights, it was still found that there was not much concrete actions, especially in term of using human rights due diligence (HRDD) to regulate various activities as a whole and in supply chain, while most remedies were still results of non-judicial process in forms of compensation, replacement costs and damage costs that needed times and resources to fight for in court. There were also concerns about how to deal with various impacts and sustainable management.

The NHRCT proposed that the State should come up with concrete measures to prevent or tackle various impacts caused by business conducts, especially impacts on community rights, natural resources, the environment and health of society as a whole, while preparing measures to regulate investment in other countries by investors of Thai nationality to ensure that basic human rights principle is respected. There should also be mechanism to create incentives for government and private agencies to use HRDD Process to regulate various activities as a whole and in supply chain, and also to monitor this implementation. This mechanism should cover the government and state enterprises' large-scale projects or investments and projects by Thai private sector that receive supports from Thai government both in Thailand and neighbouring countries.

Community rights and natural resources base and the environment

The State has tried to carry out various projects to develop the country. However, in many cases, these efforts did not follow the principle of people's participation from providing information, hearing of people's views and lack of planning or preparation to remedy or solve problems faced by the affected people and communities, resulting in conflicts between the state and local people and communities, creating inequality in society. Major situations included (1) energy management by construction of coal-fired power plants in several provinces, such as Songkhla (Thepha District), to create energy security, resulting in objection and resistance from communities in the area who were concerned about possible impacts and were not given opportunities to really participate in the projects; (2) mining management, the Council of Ministers passed a resolution to terminate mining all over the country after 31st December 2016 and amended the Mineral Act, B.E. 2510 (1967). At present, the government is in the process to review this legislation; and (3) management of natural resources, land and forests, referring to the use of NCPO's Orders no. 64/2557 and 66/2557, it was seen that the state's implementation of various development policies still did not consider or use utmost efforts to promote and protect human rights of the people and communities. Moreover, implementation of development policies lacked consistency or even in conflict with other policies, including directions of development that are the National Agenda; and (4) development of special economic zones affected rights of the people in at least two areas. The NCPO's Orders no. 3/2559 and 4/2559 also affect the people's right to participation

and right to live in good environment since the town planning law and building control law that had content and process to protect the people's right to participation and right to live in good environment. When enforcement of these two laws were exempted in areas where special economic zone projects were to be implemented, local people there faced risks from various impacts.

In addition, situations were found to present challenges from use of Section 44 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2557 (2014) to enact or enforce laws or policies related to economic development in some areas by exempting certain enforcement of law or be lenient for some standards of actions, resulting in risks that may have human rights impacts.

Human rights defenders

At present, human rights defenders are very important in the promotion and fights for human rights protection. In Thailand, there are individual persons or groups of persons who present themselves as human rights defenders in the area of natural resources and environment or right in the justice process, all of which are related to use of state power. When situation concerning human rights defenders was considered, it was found that cases of human rights defenders facing problems and obstacles in their fights to protect and demand rights and liberties of themselves and other people still continued to occur continuously whether they were impacts from legal mechanisms being used to sue human rights defenders in court or uses of power by state officials which were suspected to be done illegally. It could be considered that the universally adopted principle of the ICCPR and the Universal Declaration on Human Rights Defenders were still not much accepted or put into practices in Thailand. At the same time, it was concerned that taking human rights defenders to court on a charge of libel by advertisement had become a trend which may make them fearful to come out and express their views through various channels, especially online media. It is also noted that importance of human rights defenders was an issue that did not appear clearly in legal mechanisms or state policies.

The NHRCT recommends the government to take following actions: (1) conduct a study on appropriateness for having legislation to prevent Strategic Litigation Against Public Participation (SLAPP) as a legal mechanism to protect individual persons or groups of people who act as human rights defenders; (2) listen to and monitor situations faced by human rights defenders in order to know their problems and find ways to solve the problems; and (3) raise awareness of state agencies about the justice process in order that they understand human rights defenders and context of various duties related to human rights defenders in order to consider appropriateness for enforcement of law and do related duties.





บทที่ ๑

สิทธิและเสรีภาพ
ที่พึงได้รับการคุ้มครองของไทย

บทที่ ๑ สิทธิและเสรีภาพ ที่พึงได้รับการคุ้มครองของไทย

ก. ระบบการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ของประเทศไทย

ประเทศไทยมีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบนิติรัฐ ยึดกรอบการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสำคัญ^๓ และถือแนวปฏิบัติของการมีอำนาจทางกฎหมายเหนือดินแดนในการปกครองของตนเอง โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และต่อมาได้ประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ณ วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ เป็นการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^๔ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในหมวดทั่วไป และรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในหมวด ๓ โดยวางหลักให้สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น และการนั้นไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมถึงไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพกระทำการนั้นได้โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

^๓ แนวความคิดเรื่องนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม (Rule of law) มาจากแนวคิดที่ว่า การปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยปวงชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปวงชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะมีความเสมอภาค (equality) และเสรีภาพ (liberty) มากกว่า เพราะหากมีการปกครองโดยหลักนิติธรรมอยู่จริง ทุกคนก็จะมีเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย และมีเสรีภาพ คือ ปราศจากความหวาดกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยผู้ปกครอง แนวความคิดนี้จึงเป็นที่มาของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) โดยประเทศที่เป็นนิติรัฐมีลักษณะสำคัญ คือ (๑) กฎหมายในประเทศนั้น ๆ เป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการบัญญัติหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ในกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่รัฐยอมมีความผิดทางกฎหมาย หากกระทำการใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ (๒) ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยแบ่งอำนาจเป็น ๓ ส่วน คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีขอบเขตในการใช้อำนาจของรัฐ (เจ้าหน้าที่รัฐ) ที่ลดหลั่นไปตามระดับ มีการควบคุมการใช้อำนาจในขอบเขตอย่างชัดเจน และ (๓) ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ศาลยุติธรรม (ผู้พิพากษา) จะต้องมิมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี (ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และอื่น ๆ) โดยมีหลักประกันดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองโดยการใช้อำนาจกฎหมาย.

^๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๖๐). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.senate.go.th

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังพยายามทำให้สิทธิบางอย่างที่เขียนไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพเป็นจริง โดยกำหนดให้มีหมวดหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติม เพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ทำให้สิทธิของประชาชนอื่นที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ และก่อให้เกิดสิทธิของประชาชน และชุมชนในการติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมถึงฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว หมวดหน้าที่ของรัฐจึงเป็นหลักการสำคัญและจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วน โดยเหมาะสมกับสถานะทางการเงิน และการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีหมวดปฏิรูปประเทศ เพื่อจัด หรือลดความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยกำหนดให้ต้องจัดทำกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการปฏิรูปภายใน ๑๒๐ วัน และให้เริ่มดำเนินการตามแผนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

อนึ่ง แม้ว่าสิทธิจะเกิดขึ้นมาก่อนรัฐ และรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ คุ้มครอง และดำเนินการให้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นจริง แต่ด้วยเหตุของความพยายามในการบริหารจัดการให้เกิดสิทธิต่าง ๆ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงบัญญัติในลักษณะสิทธิที่รัฐทำให้เกิดขึ้นเป็นสำคัญมากกว่า โดยแม้ว่าจะบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการในระดับย่อย และคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวดหน้าที่ของรัฐได้ แต่ยังคงต้องมีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เป็นจริง และมีความยั่งยืน โดยการใช้กระบวนการส่งเสริม และรับประกันให้ประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับสิทธิ^๕ โดยสรุป ดังนี้

หมวด ๑ บททั่วไป	ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา ๔)
หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทย (มาตรา ๒๕-๔๙)	- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หากไม่กระทบ หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น (มาตรา ๒๕) - การตรากฎหมายที่กระทบ หรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดกับหลักนิติธรรม กระทำการสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีเหตุผลในการดำเนินการ (มาตรา ๒๖) - บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงเท่าเทียมกัน การห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยเหตุต่าง ๆ การมีมาตรการเสริม และการเลือกปฏิบัติเชิงบวกกระทำได้ เจ้าหน้าที่รัฐอาจจะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยเหตุการณ์เมือง สมรรถภาพ วินัย จริยธรรม (มาตรา ๒๗) - เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา ๒๘) - สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๒๙) - สิทธิในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงานในภาวะทั่วไป ยกเว้นภาวะที่ไม่ปกติ (มาตรา ๓๐) - สิทธิในการนับถือศาสนา (มาตรา ๓๑) - สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา ๓๒) - เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) - เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และเสรีภาพทางวิชาการ (มาตรา ๓๔) - เสรีภาพสื่อมวลชน (มาตรา ๓๕)

๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยการสรุปในส่วนนี้แสดงประเด็นที่สิทธิตามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นสำคัญ มิได้จัดระบบตามกรอบสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด.

	• เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา ๓๖) • สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก (มาตรา ๓๗) • เสรีภาพการเดินทาง และการเลือกถิ่นที่อยู่ (มาตรา ๓๘) • เสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา ๔๐) • สิทธิในการทราบข้อมูลข่าวสาร การร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผล การฟ้องหน่วยงาน (เจ้าหน้าที่) รัฐที่กระทำละเมิด (มาตรา ๔๑) • สิทธิในการรวมกลุ่ม การจัดตั้งสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะ (มาตรา ๔๒) • สิทธิของบุคคล และชุมชนในการรักษา ดูแลจารีตท้องถิ่นอันดีงาม ในการจัดการ บำรุง ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การเข้าชื้อกันเสนอแนะรัฐ การจัดระบบสวัสดิการชุมชน (มาตรา ๔๓) • สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบโดยปราศจากอาวุธ (มาตรา ๔๔) • สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา ๔๕) • สิทธิของผู้บริโภค (มาตรา ๔๖) • สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข (มาตรา ๔๗) • สิทธิของมารดา (ก่อนและหลังคลอดบุตร) สิทธิของบุคคลที่อายุเกิน ๖๐ ปี และบุคคลยากไร้ (มาตรา ๔๘) • การห้ามใช้สิทธิและเสรีภาพในการล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข (มาตรา ๔๙)
หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๕๑-๖๓)	• การทำหน้าที่ซึ่งเป็นประโยชน์โดยตรงสำหรับสาธารณะ การเปิดโอกาสให้ประชาชนติดตาม การดำเนินการ และฟ้องร้องต่อรัฐ (มาตรา ๕๑) • การจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่า ๑๒ ปี (มาตรา ๕๔) • การบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพ และมีมาตรฐานสูงขึ้น อย่างต่อเนื่อง (มาตรา ๕๕) • การจัดทำสาธัญญ์ปกพันฐาน (มาตรา ๕๖) • การรักษา ดูแล จารีตท้องถิ่นอันดีงาม การจัดการ บำรุง ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการส่งเสริมให้บุคคลและชุมชนมีส่วนร่วม และได้รับประโยชน์ (มาตรา ๕๗) • การทำกระบวนการมีส่วนร่วม การศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การให้ข้อมูล การดำเนินการอย่างระมัดระวังผลกระทบ และการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม และโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๕๘) • การเปิดเผยข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐ (มาตรา ๕๙) • การรักษาทรัพยากรคลื่นความถี่ (มาตรา ๖๐) • การกำหนดมาตรการและกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา ๖๑)
หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา ๖๔-๗๘)	• การตรากฎหมายและนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๖๔) • การพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืน มีหลักธรรมาภิบาล บูรณาการความร่วมมือ การกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ การมีส่วนร่วมรับฟังความเห็นทุกภาคส่วน (มาตรา ๖๕) • การสร้างสัมพันธภาพกับนานาชาติ เสมอภาค และคุ้มครองประโยชน์ของชาติ (มาตรา ๖๖) • การคุ้มครองพระพุทธศาสนา และศาสนาอื่น (มาตรา ๖๗) • การบริหารกระบวนการยุติธรรม อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก รวดเร็ว ไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง การคุ้มครองมิให้มีการแทรกแซง และการช่วยเหลือทางกฎหมาย (มาตรา ๖๘)



- การส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และศิลปะวิทยาการ ความเข้มแข็งของสังคม ความสามารถของคนในชุมชน (มาตรา ๖๙)
- การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ (มาตรา ๗๐)
- การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว การมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ดูแลสุขภาพ ส่งเสริมการเป็นพลเมืองที่ดี การช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส การสร้างความเป็นธรรมทางเพศ วัย และสภาพของบุคคล (มาตรา ๗๑)
- การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน น้ำ พลังงาน อย่างเหมาะสม ยั่งยืน มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การกระจายการถือครองอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมเพียงพอต่อการอุปโภค บริโภคของประชาชน (มาตรา ๗๒)
- การจัดทำมาตรการ/กลไกช่วยให้เกษตรกรประกอบการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลผลิตสูง ปลอดภัย ใช้ต้นทุนต่ำ แข่งขันได้ การช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ (โดยการปฏิรูปที่ดิน และอื่น ๆ) (มาตรา ๗๓)
- การส่งเสริมการทำงานอย่างเหมาะสม มีศักยภาพ คุ้มครองปลอดภัย มีสวัสดิการที่ดี มีการออมเพื่อการดำรงชีพ การมีระบบแรงงานสัมพันธ์ทุกฝ่ายเกี่ยวข้อง และมีกระบวนการมีส่วนร่วม (มาตรา ๗๔)
- การจัดการระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรม ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (มาตรา ๗๕)
- การพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดทำบริการสาธารณะ การใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การพัฒนาเจ้าหน้าที่รัฐให้ซื่อสัตย์ สุจริต มีทัศนคติบริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา ๗๖)
- การดูแลให้มีกฎหมายที่จำเป็น การยกเลิก ปรับปรุง กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ การรับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟัง และนำผลมาพิจารณาร่วม (มาตรา ๗๗)
- การส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการปกครอง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ การจัดทำบริการสาธารณะในทุกระดับ และการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ (มาตรา ๗๘)

ทั้งนี้โดยลักษณะการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยเป็นแบบทวินิยม (dualism)^๖ กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ที่เป็นข้อผูกพันอันเนื่องมาจากการเข้าเป็นภาคี (การให้สัตยาบัน^๗ หรือการภาคยานุวัติ^๘) ของสนธิสัญญาใด ๆ จะมีผูกพันกับการดำเนินงานภายในประเทศ ก็ต่อเมื่อมีการอนุวัติการ^๙ กฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับสนธิสัญญานั้น ๆ ก่อน ในขณะที่ประเทศไทยถือแนวปฏิบัติที่ผสมผสานระหว่างหลักกฎหมายลายลักษณ์อักษร (civil law) ซึ่งยึด

๖ แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายภายในกับกฎหมายระหว่างประเทศแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบ คือ ระบบเอกนิยม (monism) ซึ่งเห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศและภายในประเทศนั้น ไม่มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะกฎหมายภายในและระหว่างประเทศต่างมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อย และเห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศ มีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายภายในประเทศ ดังนั้น รัฐจึงไม่ต้องแปลงรูปกฎหมายระหว่างประเทศ โดยกฎหมายระหว่างประเทศจะมีผลเป็นกฎหมายภายในโดยอัตโนมัติ ในขณะที่ระบบทวินิยม (dualism) เห็นว่ากฎหมายภายในกับระหว่างประเทศมีศักดิ์ทางกฎหมายเท่ากัน แต่มีลักษณะที่แตกต่างกันและมีระบบที่แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด เมื่อรัฐเข้าผูกพันในกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว กรณีที่จะนำกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับภายในประเทศได้ ต้องผ่านกระบวนการอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องเสียก่อนจึงจะสามารถนำมาบังคับใช้ได้ ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง. (๒๕๖๐). กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง. สืบค้นจาก www.mjsheetramfree.com/law4003-kdhamay-rahwang-prathes-phaenk-khdi-meuxng-kar-sxbl-phakh-vdu-rxn-pi-kar-suksa-2552

๗ การให้สัตยาบัน (ratification) คือ การที่รัฐหนึ่งซึ่งเป็นรัฐภาคีที่เข้าร่วมเจรจา (และ/หรือลงนามในสนธิสัญญา) ตั้งแต่แรก ได้ให้ความยินยอมของรัฐ เพื่อการผูกพันตามสนธิสัญญา โดยการให้สัตยาบันจะเป็นการยืนยันว่า สนธิสัญญามีความถูกต้องสมบูรณ์ และประสงค์จะให้ผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ การให้สัตยาบันของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกัน ขึ้นกับรัฐธรรมนูญและแนวทางปฏิบัติของแต่ละประเทศ.

๘ การภาคยานุวัติ (accession) คือ การที่รัฐหนึ่งซึ่งไม่ได้เป็นรัฐภาคีที่เข้าร่วมเจรจา และลงนามในสนธิสัญญาตั้งแต่แรก ได้ดำเนินการให้ความยินยอมเพื่อเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาและผูกพันตามสนธิสัญญาที่รัฐอื่น ๆ ได้ทำการวินยัติตกลงก่อนแล้วและสนธิสัญญานั้นได้มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว.

๙ การอนุวัติการ (implementation) คือ การดำเนินการให้เป็นผลตามบทบัญญัติแห่งสนธิสัญญาโดยการตรากฎหมายภายในประเทศ หรือปรับแก้กฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับสนธิสัญญาดังกล่าว.

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นบ่อเกิดหลักของกฎหมาย และหลักกฎหมายแบบอิงเกณฑ์คำพิพากษา (common law) ซึ่งใช้แนวทางคำพิพากษาของศาลเป็นบ่อเกิดหลักของกฎหมาย นั้นหมายถึง ระบบกฎหมายของประเทศไทยพิจารณาทั้งกฎหมายที่บัญญัติหรือประมวลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และนำแนวคำพิพากษาของศาลมาพิจารณาประกอบในบางส่วน

บ. กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนกับประเทศไทย

๑. สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน และพิธีสารเลือกรับ (Optional Protocol : OP) ของสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี^{๑๐}

สิทธิที่ได้รับการรับรองจากสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รัฐจึงมีหน้าที่ (obligations) ที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้อง และ/หรือ เป็นไปตามมาตรฐานที่รับเอาไว้ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน ๗ ฉบับ (จากทั้งหมด ๙ ฉบับ) และเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ (OP) ๕ ฉบับ ของสนธิสัญญาหลักข้างต้นในบางฉบับ ซึ่งส่งผลให้เกิดรูปธรรมของการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ หรือการจัดตั้งกลไกเพิ่มเติมจากข้อบทในสนธิสัญญาหลักนั้น ๆ

สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนและพิธีสารเลือกรับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี เรียงตามลำดับจากการมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

๑.๑ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women : CEDAW) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๒๘

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๘ โดยทำถ้อยแถลงตีความไว้ ๑ ข้อ เกี่ยวกับการบังคับใช้ภายในประเทศ ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และปัจจุบัน ยังคงเหลือข้อสงวน ๑ ข้อ คือ การให้อำนาจศาลโลกในการตัดสินกรณีพิพาท

เนื้อหาทั้งหมด ๓๐ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง (ข้อบทที่ ๑ - ๑๖) เป็นสารบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ ของสตรี การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี รวมทั้งการประกันว่าสตรีและบุรุษมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติและดูแลจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน โดยรัฐภาคีมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรการ เพื่อเสริมสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรี ปรับรูปแบบทางสังคม และวัฒนธรรมเพื่อให้เอื้อต่อการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ปรามปรามการลักลอบค้าและแสวงประโยชน์ทางเพศต่อสตรี ประกันความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการดำรงชีวิตทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง การสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ความเท่าเทียมกันในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ และการศึกษา การได้รับโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน การป้องกันความรุนแรงต่อสตรีในสถานที่ทำงาน ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ การประกันความเป็นอิสระด้านการเงิน และความมั่นคง ด้านสังคมและการให้ความสำคัญแก่สตรีในชนบท ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย (โดยเฉพาะด้านแพ่ง และครอบครัว) ซึ่งประกันความเท่าเทียมกันในชีวิตส่วนบุคคล

^{๑๐} The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2016). The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies. Retrieved from www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx

ส่วนที่สอง (ข้อบทที่ ๑๗ - ๓๐) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้ง และการดำเนินงานของคณะกรรมการ การเสนอรายงาน ผลกระทบของอนุสัญญา และการกำหนดมาตรการที่จำเป็น การลงนามเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับใช้ การแก้ไข การตั้งข้อสงวน และการระงับข้อพิพาท

ต่อมา ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW (Optional Protocol to the CEDAW : OP-CEDAW) โดยการให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๓

โดยแสดงการยอมรับของประเทศไทย ต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการประจำอนุสัญญาฯ ในการรับและพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฯ โดยผู้ร้องเรียนอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคลในนามผู้ถูกละเมิดสิทธิก็ได้

ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้ดำเนินการโดยกระบวนการแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศจนหมดสิ้นแล้ว หรือมีเหตุผลว่ากลไกในประเทศ ดำเนินการล่าช้ากว่าปกติ หรือมิได้ให้ความเป็นธรรม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (exhaustion of domestic remedies) นอกจากนั้น ยังต้องแจ้งให้รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ได้ทราบและรับรู้ก่อนด้วย

๑.๒ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก (International Convention on the Rights of the Child : CRC) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ โดยปัจจุบันยังคงตั้งข้อสงวนในข้อบทที่ ๒๒ เรื่องการดูแลกลุ่มเด็กซึ่งเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบหรือผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน สถานะของเด็กผู้ลี้ภัยที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติในประเทศ

เนื้อหาทั้งหมด ๕๔ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง (ข้อบทที่ ๑ - ๔๑) เป็นสารบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ ของเด็ก ประกอบด้วย ความหมายของเด็ก การที่รัฐภาคีต้องประกันสิทธิพื้นฐานของเด็กที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐภาคีใน ๔ ประการ คือ สิทธิที่จะมีชีวิต สิทธิที่จะได้รับการปกป้อง สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา และสิทธิที่จะมีส่วนร่วม โดยจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ ในขณะที่ต้องเคารพต่อความรับผิดชอบและสิทธิหน้าที่ของบิดา มารดา ครอบครัว ตลอดจนสภาพสังคมของเด็ก การประกันสิทธิที่จะมีชีวิต การมีชื่อ การมีสัญชาติ การมีเอกลักษณ์ การอยู่ร่วมกันระหว่างเด็กกับบิดา มารดา ครอบครัว การรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกัน สิทธิเสรีภาพของเด็กในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การแสวงหา/ได้รับข้อมูลข่าวสาร ความคิด มโนธรรม ศาสนา การสมาคม ความเป็นส่วนตัว การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากสื่อ และการคุ้มครองจากข้อมูลข่าวสารที่เป็นอันตราย การช่วยเหลือ บิดา มารดา ผู้ปกครองให้สามารถเลี้ยงดูเด็กได้ การคุ้มครองจากความรุนแรงทั้งปวง การดูแลและจัดหาทางเลือกสำหรับเด็ก การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม การร้องขอสถานะผู้ลี้ภัย การดูแลเด็กพิการ การดูแลสุขภาพ และการสาธารณสุขสำหรับเด็กและมารดา การประกันสังคม การได้รับมาตรฐาน การดำรงชีวิตที่เพียงพอ การศึกษา

การพัฒนาบุคลิกภาพ การยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม นันทนาการ การคุ้มครองจากการถูกแสวงหาประโยชน์ในทุกรูปแบบ ครอบคลุมทั้งทางเศรษฐกิจ ยาเสพติด ทางเพศ การลักพา การขายและค้าเด็ก และอื่น ๆ การคุ้มครองเด็กจากการกระทำที่เป็นการทรมานหรือลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมและการพิพาทด้านอาวุธ การดูแลให้การฟื้นฟูจิตใจ และการกลับคืนสู่สังคม การคุ้มครองเด็กที่ต้องประสบปัญหาด้านกฎหมาย และต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และผลกระทบของอนุสัญญานี้ต่อกฎหมายเดิมที่มีอยู่

ส่วนที่สอง (ข้อบทที่ ๔๒ - ๔๕) ว่าด้วยการเผยแพร่อนุสัญญา คณะกรรมการ CRC การเสนอรายงาน และการส่งเสริมการปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ

ส่วนที่สาม (ข้อบทที่ ๔๖ - ๕๔) ว่าด้วยการลงนามเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับใช้ การตั้ง และการถอนข้อสงวน

ต่อมา ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CRC จำนวน ๓ ฉบับ เรียงตามลำดับการมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย ได้แก่

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CRC เรื่องการขายเด็ก การค้าประเวณีและสื่อลามกเกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the CRC on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography : OP-SC) โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๙ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙

เป็นพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาฯ ข้อบทที่ ๓๒ ที่ ๓๔ และที่ ๓๕ ว่าด้วยการแสวงประโยชน์จากเด็กทางเศรษฐกิจและทางเพศ

เนื้อหาทั้งหมด ๑๗ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๔ ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง (ข้อบทที่ ๑ - ๓) กล่าวถึง การห้ามมิให้มีและกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาสำหรับการขายเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกเกี่ยวกับเด็ก

ส่วนที่สอง (ข้อบทที่ ๔ - ๖) กล่าวถึง มาตรการในการกำหนดเขตอำนาจความผิดการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการสืบสวน

ส่วนที่สาม (ข้อบทที่ ๗ - ๑๐) กล่าวถึง มาตรการในการริบทรัพย์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด มาตรการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของเด็ก นโยบายป้องกัน แก่ไข และส่งเสริมความตระหนักรู้ของสาธารณชน และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกัน แก้ไขปัญหาการบำบัดฟื้นฟู และส่งกลับเด็กผู้รับเคราะห์

ส่วนที่สี่ (ข้อบทที่ ๑๑ - ๑๗) กล่าวถึง การจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามพิธีสารเลือกรับ

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CRC เรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ (Optional Protocol to the CRC on the Involvement of Children in Armed Conflict : OP-AC) โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙

ประเทศไทยทำคำแถลงตีความข้อบทที่ ๓ วรรคสอง โดยระบุว่า การปฏิบัติหน้าที่การทหารเป็นหน้าที่อันพึงปฏิบัติตามกฎหมาย ชายไทยเมื่ออายุย่าง ๑๘ ปี มีหน้าที่ต้องแสดงตนเพื่อลงบัญชีทหารกองเกิน ซึ่งอาจถูกเรียกให้ปฏิบัติราชการทหารในกองได้ยามประเทศมีสงคราม หรือประสบภาวะวิกฤต การคัดเลือกบุคคลเข้าสู่โรงเรียนทหารเหล่าต่าง ๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ การผ่านการสอบคัดเลือก และต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งชายและหญิง สามารถเข้ารับการฝึกวิชาทหารได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง และการจัดตั้งกองกำลังอื่นใดที่มีได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ เป็นข้อห้ามตามกฎหมาย โดยไม่มีข้อยกเว้นในเรื่องอายุของผู้เข้าร่วมแต่อย่างใด

เนื้อหาทั้งหมด ๑๓ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง (ข้อบทที่ ๑ - ๔) กล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับการประกันว่า บุคคลที่อายุไม่ถึง ๑๘ ปี จะไม่ถูกเกณฑ์เข้าร่วมในการสู้รบในกองทัพของรัฐ หรือกลุ่มกองกำลังติดอาวุธ

ส่วนที่สอง (ข้อบทที่ ๕ - ๗) กล่าวถึง การบังคับใช้กฎหมายภายในและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการดำเนินการตามข้อบทของพิธีสาร และการใช้ความร่วมมือในการช่วยเหลือระดับพหุภาคีในการฟื้นฟูด้านวิชาการและด้านการเงิน

ส่วนที่สาม (ข้อบทที่ ๘ - ๑๓) กล่าวถึง การจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามพิธีสารเลือกรับ

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CRC เรื่องกระบวนการติดต่อร้องเรียน (Optional Protocol to the CRC on a Communications Procedure : OP3) โดยการให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๗

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ พร้อมทำคำแถลงตีความใน ๒ ประเด็น ได้แก่ (๑) การกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยมีได้หมายรวมถึงการแบ่งแยกดินแดนหรือเอกราชทางการเมือง (ข้อบทที่ ๑ วรรคหนึ่ง) และ (๒) การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อทำสงคราม (ข้อบทที่ ๒๐ วรรคหนึ่ง)

เนื้อหาทั้งหมด ๕๓ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๖ ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง - ส่วนที่สาม (ข้อบทที่ ๑ - ๒๗) เป็นสารบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ จำนวน ๒๗ ข้อ กำหนดสิทธิต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เป็นสิทธิของประชาชน ซึ่งว่าด้วยการกำหนดสิทธิของตนเองในเรื่องการเมือง และสามารถดำเนินการอย่างเสรีในการจัดการทรัพยากร และการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเอง และการประกันสิทธิของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมให้บังเกิดผลตามสิทธิดังกล่าว โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ สิทธิเหล่านี้ รวมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตและการยกเลิกโทษประหารชีวิต การห้ามการทรมาน/ลงโทษทารุณโหดร้าย การมีทาส เสรีภาพในความปลอดภัยของร่างกาย การห้ามการจับกุมหรือควบคุมตัวโดยพลการ หรือตามอำเภอใจโดยมิได้กระทำผิดกฎหมาย

การปฏิบัติต่อผู้ถูกจับกุมด้วยมนุษยธรรม เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย ความเสมอภาคในด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทางศาล สิทธิในสถานะบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิเสรีภาพทางความคิดและศาสนา การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงครามและการเกลียดชังเผ่าพันธุ์ สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ การรวมตัวเป็นสมาคม การคุ้มครองครอบครัว และการสมรส สิทธิของเด็กในด้านการคุ้มครอง การมีทะเบียนเกิดและสัญชาติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง และสิทธิของชนกลุ่มน้อย

ส่วนที่สี่ (ข้อบทที่ ๒๘ - ๔๕) ว่าด้วยคณะกรรมการและการเสนอรายงาน (ข้อบทที่ ๒๐) การไต่ถามข้อร้องเรียนระหว่างประเทศเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกติกา

ส่วนที่ห้า (ข้อบทที่ ๔๖ - ๔๗) ว่าด้วยการตีความ

ส่วนที่หก (ข้อบทที่ ๔๘ - ๕๓) ว่าด้วยการลงนามเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับ การแก้ไข การเก็บรักษาต้นฉบับทั้ง ๕ ภาษา

๑.๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐ พร้อมทำคำแถลงตีความใน ๒ ประเด็น ได้แก่ (๑) การกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยมีได้หมายรวมถึงการแบ่งแยกดินแดนหรือเอกภาพทางการเมือง (ข้อบทที่ ๑ วรรคหนึ่ง) และ (๒) การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อทำสงคราม (ข้อบทที่ ๒๐ วรรคหนึ่ง)

เนื้อหาทั้งหมด ๕๓ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๖ ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง-ส่วนที่สาม (ข้อบทที่ ๑ - ๒๗) เป็นสารบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ จำนวน ๒๗ ข้อ กำหนดสิทธิต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เป็นสิทธิของประชาชน ซึ่งว่าด้วยการกำหนดสิทธิของตนเองในเรื่องการเมือง และสามารถดำเนินการอย่างเสรีในการจัดการทรัพยากร และการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเอง และการประกันสิทธิของรัฐบาล ที่จะต้องส่งเสริมให้บังเกิดผลตามสิทธิดังกล่าว โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ สิทธิเหล่านี้ รวมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตและการยกเลิกโทษประหารชีวิต การห้ามการทรมาน/ลงโทษทารุณโหดร้าย การมีทาส เสรีภาพในความปลอดภัยของร่างกาย การห้ามการจับกุมหรือควบคุมตัวโดยพลการ หรือตามอำเภอใจโดยมิได้กระทำผิดกฎหมาย การปฏิบัติต่อผู้ถูกจับกุมด้วยมนุษยธรรม เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย ความเสมอภาคในด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทางศาล สิทธิในสถานะบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิเสรีภาพทางความคิดและศาสนา การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงครามและการเกลียดชังเผ่าพันธุ์ สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ การรวมตัวเป็นสมาคม การคุ้มครองครอบครัว และการสมรส สิทธิของเด็กในการด้านการคุ้มครอง การมีทะเบียนเกิดและสัญชาติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง และสิทธิของชนกลุ่มน้อย

ส่วนที่สี่ (ข้อบทที่ ๒๘-๔๕) ว่าด้วยคณะกรรมการและการเสนอรายงาน (ข้อบทที่ ๒๐) การไต่ถามข้อร้องเรียนระหว่างประเทศเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกติกา

ส่วนที่ห้า (ข้อบทที่ ๔๖-๔๗) ว่าด้วยการตีความ

ส่วนที่หก (ข้อบทที่ ๔๘-๕๓) ว่าด้วยการลงนามเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับ การแก้ไข การเก็บรักษา
ต้นฉบับทั้ง ๕ ภาษา

๑.๔ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๒ โดยทำคำแถลงตีความข้อ ๑
วรรคหนึ่งเกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง ซึ่งมีให้ตีความรวมถึงการแบ่งแยกดินแดน หรือเอกภาพ
ทางการเมือง

เนื้อหาทั้งหมด ๓๑ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๕ ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง-ส่วนที่สาม (ข้อบทที่ ๑ - ๑๕) เป็นสารบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน ได้แก่
การกำหนดเจตจำนงของตน การจัดการทรัพยากร และการประกันสิทธิของรัฐบาลที่จะต้องให้สิทธิแก่ทั้งประชาชนและ
ผู้ที่ไม่ใช่คนชาติของตน การประกันสิทธิความเท่าเทียมกันในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมระหว่างชาย หญิง
และเพื่อความเท่าเทียมกันในสังคมประชาธิปไตย การห้ามลิดรอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การรับรองสิทธิ
ในการทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยสภาพการทำงานที่ยุติธรรม ค่าจ้างที่เป็นตามความเป็นอยู่ และสภาพการทำงาน
ที่ปลอดภัยถูกสุขลักษณะ การก่อตั้งสหภาพแรงงาน สิทธิของคนงาน สิทธิในสวัสดิการสังคม การประกันสังคม
สิทธิของครอบครัวในฐานะสังคมพื้นฐานทางธรรมชาติ สิทธิของมารดา เด็ก ผู้เยาว์ และความคุ้มครอง
สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอในปัจจุบัน ๔ โดยเฉพาะเรื่องที่อยู่ อาหาร โดยปราศจากความหวาดหวั่น และ
การแบ่งสรรอาหาร สิทธิด้านสุขภาพ สุขลักษณะ บริการทางการแพทย์ การควบคุมโรคระบาดโดยเฉพาะอนามัยทารก
สิทธิทางการศึกษาโดยการศึกษาภาคบังคับเป็นแบบให้เปล่าแก่ทุกคน และการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและ
อุดมศึกษาที่เหมาะสมเท่าเทียมกัน รวมถึงจะต้องส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มากที่สุด สิทธิการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในด้านวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และการดูแลจากภาครัฐที่จะคุ้มครองอนุรักษ์และการพัฒนา
รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และทางวัฒนธรรม

ส่วนที่สี่ (ข้อบทที่ ๑๖ - ๒๕) ว่าด้วยการเสนอรายงานทั้งของรัฐบาล และในระหว่างองค์กร
ของสหประชาชาติของการให้ความช่วยเหลือ และการประชุมทางวิชาการและการตีความ

ส่วนที่ห้า (ข้อบทที่ ๒๖ - ๓๑) ว่าด้วยการลงนามเข้าเป็นรัฐภาคี การมีผลบังคับใช้ ความครอบคลุม
ของกติกา การแก้ไขและการเก็บรักษาต้นฉบับ

๑.๕ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : CERD) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ โดยทำคำแถลงตีความ ๑ ข้อ เกี่ยวกับการบังคับใช้ภายในประเทศต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาหลัก ด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และได้ทำข้อสงวนไว้ ๒ ข้อ ได้แก่ ข้อ ๔ เรื่องการดำเนินมาตรการจัดการเลือกปฏิบัติเท่าที่จำเป็น และข้อ ๒๒ ในเรื่องการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

เนื้อหาทั้งหมด ๒๕ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง (ข้อบทที่ ๑ - ๗) เป็นสารบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ โดยกำหนดความหมายของการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ การตีความและมาตรการพิเศษที่จัดขึ้นตามความจำเป็นด้วยเจตนาเพื่อประกันความก้าวหน้าของหมู่ชนบางกลุ่มที่ต้องการความคุ้มครองและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การประณามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการประกันการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล กลุ่มหรือสถาบัน หรือสนับสนุนการเลือกปฏิบัติเหล่านี้ การดำเนินมาตรการที่จะแก้ไขกฎระเบียบที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติด้วยวิธีการที่เหมาะสม และสนับสนุนการประสานเชื้อชาติเข้าด้วยกัน การจัดให้มีมาตรการพิเศษชั่วคราวเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม เพื่อให้ได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเสมอภาค การประณามการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ การโฆษณาชวนเชื่อในเรื่องความเหนือกว่าของบางกลุ่มชน การเกลียดชังระหว่างเชื้อชาติ การลงโทษตามกฎหมายแก่การกระทำที่ประณามเหล่านี้ และห้ามการดำเนินการส่งเสริมกระตุ้นการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การประกันสิทธิของทุกคนให้เสมอภาคกันตามกฎหมายภายใต้ศาลและกระบวนการยุติธรรม การคุ้มครองของรัฐ การใช้สิทธิอย่างทั่วถึงและเสมอภาคในทางการเมือง กิจกรรมและบริการสาธารณะ สิทธิพลเมืองในเรื่องต่าง ๆ ทุกเรื่อง อาทิ การมีถิ่นพำนัก การถือครองสัญชาติ การสมรสและเลือกคู่สมรส การรับมรดก สิทธิเสรีภาพทางความคิดเห็น การนับถือศาสนา การชุมนุม สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมต่าง ๆ ทั้งในด้านการทำงาน ที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข การศึกษา กิจกรรมทางวัฒนธรรม และบริการต่าง ๆ และการประกันสิทธิของรัฐที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุกคนในอาณาเขตจากการเลือกปฏิบัติเหล่านี้รวมถึงสิทธิที่จะร้องขอค่าทดแทนจากศาลเพื่อชดเชยความเสียหายอันเป็นผลจากการเลือกปฏิบัติเหล่านี้

ส่วนที่สอง (ข้อบทที่ ๘ - ๑๖) ว่าด้วยคณะกรรมการ การเสนอรายงาน การรับข้อร้องเรียนระหว่างรัฐ การดำเนินการ การไกล่เกลี่ยและการยุติข้อพิพาทของคณะกรรมการ

ส่วนที่สาม (ข้อบทที่ ๑๗ - ๒๕) ว่าด้วยการลงนามเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับใช้ เงื่อนไขในการตั้งและถอนข้อสงวน การเพิกถอนอนุสัญญา และการเสนอข้อพิพาทสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

๑.๖ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (International Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : CAT) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ พร้อมทำคำแถลงตีความ ข้อบทที่ ๑ เรื่องคำนิยามของคำว่า “การทรมาน” ข้อบทที่ ๔ เรื่องการกำหนดให้การทรมานทั้งปวงเป็นความผิดที่ลงโทษได้ตามกฎหมายอาญา และข้อบทที่ ๕ เรื่องให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อให้ตนมีเขตอำนาจเหนือความผิดที่อ้างถึงตามข้อบทที่ ๔ ของอนุสัญญา ซึ่งทั้งสามข้อเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้บังคับอยู่ ณ ปัจจุบัน นอกจากนั้น ได้ตั้งข้อสงวนในข้อบทที่ ๓๐ วรรคหนึ่ง โดยไม่รับผูกพันตามข้อบทในการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความ หรือการนำอนุสัญญาฯ ไปใช้ในการขึ้นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ เว้นเสียแต่ว่าจะพิจารณาเห็นสมควรเป็นกรณี ๆ ไป

เนื้อหาทั้งหมด ๓๓ ข้อ แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน

ส่วนแรก (ข้อบทที่ ๑ - ๑๖) กล่าวถึง คำนิยามของการทรมาน บทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดให้การทรมานเป็นความผิดที่ลงโทษได้ตามกฎหมายอาญา เขตอำนาจที่เป็นสากลเกี่ยวกับความผิดการทรมาน และหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ส่วนที่สอง (ข้อบทที่ ๑๗ - ๒๔) กล่าวถึง การนำบทบัญญัติไปใช้โดยการจัดตั้งคณะกรรมการ CAT เป็นองค์กรกำกับดูแล ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญอิสระ จำนวน ๑๐ คน ที่แต่งตั้งโดยภาคีสมาชิก และปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปัจเจกบุคคลตามความสามารถ คำร้องเรียนระหว่างรัฐ คำร้องเรียนของปัจเจกบุคคล และอำนาจของคณะกรรมการฯ

ส่วนที่สาม (ข้อบทที่ ๒๕ - ๓๓) กล่าวถึง กระบวนการเข้าเป็นภาคี ผลใช้บังคับ การแก้ไขอนุสัญญา โดยเฉพาะข้อสงวน การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของอนุสัญญา และการระงับข้อพิพาท

๑.๗ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เนื้อหาทั้งหมด ๕๐ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน

โดยส่วนแรก (ข้อบทที่ ๑ - ๓๓) เกี่ยวกับเรื่องวัตถุประสงค์และหลักการทั่วไปของอนุสัญญา โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับความเสมอภาค กลุ่มสตรี และเด็กพิการ การเสริมสร้างความตระหนัก การเข้าถึงบริการต่าง ๆ สิทธิในร่างกาย สถานการณ์ฉุกเฉินทางมนุษยธรรม ความเสมอภาคทางกฎหมาย การเข้าถึงบริการยุติธรรม เสรีภาพและความมั่นคงของมนุษย์ เสรีภาพจากการถูกทรมาน การกระทำและลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี เสรีภาพจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การกระทำรุนแรงและการกระทำที่มีขอบ ความเคารพต่อคนพิการ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน การได้มาซึ่งสัญชาติ การอยู่ร่วมกันในสังคม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเข้าถึงข้อมูล การเคารพครอบครัว การเข้าถึงการศึกษา สิทธิในสุขภาพ การฟื้นฟูเยียวยา การทำงาน

การเข้าถึงข้อมูล การมีมาตรฐานชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดี การมีส่วนร่วมทางการเมือง และทางวัฒนธรรม สันติภาพ และการกีฬา การจัดเก็บสถิติและข้อมูลความร่วมมือระหว่างประเทศ การปรับใช้อनुสัญญาฯ ภายในประเทศ การติดตามและตรวจสอบ และการอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศ

ส่วนที่สอง (ข้อ ๓๔ - ๕๐) การทำหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการ CRPD การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ การเสนอรายงาน ความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการฯ กับหน่วยงานอื่น ๆ การระงับข้อพิพาท ฯลฯ

ต่อมา ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของ**พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CRPD (Optional Protocol to the CRPD : OP- CRPD)** โดยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๙ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๙

โดยแสดงการยอมรับของประเทศไทย ต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการประจำอนุสัญญาฯ ในการรับและพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฯ โดยผู้ร้องเรียนอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคลในนามผู้ถูกละเมิดสิทธิก็ได้

ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้ดำเนินการโดยกระบวนการแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศจนหมดสิ้นแล้ว หรือมีเหตุผลว่ากลไกในประเทศ ดำเนินการล่าช้ากว่าปกติ หรือมิได้ให้ความเป็นธรรม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (exhaustion of domestic remedies) นอกจากนั้น ยังต้องแจ้งให้รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ได้ทราบและรับรู้ก่อนด้วย

ในส่วนของสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน อีก ๒ ฉบับ ประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะเข้าเป็นภาคีคือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: CPED) โดยได้ลงนาม เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ และคณะรัฐมนตรีมีมติ ณ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว พร้อมกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.^{๑๑} โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการให้สัตยาบันกับองค์การสหประชาชาติ และการนำเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ตามขั้นตอนนิติบัญญัติ ซึ่งแม้ว่าอนุสัญญาฯ จะยังไม่มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย แต่รัฐบาลต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการขัดต่อสาระและความมุ่งประสงค์ (objects and purposes) ของอนุสัญญาดังกล่าว ในส่วนของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of Migrants and Members of their Families : ICRMW) ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด

๑๑ ผลสืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CAT เมื่อปี ๒๕๕๐ และการลงนามต่ออนุสัญญา CPED ในปี ๒๕๕๔ แต่ยังไม่ให้สัตยาบัน ซึ่งต่อมารัฐบาล (โดยกระทรวงยุติธรรม) ได้จัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการทรมานผู้ถูกจับกุม หรือการอุ้มให้สูญหาย ไม่ว่าจะโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่ โดยหากพิสูจน์ได้ว่ามาจากความยินยอมของเจ้าหน้าที่รัฐ ก็ถือว่าการกระทำนั้นผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ครอบคลุมถึงสถานการณ์ถูกเฝ้า สงคราม สถานการณ์ความไม่มั่นคง โดยมีกำหนดระยะเวลาขอยกเว้นไว้ ๒๐ ปี และมีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการบังคับบุคคลให้สูญหาย เพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้เสียหายจากการทรมาน และการบังคับบุคคลให้สูญหาย โดยประกันสิทธิแก่ผู้ถูกจับกุมในการติดต่อกับญาติ หนายความ หรือผู้ที่บุคคลนั้นๆ ไว้วางใจ สิทธิในการแจ้งให้บุคคลอื่นได้ทราบถึงสภาพการคุมขัง และห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐส่งตัวบุคคลใด ๆ ออกนอกราชอาณาจักร หากเชื่อว่า จะก่อให้เกิดการทรมาน หรือถูกบังคับให้สูญหาย.

๒. มาตรฐานอื่น ๆ ตลอดจนการยอมรับ หรือให้คำปฏิญาณต่อกลไกต่าง ๆ

นอกจากสนธิสัญญาหลักและพิธีสารข้างต้นแล้ว ประเทศไทยยังให้สัตยาบันกับอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)^{๑๒} จำนวน ๑๔ ฉบับ ได้แก่

อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔	การหยุดพักผ่อนปรนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๖๔ (๑๙๒๑)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๙	การปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนต่างชาติ พ.ศ. ๒๔๖๘ (๑๙๒๕)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๒๙	การเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ พ.ศ. ๒๔๗๓ (๑๙๓๐)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๐	การแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. ๒๔๘๙ (๑๙๔๖)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๘	การจัดตั้งบริหารจัดการหางาน พ.ศ. ๒๔๙๑ (๑๙๔๘)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๐๐	ค่าตอบแทนที่เท่ากัน พ.ศ. ๒๔๙๔ (๑๙๕๑)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๐๔	การเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง พ.ศ. ๒๔๙๘ (๑๙๕๕)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๐๕	การยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. ๒๕๐๐ (๑๙๕๗)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๑๖	การแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. ๒๕๐๔ (๑๙๖๑)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๒๒	นโยบายการทำงาน พ.ศ. ๒๕๐๗ (๑๙๖๔)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๒๓	อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเมืองใต้ดิน พ.ศ. ๒๕๐๘ (๑๙๖๕)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๒๗	น้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ พ.ศ. ๒๕๑๐ (๑๙๖๗)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๓๘	อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานได้ พ.ศ. ๒๕๑๖ (๑๙๗๓)
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๘๒	การห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๒ (๑๙๙๙)

ในส่วนของปฏิญญา ข้อมติ มาตรฐาน แนวทาง ข้อกำหนดระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนคำมั่นโดยสมัครใจ (pledge) และ/หรือคำรับรอง (accept) ซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ หรือแม้แต่การดำเนินการของกลไกซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Charter-based) โดยมีบทบาทหน้าที่ตามมติของที่ประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council) และ/หรือมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UN General Assembly) อาทิ คณะทำงาน (Working Group) ผู้รายงานพิเศษ (Special Rapporteur) หรือผู้แทนพิเศษ (Special Representative) แม้ว่าจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็เป็นกระบวนการทางสังคมและการเมืองระหว่างประเทศ ที่มีผลต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

โดยปัจจุบัน กระบวนการหนึ่งที่ประเทศไทยในฐานะสมาชิก (รัฐภาคี) ๑ ใน ๑๙๓ ประเทศขององค์การสหประชาชาติ (United Nations)^{๑๓} ได้ให้ความสำคัญ คือ การเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ภายใต้กระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) ซึ่งในกระบวนการทบทวน รอบที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ รัฐบาลไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจ จำนวน ๗ ข้อ ในขณะที่ได้รับข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR ทั้งสิ้น ๒๔๙ ข้อ

๑๒ มีสถานะเป็นทบวงชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ (specialized agency) โดยมีหน้าที่หลักในการส่งเสริมการปรับปรุงสภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ผ่านการกำหนด ติดตาม และกำกับมาตรฐานในด้านการจ้างงาน ค่าจ้าง ระยะเวลาการปฏิบัติงาน การประกันสังคม และอื่น ๆ.

๑๓ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) เป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสงบและความร่วมมือในกฎหมายระหว่างประเทศ ความมั่นคงระหว่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ กระบวนการทางสังคม สิทธิมนุษยชน และการบรรลุสันติภาพโลก สหประชาชาติก่อตั้งขึ้นใน ๒๔๘๕ (๑๙๔๕) หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อแทนที่สันนิบาตชาติ เพื่อยุติสงครามระหว่างประเทศ เพื่อเป็นเวทีสำหรับการเจรจา

โดยเป็นข้อเสนอที่ประเทศไทยรับที่จะปฏิบัติหรือดำเนินการให้เกิดขึ้นจำนวน ๑๘๗ ข้อ แบ่งเป็นข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยตอบรับโดยทันทีในกระบวนการ UPR จำนวน ๑๘๑ ข้อ และข้อเสนอที่ประเทศไทยนำกลับมาพิจารณาและตอบรับจำนวน ๖ ข้อ (จากจำนวนที่นำกลับมาพิจารณาทั้งหมด ๖๘ ข้อ)^{๑๔}

ค. หลักการสำคัญ ลักษณะการดำเนินการ และความผูกพันด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

๑. หลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย

๑.๑ ความเสมอภาค (equality) คือ การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยทุกคนเกิดมาอย่างอิสระ และมีความเสมอภาคในเรื่องศักดิ์ศรีและสิทธิ และการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งเชื่อมโยงกับความเสมอภาค โดยเป็นหลักประกันในการเข้าถึง การมีอยู่ และการดูแลให้เกิดภาวะสิทธิของบุคคล ที่ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ และส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาด้วยเหตุแห่งอัตลักษณ์ทางเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ชาติพันธุ์ พื้นฐานทางสังคม ภาษา การนับถือศาสนา การเมืองและความคิดเห็นทางการเมือง สถานะทางเศรษฐกิจ และอื่น ๆ

๑.๒ ความเป็นสากล (universality) คือ ความสามารถในการประยุกต์ใช้กับบุคคลทุกคน โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ บุคคลทุกคนสามารถใช้สิทธิของตนเองได้อย่างเต็มที่ โดยไม่มีเงื่อนไข หรือข้อจำกัดใด ๆ

๑.๓ การคงอยู่ของสิทธิแบบติดตัวไม่สามารถถ่ายโอนได้ (inalienability) และไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ (indivisibility) รวมถึงความเกี่ยวเนื่อง (interdependency) และเชื่อมโยงเกี่ยวพันกัน (interrelated) ของสิทธิต่าง ๆ กล่าวคือ คุณลักษณะของสิทธิในด้านต่าง ๆ ล้วนเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกันอย่างเป็นธรรมชาติ ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ และมักจะมีผลกระทบต่อกันในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิในด้านหนึ่งด้านใด

๒. ลักษณะของสิทธิ และการดำเนินมาตรการและการบริหารจัดการด้านสิทธิมนุษยชนให้เป็นจริง จำแนกเป็น

๒.๑ สิทธิแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (non-derogable rights) ซึ่งมีอาจเพิกถอนหรือลดทอนได้ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดก็ตาม เช่น สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ สิทธิที่จะไม่ถูกทรมาน และในกรณีที่เป็สิทธิที่รัฐอาจจำกัดหรือเพิกถอนได้ชั่วคราว (derogable rights) ในบางสถานการณ์ที่กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศยินยอมให้รัฐกระทำได้เพื่อวัตถุประสงค์บางประการ ได้แก่ ความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือเพื่อศีลธรรม โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวทางที่เป็นที่ยอมรับตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่ชัดเจน เป็นไปเพื่อเหตุผลที่ชอบธรรม รัฐไม่สามารถหาวิธีการอื่นมาทดแทนได้ และการใช้อย่างจำกัดและเท่าที่จำเป็นได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และเป็นมาตรการจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เป็นต้น

๒.๒ สิทธิบางประเภทที่รัฐจะสามารถทำให้ก้าวหน้าหรือเป็นจริงได้ โดยดำเนินการให้เกิดขึ้น มีความพร้อม ความเพียงพอ และ/หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ (progressive realization of rights) ซึ่งรัฐจำเป็นต้องแสดงความมุ่งมั่นและมีแนวทางการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ มีการกำหนดให้บรรลุเป้าหมายที่ชัดเจน (progressive achievement) เช่น มีแผนการปฏิบัติงาน ระยะเวลา กำลังบุคลากร ผู้รับผิดชอบ และการติดตามผลการปฏิบัติอย่างแท้จริง มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอ/เหมาะสม (maximum available resources) และไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม

๒.๓ การดำเนินมาตรการและการบริหารจัดการด้านสิทธิมนุษยชนให้เป็นจริง จะต้องหลีกเลี่ยงการกระทำที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติแบบซ้ำซ้อน (multiple discrimination) และคำนึงถึงอัตลักษณ์ที่แตกต่างหลากหลาย ทับซ้อน และเชื่อมโยงกัน (intersectionality) ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งจาก (๑) ลักษณะทางชีวภาพหรือการถือกำเนิด อาทิ เพศกำเนิด (sex) ชาติพันธุ์ (ethnicity) เชื้อชาติ (race) สีผิว (color) อายุ (age) และความพิการ (disabilities) และ (๒) ลักษณะการรับรู้

^{๑๔} The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2016). Universal Periodic Review-Thailand. Retrieved from www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/THIndex.aspx

หรือการให้ความหมายในเชิงคุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรม อาทิ วิถีทางเพศ สถานะทางสังคมของความเป็นชาย-หญิง คุณวุฒิทางความรู้ อาชีพ หน้าที่การงาน และอื่น ๆ

๓. ความผูกพันทางกฎหมาย และหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน จำแนกเป็น

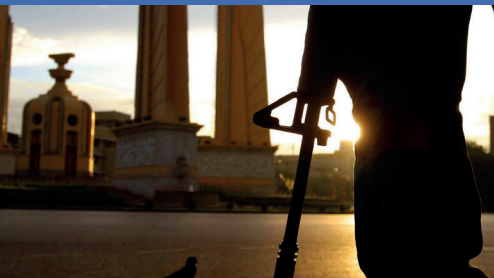
๓.๑ รัฐในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ (duty-bearer) ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจรัฐ (jurisdiction) รวมถึงการดูแลบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีสัญชาติของภูมิลำเนาในรัฐนั้น ๆ และการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนนอกเขตอำนาจรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่ใน ๓ ด้าน คือ

หน้าที่ในการเคารพ (Obligation to Respect)	รัฐต้องไม่แทรกแซงการใช้สิทธิของประชาชน และไม่กระทำการ หรือละเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน
หน้าที่ในการคุ้มครอง (Obligation to Protect)	รัฐต้องคุ้มครองมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลถูกละเมิดสิทธิจากบุคคลอื่น หรือกลุ่มอื่นใด เช่น ภาคเอกชน โดยต้องจัดทำ กำหนด และดูแลการบังคับใช้มาตรการดูแลมิให้เกิดการละเมิดสิทธิ ในกรณีที่เกิดการละเมิด รัฐต้องดูแลและให้การคุ้มครอง
หน้าที่ในการทำให้ จัดทำ และอำนวยความสะดวกให้สิทธิเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ (Obligation to Fulfill)	รัฐต้องดำเนินมาตรการเชิงรุก (positive steps) เพื่อรับรองหรือประกันสิทธิของประชาชน เช่น การกำหนดกรอบกฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ที่ทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิต่าง ๆ การประกันให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่มิอยู่ทางธรรมชาติ และ/หรือตามที่ได้รับการรับรองในกฎหมายภายใน และตามสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน

๓.๒ ภาคธุรกิจและรัฐ (ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน หรือโครงการพัฒนาร่วม อาทิ รัฐวิสาหกิจ) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นโครงสร้างหลักในการพัฒนา และขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงมีการกำหนดหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจภายใต้กรอบ “คุ้มครอง-เคารพ-เยียวยา” (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework : UNGPs) ซึ่งนำหลักสำคัญที่บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน มาเน้นย้ำให้เกิดรูปธรรมให้ภาคธุรกิจและรัฐ (ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน หรือโครงการพัฒนาร่วม อาทิ รัฐวิสาหกิจ) ต้องให้ความสำคัญในการประกอบการที่ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของชุมชน หรือกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง โดยป้องกันความเสี่ยง และแก้ไขผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจจะเกิดจากการประกอบธุรกิจ โดยมีหลักการสำคัญตามกรอบขององค์การสหประชาชาติ^{๑๕} ซึ่งรัฐ และภาคธุรกิจมีหน้าที่ใน ๓ ด้าน คือ

หน้าที่ในการคุ้มครอง (Protect)	รัฐต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทุกคน
หน้าที่ในการเคารพ (Respect)	การประกอบการธุรกิจ (ของภาคธุรกิจและรัฐในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน หรือโครงการพัฒนาร่วม อาทิ รัฐวิสาหกิจ) ต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชนทุกคนที่เกี่ยวข้อง
หน้าที่ในการเยียวยา (Remedy)	การประกอบการธุรกิจ (ของภาคธุรกิจและรัฐในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน หรือโครงการพัฒนาร่วม อาทิ รัฐวิสาหกิจ) ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนใด ๆ จะต้องมีการเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบโดยทันที รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทั้งโดยกระบวนการทางศาล และกระบวนการทางเลือกที่เป็นกลไกนอกศาล

๑๕ เอกชัย ปิ่นแก้ว, และรัชชานันท์ ดอนสนธิ์. (๒๕๖๐). รายงานสรุปการสัมมนาวิชาการระหว่างประเทศ “ธุรกิจและสิทธิมนุษยชน” ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เรื่อง “การเผยแพร่และการขับเคลื่อนหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในประเทศไทย”. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.





บทที่ ๒

การประเมินสิทธิและเสรีภาพตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐

บทที่ ๒ การประเมินสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ภาพรวม

๑. หลักการประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและ สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการวางกรอบและแนวทางการปกครองประเทศ ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่วางหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน รวมถึงวางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของรัฐ โดยถือเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ๆ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งนี้ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism)^{๑๖} และพัฒนาการในการประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนสะท้อนผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง ๒๐ ฉบับที่ผ่านมา



๑๖ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมประกอบด้วยแนวคิดอันเป็นรากฐาน ได้แก่ ทฤษฎีสัญญาประชาคม หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและหลักนิติรัฐ, เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย: รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ ๑). สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=409>

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้รัฐมีพันธกรณี (obligation) ในการเคารพ (respect) การคุ้มครอง (protect) และการดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้เกิดสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ (fulfill) ตามที่รับรองไว้ในสนธิสัญญา อย่างไรก็ตาม โดยที่ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบทวีนิยมเป็นหลัก ทำให้จำเป็นต้องอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศไทย เพื่อการเชื่อมโยงเนื้อหา หลักการ และคุณค่าของกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับ ทั้งนี้ การที่กฎหมายไทยจำนวนหนึ่งไม่สอดคล้องหรือรองรับสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงนั้น จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องพร้อมกำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเกี่ยวข้อง

๒. สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับประกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถึง พุทธศักราช ๒๕๖๐

แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพนั้นปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕^{๑๗} จากนั้น ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองและขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนออกไปอย่างกว้างขวาง ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในบางเรื่องเพิ่มเติมจากฉบับก่อนหน้า โดยแก้ไขข้อจำกัดจากการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ทำให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายรองรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างล่าช้า โดยตัดข้อความ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ (มากกว่า ๒๐ มาตรา) เพื่อให้เกิดสภาพและข้อผูกพันของรัฐในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญโดยทันที

ทั้งนี้ หลังจากที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๑๘} และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยให้มีผลบังคับใช้ในทันที และได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) จำนวน ๓๖ คน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ โดยภายหลังจากที่นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) มีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งฉบับ ส่งผลให้ สปช. และ กรธ. สิ้นสุดลง

ต่อมา คสช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีก ๒๐ คน ให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้กำหนดให้วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ เป็นวันออกเสียงประชามติ โดยผลจากการลงประชามติในประเด็นที่ ๑ (การแสดงความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฯ ทั้งฉบับหรือไม่) มีคะแนนเสียงเห็นชอบ ๑๖,๘๒๐,๔๐๒ เสียง (คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๓๕) และในประเด็นที่ ๒ (คำถามพ่วงที่ให้สมาชิกวุฒิสภาสรรหาร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้ง ในช่วง ๕ ปีแรก) มีคะแนนเสียงเห็นชอบ ๑๕,๑๓๒,๐๕๐ (คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๐๗)^{๑๙} ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

สาระสำคัญในการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงพุทธศักราช ๒๕๖๐ สรุปได้ ดังนี้

๑๗ มาตรา ๑๒ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ตามไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย. สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูป. (๒๕๖๐). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law1/%C306/%C306-10-2475-a0002.pdf>

๑๘ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.). (๒๕๖๐). ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้นจาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce5-2557.pdf

๑๙ ไทยพับลิก้า. (๒๕๖๐). กกต. รับรองผลประชามติอย่างเป็นทางการ “ประยุทธ์” เผยบันได ๓ ขั้นสู่การเลือกตั้ง-ศาล ๔ เหตุผล “โหวตเดส” ชนะขาด. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2016/08/referendum-15/>

๑) สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่ได้รับการประกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อนพุทธศักราช ๒๕๖๐

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้สะท้อนถึงความก้าวหน้าในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ (หรือพฤษภาทมิฬ) ส่งผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.)” ศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่มีความก้าวหน้าและมีพัฒนาการด้านประชาธิปไตยที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยนำเสนอเป็นเอกสาร “กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)” ประกอบกับช่วงเวลาของการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แนวคิดพัฒนาการเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แพร่หลายอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ประชาชนจึงมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการยกร่าง และขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้ผ่านการยอมรับของรัฐสภา จนได้รับการขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองไทยทั้งระบบ ๓ ประการ คือ ๑) การเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองภาคพลเมือง โดยได้เพิ่มสิทธิและเสรีภาพใหม่ ๆ และความเสมอภาคให้กับประชาชน การทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ รวมถึงการเพิ่มหน้าที่ของรัฐและการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน ๒) การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ ๓) การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและรัฐสภามีประสิทธิภาพ^{๒๐} ซึ่งเจตนารมณ์ทั้งสามประการนี้ ปรากฏชัดเจนในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว^{๒๑}

“... ภายหลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญ เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ...”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเปลี่ยนแนวคิดที่ว่า สิทธิเสรีภาพของบุคคลจะมีอยู่เฉพาะที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรงเท่านั้น ไปสู่แนวคิดที่ขยายกว้างขึ้น คือ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลมีอยู่แม้ไม่ได้รับการรับรองไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถนำสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีอยู่ตามธรรมชาติมาใช้ในการวินิจฉัยคดีได้ โดยมีหลักการที่สำคัญคือ “การยึดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นหลัก การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นข้อยกเว้น”^{๒๒}

สำหรับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการใหม่ แตกต่างจากแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนหน้า กล่าวคือ มีลักษณะเป็นแนวนโยบายพื้นฐาน ซึ่งเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีใช้แนวนโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาหรือสถานการณ์

๒๐ จาก ถอดบทเรียนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐, โดย นกุล สันติสุข, ม.ป.ป., ม.ป.ท.

๒๑ จาก เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐), โดย มนต์รี รูปสุวรรณ, ม.ป.ป., ม.ป.ท.

๒๒ จาก เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ม.ป.ป., ม.ป.ท.



ทั้งนี้ ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมถึงปัญหาอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง^{๒๓}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้ โดยกฎหมายดังกล่าวจะเกี่ยวกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น จึงเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมโดยตรงตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายของประชาชน พบว่า ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ไม่สามารถระดมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และแม้มีร่างกฎหมายจำนวนหลายฉบับที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อครบตามจำนวนแต่ไม่สามารถประกาศใช้ได้ อาทิ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากการมีประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดและรัฐบาลใหม่ไม่ได้ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อ รวมถึงกรณีรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันและร่างฉบับรัฐบาลผ่านการพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กลไกที่จัดตั้งขึ้นนั้น ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่คาดหวัง ประกอบกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้ ทำให้เป้าหมายของรัฐธรรมนูญที่จะสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่มีประสิทธิภาพ และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่บรรลุผล^{๒๔} โดยข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งในการประกันสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ การกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ได้มีการตรากฎหมายขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดทำให้สิทธิดังกล่าวไม่เกิดขึ้นจริง

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กระบวนการและกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองและปัญหาของประเทศได้ จึงทำให้คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ และมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยพยายามแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา และการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีผลในการปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลผูกพันโดยตรงต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐและตัดถ้อยคำ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกเกือบทั้งหมด โดยเฉพาะในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพ ทำให้การประกันสิทธิต่าง ๆ เป็นผลทันที โดยได้บัญญัติขยายให้สิทธิ เสรีภาพ ดังกล่าวมีผลผูกพันต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีสาระสำคัญ คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองรวมถึงได้เพิ่มกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

สำหรับหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดให้เป็น “เจตจำนง” แทนการบัญญัติให้เป็น “แนวทาง” เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐบาลหรือรัฐสภาจะต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้และกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไร ระยะเวลาใด โดยต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการต่อรัฐสภาด้วย

๒๓ จาก แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, โดย รติกร เจือกโวัน, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

๒๔ จาก ถอดบทเรียนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐, โดย นกุล สันญิตีเสรี, ม.ป.ป., ม.ป.ท.

ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมาย ตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยลดจำนวนการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหลือเพียงหนึ่งหมื่นรายชื่อ ซึ่งทำให้การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นไปได้มากขึ้น ทั้งนี้ พบว่ามีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแต่เป็นกรณีที่ถูกพิจารณารวมกับร่างที่เสนอโดยรัฐบาล จำนวนหลายฉบับ อาทิ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะประกาศใช้บังคับ แต่ก็ยังเป็นกฎหมายที่มาจากการพิจารณาประกอบกับร่างที่เสนอโดยรัฐบาลเป็นหลัก

๒) สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีแนวคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ โดยกำหนดหมวดที่มีความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลัก ๆ ดังนี้

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เป็นการกำหนดหลักการสำคัญ โดยบัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น และการนั้นไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมถึงไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพกระทำการนั้นได้ โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สิทธิในหมวดนี้เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล ผู้ทรงสิทธิในสิทธินั้น ๆ ย่อมผูกพันอำนาจรัฐที่จะไม่เข้าไปละเมิดและก่อให้เกิดอำนาจฟ้องแก่ผู้ทรงสิทธิ



หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ เป็นความพยายามและการยืนยันเจตนารมณ์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากการทบทวนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาแล้วพบว่า มีสิทธิบางอย่างที่เขียนไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพ แต่ไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติจริง จึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการ และก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตามเร่งรัดการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงก่อตั้งสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว หมวดหน้าที่ของรัฐจึงเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชน โดยรัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว ให้ครบถ้วน โดยเหมาะสมกับสถานะทางการเงินและการคลังของประเทศ เพื่อทำให้เกิดสิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐอย่างแท้จริง^{๒๕}

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมให้มีความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณีวิถีชีวิตดั้งเดิมอย่างสงบสุข โดยในหมวดนี้ได้กำหนดให้ก่อนตรากฎหมาย รัฐพึงจัดให้รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน รวมถึงเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน โดยนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนและเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้พัฒนาการของกระบวนการการออกกฎหมายของประเทศไทยมีความก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๗๗^{๒๖}

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ แต่มีความแตกต่างที่ว่าการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวดหน้าที่ของรัฐ มิใช่หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๔๐

ข้อสังเกต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้การประกันสิทธิ เสรีภาพของบุคคลแม้มิได้บัญญัติเป็นการเฉพาะไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้แม้สิทธิ เสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่มิได้มีการตรากฎหมายดังกล่าว บุคคลหรือชุมชนก็สามารถใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นได้ว่าในหลักการเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นหลัก และให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นข้อยกเว้น และเพื่อให้หลักการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้บัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐขึ้นมา โดยได้นำสิทธิเสรีภาพบางประการในหมวดสิทธิและเสรีภาพ และบางส่วนของหมวดแนวนโยบาย

๒๕ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แสดงเหตุผลในการแปรเปลี่ยนไปของสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สำหรับกรณีที่เป็นสิทธิเฉพาะตัวของประชาชน เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิในการอยู่อาศัย ยังคงบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย แต่ในกรณีที่เป็นสิทธิประโยชน์ที่ทุกคนควรได้รับ ได้บัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ

๒๖ มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

พื้นฐานแห่งรัฐที่เดิมไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติที่กำหนดอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ พร้อมกำหนดสภาพบังคับ ในหมวดนี้ ให้รัฐดำเนินการและหากรัฐไม่ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในหมวดนี้ ประชาชนและชุมชนสามารถติดตาม เร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมถึงฟ้องร้องรัฐได้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่ผ่านมา ที่สิทธิเสรีภาพบางประการ แม้ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตามแต่ไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าอาจเป็น พัฒนาการที่มีความก้าวหน้าในการประกันสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ หากกำหนดให้สิทธิเสรีภาพพื้นฐานจำเป็นอย่างนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการและสามารถทำให้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวบรรลุผลเป็นรูปธรรม

นอกจากการรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการกำหนดหน้าที่ให้รัฐดำเนินการให้สิทธิเสรีภาพบางประการบรรลุผลแล้ว ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐยังกำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายของรัฐนั้น รัฐพึงจัดให้รับฟังความคิดเห็นของ ผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้าน และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน โดยเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยนั้น เห็นได้ว่าแนวทางดังกล่าวเป็นการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการการออกกฎหมายอันมีผลใช้บังคับกับประชาชน ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า การตรากฎหมายนั้นแท้จริงแล้วเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลประการหนึ่ง แต่การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกระบวนการการออกกฎหมายและการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้านพร้อมการติดตามประเมินผลจากการ ใช้กฎหมายนั้น ถือได้ว่ามีเจตนารมณ์ต้องการให้กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับกับประชาชนนั้นจำกัดสิทธิ เสรีภาพ และเกิด ผลกระทบกับประชาชนน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีการร่างกฎหมายออกมาแล้วเท่านั้น ทำให้หน่วยงานราชการที่เป็นผู้เสนอกฎหมายมีเป้าประสงค์ที่จะให้มีการตรากฎหมาย ดังกล่าวโดยเร็วที่สุด จึงมองว่าการจัดทำรายงานเป็นอุปสรรคที่ทำให้การตรากฎหมายล่าช้า และโดยการจัดทำรายงาน ประเมินผลกระทบของกฎหมายนั้นประชาชน หรือชุมชนส่วนหนึ่งยังมีทัศนคติ หรือประสบการณ์ที่ยังตั้งคำถามกับ กระบวนการที่มีประสิทธิภาพที่หน่วยงานรัฐควรนำมาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนอย่างแท้จริง ในขณะที่มีความไม่ชัดเจนในการนำผลผลิตที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวไปใช้ให้เกิดประสิทธิผล ตามเจตนารมณ์

นอกจากโครงสร้างเรื่องสิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บางประการ เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดหมวดปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีเจตนาลึก เพื่อการจัดความขัดแย้งและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยกำหนดให้จัดทำกฎหมายว่าด้วยแผน และขั้นตอนการปฏิรูป ภายใน ๑๒๐ วัน และให้เริ่มดำเนินการตามแผนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและปฏิรูปกระบวนการตำรวจเป็นลำดับต้น ๆ

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพที่เหมาะสม สอดคล้องกับบริบท ของประเทศไทย ณ ปัจจุบัน กสม. มีข้อเสนอแนะว่า

๑. โดยแนวคิดความสัมพันธ์ของการเชื่อมโยงมาตรฐานการปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศ กับกฎหมายไทย ในรูปแบบทวินามนั้น ในกรณีที่เป็นบทบัญญัติหลัก ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิบางประการที่บัญญัติไว้ ในหมวด ๓ (สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย) และหมวด ๕ (หน้าที่ของรัฐ) ที่เข้าข่ายสิทธิแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด รัฐควรเร่งอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน

๒. รัฐบาลควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการส่งเสริม ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ รวมถึงควรจัดลำดับความสำคัญของการพิจารณา ปรับแก้ ยกเลิก หรือประกาศใช้กฎหมายหลัก ๆ ที่มีผลเชื่อมโยง หรือกระทบกับสิทธิแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือสิทธิหลักที่ได้รับการรับรองในกติกา ICCPR โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิทางการเมือง และกระบวนการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ในขณะที่ การดำเนินนโยบาย หรือการออกกฎหมายใด ๆ ที่อาจจะเป็นประโยชน์กับการพัฒนาในภาพรวม (อาทิ การขยายตัวของการลงทุน หรือเศรษฐกิจต่าง ๆ) จะต้องพิจารณาสมดุลควบคู่กับการดูแล ส่งเสริม และพัฒนาที่ช่วยลด หรือกำจัดความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ ในทุกมิติ การลดข้อจำกัด หรือปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดกับประชาชนทั่วไปในการใช้ชีวิตประจำวัน และการคำนึงถึงการอยู่ร่วมกัน หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๓. รัฐบาลควรจัดให้มีเอกสารคู่มือการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมายเพื่อให้เป็นแนวทางในการกำหนดรายละเอียดสำหรับการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การดำเนินการเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน







บทที่ ๓

การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิ
พลเมืองและสิทธิทางการเมือง

บทที่ ๓ การประเมินสถานการณ์ ด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในส่วนนี้จะพิจารณาหลักตัวชี้วัด (indicators) ซึ่งมีลักษณะของสิ่งที่รัฐต้องเคารพ ให้การคุ้มครอง และดำเนินการให้เกิดขึ้นตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ตามกติกา ICCPR อนุสัญญา CAT และอนุสัญญา CPED เป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญกับสาระสำคัญของสิทธิแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (non-derogable rights) หรือสิทธิเชิงลบ (negative rights) ซึ่งมีอาจเพิกถอนหรือลิดรอนได้ ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในสถานการณ์ใด ๆ ก็ตาม เช่น สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอด และสิทธิที่จะไม่ถูกรุกราน เป็นต้น ทั้งนี้ แม้ว่าในบางสถานการณ์ที่มีความจำเป็น กำหนดให้รัฐสามารถจำกัด หรือเพิกถอนสิทธิบางประการได้ (derogable rights) แต่การดำเนินการดังกล่าว ต้องเป็นการชั่วคราว มีเหตุผลหลักเพื่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือเพื่อศีลธรรมของสังคมโดยรวม โดยรัฐต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาขั้นตอนการดำเนินการตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ หากจำเป็นต้องเพิกถอนสิทธิบางประการ ต้องเกิดขึ้นภายหลังจากที่รัฐไม่สามารถหาวิธีการอื่น ๆ มาทดแทนได้ มีความจำเป็นเพื่อเหตุผลที่ชอบธรรม โดยต้องบัญญัติเป็นกฎหมายที่ชัดเจน และใช้อย่างจำกัด เท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วน เหมาะสมกับสถานการณ์ และเป็นมาตรการที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย โดยหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ มาตรา ๒๖ ด้วย

ในปี ๒๕๖๐ กสม. ประมวลภาพรวม พร้อมประเมินสถานการณ์ ปัญหา อุปสรรค และมีข้อเสนอแนะด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ใน ๓ ประเด็น ดังนี้



๓.๑ การทรมานและการบังคับสูญหาย

ภาพรวม

สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำการทรมานและบังคับสูญหายเป็นสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘ ซึ่งกำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ และกติกา ICCPR ข้อ ๗ ซึ่งกำหนดว่า บุคคลจะถูกทรมาน หรือได้รับการประติบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือต่ำช้ามิได้นอกจากนี้ การรับรองสิทธิดังกล่าวยังปรากฏในอนุสัญญา CAT และอนุสัญญา CPED ด้วย

ในปี ๒๕๕๙ ต่อเนื่องถึงปี ๒๕๖๐ รัฐบาลได้ผลักดันให้มีการอนูวัติตามอนุสัญญา CAT โดยยกร่างกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญา กล่าวคือ กระทรวงยุติธรรมได้ยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ซึ่งได้ผนวกหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญา CAT และอนุสัญญา CPED ไว้ด้วยกัน

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ และเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวที่ ๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ โดยที่ประชุมมีมติให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลอีกครั้ง เนื่องจากเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางประการ พร้อมทั้งให้เตรียมดำเนินการตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๗๗ วรรคสอง ซึ่งจะมีผลใช้บังคับต่อไปควบคู่ไปกับการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ^{๒๗}

ภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวได้มีมติให้รัฐบาลนำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ กลับไปพิจารณาอีกครั้งนั้น ได้มีการแสดงท่าทีจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาทิ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ออกแถลงการณ์แสดงความผิดหวังที่สภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เข้าสู่การพิจารณา และยังเรียกร้องให้รัฐบาลไทยผ่านร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ออกมาบังคับใช้ เพื่อให้การทรมานและการบังคับให้สูญหายเป็นความผิดทางอาญา และจะทำให้สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดในประเด็นที่เกี่ยวข้องมารับโทษตามกระบวนการยุติธรรมได้^{๒๘} นอกจากนี้ องค์การนิรโทษกรรมสากล และคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists : ICJ) ได้ออกแถลงการณ์ร่วมแสดงความผิดหวังต่อมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นผลมาจากความพยายามของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมที่ได้ดำเนินการมาเป็นเวลาหลายปี ซึ่งเป็นก้าวสำคัญที่จะนำไปสู่การป้องกันการทรมานและการบังคับให้สูญหายในประเทศไทย พร้อมกันนี้ได้เรียกร้องให้ทางการไทยให้รับรองด้วยว่าจะมีการออกกฎหมายดังกล่าวโดยเร็ว ตลอดจนให้เร่งรัดการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายฉบับนี้ให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้วย^{๒๙}

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ประจำกติกา ICCPR ได้มีข้อสังเกตสรุปรวม (Concluding observations) ต่อรายงานตามวาระฉบับที่สองของประเทศไทย (CCPR/C/THA/2) เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การกระทำการทรมานและการบังคับสูญหาย^{๓๐} กล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีข้อกล่าวหาความผิด

๒๗ ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบและเห็นชอบสั่งการให้กระทรวงยุติธรรมนำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้ดำเนินการจัดประชุมแล้วสองครั้ง เมื่อเดือนเมษายน และมิถุนายน ๒๕๖๐ (อ้างอิงใน หนังสือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่ ยช ๐๔๑๖/๔๐๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึง เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง ข้อมูลการดำเนินการตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓).

๒๘ จาก สนช.ชี้แจงกรณียื่นแถลง “ผิดหวัง” ไทยตีกลับร่าง พ.ร.บ.บังคับสูญหาย, สืบค้นจาก www.bbc.com/thai/thailand-39127371 , เมื่อ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐.

๒๙ จาก แอมเนสตี้-ICJ ผิดหวัง “ร่าง พ.ร.บ.ทรมานและสูญหาย” ลำช้า, สืบค้นจาก www.amnesty.or.th/?clD=362, เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐

ที่เหมาะสมต่อการนำผู้กระทำความผิดฐานกระทำความทรมานและบังคับสูญหายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ขณะเดียวกันคณะกรรมการแสดงความกังวลต่อความล่าช้าในการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ การปล่อยให้ผู้กระทำความทรมานและบังคับสูญหายพ้นผิดลอยนวล รวมถึงกระบวนการสอบสวนคดีที่มีความล่าช้าด้วย

สำหรับสถานการณ์การกระทำความทรมาน กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนโดยกล่าวอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ทำร้ายร่างกาย ซ้ำมทรมานเพื่อให้การรับสารภาพ หรือให้ข้อมูล หรือในขณะจับกุมหรือควบคุมตัวอย่างต่อเนื่อง โดยตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ – ๒๕๕๙ พบว่า ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้จำนวน ๑๐๒ คำร้อง^{๓๑} ส่วนใหญ่เป็นคำร้องที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี ๒๕๖๐ กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทรมานบุคคล จำนวน ๒๗ คำร้อง^{๓๒} ในจำนวนนี้เป็นเรื่องในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๒๖ คำร้อง เรื่องร้องเรียนส่วนมากเป็นการกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงเป็นผู้กระทำความทรมานขณะจับกุมหรือควบคุมตัว^{๓๓} และในปีเดียวกันนี้ กสม. ยังไม่พบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับให้สูญหาย แต่ที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาการบังคับสูญหายและมักจะมีการกล่าวอ้างจากญาติของผู้สูญหายว่าอาจมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ตัวอย่างการบังคับสูญหายที่น่าสนใจ เช่น การถูกบังคับสูญหายของนายความที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนในภาคใต้ ซึ่งต่อมามีการรายงานว่าถูกกลุ่มชายฉกรรจ์ลักพาตัวไปในเขตกรุงเทพมหานครเมื่อปี ๒๕๕๗ แม้กรณีดังกล่าวนี้จะได้มีการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล แต่ในที่สุดเมื่อปี ๒๕๕๙ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลย^{๓๔} โดยพบว่า มีประเด็นความเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕ (๒) ที่อาจเป็นบรรทัดฐานในคดีที่เกี่ยวกับการบังคับสูญหายคดีอื่น ๆ กล่าวคือ ศาลฎีกาเห็นว่า

นายความที่สูญหายเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาหรือยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ หากนายความที่สูญหายนั้นไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕ (๒) กำหนดให้ผู้สืบสันดานและภริยามีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายได้ เฉพาะในความผิดอาญาซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจัดการเองได้ เมื่อพิจารณาจากคำบรรยายฟ้องแล้วพบว่าไม่มีการยืนยันว่านายความที่สูญหายนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ อีกทั้ง ไม่ได้ความว่าได้ถูกทำร้ายได้รับบาดเจ็บจนไม่สามารถจัดการเองได้ เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่านายความที่สูญหายนั้นถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจัดการเองได้ โจทก์ร่วม (ภรรยาและบุตร) จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์



๓๐ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2016). Universal Periodic Review-Thailand. Retrieve from <http://tbinternet.ohchr.org>

๓๑ จาก ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและบริการสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชน : ฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สืบค้นจาก <http://hris.nhrc.or.th>, เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐.

๓๒ จาก ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและบริการสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชน : ฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน, อ้างแล้ว.

๓๓ คำร้องที่ ๓๙๘/๒๕๖๐ กรณีกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจซ้อมทรมานเพื่อให้อยอมรับสารภาพ และพนักงานสอบสวนไม่ดำเนินคดีที่แจ้งความร้องทุกข์ไว้. คำร้องที่ ๓๙๘/๒๕๖๐ กรณีกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่ทหารซ้อมทรมานในระหว่างการควบคุมตัว.

นอกจากการกระทำทรมาน และบังคับสูญหายจะมีความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างผ่านการร่างกฎหมายและปรากฏเป็นร่องรอยเรื้อรังมายัง กสม. แล้ว ในด้านการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๖๐ ด้วยเช่นกัน โดยเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๐ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้จัดการฝึกอบรมหลักสูตรวิทยากรกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้โครงการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพโดยการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาชน มีการบรรยายในหัวข้อต่าง ๆ เช่น ปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น^{๓๔}

การประเมินสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค

จากการนำเสนอถึงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการกระทำทรมานและการบังคับสูญหายข้างต้น พบว่ามีเนื้อหาที่เป็นความก้าวหน้าและความถดถอย ดังนี้

๑. สถานการณ์ที่มีความก้าวหน้า คือ

๑.๑ ความพยายามของคณะรัฐมนตรีต่อการมีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถือว่าเป็นการดำเนินการเชิงโครงสร้างที่สอดคล้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อนุสัญญา CAT อนุสัญญา CPED แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ ด้านกระบวนการยุติธรรม^{๓๕} รวมถึงข้อสังเกตสรุปรวมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติกา ICCPR ต่อการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานตามวาระฉบับที่สองของประเทศไทยต่อกกติกา ICCPR เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๐

๑.๒ การจัดให้มีการอบรมหลักสูตรวิทยากรกระบวนการด้านยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ดำเนินการโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมนั้น ถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรมมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน

๒. สถานการณ์ที่ไม่มีความก้าวหน้าหรือถดถอย

๒.๑ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอนุสัญญา CAT ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ จะให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย แต่การกล่าวอ้างถึงการกระทำทรมานและการบังคับสูญหายยังคงเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่มีกลไกทางกฎหมายกำหนดให้การกระทำทรมานรวมถึงการบังคับสูญหายเป็นความผิดทางอาญา การอาศัยกลไกกฎหมายอาญาที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการสืบสวนสอบสวนเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ขณะเดียวกัน การนำคดีบังคับสูญหายเข้าสู่การพิจารณาของศาลยังแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดและอุปสรรคทางกฎหมายต่อญาติของผู้ถูกบังคับสูญหายที่เฝ้าระวังเป็นใจที่ร่วมกับอัยการได้



^{๓๔} คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๙๑๕/๒๕๕๘.

^{๓๕} จาก กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, ข่าวประชาสัมพันธ์ ฉบับที่ ๒๘๙/๒๕๖๐, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จัดการฝึกอบรมหลักสูตรวิทยากรกระบวนการด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้โครงการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพโดยการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาชน, สืบค้นจาก www.rlpd.go.th

^{๓๖} มีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการให้กำหนดค่านิยมของ “การทรมาน” ในประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งการออกกฎหมายให้การทรมานเป็นความผิดอาญา และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และปรับปรุงกลไกการตรวจสอบข้อร้องเรียนเรื่องการทรมานภายในประเทศให้เป็นกลางและเป็นอิสระ ภายในปี ๒๕๖๑ (อ้างอิงใน แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ โดย กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม).

๒.๒ การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติให้คณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ กลับไปทบทวนอีกครั้งนั้นถือว่าเป็นการทำให้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการกระทำทรมานและการบังคับสูญหายในเชิงโครงสร้างต้องสะดุดลง กระบวนการตรากฎหมายฉบับนี้จึงมีความล่าช้าออกไป ทั้งที่ความล่าช้าในการตรากฎหมายดังกล่าวเป็นข้อห่วงกังวลที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติกา ICCPR นำเสนอต่อประเทศไทยในการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานตามวาระฉบับที่สองของประเทศไทยต่อกกติกา ICCPR เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ นอกจากนี้ อาจไม่สอดคล้องกับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ ที่มีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการให้กำหนดให้การกระทำทรมานเป็นความผิดอาญาภายในปี ๒๕๖๑

ข้อเสนอแนะ

๑. คณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ควรเร่งดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CAT ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีผ่านการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ โดยการกำหนดให้การกระทำทรมานและการบังคับสูญหายเป็นความผิดทางอาญา

๒. แม้ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CAT และมีความพยายามในการร่างกฎหมายภายในให้สอดคล้องด้วยการผนวกหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญา CAT และอนุสัญญา CPED ไว้ด้วยกันแล้วนั้น แต่รัฐบาลควรศึกษาความเป็นไปได้ในการให้สัตยาบันอนุสัญญา CPED ด้วย

๓. รัฐบาลควรจัดให้มีกลไกการร้องเรียนและให้มีการสอบสวนโดยพลัน เป็นกลาง และอย่างรอบด้านต่อข้อกล่าวหา และข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทรมานและการบังคับสูญหาย



๔. รัฐบาลควรประกันว่าจะแจ้งข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำทรมาน และในกรณีการบังคับสูญหายให้มีการชี้แจงถึงชะตากรรมหรือที่อยู่ของผู้ตกเป็นเหยื่อ และประกันว่าจะมีการแจ้งให้ญาติของพวกเขาได้ทราบความคืบหน้าและผลการสอบสวน

๕. รัฐบาลควรพิจารณาเพิ่มการอบรมให้กับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ทหาร เพื่อให้เกิดความเคารพอย่างเต็มที่ต่อสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการใช้กำลังอย่างเหมาะสม และการจัดการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย

๓.๒ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ภาพรวม

กติกา ICCPR ข้อ ๘ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๔ ได้รับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของบุคคล ได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวโดยอำเภอใจ สิทธิที่จะได้รับแจ้งถึงเหตุผลและข้อหาในการจับกุม สิทธิที่จะมีเวลาและได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อต่อสู้คดี สิทธิในการได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิในการได้รับการปล่อยชั่วคราว สิทธิในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจับกุมหรือควบคุม สิทธิในการได้รับการเยียวยาในกรณีถูกจับกุมหรือควบคุมตัวโดยไม่ชอบ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรมและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะได้รับความเสมอภาคในการพิจารณาของศาลและตุลาการ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผยและเป็นธรรมจากตุลาการที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินความจำเป็น สิทธิที่จะซักถามพยานซึ่งเป็นปรปักษ์กับตน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากล่าม สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เบิกความเป็นปรปักษ์ต่อตนเองหรือให้รับสารภาพผิด สิทธิที่จะได้รับการทบทวนการลงโทษและคำพิพากษาโดยคณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไป สิทธิที่จะไม่ถูกพิจารณาหรือลงโทษซ้ำในการกระทำความผิดเดียวกัน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติกา ICCPR ได้มีข้อสังเกตสรุปรวม (Concluding observations) ต่อรายงานตามวาระฉบับที่สองของประเทศไทย (CCPR/C/THA/2) เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๐^{๓๗} ในส่วนเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและศาลทหาร กล่าวคือ รัฐภาคีควรประกันว่า การพิจารณาคดีในศาลทหารให้กระทำเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และให้ดำเนินไปตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑๔ ของกติกา ICCPR โดยควรใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อรับพิจารณาคำร้องให้ย้ายโอนคดีจากศาลทหารสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ โดยให้ย้ายโอนคดีที่ยังพิจารณาไม่เสร็จไปยังศาลพลเรือน และเปิดโอกาสให้จำเลยที่เป็นพลเรือนในคดีที่ศาลทหารตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์คำตัดสินต่อศาลพลเรือนได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๙ โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิในการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี สิทธิที่จะไม่ให้การเป็นปรปักษ์ต่อตนเอง สิทธิในการได้รับการปล่อยชั่วคราว และหมวด ๖ แผนกนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร พึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการจัดหาทนายความให้

นอกจากนี้ มาตรา ๒๕๘ ง. ได้กำหนดการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) การกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ๒) การปรับระบบการสอบสวนคดีอาญา ๓) การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยสะดวก รวดเร็ว และ ๔) การปฏิรูปตำรวจ

ในขณะเดียวกันรัฐได้ดำเนินการด้านกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา จำเลย ผู้ต้องขัง ที่สำคัญดังต่อไปนี้

^{๓๗} The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2016). UN Treaty Bodies Database. Retrieved from <http://tbinternet.ohchr.org>

๑. การตราพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อจัดทำร่างแผนการปฏิรูปด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม^{๓๘} ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๕๘ โดยมีขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐและประชาชน เมื่อจัดทำแผนเสร็จให้เสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อพิจารณา และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรมได้จัดทำแผนปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรมประกอบด้วย ๑๐ แผน ได้แก่ **แผนที่ ๑** การกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า **แผนที่ ๒** การสร้างกลไกการช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น การพัฒนามาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และจำเลยเพื่อให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดให้มีระบบการแจ้งสิทธิตามกฎหมายในทุกขั้นตอน การจัดให้มีทนายความและที่ปรึกษากฎหมายที่มีประสิทธิภาพ **แผนที่ ๓** การสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เช่น การปฏิรูปกระบวนการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยการใช้ระบบประเมินความเสี่ยง การพัฒนามาตรการการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (Electronic Monitoring : EM) ให้มีประสิทธิภาพทั้งในการปล่อยตัวชั่วคราว การกักขัง การคุมประพฤติ การกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้และจัดหาอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) การปรับปรุงโทษปรับในคดีอาญา โดยนำระบบโทษปรับตามความสามารถในการชำระของผู้กระทำความผิด (Day Fines System) **แผนที่ ๔** การสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อสร้างความปลอดภัยและเป็นธรรมในสังคม เช่น การกำหนดนโยบายและมาตรการการบังคับใช้กฎหมายยาเสพติด การลดการกระทำความผิดซ้ำ การปฏิรูประบบการกำหนดโทษอาญาที่มีความเหมาะสม **แผนที่ ๕** การปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม **แผนที่ ๖** การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดขาดอายุความ **แผนที่ ๗** การสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา **แผนที่ ๘** การปฏิรูประบบนิติวิทยาศาสตร์ **แผนที่ ๙** เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว และ **แผนที่ ๑๐** การพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อแผนดังกล่าวจากประชาชนและหน่วยงานของรัฐ^{๓๙}

๒. การประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น อาทิ การห้ามใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมจะทำอันตรายต่อชีวิตร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น มีพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นบุคคลวิกลจริต มีพฤติกรรมที่น่าจะหลบหนีการควบคุมหรือ



^{๓๘} พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ ให้จัดทำแผนปฏิรูปประเทศในด้าน ดังต่อไปนี้ (๑) ด้านการเมือง (๒) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (๓) ด้านกฎหมาย (๔) ด้านกระบวนการยุติธรรม (๕) ด้านการศึกษา (๖) ด้านเศรษฐกิจ (๗) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๘) ด้านสาธารณสุข (๙) ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ (๑๐) ด้านสังคม และ (๑๑) ด้านอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด.

^{๓๙} เอกสารประกอบการสัมมนารับฟังความคิดเห็นแผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค.

ป้องกันการหลบหนีระหว่างเคลื่อนย้าย การยกเลิกโทษเชียนและขังห้องมืด นอกจากนี้ ในกรณีโทษตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อ ได้เพิ่มข้อยกเว้นคือ การห้ามลงโทษตัดการอนุญาตการติดต่อของผู้ต้องขังหญิงกับบุตรผู้เยาว์ซึ่งเดิมไม่ได้บัญญัติไว้ เป็นต้น^{๔๐}

๓. การพัฒนาระบบการปล่อยชั่วคราว เพื่อมิให้ผู้ที่ไม่ใช่หลักประกันต้องถูกขังระหว่างพิจารณาเนื่องจากไม่มีหลักประกัน อันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการปล่อยชั่วคราว สำนักงานศาลยุติธรรมได้ดำเนินการพัฒนาระบบการปล่อยชั่วคราว ๒ โครงการ ดังนี้

๓.๑ การริเริ่มและพัฒนาโครงการระบบประเมินความเสี่ยงและกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราว โดยเงื่อนไขต้องเป็นคดีอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ มีการสอบถามประวัติเพื่อประเมินความเสี่ยง ศาลจะสั่งขังเฉพาะผู้ที่มีเหตุจำเป็นต้องขังและมีความเสี่ยงมาก ขณะนี้นำมาใช้ในศาลทดลอง ๕ ศาล (ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลจังหวัดจันทบุรี ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ และศาลจังหวัดเชียงใหม่^{๔๑}) เพื่อให้มีการพัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงฯ ให้สมบูรณ์ก่อนแล้วจึงจะขยายผลไปยังศาลอื่น ๆ โดยได้เริ่มการทดลองตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ในศาลทดลอง ๔ ศาล ส่วนศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชเริ่มการทดลองตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๐^{๔๒}



บทที่
๓

๓.๒ โครงการปล่อยชั่วคราวด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๐ สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีการเปิดศูนย์ควบคุมและติดตามการปล่อยชั่วคราวโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring Center) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการตามโครงการส่งเสริมการนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของบุคคลมาใช้ปล่อยชั่วคราว และรองรับการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ โดยกำหนดให้ศาลที่มีอำนาจสั่งปล่อยชั่วคราวสามารถใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของบุคคลมาใช้ในการปล่อยชั่วคราวได้โดยเฉพาะ^{๔๓} ซึ่งได้เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๖๐ กับศาลน่าน ๒๓ ศาล (ศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลทั่วภูมิภาค)^{๔๔}

๔. การนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) มาใช้กับผู้กระทำความผิดในระบบงานคุมประพฤติ กรมคุมประพฤติได้ออกกฎกระทรวงการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดในการติดตามตัวผู้ถูกคุมความประพฤติ ตามเงื่อนไขที่ศาลหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสั่ง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อุปกรณ์โดยกรมคุมประพฤติ ได้มีการนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) มาใช้ในระบบงานคุมประพฤติตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ ต่อเนื่องมาจนถึงปี ๒๕๕๘ แต่ในปี ๒๕๕๙ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในปี ๒๕๖๐ กรมคุมประพฤติของงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์พร้อมระบบ และได้รับการจัดสรรงบประมาณ จำนวน ๑๐๙,๘๑๑,๖๐๐ บาท แต่มีปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบ

^{๔๐} ข้อมูลจาก หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ ๐๓๐๕.๑/๑๘๕๒๙ เรื่อง ขอส่งข้อมูลการดำเนินการตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๐.

^{๔๑} คมชัดลึก. (๒๕๖๐). ดิฉัน ๑ ก.พ. นำระบบประเมินความเสี่ยงปล่อยตัวชั่วคราว. สืบค้นจาก www.komchadluek.net/news/politic/256151

^{๔๒} สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงและกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราวภายหลังการทดลอง” ในระหว่างวันที่ ๔ - ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุม ๗๐๒ ชั้น ๗ อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร.

^{๔๓} สำนักส่งเสริมงานตุลาการ. (๒๕๖๐). พิธีเปิดศูนย์ควบคุมและติดตามการปล่อยชั่วคราวโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring Center). สืบค้นจาก www.oja.coj.go.th/view-52431.html

^{๔๔} ผู้จัดการรายสัปดาห์. (๒๕๖๐). เปิดศูนย์นำร่อง ๒๓ ศาลใช้กำไล EM ปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาโดยไม่ต้องใช้หลักประกัน. สืบค้นจาก www.manager.co.th/mngweekly/viewnews.aspx?NewsID=9600000099151

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงทำให้ไม่มีอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) ใช้ในระบบงานคอมพิวเตอร์^{๔๕}

อนึ่ง ในปี ๒๕๖๐ พบว่า มีประเด็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่น่าห่วงใย ดังนี้

๑. กสม. ได้รับคำร้องขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวนทั้งสิ้น ๕๓๐ คำร้อง ซึ่งเมื่อจำแนกคำร้อง



ตามประเภทของสิทธิที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่า มีคำร้องที่ผู้ร้องอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม จำนวน ๑๗๔ คำร้อง คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๘๓ ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด^{๔๖} เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๙ ซึ่งมีจำนวน ๒๐๖ คำร้อง จาก ๗๙๗ คำร้อง คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๘๕^{๔๗} จะเห็นได้ว่าจำนวนการร้องเรียนด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมในปี ๒๕๖๐ มีจำนวนน้อยกว่าในปี ๒๕๕๙ แต่หากเทียบเป็นร้อยละของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด จะพบว่าในปี ๒๕๖๐ มีจำนวนร้อยละของเรื่องร้องเรียนมากกว่าปี ๒๕๕๙ โดยสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่มีการร้องเรียนโดยกล่าวอ้างว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิของผู้ต้องหา

สิทธิของผู้ต้องขัง สิทธิของผู้เสียหาย สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และในปี ๒๕๕๙ ถึง ๒๕๖๐ ได้มีรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญ ดังนี้

๑) รายงานผลการตรวจสอบที่ ๒๑๑/๒๕๕๙ กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายขณะจับกุม กสม. ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ในขั้นตอนการจับกุมและควบคุมตัวผู้ร้อง การที่ผู้ถูกร้องถูกลากผู้ร้องไปกับพื้นดินและใส่กุญแจมือผู้ร้องซึ่งเป็นผู้หญิงแน่นเกินไปและเป็นระยะเวลาเกินความจำเป็น อันไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๖ จนผู้ร้องได้รับบาดเจ็บและเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลปากช่องนานานั้น เป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน^{๔๘}

๒) รายงานผลการตรวจสอบที่ ๗๔๘/๒๕๖๐ กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายจนได้รับบาดเจ็บสาหัส กสม. ได้ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าการที่กลุ่มชายฉกรรจ์ซึ่งเป็นอาสาสมัครภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายผู้ร้องหลังจากจับตัวได้แล้ว จนผู้ร้องได้รับบาดเจ็บสาหัสและต้องผ่าตัดเอาม้ามออก เป็นการกระทำที่เกินกว่ากรณีที่ต้องจำเป็นต่อการกระทำในการจับกุม การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน^{๔๙}

^{๔๕} ข้อมูลจาก หนังสือกรมคุมประพฤติ ที่ ยธ ๐๓๐๘/๑๗๒๖ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อมูลการดำเนินการตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓.

^{๔๖} ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและบริการสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชน (๒๕๖๐). จำนวนเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทสิทธิ ระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๐ - ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐. สืบค้นจาก http://hris.nhrc.or.th/nhrc2015/CreateComplaint/Report_Statistic1_5.aspx#/

^{๔๗} ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและบริการสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชน (๒๕๖๐). จำนวนเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทสิทธิ ระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๙ - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙. สืบค้นจาก http://hris.nhrc.or.th/nhrc2015/CreateComplaint/Report_Statistic1_5.aspx#/

^{๔๘} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ๒๑๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๔๙} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ๗๔๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๐.

๓) รายงานผลการตรวจสอบที่ ๗๗๕/๒๕๖๐ กรณีกล่าวอ้างว่าบุตรชาย (อายุ ๑๕ ปี) ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจกลั่นแกล้ง กล่าวหาและทำร้ายร่างกายในขณะที่จับกุม กสม. ได้ตรวจสอบแล้ว เห็นว่า ผลการตรวจของแพทย์พบบาดแผลลักษณะบวมช้ำ เป็นเนื้องอกตามร่างกายของบุตรชายผู้ร้องหลายแห่ง ประกอบกับเมื่อถูกส่งตัวไปควบคุมที่ศูนย์แรกรับ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่สถานพินิจฯ ได้ตรวจสอบสภาพร่างกายก่อนรับตัวเข้าควบคุมและบันทึกผลการตรวจระบุว่าพบรอยช้ำบริเวณหลัง สีข้าง และต้นขา จากพยานหลักฐานทั้งหมดที่ตรวจสอบได้นำเชื่อว่าบาดแผลที่ตรวจพบเกิดขึ้นในระหว่างที่ผู้ถูกร้องทำการจับกุมและควบคุมตัวบุตรชายผู้ร้อง แม้จะอ้างว่าผู้ร้องหลบหนีทำให้ต้องใช้กำลังบังคับก็ตาม แต่เมื่อนำร่องรอยสภาพบาดแผลที่ปรากฏมาพิจารณา จึงเชื่อได้ว่าร่องรอยบาดเจ็บที่เกิดขึ้นน่าจะเกิดจากการใช้กำลังที่เกินสมควรแก่กรณีในการควบคุมตัวบุตรชายผู้ร้องเพื่อมิให้หลบหนี อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน บุตรชายผู้ร้อง^{๕๐}

๒. ในขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ได้เกิดกรณีการเสียชีวิตระหว่างการควบคุมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๙ ผู้ต้องหาตามหมายจับศาลอาญาในคดีพิเศษที่ ๔/๒๕๕๘ ของสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภค และสิ่งแวดล้อม ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๓ ซึ่งอยู่ระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงานในห้องควบคุมของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้ผุกคอในห้องควบคุมและได้เสียชีวิตที่โรงพยาบาล ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ ศาลอาญาได้มีการไต่สวนสาเหตุการตาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๔๘ และมาตรา ๑๕๐ ซึ่งศาลวินิจฉัยเหตุและพฤติการณ์ที่ตายคือ สืบเนื่องมาจากการถูกของแข็งไม่มีคมกระแทก ตับแตก เลือดออกในช่องท้อง ร่วมกับการขาดอากาศหายใจจากการผุกคอทำให้ตาย โดยยังไม่ทราบว่ามีบุคคลใดเป็นผู้กระทำในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่^{๕๑}

๓. กระบวนการยุติธรรมในสภาวะการณ์ใช้กฎหมายพิเศษ มีประเด็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ตามประกาศ คสช. ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๓๘/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๕๐/๒๕๕๗ ซึ่งส่งผลให้พลเรือนต้องอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลทหาร ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๕๕/๒๕๕๙ ให้พลเรือนที่กระทำความผิดดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม พบว่า แม้จะมีคำสั่งฯ ที่ ๕๕/๒๕๕๙ แต่การดำเนินคดีในความผิดที่ได้กระทำก่อนวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ ยังคงอยู่ในอำนาจของศาลทหาร เช่น กรณีของนายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ “ส.ศิวรักษ์” ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ซึ่งได้กระทำเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องต่อศาลทหาร และขณะนี้อยู่ระหว่างอัยการศาลทหารพิจารณาสั่งฟ้องต่อศาลทหาร^{๕๒} หรือเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ กรณีอัยการทหารยื่นฟ้องผู้ต้องหา ๘ คนในคดี “พูดเพื่อเสรีภาพ” ต่อศาลทหารมณฑลทหารบกที่ ๒๓ จังหวัดขอนแก่น ในข้อหาขัดคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ ชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป ซึ่งศาลมีคำสั่งรับฟ้อง^{๕๓}

การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

ในปี ๒๕๖๐ กสม. ยังคงได้รับเรื่องร้องเรียนด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยมีการกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่าสิทธิในด้านอื่น ๆ แม้ว่ารัฐได้มีความพยายามทั้งในด้านกฎหมาย นโยบาย เพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อที่จะทำให้บุคคลทุกคนเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน

^{๕๐} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ๗๗๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐.

^{๕๑} ไทยพับลิก้า. (๒๕๖๐). ศาลวินิจฉัยการตายคดี “รัชชชัย อนุกุล” อดีตเจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดพังงา ระบุ “มีผู้อื่นทำให้เสียชีวิตในขณะที่ถูกควบคุม”. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2017/08/tawatthai-anukul-4-8-2560/>

^{๕๒} BBC. (๒๕๖๐). เลื่อนนัดฟังคำสั่งฟ้อง ส.ศิวรักษ์ คดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ. สืบค้นจาก www.bbc.com/thai/thailand-42262036

^{๕๓} ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (๒๕๖๐). ศาลทหารรับฟ้องคดี “พูดเพื่อเสรีภาพ” ศาลให้ประกันจำเลย ๗ คน คนละหมื่นบาท. สืบค้นจาก www.thlr2014.com/th/?p=5478

และคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องหา จำเลย ผู้ต้องขัง แสดงถึงความพยายามที่จะเคารพ ค้ำครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหา จำเลย ผู้ต้องขัง ดังนี้



๑. รัฐได้พยายามปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ได้จัดทำแผนปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรม ๑๐ ด้าน^{๕๔} การดำเนินการของรัฐสะท้อนให้เห็นว่า รัฐได้มองเห็นปัญหา และพยายามจะแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรม อันมีผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง ยังให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง กสม. ได้มีความเห็นต่อประเด็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ดังนี้ ๑) การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Strategic Lawsuit Against Public Participation : SLAPP) ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ๒) ปัญหาการนำตัวผู้ต้องหาออกแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนโดยไม่ปกปิดใบหน้า ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ ๓) ปัญหาในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังคงมีปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการดำเนินคดี อย่างเพียงพอและเหมาะสม ๔) ปัญหาการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนและขอฝากขังต่อศาลเกินกว่าเท่าที่จำเป็นและไม่เป็นไปตามกฎหมาย ๕) การสอบถามปากคำ และคำเบิกความของพยานหรือผู้เสียหายในความผิดเกี่ยวกับเพศ ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการถามปากคำและการเบิกความในความผิดเกี่ยวกับเพศ ๖) การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่มีการอายัด ทำให้เกิดความล่าช้าและส่งผลให้ผู้ต้องขังที่มีคดีอายัดไม่ได้รับสิทธิหรือประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้ต้องขัง ๗) ปัญหาหนักโทษสั้นเรือนจำ เป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดจากการนำตัวคนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากเกินไปจนจำคุก โดยเฉพาะในผู้ต้องขังคดียาเสพติด ๘) การลบบประวัติอาชญากรรมของเด็ก ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยประมวลระเบียบ



^{๕๔} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนของสถานการณ์ปี ๒๕๖๐.

การตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๓๒ การพิมพ์ลายนิ้วมือ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๗ ไม่ได้กำหนดให้การคัดแยกประวัติการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน และบัญชีทะเบียนประวัติของเด็กและเยาวชนไว้ในหมวดหนึ่งหมวดใดโดยเฉพาะ จึงอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่กว้างเกินไปในการพิจารณาเปิดเผยประวัติของเด็กและเยาวชน ๙) การรับผู้พ้นโทษกลับเข้าทำงาน ควรพิจารณาทบทวนปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้ ๑๐) มาตรการกักขังแทนค่าปรับ ควรพิจารณา ทบทวนความจำเป็นของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากเสรีภาพของบุคคลที่จะต้องสูญเสียและค่าใช้จ่ายที่รัฐจะต้องจัดหา สถานที่และสาธารณูปโภคให้กับจำเลยแล้ว จะเห็นว่าไม่ได้สัดส่วนกัน ๑๑) บทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ควรมีการทบทวนหรือแก้ไข หากการกระทำละเมิดอำนาจศาลเป็นกรรมเดียวกับความผิดอาญาที่บัญญัติในประมวล กฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาควรดำเนินคดีอาญาตามปกติ ๑๒) พระราชบัญญัติค่าตอบแทน ผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ควรแก้ไขให้ครอบคลุมถึงจำเลยในคดีอาญาที่ศาล พิพากษายกฟ้องเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอ และจำเลยที่ถูกขังระหว่างพิจารณาในคดีอาญาที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดี อาญาเองด้วย และ ๑๓) ปัญหาโทษทางอาญาเพื่อ ควรพิจารณาทบทวนความเหมาะสมในการกำหนดโทษทางอาญา และ ควรนำมาตรการทางเลือกอื่นที่เหมาะสมมาใช้ทดแทนการลงโทษทางอาญาสำหรับความผิดบางประเภท^{๕๕}

๒. รัฐได้มีความพยายามในการที่จะแก้ไขพระราช บัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ มาเป็นเวลานาน โดยออกเป็นพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการแก้ไขกฎหมายอันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องขัง อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการลงโทษขังเดี่ยวจากเดิม ๓ เดือน ได้ลดลงมาเป็น ๑ เดือน^{๕๖} นั้น คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนประจำกติกา ICCPR ได้มีความเห็นทั่วไปที่ ๒๐ เกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๗ ว่า การขังเดี่ยว (Solitary confinement) ที่ยาวนานของ ผู้ถูกคุมตัวหรือผู้ต้องขัง อาจเป็นการกระทำต้องห้ามตามข้อ ๗ ของกติกา ICCPR นอกจากนี้ ควรมีบทบัญญัติห้ามการกักขังโดยการตัดขาดการติดต่อ (Incommunicado detention)^{๕๗} ซึ่งการใช้การขังเดี่ยวกับผู้ต้องขังจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ ระยะเวลา และเงื่อนไขในแต่ละกรณีที่ต้องพอสมควรแก่เหตุ และต้องไม่ใช่กรณีการกักขังโดยการตัดขาดการติดต่อ (Incommunicado detention) กล่าวคือ การขังโดยตัดขาดการ ติดต่อกับครอบครัว ทนายความ ปกปิดสถานที่ควบคุมตัว อย่างไรก็ตามการขังเดี่ยวอาจเป็นการเสี่ยงต่อการถูกละเมิด สิทธิมนุษยชนได้ หากในอนาคตกรมราชทัณฑ์จะทบทวนแก้ไขกฎหมายเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังมากยิ่งขึ้น อาจพิจารณาทบทวนยกเลิกการลงโทษขังเดี่ยว โดยหามาตรการอื่นมาทดแทน



๓. การปล่อยชั่วคราว เป็นสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งก่อนที่จะศาลจะมีคำพิพากษาจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็น ผู้บริสุทธิ์ ตามข้อ ๑๔ ของกติกา ICCPR และข้อ ๙ วรรค ๓ กำหนดให้บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในข้อหาทางอาญาจะต้อง มีสิทธิได้รับการปล่อยตัว โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติกา ICCPR ได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า การคุมขังระหว่าง การพิจารณาต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาเฉพาะในแต่ละบุคคล ต้องมีเหตุผลและความจำเป็น อีกทั้ง คำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการหลบหนี การยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือการกระทำผิดซ้ำ ศาลต้องหาทางเลือกอื่น

๕๕ ข้อมูลจาก หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนที่ ๓๑๑/๓๖๓๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ถึง ประธานกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการ ยุติธรรม เรื่อง ขอส่งข้อมูลและความเห็นประกอบการจัดทำแผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม.

๕๖ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๙ (๖).

๕๗ UN Human Rights Committee (HRC). (2017). CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 10 March 1992. Retrieved from www.refworld.org/docid/453883fb0.html

สำหรับการคุ้มครองระหว่างรอการพิจารณา เช่น กำไลอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bracelets) หรือเงื่อนไขอื่น ๆ^{๕๘} ซึ่งรัฐได้มีความพยายามในการที่จะแก้ไขปัญหการเข้าถึงสิทธิในการปล่อยชั่วคราว โดยจัดทำโครงการพัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงและกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราว สำหรับคดีอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี โดยไม่ต้องใช้หลักประกัน^{๕๙} และโครงการปล่อยชั่วคราวด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) ซึ่งได้ทดลองใช้ใน ๒๓ ศาลนอรอง การดำเนินการดังกล่าวทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ไม่สามารถหาหลักประกันได้เพียงพอ มีโอกาสได้รับการปล่อยชั่วคราวมากขึ้น ประชาชนเข้าถึงสิทธิในการปล่อยชั่วคราวได้โดยเท่าเทียมกัน เป็นการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจ และช่วยลดปริมาณผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีในเรือนจำ ทั้งยังสอดคล้องกับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑) ด้านความมั่นคงทางสังคม กลุ่มผู้ต้องหา/ผู้ต้องขัง มาตรการข้อ ๕^{๖๐} และการปล่อยชั่วคราวได้กำหนดเป็นประเด็นหนึ่งในร่างแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม^{๖๑} อย่างไรก็ตาม ในอนาคตควรมีการขยายการดำเนินการทั้งในส่วนของการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) และการใช้ระบบประเมินความเสี่ยงและกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราวในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถเข้าถึงสิทธิในการปล่อยชั่วคราวได้

๔. การนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) มาใช้กับผู้กระทำความผิดในระบบงานคุมประพฤติ เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑) ด้านความมั่นคงทางสังคม กลุ่มผู้ต้องหา/ผู้ต้องขัง มาตรการข้อ ๕ และได้กำหนดเป็นกิจกรรมหนึ่งในร่างแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม^{๖๒} กรมคุมประพฤติได้มีการดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ และในปี ๒๕๖๐ มีการออกกฎกระทรวงการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดในการติดตามตัวผู้ถูกคุมความประพฤติตามเงื่อนไขที่ศาลหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสั่ง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ถือได้ว่ารัฐมีความพยายามในการดำเนินการในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม พบว่า การนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) มาใช้ในระบบงานคุมประพฤติดังกล่าวมีปัญหาด้านความต่อเนื่องของการดำเนินการ โดยในปี ๒๕๕๙ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ต่อมาในปี ๒๕๖๐ ได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงทำให้ไม่มีอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) ใช้ในระบบงานคุมประพฤติถึง ๒ ปีติดต่อกัน รัฐจึงควรที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) ในระบบงานคุมประพฤติเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

รัฐได้มีการดำเนินการทั้งในด้านกฎหมาย นโยบายเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๖๐ มีสถานการณ์ที่น่าห่วงใยที่รัฐควรตระหนักและให้ความสำคัญ ดังนี้

๑. ในการบังคับใช้กฎหมายยังคงพบว่าการร้องเรียนโดยกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมดำเนินการที่เป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชน จะเห็นได้จากเรื่องร้องเรียนต่อ กสม. ด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมมีจำนวนสูงกว่าด้านอื่น ๆ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่จะมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นสำคัญ จึงมีการดำเนินการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินควร เช่น การจับกุมหรือควบคุมตัวบุคคลโดยมิการใช้กำลังจนได้รับบาดเจ็บ^{๖๓} เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่นอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อยับยั้ง ป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรมแล้ว การดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือจำเลยด้วย

๕๘ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2017). CCPR General Comment No.35 Article 9 (Liberty and security of Person). Retrieved from www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC35-Article9LibertyandSecurityofperson.aspx

๕๙ สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงและกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราวภายหลังการทดลอง” ในระหว่างวันที่ ๔ - ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุม ๗๐๒ ชั้น ๗ อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร.

๖๐ ข้อ ๕ การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว การไม่ถูกควบคุมในเรือนจำ และการแสวงหาแนวทางหรือเครื่องมืออื่น ๆ ในการติดตามควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลย การส่งเสริมการควบคุมผู้ต้องขังนอกเรือนจำมากขึ้น เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดสามารถใช้ชีวิตอยู่ในบ้านเพื่อดูแลครอบครัวและทำมาหากินได้ แต่ให้ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพบางส่วนแทนการส่งผู้กระทำความผิดทั้งหมดเข้าเรือนจำ.

๖๑ เอกสารประกอบการสัมมนารับฟังความคิดเห็นแผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค, หน้า ๙.

๖๒ เฟิงอ้าง, หน้า ๓๔.

๖๓ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนของการละเมิดสิทธิมนุษยชน.

๒. สถานการณ์การเสียชีวิตภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐ และศาลได้ไต่สวนการตายโดยวินิจฉัยว่าถูกบุคคลทำให้ตาย ซึ่งกติกา ICCPR ข้อ ๖ วรรค ๑ และข้อ ๘ วรรค ๑ ได้คุ้มครองสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย สิทธิที่จะมีชีวิตต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ การที่บุคคลซึ่งอยู่ในห้องขังภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐถูกทำให้ตายโดยบุคคลไม่ทราบชื่อ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิที่จะมีชีวิตและไม่ถูกทำให้เสียชีวิตตามอำเภอใจ และ กสม. ได้มีความเห็นว่า แม้การตรวจสอบจะยังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำให้ตาย แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตัวผู้ตายละเลยต่อการดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้ตายในฐานะเป็นผู้ต้องหาตามที่คู่มือปฏิบัติงานกำหนด อันเป็นการละเลยการกระทำอันส่งผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ตายถึงแก่ความตาย จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน^{๖๔} ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ต้องหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และกำหนดมาตรการเยียวยาครอบครัวผู้เสียชีวิต รวมถึงมีมาตรการป้องกันเหตุการณ์เช่นนี้ในอนาคต

๓. กระบวนการยุติธรรมในสถานการณ์ใช้กฎหมายพิเศษ ในกรณีของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๓๘/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๕๐/๒๕๕๗ ซึ่งส่งผลให้พลเรือนต้องอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลทหาร ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๕/๒๕๕๕ ให้พลเรือนที่กระทำความผิดดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม ผลจากคำสั่งดังกล่าวแม้จะทำให้การกระทำความผิดหลังจากวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่การกระทำความผิดก่อนวันดังกล่าว พลเรือนยังคงถูกดำเนินคดีในศาลทหาร^{๖๕} ซึ่ง กสม. ได้มีความเห็นในกรณีการดำเนินคดีในศาลทหารว่า การกำหนดให้นำพลเรือนเข้าสู่การพิจารณาของศาลทหารขัดต่อหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม เนื่องจากกระบวนการพิจารณาในศาลทหารมีลักษณะรวบรัดขั้นตอน เป็นเหตุให้คู่ความในคดีไม่สามารถนำเสนอข้อเท็จจริงเพื่อต่อสู้คดีได้อย่างเพียงพอ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับการพิจารณาในศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ยังขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการพิจารณารอคดี ตามกติกา ICCPR ข้อ ๑๔ เนื่องจากศาลทหารอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงกลาโหม และไม่ได้แยกขาดจากฝ่ายบริหาร โดยตุลาการศาลทหารยังคงเป็นข้าราชการภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรืว่าการกระทรวงกลาโหม และการที่ประเทศไทยยังคงไว้ซึ่งการให้อำนาจศาลทหารดังกล่าวอาจมีโอกาเสี่ยงต่อการที่พลเรือนจะไม่ได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยและเป็นธรรม อีกทั้ง ยังมีข้อสังเกตว่า คดีที่พลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามประกาศ คสช. ดังกล่าว ที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลทหารได้แย่งอำนาจการพิจารณาของศาลทหาร และขอยื่นโอนคดีไปยังศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลพลเรือน อาจมีปัญหาว่าศาลยุติธรรมจะสามารถรับโอนคดีจากศาลทหารในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งอาจต้องอาศัยกลไกของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว^{๖๖} และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติกา ICCPR ได้มีข้อสังเกตในประเด็นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและศาลทหารรัฐภาคีควรประกันว่า การพิจารณาคดีในศาลทหารให้กระทำเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และให้ดำเนินไปตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑๔ ของกติกา ICCPR โดยควรใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อรับพิจารณาคำร้องให้ถ่ายโอนคดีจากศาลทหารสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ โดยให้ถ่ายโอนคดีที่ยังพิจารณาไม่เสร็จไปยังศาลพลเรือน และเปิดโอกาสให้จำเลยที่เป็นพลเรือนในคดีที่ศาลทหารตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์คำตัดสินต่อศาลพลเรือนได้^{๖๗}

๖๔ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ๔๗๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐.

๖๕ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนของการละเมิดสิทธิมนุษยชน.

๖๖ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากข่าวแจกของ กสม. เรื่อง การดำเนินคดีแก่พลเรือนในศาลทหาร ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕.

๖๗ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2017). UN Treaty Body Database. Retrieved from <http://tbinternet.ohchr.org>

๑. กระทรวงยุติธรรม โดยกรมราชทัณฑ์ ควรพิจารณาทบทวนพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในประเด็นการยกเลิกการลงโทษชั่งเดียว โดยหามาตรการอื่นทดแทน เพื่อลดความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังมากยิ่งขึ้น

๒. กระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม ควรประเมินผลการดำเนินโครงการใช้ EM และการใช้ระบบประเมินความเสี่ยงและกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราว หากพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการควรเร่งแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะขยายการดำเนินการในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ สามารถเข้าถึงสิทธิในการปล่อยชั่วคราวได้ และควรจัดให้มีอุปกรณ์อย่างเพียงพอและเหมาะสม^{๖๘}

๓. ปัญหาการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ การบริหารจัดการจัดซื้ออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) เพื่อนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดในระบบงานคุมประพฤติสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันกำหนดแนวทางการทำงานโดยบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้และจัดหาอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM)^{๖๙} โดยมีเป้าหมายที่จะให้บรรลุผลอย่างชัดเจน ภายในระยะเวลาที่กำหนด และจัดการงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้

๔. จากการที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมต่อ กสม. โดยกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมากในแต่ละปีรัฐอาจดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา เช่น การสร้างความตระหนักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนให้กับหน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมโดยการบรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชนในหลักสูตรการอบรมต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ การมีกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นกลาง อิสระ รวดเร็ว และโปร่งใส การมีกระบวนการเยียวยาเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

๕. กระทรวงยุติธรรม กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด ควรร่วมกันหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เนื่องจากสถานการณ์การเสียชีวิตโดยถูกบุคคลอื่นทำให้ตายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และโดยเฉพาะเมื่อเกิดขึ้นขณะอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ต้องมีกระบวนการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

๖. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตัวผู้กระทำความผิด เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมราชทัณฑ์ เป็นต้น ควรมีมาตรการที่เข้มงวดในการควบคุมและดูแลผู้ต้องหาหรือจำเลย เพื่อป้องกันการทำให้บุคคลเสียชีวิตเมื่ออยู่ในความควบคุมของหน่วยงานของรัฐ เช่น สถานที่ควบคุมควรมีกีฬ่วงจรปิดที่สามารถใช้งานได้จริง เพื่อดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด เป็นต้น และหากมีปัญหาลุกลามที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ถูกควบคุม หน่วยงานรัฐต้องแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน เช่น ปัญหาเครื่องวงจรปิดเสียหาย เป็นต้น

๗. รัฐควรกำหนดให้คดีที่พลเรือนกระทำความผิดและอยู่ในอำนาจศาลทหารที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ กลับมาอยู่ในการพิจารณาของศาลยุติธรรม เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมปกติ โดยพิจารณาร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการโอนคดีมายังการพิจารณาของศาลยุติธรรม

๖๘ ร่างแผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ประเด็นการปฏิรูปที่ ๓ สร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ค. กิจกรรมการปฏิรูป ข้อ ๑.๓.๓ จัดหาอุปกรณ์สำหรับการปล่อยตัวชั่วคราวที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอและเหมาะสม, จากเอกสารประกอบการสัมมนารับฟังความคิดเห็นแผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ก, หน้า ๓๔.

๖๙ ร่างแผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ประเด็นการปฏิรูปที่ ๓ สร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ค. กิจกรรมการปฏิรูป ข้อ ๑.๓.๒ กำหนดแนวทางการทำงานโดยบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้และจัดหาอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว, จากเอกสารประกอบการสัมมนารับฟังความคิดเห็นแผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ก, หน้า ๓๔.

๓.๓ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

ภาพรวม

ในสังคมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพเป็นคุณลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยได้รับการประกันไว้ในกติกา ICCPR ข้อ ๑๙ ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง มีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออกรวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นทุกประเภท ข้อ ๒๑ กำหนดให้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรองโดยการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย และรัฐอาจจำกัดสิทธิเช่นว่าได้ ซึ่งต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายด้วยเหตุผลความจำเป็นต่อ (ก) การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น และ (ข) การรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทบัญญัติ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้รับรองเสรีภาพต่าง ๆ ของบุคคลได้แก่ เสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น เสรีภาพทางวิชาการ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ โดยในปี ๒๕๖๐ ได้มีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

๑. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

กติกา ICCPR ข้อ ๑๙ กำหนดให้ “บุคคลมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นทุกประเภท” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔ บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น...” แต่อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นถูกจำกัดได้โดยการตราเป็นกฎหมายเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งนับตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการตีความที่คลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ โดยที่ผ่านมาในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่และประชาชนส่วนใหญ่ตีความและปรับใช้กฎหมายมาตรา ๑๔(๑) ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน” นำไปสู่การฟ้องร้องต่อผู้ที่ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง นักวิชาการ นักสิ่งแวดล้อม และนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ในลักษณะที่เรียกว่า “ฟ้องปิดปาก (SLAPP)” รวมถึงการดำเนินคดีหมิ่นประมาทที่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอาญา ส่งผลให้จำนวนการฟ้องคดีมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น

ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐) แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดให้ “ผู้ใดกระทำความผิดโดยทุจริต หรือโดยหลอกลวง นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือนหรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน อันมิใช่การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท



ตามประมวลกฎหมายอาญา” โดยหลังจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ ฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ คดีความที่ถูกตั้งข้อหาตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ ฉบับเดิมต่างทยอยสิ้นสุดคดีจากการสั่งไม่ฟ้องในชั้นอัยการ ถือเป็นแนวโน้มที่ดีสำหรับการบังคับใช้มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ ฉบับใหม่ ในจำนวนนี้มีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ๒ คดี^{๗๐} และสอดคล้องกับข้อเสนอแนะบางประการของ กสม. เมื่อปี ๒๕๕๙

ขณะเดียวกันเสรีภาพทางวิชาการซึ่งมีได้เกี่ยวข้องเฉพาะกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภทโดยไม่คำนึงถึงพรมแดนด้วย แม้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ประกันเสรีภาพทางวิชาการไว้ แต่ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้มีข้อเสนอแนะเรื่อง สถานะของบุคลากรผู้สอนในระดับอุดมศึกษา (Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel) โดยให้คำจำกัดความ หมายถึง สิทธิของบุคลากรที่จะไม่ถูกการบีบบังคับ เสรีภาพในการสอน การแลกเปลี่ยนอภิปราย เสรีภาพ การทำวิจัย การเผยแพร่และตีพิมพ์ผลงานเหล่านั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีเกี่ยวกับสถาบัน หรือระบบการทำงานขององค์กร เสรีภาพจากการตรวจสอบจากสถาบัน และเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมในองค์กรวิชาชีพด้านการศึกษา บุคลากรในสถาบันระดับอุดมศึกษาควรมีสถานะที่จะทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากการถูกเลือกปฏิบัติ และความกังวลจากการปราบปราม คุกคามจากรัฐหรือแหล่งอื่นใด^{๗๑} และรัฐธรรมนูญฯ ได้ประกันเสรีภาพทางวิชาการไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้ “เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครองแต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น” โดยสถานการณ์ที่สำคัญของเสรีภาพทางวิชาการในปี ๒๕๖๐ พบว่า การขู่ว่าจะแสดงข้อความว่า “เวทียาวิชาการ ไม่ใช่ค่ายทหาร” เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ณ ศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ ตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งภายหลังกลุ่มผู้ขู่ว่าจะขู่ว่าจะดำเนินคดีข้อหาหมิ่นประมาททางสื่อมวลชนตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ฝ่าฝืนคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘^{๗๒} จนนำมาสู่การเรียกร้องให้ยุติการดำเนินคดีแก่บุคคลดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่า การขู่ว่าจะแสดงข้อความว่า “เวทียาวิชาการ ไม่ใช่ค่ายทหาร” ไม่ได้เกินขอบเขตกฎหมาย และรัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ^{๗๓} และ กสม. ห่วงกังวลต่อเสรีภาพทางวิชาการโดยมีความเห็นว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรณีการแจ้งความดำเนินคดีต่อนักวิชาการ และประชาชนที่แสดงความเห็นโดยสุจริตในเวทีวิชาการ^{๗๔}

๗๐ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. สืบค้นจาก www.tlhr2014.com/th/?p=5795

๗๑ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2017). CCPR General Comment No.35 Article 9 (Liberty and security of Person). Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001102/110220e.pdf#page=32>

๗๒ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (๒๕๖๐). แจ้งข้อหาชุมนุมทางการเมืองคดี “เวทียาวิชาการไม่ใช่ค่ายทหาร” เหตุจากก่อกระแสด้าน รบ.ในเชิงลบ. สืบค้นจาก www.tlhr2014.com/th/?p=4941

๗๓ ไทยโพสต์. (๒๕๖๐). ปริญญาเนยยุติคดีขู่ขู่ “เวทียาวิชาการไม่ใช่ค่ายทหาร”. สืบค้นจาก www.thaipost.net/?q=node/34307

๗๔ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ข่าวแจก เรื่อง กสม. ห่วงกังวลต่อเสรีภาพทางวิชาการ. สืบค้นจาก www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9600000086447

อย่างไรก็ตาม กสม. ได้เคยมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญฯ และทบทวนกฎหมาย ประกาศ หรือคำสั่งที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยสุจริตและมีคำสั่งกำชับให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มึหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้คำนึงถึงการใช้อำนาจตามขอบเขตของกฎหมายเพื่อไม่ให้กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไทยในสังคมประชาธิปไตย อีกทั้งปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ แล้ว การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามขอบเขตตามรัฐธรรมนูญฯ จึงย่อมได้รับความคุ้มครอง



๒. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

กติกา ICCPR ข้อ ๒๑ กำหนดให้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสอง “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

สถานการณ์ที่สำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ในปี ๒๕๖๐ พบว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ หรือการห้ามมิให้ชุมนุมเกินกว่าห้าคนขึ้นไป ยังมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งถูกมองว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเรื่องของ



การชุมนุมทางการเมือง โดยเฉพาะกรณีที่ชาวบ้านซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มด้านเมืองโปแตซ จังหวัดสกลนคร หลังร่วมขบวนเดินบอกบุญเพื่อเรียนเชิญพี่น้องมาร่วมในงาน “สืบชะตาห้วยโงง”^{๗๕} ถูกแจ้งข้อหาความผิดตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ^{๗๖} หรือการชุมนุมของแกนนำเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) กรณียื่นหนังสือคัดค้านพระราชบัญญัติปิโตรเลียม เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ซึ่งภายหลังถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ^{๗๖}

อีกทั้งยังพบว่า เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมได้ดำเนินการขออนุญาตจัดการชุมนุมต่อเจ้าของพื้นที่แล้วแต่กลับไม่ได้รับอนุญาตให้มีการจัดการชุมนุม เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจว่า เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ^{๗๖} คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ และเป็นการชุมนุมทางการเมือง เช่น กรณีขบวนประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.) หรือ ฟีมูฟ ได้รับหนังสือจากสถานีตำรวจนครบาลดุสิตไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุม ทั้งที่มีประเด็นการเจรจาเบื้องต้นในเรื่องโฉนดชุมชน การจัดการป่าสาธารณะ ปัญหาข้อพิพาทที่ดินระหว่างรัฐกับชาวบ้านและเอกชนกับชาวบ้าน โดยเฉพาะกรณีชาติพันธุ์ชายขอบที่ประสบปัญหา ปัญหาคนจนเมืองและการไล่รื้อ^{๗๗} หรือกรณีตัวแทนกลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพได้แจ้งต่อสถานีตำรวจนครบาลดุสิตจะจัดชุมนุมโดยใช้รถยนต์พร้อมเครื่องขยายเสียงหน้ากระทรวงศึกษาธิการ^{๗๘} เป็นต้น

๓. เสรีภาพสื่อมวลชน

เสรีภาพสื่อมวลชนได้รับการประกันไว้ในกติกา ICCPR ข้อ ๑๙ วรรคสอง โดยกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้ “บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ”



สถานการณ์ที่สำคัญเกี่ยวกับสื่อมวลชนในปี ๒๕๖๐ พบว่า ที่ประชุมสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ลงมติเห็นชอบ ๑๔๑ เสียง ต่อ ๑๓ เสียง ผ่านร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. โดยมีหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ เพื่อให้เป็นองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชนส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน และกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ให้เกิดการกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชนในทุกลำดับชั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน โดยองค์กรสื่อมวลชนในระดับชั้นที่ ๑ การกำกับดูแลกันเองโดยองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ในระดับที่ชั้นที่ ๒ โดยกำหนดให้สภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติเป็นกลไกกำกับดูแลในระดับชั้นที่ ๓ ซึ่งเป็นการกำกับดูแลร่วม^{๗๙}

ต่อมา สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ในการประชุม ๓๐ องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนแสดงความเห็นและขอให้ยกเลิกการพิจารณาร่างกฎหมายข้างต้นด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น คำนิยามคำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน”

^{๗๕} ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (๒๕๖๐). แจ้งข้อหาผิด พ.ร.บ. ชุมนุมฯ ชาวบ้านกลุ่มด้านเมืองโปแตซ สกลนคร. สืบค้นจาก www.tlhr2014.com/th/?p=3831

^{๗๖} ประชาไท. (๒๕๖๐). คปพ. มอบตัว ถูกดำเนินคดี ตาม พ.ร.บ. ชุมนุมฯ หลังยื่นหนังสือคัดค้าน พ.ร.บ. ปิโตรเลียมหน้าสภา. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2017/04/71148>

^{๗๗} สำนักข่าวชายขอบ. (๒๕๖๐). ขวาม “ฟีมูฟ” เคลื่อนพล ตำรวจสน.ดุสิตอ้างขัดต่อคำสั่ง คสช. แกนนำโวยถูกเหมาเป็นการเมือง. สืบค้นจาก <http://transbordernews.in.th/home/?p=16384>

^{๗๘} Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (๒๕๖๐). ดร.เบรก-ทหารไปถึงบ้านห้ามร่วมชุมนุมค้านแก้ ก.ม.บัตรทอง กับ ‘กลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพ’. สืบค้นจาก www.hfocus.org/content/2017/06/14049

^{๗๙} คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการสื่อสารมวลชน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (๒๕๖๐). รายงานเรื่อง “การปฏิรูปการสื่อสารมวลชน: ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งการพิมพ์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ.”. สืบค้นจาก www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_communication/download/article/article_20170502135040.pdf

ที่มุ่งหมายจะครอบคลุมถึงผู้ใช้สื่อทุกประเภท โดยเฉพาะสื่อออนไลน์ การกำหนดโทษจำคุกและปรับแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนที่ไม่ดำเนินการยื่นขอจดทะเบียน และองค์สื่อที่รับผู้ที่ไม่จดทะเบียนเข้าปฏิบัติงานเป็นการกำหนดโทษจำคุกในอัตราที่สูงไม่สอดคล้องกับสภาพความผิดและขัดต่อรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่าโทษอาญาต้องกำหนดเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง การกำหนดให้มีตัวแทนภาครัฐร่วมเป็นคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ ซึ่งขัดแย้งกับบทบาทหน้าที่การทำงานของสื่อมวลชนที่ต้องตรวจสอบอำนาจรัฐ การบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อเปรียบเทียบกับสภาวิชาชีพอื่น ๆ เช่น แพทยสภา ทนายความ ก็ไม่ปรากฏว่าสภาวิชาชีพเหล่านั้นมีบุคคลภายนอกหรือตัวแทนภาครัฐเข้าไปเป็นกรรมการ^{๕๐} เป็นต้น

ขณะเดียวกันสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยได้ออกแถลงการณ์ เรื่อง ขอให้ยุติการคุกคามเสรีภาพสื่อมวลชนและประชาชน กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งข้อหาผู้สื่อข่าวอาวุโสว่า ยุยงปลุกปั่นตามมาตรา ๑๑๖ ของประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ เนื่องจากโพสต์ข้อความลงในเฟซบุ๊กส่วนตัววิจารณ์รัฐบาล และกรณีผู้สื่อข่าวสำนักข่าวอิศราถูกตั้งข้อหาบุกรุกสถานที่ระหว่างลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของอดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยปราศจากมูลความผิด สมาคมจึงเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐยุติการกลั่นแกล้ง แทรกแซงเสรีภาพสื่อมวลชน การตั้งข้อหาที่เกินขอบเขตกฎหมาย และขอให้รัฐบาลรวมถึง คสช. เปิดพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ^{๕๑}

การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

จากการนำเสนอถึงสถานการณ์ด้านเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธข้างต้น พบว่ามีเนื้อหาที่เป็นความก้าวร้าวและความถดถอย ดังนี้

๑. สถานการณ์ที่มีความก้าวร้าว

ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ และการตีความที่คลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔ (๑) ควบคู่ไปกับการหมิ่นประมาทบุคคลอื่น หรือเป็นการหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ แก้ไขมาตรา ๑๔ (๑) กำหนดให้ ผู้ใดกระทำความผิดโดยทุจริต หรือโดยหลอกลวง นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือนหรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน อันมิใช่การกระทำความผิดเกี่ยวกับฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา ถือว่าเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ที่กำหนดให้รัฐพึงยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต รวมทั้งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ กสม. ที่เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราดังกล่าว

๒. สถานการณ์ที่ไม่มีความก้าวหน้า หรือถดถอย

๒.๑ จากการประเมินสถานการณ์เมื่อปี ๒๕๕๙ กฎหมายสำคัญที่ใช้ในการกำกับ ควบคุมการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ คำสั่งของ คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. โดยในปี ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บังคับใช้ต่อเนื่องจนรัฐบาลได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แม้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพ

๕๐ คณะทำงานสื่อเพื่อการปฏิรูป. (๒๕๖๐). จดหมายเปิดผนึก เรื่อง คัดค้านและขอให้ยกเลิกร่าง พ.ร.บ. การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน. สืบค้นจาก www.tja.or.th/images/stories/2560/600501-letter-tja-stop/600501-letter-tja.pdf

๕๑ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ. (๒๕๖๐). แถลงการณ์สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เรื่อง ขอให้ยุติการคุกคามเสรีภาพสื่อมวลชนและประชาชน. สืบค้นจาก www.presscouncil.or.th

ทางวิชาการ แต่ยังคงมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยเห็นได้จากการใช้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ หรือการห้ามมิให้ชุมนุมเกินกว่าห้าคนขึ้นไป ดำเนินคดีแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาที่แสดงออกเชิงสัญลักษณ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจ คสช. ต่อสถาบันอุดมศึกษาในงานประชุมวิชาการ แสดงให้เห็นว่า คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการแสดงออก โดยเฉพาะการแสดงเชิงสัญลักษณ์หรือการวิพากษ์วิจารณ์การบริหารประเทศของรัฐบาล หรือการนำเสนอข้อมูลทางวิชาการ ในสถาบันการศึกษา ซึ่งจะสะท้อนการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการสืบค้นอย่างเสรี และเปิดกว้างต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์ที่ควรจะต้องได้รับการเคารพและปราศจากการแทรกแซง ซึ่ง กสม. มีความห่วงกังวลต่อเสรีภาพทางวิชาการด้วย



๒.๒ จากการประเมินสถานการณ์การบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อปี ๒๕๕๙ ที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายและการตีความของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการชุมนุมทั้งในมิติต่าง ๆ เช่น การเมือง การเรียกร้องต่อนโยบาย โครงการของรัฐ ความเดือดร้อนของประชาชน กลุ่มผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น โดยในปี ๒๕๖๐ พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐยังคงใช้ดุลพินิจบังคับใช้กฎหมายต่อการชุมนุมสาธารณะโดยมองว่า การชุมนุมสาธารณะมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง กระบวนการพิจารณาไม่อนุญาตในการจัดให้มีการชุมนุม เจ้าหน้าที่รัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจในด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ ขาดกระบวนการเปิดเผยคำสั่งไม่อนุญาตที่จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ทราบถึงเหตุผล รวมทั้งการใช้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ หรือการห้ามมิให้ชุมนุมเกินกว่าห้าคนขึ้นไปต่อผู้ชุมนุมบางคนในการชุมนุมที่มีได้เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตและไม่สอดคล้องกับกติกา ICCPR และรัฐธรรมนูญฯ ที่ให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้

ข้อเสนอแนะ

๑. รัฐบาลควรทบทวนหรือยกเลิกกฎหมาย ประกาศ หรือคำสั่งที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยสุจริต ปรับทัศนคติและมีคำสั่งกำชับให้เจ้าหน้าที่รัฐคำนึงถึงการใช้อำนาจตามขอบเขตของกฎหมายเพื่อไม่ให้กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไทยในสังคมประชาธิปไตย เช่น การบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ หรือการห้ามมิให้ชุมนุมเกินกว่าห้าคนขึ้นไป ต่อกลุ่มที่แสดงความคิดเห็นโดยสุจริต และกลุ่มผู้ชุมนุม โดยเฉพาะกรณีการชุมนุมที่มีใช้ทางการเมือง เป็นต้น จะสอดคล้องวาระแห่งชาติ : สิทธิมนุษยชนร่วมขับเคลื่อน Thailand 4.0 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (วาระแห่งชาติฯ) ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ

๒. รัฐบาลควรกำกับและควบคุมการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เพื่อมิให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอย่างกว้างขวาง เช่น การวินิจฉัยการแจ้งการชุมนุมของผู้รับแจ้งจะต้องมีมาตรฐานชัดเจน คำสั่งแจ้งห้ามการชุมนุมเป็นหนังสือจะต้องได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะชนพร้อมทั้งเหตุผลอย่างละเอียด มีการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการได้รับความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น





บทที่ ๔

การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิ
ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

บทที่ ๔ การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในส่วนนี้จะพิจารณาหลักเกณฑ์ (benchmarks) ซึ่งมีลักษณะของสิ่งที่รัฐพึงเคารพ ให้การคุ้มครอง และดำเนินการให้เกิดขึ้นตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกติกา ICESCR เป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญกับสารัตถะของสิทธิเชิงบวก (positive rights) ซึ่งเป็นลักษณะที่รัฐพึงดำเนินการให้เกิดขึ้นให้มีความเป็นจริง และทำให้ก้าวหน้าตามระยะเวลา แบบค่อยเป็นค่อยไปภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ (progressive realization of rights) โดยหลักฐานที่ใช้ในการประเมินสถานการณ์ด้านนี้ ได้แก่ การแสดงออกของรัฐอย่างมุ่งมั่น การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และการมีแผนการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมพร้อมทั้งการจัดสรรหรือกำหนดทรัพยากรสนับสนุนและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานและผู้รับผิดชอบ โดยมีความก้าวหน้า หรือความสำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งมีการติดตามอย่างเป็นระบบ และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ ลักษณะของสิทธิในด้านนี้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๓ หมวด ๕ และหมวด ๖

ในปี ๒๕๖๐ กสม. ประมวลภาพรวม พร้อมประเมินสถานการณ์ ปัญหา อุปสรรค และมีข้อเสนอแนะด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ใน ๓ ประเด็น ดังนี้

๔.๑ สิทธิทางการศึกษา

ภาพรวม

ประเทศไทยเป็นภาคีกติกา ICESCR ซึ่งเป็นพันธกรณีสำคัญประเภทหนึ่งที่ต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้กับทุกคนแบบ



ให้เปล่าโดยไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ และให้ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นมัธยมในรูปแบบต่าง ๆ และการศึกษาขั้นอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกันบนพื้นฐานของความสามารถด้วยวิธีการที่เหมาะสมซึ่งไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงให้การสนับสนุนสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐานของคนทุกกลุ่มอายุ ตลอดจนรับรองเสรีภาพของประชาชนในการจัดการด้านการศึกษาของตนเองซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำที่รัฐกำหนดไว้^{๘๒} โดยปัจจัยการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา ประกอบด้วย ความพร้อม (availability) การเข้าถึง (accessibility)

การยอมรับ (acceptability) และความยืดหยุ่น (adaptability)^{๘๓} ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^{๘๒} ข้อ ๑๓ แห่งกติกา ICESCR.

^{๘๓} The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2017). Paragraph 6 - 7 CESR General Comment No.13 (UN Doc E/C.12/1999/10). Retrieved from http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=9&DocTypeID=11&ctl00_PlaceHolderMain_radResultsGridChangePage=2

พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา ๑๒ ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การดูแลและพัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียนทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านการศึกษา การสนับสนุนแนวทางการศึกษาที่เน้นความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ และการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล รวมถึงให้รัฐต้องดำเนินการปฏิรูปด้านการศึกษาโดยให้เด็กเล็กได้รับการดูแลพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู การมีกลไกและระบบการผลิตบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพ และการปรับปรุงการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้สอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น^{๘๔}

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีความก้าวหน้าสิทธิทางการศึกษา โดยเด็กไทยได้รับสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย^{๘๕} โดยในปี ๒๕๖๐ ได้มีนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่มุ่งให้เกิดความก้าวหน้าทางด้านสิทธิทางการศึกษาในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา และลดความเหลื่อมล้ำ โดยสามารถสรุปสาระสำคัญตามที่ปรากฏในตาราง ๑

ตารางที่ ๑ ประเด็นความก้าวหน้าทางสิทธิทางการศึกษา กับนโยบาย กฎหมาย มาตรการ และกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ความก้าวหน้าสิทธิทางการศึกษา	นโยบาย กฎหมาย มาตรการและกลไกต่าง ๆ	รายละเอียด
การเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี	- พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐^{๘๖} - แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙^{๘๗} - การแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา^{๘๘} - ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.^{๘๙}	ในมิติที่เกี่ยวกับสิทธิทางการศึกษา ภายใต้กรอบการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ มาตรา ๒๕๘ จ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ได้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติฯ โดยยุทธศาสตร์ของแผนดังกล่าวจะทำให้เกิดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และการพัฒนาคุณภาพของระบบการบริหารจัดการศึกษา และจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเพื่อดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งจะสนับสนุนสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กก่อนวัยเรียนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาโดยการจัดตั้ง

^{๘๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๔ บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่าย.....ประกอบ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ จ ด้านการศึกษา (๑) (๒) (๓) และ (๔).

^{๘๕} เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๒๘/๒๕๕๙ เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย.

^{๘๖} การปฏิรูปด้านการศึกษา เป็นหนึ่งในแผนงานและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศภายใต้หมวด ๑๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีการตราพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (๒๕๖๐). การปฏิรูปด้านการศึกษา. สืบค้นจาก www.senate.go.th/bill/bk_data/318-6.pdf

^{๘๗} แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการศึกษา ๖ ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย (๑) การจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติ (๒) การผลิตและพัฒนากำลังคน การวิจัยและนวัตกรรม เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (๓) การพัฒนาศักยภาพของคนทุกช่วงวัย และการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (๔) การสร้างโอกาสความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษา (๕) การจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (๖) การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการศึกษา.

^{๘๘} คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ให้ดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๖ มาตรา ๒๕๘ จ การปฏิรูปการศึกษา (๑) (๒) (๓) และ (๔). สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา. (๒๕๖๐). คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. สืบค้นจาก www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/E/162/21.PDF

^{๘๙} ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. จะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ ในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งจะต้องมีการจัดการดูแลเด็กตั้งแต่เกิด ก่อนเข้าเรียนจนถึงเข้าโรงเรียน เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๔.

ความก้าวหน้า สิทธิทางการศึกษา	นโยบาย กฎหมาย มาตรการและกลไกต่าง ๆ	รายละเอียด
		กองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ และ เสริมสร้างพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมถึงการจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้หน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาเป็นไปตาม ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
การเข้าถึงสิทธิทางการ ศึกษาในขั้นสูง	โครงการพัฒนามหาวิทยาลัยไซเบอร์ไทย เพื่อการจัดการเรียนการสอนในระบบเปิด (Thailand Massive Open Online Course - Thai MOOC) ภายใต้โครงการขับเคลื่อน เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล โดยสำนักงาน คณะกรรมการอุดมศึกษา กระทรวง ศึกษาธิการ ร่วมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และกระทรวงดิจิทัลเพื่อ เศรษฐกิจและสังคม^{๙๐}	โครงการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสในการเข้าถึง สิทธิทางการศึกษาขั้นอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียม กันบนพื้นฐานของความสามารถของผู้เรียน ซึ่งไม่มีค่าใช้จ่าย
การเข้าถึงสิทธิทางการ ศึกษาของกลุ่มเด็กและ เยาวชนที่มีเชื้อเอชไอวี หรือสงสัยว่ามีเชื้อเอชไอวี	นโยบายการไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ที่มีเชื้อเอชไอวี ในการสมัคร การคัดเลือกและการเรียนต่อ ในสถานศึกษาของคณะกรรมการแห่งชาติ ว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขโรคเอดส์	คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและ แก้ไขโรคเอดส์ ได้ประกาศนโยบายการไม่เลือก ปฏิบัติต่อผู้ที่มีเชื้อเอชไอวีในการสมัคร การคัดเลือก และการเรียนต่อในสถานศึกษา โดยกำหนดว่า นโยบายและแนวปฏิบัติของสถานศึกษา ต้องไม่ เป็นการกีดกันและการเลือกปฏิบัติต่อผู้ที่มีเชื้อเอชไอวี หรือสงสัยว่ามีเชื้อเอชไอวี และห้ามเรียกร้องหรือ บังคับให้มีการตรวจหาการติดเชื้อหรือการมีเชื้อ เอชไอวีเป็นเงื่อนไขในการรับเข้าเรียน ^{๙๑}
การเข้าถึงสิทธิทางการ ศึกษาของเด็กและ เยาวชนไทยกลุ่มไร้สัญชาติ	มาตรการจัดทำบัตรประจำตัวให้กับเด็กและ เยาวชนกลุ่มไร้สัญชาติ	กระทรวงศึกษาธิการได้ประสานกับกระทรวง มหาดไทยเพื่อการดังกล่าวเพื่อเด็กและเยาวชนกลุ่ม ไร้สัญชาติจะสามารถเข้าถึงสิทธิในการศึกษาขั้น พื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของ คนทุกคนในประเทศไทย โดยมีกรณีตัวอย่างของ แม่สอดโมเดล ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่าง สำนักงานเขตพื้นที่ทางการศึกษาประถมศึกษา (สพป.) ตาก เขต ๒

๙๐ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ร่วมกับ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ได้จัดทำโครงการ Thai MOOC (Thailand Massive Open Online Course: Thai MOOC) ภายใต้โครงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล ซึ่งเป็นระบบและศูนย์กลางการจัด “การศึกษาระบบเปิดเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต” (Lifelong Learning Space) ภายใต้โครงการ Thai MOOC มีมหาวิทยาลัยในประเทศไทยกว่า ๔๐ แห่งเข้าร่วมและเปิดการสอนในวิชาต่าง ๆ มากกว่า ๑๔๐ รายวิชา ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยพัฒนาให้คนไทยก้าวหน้าทันโลกที่ไม่หยุดนิ่ง กระทรวงศึกษาธิการ. (๒๕๖๐). โครงการ Thai MOOC (Thailand Massive Open Online Course: Thai MOOC). สืบค้นจาก <http://mooc.thaicyberu.go.th>

๙๑ ประกาศคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขโรคเอดส์ เรื่อง นโยบายการไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ที่มีเชื้อเอชไอวี ในการสมัคร การคัดเลือก และการเรียน หรือศึกษาต่อในสถานศึกษา ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๐.

ความก้าวหน้า สิทธิทางการศึกษา	นโยบาย กฎหมาย มาตรการและกลไกต่าง ๆ	รายละเอียด
		พร้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตาก โดยจัดทำบัตรประจำตัวให้กับเด็กและเยาวชนข้ามชาติ และไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นนักเรียนในโรงเรียนเอกชนพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพื่อจะได้นำไปขออนุมัติงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) ทำให้เด็กและเยาวชนกลุ่มดังกล่าวในพื้นที่ได้เข้าถึงสิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย^{๙๒}
การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา	การลดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษา • ร่างกฎกระทรวงว่าด้วย ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา^{๙๓} • แนวทางการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับนักเรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา^{๙๔} • จัดทำร่างระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.)^{๙๕} • โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยเทคโนโลยีทางไกลผ่านดาวเทียม (Digital Learning Television-DLTV) • โครงการการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Distance Learning Information Technology-DLIT)^{๙๖}	การปรับปรุงระบบประกันคุณภาพการศึกษา ทำให้การเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาเป็นที่ยอมรับได้ (acceptability) เพื่อให้นักเรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญได้รับสิทธิทางการศึกษาอย่างมีคุณภาพ กระทรวงศึกษาได้กำหนดแนวทางการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในโรงเรียนเอกชนดังกล่าว โดยให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนจัดทำร่างระเบียบฯ เพื่อกำหนดมาตรการกำกับและควบคุมโรงเรียน และกำหนดเงื่อนไขการใช้เงินอุดหนุน โดยคาดว่าจะดำเนินการได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๙๒ ปีชียไทย. (๒๕๖๐). แม่สอดโมเดล : ทางกรมอบบตรประจำตัวเพื่อสิทธิทางการศึกษาของเยาวชนข้ามชาติในไทย. สืบค้นจาก www.facebook.com/BBCThai/posts/1756397447914621

๙๓ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติหลักการของ (ร่าง) กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ทั้งการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอกให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้ยกเลิกกฎกระทรวงฉบับเดิม พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดบทนิยามให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย และกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละแห่งมีหน้าที่ในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาประจำปี โดยจัดให้มีระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษา ทำการติดตามและรวบรวมผลการประเมินเพื่อสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาจะได้ดำเนินการจัดทำรายงานผลการติดตาม ตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษา ตลอดจนข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกแห่ง. สำนักงานคุณภาพการศึกษา. (๒๕๖๐). หลักสูตรผู้ประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน. สืบค้นจากแหล่ง <http://eq.rmutsb.ac.th>

๙๔ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับนักเรียนในโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษา เพื่อให้นักเรียนในโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษา เข้าถึงบริการด้านการศึกษาที่รัฐสนับสนุนอย่างมีคุณภาพมาตรฐาน และได้รับการช่วยเหลือที่เหมาะสมตามคุณลักษณะที่แตกต่างกันของผู้เรียน โดยมีการปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายบุคคลในส่วนของเงินสมทบเป็นเงินเดือนครูสำหรับนักเรียนทุกคน เงินสมทบเป็นค่าธรรมเนียมการศึกษาสำหรับนักเรียนในโรงเรียนการกุศลและนักเรียนพิการ รวมทั้งเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายบุคคลเพิ่มเติมเป็นค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนและอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายบุคคลเพิ่มเติมให้นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยสำนักงานงบประมาณแห่งชาติมีความเห็นว่า ควรปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนรายบุคคลในส่วนเงินสมทบเป็นเงินเดือนครู เพื่อเป็นการประกันรายได้ครูโรงเรียนเอกชนให้ได้รับเงินเดือนเท่ากับฐานเงินเดือนขั้นต่ำของรัฐ โดยจะเริ่มดำเนินการได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้นไป และให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาตรการกำกับและควบคุมให้โรงเรียนเอกชนจ่ายเงินเดือนครูตามวุฒิให้ชัดเจนจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับนักเรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา.

๙๕ โดยรัฐบาลเห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณปี ๒๕๖๑ เป็นเงินจำนวน ๒๘๑.๙ ล้านบาท เพื่อให้อุดหนุนเงินสมทบเงินเดือนครู โดยระดับก่อนประถมศึกษา ถึงประถมศึกษาได้รับเป็นเงิน ๓๖๐ บาท/นักเรียน/ปี และระดับมัธยมศึกษาเป็นเงิน ๔๕๐ บาท/คน/ปี ซึ่งจะเป็นการประกันรายได้ครูโรงเรียนเอกชนให้ได้รับเงินเดือนเท่ากับฐานเงินเดือนขั้นต่ำของรัฐ. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน. (๒๕๖๐). การประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐. สืบค้นจากแหล่ง www.opec.go.th/weboppec/content.php?page=content&group=executive&cid=1201

๙๖ ตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ ๐๒๐๘/๑๖๓๐๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อมูลประกอบการจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ประจำปี ๒๕๖๐ แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับความคืบหน้าในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาผ่านดาวเทียม และการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ.

ความก้าวหน้า สิทธิทางการศึกษา	นโยบาย กฎหมาย มาตรการและกลไกต่าง ๆ	รายละเอียด
	• โครงการสานพลังประชารัฐ ด้านการศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ^{๙๗} การลดความเหลื่อมล้ำของปัจจัยทางเศรษฐกิจและการอุดหนุนเงินเพิ่ม/การสนับสนุนแหล่งเงิน • แนวทางการดำเนินโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)^{๙๘} • พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐^{๙๙}	การใช้เทคโนโลยีศึกษาทางไกล (Distance Learning) ในรูปแบบ DLTV และ DLIT จะเป็นการเพิ่มโอกาสให้นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก/ขนาดกลาง โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล และโรงเรียนที่ขาดแคลนครูได้รับสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพ โครงการสานพลังประชารัฐด้านการศึกษาพื้นฐานฯ ซึ่งเป็นโครงการที่ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับภาครัฐ ทำให้นักเรียนเข้าถึงการศึกษาพื้นฐานที่มีคุณภาพ โดยนำโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลมาช่วยลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของปัจจัยทางเศรษฐกิจในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้สนับสนุนเงินเพิ่มให้กับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน ๑๒๐ คน และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นขนาดเล็กซึ่งมีนักเรียนไม่เกิน ๓๐๐ คน รวมถึงนักเรียนยากจนในระดับชั้นประถมและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น กองทุนการกู้ยืมเพื่อการศึกษา ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ จะลดความเหลื่อมล้ำอันเนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจโดยการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษามีได้จำกัดเฉพาะนักเรียน/นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้นักศึกษาที่ประสงค์จะศึกษาสาขาวิชาที่เป็นความต้องการเพื่อพัฒนาประเทศ หรือศึกษาสาขาขาดแคลนหรือเป็นนักเรียน/นักศึกษาที่มีผลการเรียนดี เข้าถึงกองทุนกู้ยืมฯ แต่ทั้งนี้ สิทธิในการกู้ยืมยังจำกัดเฉพาะกับนักเรียน/นักศึกษาผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

^{๙๗} เป็นโครงการที่ทั้ง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีโรงเรียน ๓,๓๔๒ เข้าร่วมโครงการดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ ๔๕ ของจำนวนโรงเรียนเป้าหมาย ๗,๔๒๔ แห่งทั่วประเทศ โดยใช้โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลในสถานศึกษา โดยผลงานในปี ๒๕๖๐ นักเรียนในโรงเรียน ๓,๓๔๒ แห่ง ที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวได้เข้าถึงไอซีทีและสื่อมัลติมีเดียใน ๓๙,๘๒๙ ห้องเรียนอัจฉริยะ มีการพัฒนาคุณภาพครู ๓๖,๓๙๗ คน และสร้างเด็กเก่ง ๗๔๙,๓๔๔ คน โดยโครงการดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยยกระดับการประเมินผลสอบ PISA ในปี ๒๕๖๑. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (๒๕๖๐). สานพลังประชารัฐด้านการศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ. สืบค้นจาก <http://pracharathschool.go.th>

^{๙๘} อ้างอิงแหล่งเดิม สืบค้นจาก <http://special.obec.go.th>

^{๙๙} พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖.

ในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลได้ลงงบประมาณด้านการศึกษาลงไปร้อยละ ๒.๑ เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๙^{๑๐๐} โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเป็นเงิน ๕๓๖,๗๓๒ ล้านบาทจากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ๒,๙๒๓,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๒ ของงบประมาณทั้งหมด หรือร้อยละ ๓.๓ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP)^{๑๐๑} ถึงแม้ว่าเด็กและเยาวชนได้รับการประกันการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย แต่ยังคงพบว่า การเข้าถึงสิทธิทางการศึกษามีข้อท้าทายในประเด็นดังต่อไปนี้

- **การเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา** พบว่า เด็กและเยาวชนในวัยเรียนอายุ ๓ - ๑๗ ปี ยังไม่สามารถเข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานได้ครบทุกคน^{๑๐๒} โดยเด็กและเยาวชนไทยอายุ ๑๕ ปี มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพียง ๘.๕ ปี^{๑๐๓} และมีแนวโน้มออกจากกระบวนการศึกษาภาคบังคับเมื่อสำเร็จระดับชั้นประถมศึกษา และออกจากกระบวนการศึกษามากที่สุดในช่วงระดับมัธยมศึกษา^{๑๐๔} ในขณะที่อัตราการเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษายังต่ำ โดยมีเยาวชนเพียงครึ่งหนึ่งของประเทศที่สามารถเข้ารับการศึกษาระดับขั้นสูงได้^{๑๐๕} ดังนั้น รัฐบาลควรเร่งดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาควรพิจารณาแผนการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยปฏิรูประบบบริหารบุคลากร การจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก รวมถึงการพัฒนาครู

- **ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา** พบว่า ในส่วนของปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือความยากจน และปัจจัยการเข้าถึงทางกายภาพในเชิงพื้นที่ ถึงแม้ว่าในปีการศึกษา ๒๕๖๐ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ ๓๙,๒๓๔ ล้านบาทให้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี ให้กับนักเรียนเรียนทั่วประเทศจำนวน ๗,๐๓๒,๑๓๑ คน และสนับสนุนเงินเพิ่มให้กับนักเรียนยากจนในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รวมถึงโรงเรียนขนาดเล็กในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นก็ตาม^{๑๐๖} แต่ยังคงพบว่า เด็กกลุ่มยากจนยังขาดโอกาสเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาตั้งแต่เริ่มแรกของระดับประถมและระดับที่สูงขึ้น^{๑๐๗} และประชากรในเขตเมืองจะมีโอกาสเข้าถึงสิทธิในการศึกษาดีกว่าประชากรนอกเขตเมือง และประชากรในพื้นที่กรุงเทพมหานครจะมีโอกาสเข้าถึง

๑๐๐ โดยในปี ๒๕๕๙ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเป็นเงิน ๕๓๖,๙๑๑.๖ ล้านบาท จากงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ๒,๗๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ให้กับกระทรวงศึกษาธิการ คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๓ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งการลงทุนด้านการศึกษาของประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ ๔.๑ ต่อจำนวนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) จากสถิติการศึกษาของประเทศไทยปี ๒๕๕๗-๒๕๕๘ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตาราง ๖๗ หน้า ๑๐๗ และบทสรุปผู้บริหาร.

๑๐๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต. ตารางงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษากำหนดตามระดับการศึกษา ปีงบประมาณ ๒๕๖๑-๒๕๖๑. สืบค้นจาก <http://social.nesdb.go.th>

๑๐๒ จากระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พบว่า ข้อมูลจำนวนและร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษา ในระบบโรงเรียนต่อประชากรในวัยเรียน จำแนกตามระดับการศึกษาปีการศึกษา ๒๕๕๙ มีประชากรในวัยเรียนที่อยู่ในระบบการศึกษาคิดเป็นร้อยละ ๘๐.๕ ของประชากรในวัยเรียนทั้งหมด แบ่งเป็นระดับก่อนประถมศึกษา ร้อยละ ๗๔.๘ ระดับก่อนประถมศึกษา ร้อยละ ๑๐๒.๘ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ ๙๖.๘ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ ๗๘.๖ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต. สืบค้นจาก <http://social.nesdb.go.th>

๑๐๓ ตารางจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร จำนวนตามกลุ่มอายุและเพศ ปีการศึกษา ๒๕๕๙ ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต. สืบค้นจาก <http://social.nesdb.go.th>

๑๐๔ หน้า ๑๘ สถานะการศึกษาไทย ปี ๒๕๕๘/๒๕๕๙ ความจำเป็นของการแข่งขันและการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาไทย โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พบว่า ในปีการศึกษา ๒๕๕๘ อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย คิดเป็นร้อยละ ๕๓.๐๕, ๘๙.๕๔, ๗๐.๕๒ และ ๖๑.๐๓ ตามลำดับ เมื่อจำแนกเป็นการศึกษภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๒ ปี อัตราการเข้าเรียนสุทธิ คิดเป็นร้อยละ ๙๑.๕๒ และ ๘๙.๖๕ ตามลำดับ.

๑๐๕ จากระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พบว่า ข้อมูลจำนวนและร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษา ในระบบโรงเรียนต่อประชากรในวัยเรียน จำแนกตามระดับการศึกษาปีการศึกษา ๒๕๕๙ พบว่า ประชากรในวัยเรียนที่อยู่ในระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาคิดเป็นร้อยละ ๔๗.๗. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต. สืบค้นจาก <http://social.nesdb.go.th>

๑๐๖ แนวทางการดำเนินโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เงินค่าสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาในระดับก่อนประถมและประถมศึกษา ๑,๗๐๐ บาท/คน/ปี และ ๑,๙๐๐ บาท/คน/ปี ตามลำดับ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ๓,๕๐๐ บาท/คน/ปี และ ๓,๘๐๐ บาท/คน/ปี ตามลำดับ และระดับอาชีวศึกษาจะได้รับเงินขึ้นกับหลักสูตรที่เรียน ๕,๖๐๐ - ๑๑,๙๐๐ บาท/คน/ปี โดยโรงเรียนขนาดเล็กระดับประถมศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกิน ๑๒๐ คนจะได้รับเงินเพิ่มอีกคนละ ๕๐๐ บาทต่อคนต่อปี และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นขนาดเล็กซึ่งมีนักเรียนไม่เกิน ๓๐๐ คนจะได้รับเงินอุดหนุนรายปีเพิ่มอีกจำนวน ๑๐๐๐ บาทต่อคนต่อปี และนักเรียนยากจนในระดับชั้นประถม (ร้อยละ ๔๐ ของนักเรียนประถมศึกษาทั้งหมด) และในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (ร้อยละ ๓๐ ของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นทั้งหมด) จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่ม ๑,๐๐๐ บาทต่อคนต่อปี และ ๓,๐๐๐ บาทต่อคนต่อปีตาม ลำดับ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (๒๕๖๐). โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของประชากรวัยเรียนในพื้นที่ต่าง ๆ. สืบค้นจาก <http://special.obec.go.th/doc>

๑๐๗ จากระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ รายงานว่า คนจนส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๖.๔ ได้รับการศึกษาเพียงระดับชั้นประถมศึกษา ร้อยละ ๑๒.๕ และร้อยละ ๖.๕ ได้รับการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายตามลำดับและมีเพียงร้อยละ ๑.๓ ของคนจนที่ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และร้อยละ ๑๐ ไม่เคยเข้ารับโรงเรียนใด ๆ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต. สืบค้นจาก <http://social.nesdb.go.th>

สิทธิที่สูงกว่าประชากรภาคอื่น ๆ รองจากภาคกลางและภาคใต้ และประชากรภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเข้าถึงสิทธิน้อยกว่าประชากรภาคอื่น ๆ^{๑๐๘}

- **คุณภาพทางการศึกษา** พบว่า ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (Ordinary National Educational Test : O-NET) มีค่าคะแนนเฉลี่ยที่ยังต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ และคุณภาพการศึกษาขึ้นกับปัจจัยที่ตั้งและพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนขนาดของโรงเรียน^{๑๐๙} ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ จัดหาอุปกรณ์โครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาด้วยเทคโนโลยีการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Distance Learning Television - DLIT) ^{๑๑๐} และกำหนดกรอบวงเงินพัฒนาครูประจำการเพื่อจัดการศึกษาด้วยเทคโนโลยีทางไกล (Distance Learning)^{๑๑๑} และนำรูปแบบการจัดการสอนแบบบูรณาการวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมเทคโนโลยี และคณิตศาสตร์ (Science, Technology, Engineering and Mathematics Education) หรือ STEM Education มาเป็นกลยุทธ์หลักในการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ของนักเรียนทุกช่วงชั้น^{๑๑๒}

- **การเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของกลุ่มเด็กเปราะบางซึ่งเป็นเด็กไร้สัญชาติ เด็กไร้รัฐ รวมถึงเด็กที่อยู่ในสถานกักตัวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง** คณะกรรมการประจำกติกา ICESCR ได้มีข้อกังวลเรื่องเด็กที่อยู่ในสถานกักตัวร่วมกับผู้ใหญ่จะไม่ได้รับอนุญาตให้ไปโรงเรียน และมีข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยรับรองว่าเด็กไร้รัฐ และเด็กไร้สัญชาติจะได้รับสิทธิทางการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา^{๑๑๓}



๑๐๘ จากระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ รายงานว่า จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร จำแนกตามกลุ่มอายุ และภูมิภาค ปีการศึกษา ๒๕๕๙ เด็กและเยาวชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยที่ ๙.๗ ปี สูงกว่าเด็กและเยาวชนที่อาศัยอยู่นอกเขตเมืองมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยที่ ๗.๖ ปี และคนกรุงเทพฯ มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยสูงสุดที่ ๑๑.๑ ปี รองจากคนภาคกลางและภาคใต้ซึ่งมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย ๘.๙ ปี และ ๘.๕ ปีตามลำดับ และคนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยที่ต่ำที่สุด คือ ๗.๕ ปี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต. สืบค้นจาก <http://social.nesdb.go.th>

๑๐๙ สรุปผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ในปีการศึกษา ๒๕๕๙ รายงานว่า ในการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ ทั้งประเทศ คะแนนเฉลี่ยวิชาภาษาไทย สังคมศึกษา ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ๕๒.๙๘, ๔๖.๖๘, ๓๔.๕๙, ๔๐.๔๗ และ ๔๑.๒๒ ตามลำดับ ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ทั้งประเทศ คะแนนเฉลี่ยวิชาภาษาไทย สังคมศึกษา ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ๔๖.๓๖, ๔๙.๐๐, ๓๑.๘๐, ๒๙.๓๑ และ ๓๔.๙๙ ตามลำดับ ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ คะแนนเฉลี่ยวิชาภาษาไทย สังคมศึกษา ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ๕๒.๒๙, ๓๕.๘๙, ๒๗.๗๖, ๒๔.๘๘ และ ๓๑.๖๒ ตามลำดับ โดยผลการทดสอบในทุกระดับชั้น โรงเรียนในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดทุกวิชาและสูงกว่าระดับคะแนนเฉลี่ยของประเทศ ในขณะที่โรงเรียนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดทุกวิชา และต่ำกว่าค่าคะแนนเฉลี่ยระดับประเทศทุกวิชา และโรงเรียนขนาดเล็กจะมีคะแนนเฉลี่ยที่ต่ำกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีค่าคะแนนเฉลี่ย O-NET สูงสุดของประเทศ ทั้งในระดับประถมศึกษาปีที่ ๖ และมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ในขณะที่โรงเรียนในสังกัดสำนักบริหารงานคณะกรรมการเอกชน มีคะแนนเฉลี่ยเป็นอันดับรอง โรงเรียนในกำกับกระทรวงศึกษา (โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์) มีคะแนนเฉลี่ย O-NET สูงสุดของประเทศในระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๖ และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และโรงเรียนในสังกัดสำนักบริหารงานคณะกรรมการเอกชน มีคะแนนเฉลี่ยเป็นอันดับรอง และอันดับถัดไป และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษาพิเศษมีคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบ O-NET ต่ำที่สุดในทุกระดับชั้น. สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ. (๒๕๖๐). สรุปผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ในปีการศึกษา ๒๕๕๙. สืบค้นจาก www.niets.or.th/th/catalog/view/470

๑๑๐ ศูนย์พัฒนาคุณภาพทางการศึกษาด้วยเทคโนโลยีการศึกษาทางไกล. (๒๕๖๐). หนังสือด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๔๓๗๔/๑๒๖๑ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๐ เรื่อง อนุมัติจัดสรรงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เพื่อใช้ในการจัดสรรระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ต่อพ่วง ตามโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยเทคโนโลยีการศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (DLIT). สืบค้นจาก www.dlthailand.com/hnangsux-rachkar-cak-spht

๑๑๑ ข่าวว่า: สำหรับหน่วยงาน องค์กร หรือบุคคล ที่มีศักยภาพในการพัฒนาครูหรือมีหลักสูตรการอบรมพัฒนาครูประจำการ แหล่งอ้างอิงเดิม

๑๑๒ คณะอนุกรรมการฝ่ายข้อมูล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๐). รายการร้อยเรื่องเมืองไทย สถานีวิทยุทธการเสียชีวิต. สืบค้นจาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_royrueng/2559/r2559-oct1.pd

๑๑๓ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2017). International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/THA/2 25 April 2017 para 29-30, para 41-42. Retrieved from <http://tbinternet.ohchr.org/SitePages/Home.aspx>

• **การเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของเด็กหญิงและสตรี** แม้ว่าประเทศไทยได้ประกันความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาระหว่างชายและหญิง แต่คณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW ยังคงมีข้อกังวลเกี่ยวกับโอกาสในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของเด็กหญิงและสตรี โดยมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลไทยสนับสนุนโอกาสในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของเด็กหญิงและสตรีอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเข้าถึงศึกษาในระดับวิชาชีพ^{๑๑๔}



การประเมินสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค

ในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลได้มีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการประกันสิทธิทางการศึกษา และมีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุสิทธิทางการศึกษาโดยลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๑๓ ของกติกา ICESCR โดยรัฐบาลยังคงตระหนักถึงการมีอยู่ของสิทธิทางการศึกษาโดยได้สนับสนุนงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๒ ของงบประมาณรายจ่ายทั่วประเทศ แม้ว่าจะลดลงไปร้อยละ ๒.๑ เมื่อเทียบกับงบประมาณด้านการศึกษาในปี ๒๕๕๕ แต่รัฐบาลได้มีการดำเนินการให้เกิดความก้าวหน้าในสิทธิทางการศึกษาหลายประการเพื่อเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการต่อไป

• **การเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของรัฐ** รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาโดยจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๕ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะเรื่องการเข้าถึงสิทธิในการศึกษาของเด็กเล็กก่อนวัยเรียนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย การจัดตั้งกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพการศึกษา การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี โดยไม่มีการเก็บเงินค่าใช้จ่าย ตลอดจนการริเริ่มให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาระดับขั้นอุดมศึกษาบนพื้นฐานความสนใจและความสามารถโดยไม่มีค่าใช้จ่ายผ่านโครงการ Thai MOOC

• **การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา** ในมิติปัจจัยการเข้าถึงทางกายภาพและทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้สนับสนุนเงินเพิ่มให้กับโรงเรียนขนาดเล็กทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และนักเรียนยากจน การประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งไม่เพียงแต่นักเรียน/นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เท่านั้น แต่เพิ่มโอกาสให้นักเรียน/นักศึกษาเยาวชนที่เรียนดีอีกด้วย และต้องการศึกษาสาขาวิชาขาดแคลน หรือสาขาที่เป็นความต้องการเพื่อพัฒนาประเทศ ได้เข้าถึงสิทธิทางการศึกษาในขั้นอุดมศึกษา หรือขั้นวิชาชีพมากขึ้น สำหรับมิติคุณภาพทางการศึกษา เพื่อให้มีการเข้าถึงสิทธิในการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน มีการร่างกฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา และการนำเทคโนโลยีทางไกลมาพัฒนาคุณภาพในโรงเรียนขนาดเล็ก /ขนาดกลาง โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลและโรงเรียนที่ขาดแคลนครู การใช้รูปแบบการจัดการสอนแบบบูรณาการ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมเทคโนโลยี และคณิตศาสตร์ และการให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับภาครัฐ

^{๑๑๔} The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2017). Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Thailand Committee on the Elimination of Discrimination against Women CEDAW/C/THA/CO/6-7 21 July 2017 para 34. Retrieved from <http://tbinternet.ohchr.org/SitePages/Home.aspx>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการพัฒนาสิทธิทางการศึกษาให้มีความพร้อม (availability) ในการเข้าถึง (accessibility) มีความยืดหยุ่น (adaptability) และเป็นที่ยอมรับได้ (acceptability) แต่ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการเข้าถึงได้ (accessibility) โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนที่เปราะบางซึ่งยังไม่สามารถเข้าถึงการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับได้อย่างครบถ้วนและมีคุณภาพสอดคล้องกับวิถีชีวิต ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มเด็กยากจน กลุ่มเด็กในชนบท กลุ่มเด็กไร้สัญชาติ และกลุ่มเด็กในฐานะผู้ลี้ภัย รวมถึงกลุ่มเด็กที่ติดตามแรงงานข้ามชาติ



ข้อเสนอแนะ

๑. รัฐบาลควรเร่งดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะการลดความเหลื่อมล้ำ โดยใช้แนวทางการจัดการศึกษาให้มีความเหมาะสมกับภูมิสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมซึ่งเปิดโอกาสให้ครอบครัว ชุมชน โรงเรียน องค์การศาสนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบริษัทเอกชน ให้เข้ามาร่วมจัดการเพื่อให้สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง โดยเป็นการเข้าถึงสิทธิที่มีความยืดหยุ่นและมีคุณภาพยอมรับได้

๒. รัฐบาลควรมีการประเมินผลสำเร็จของนโยบาย กฎหมาย มาตรการและกลไกต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปในการอำนวยความสะดวกทางการศึกษาบรรลุผลโดยลำดับ อาทิ การสร้างโอกาสทางการศึกษาโดยรัฐดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปีโดยไม่มีค่าใช้จ่ายจะลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และลดความยากจน การพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับการพัฒนาสมอง (Brain Based Learning - BBL) การพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยการนำรูปแบบการจัดการเรียนการสอนแบบ STEM Education การลดความเหลื่อมล้ำของการศึกษาด้วยเทคโนโลยีทางไกลผ่านดาวเทียม (Distance Learning Television – DLTV) การเข้าถึงการเรียนภาษาอังกฤษโดยไม่มีค่าใช้จ่ายของโครงการยกระดับการเรียนการสอนภาษาอังกฤษผ่านแอปพลิเคชัน Echo English เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐบาลควรเผยแพร่ความก้าวหน้าในการดำเนินการให้สาธารณชนได้รับทราบเพื่อสร้างความตระหนักในการมีอยู่และการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา

๔.๒ สิทธิในการทำงาน

ภาพรวม

กติกา ICESCR ประกันสิทธิในการทำงานไว้ในข้อบทที่ ๖-๘ ได้แก่ (๑) สิทธิในการทำงาน (๒) สิทธิในการได้รับเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรม และ (๓) สิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้เข้าร่วมก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตั้งแต่ปี ๒๔๖๒ โดยปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) กำหนดให้ประเทศสมาชิกเคารพและปฏิบัติตามสิทธิในการทำงานขั้นพื้นฐานครอบคลุมทั้งหมด ๔ ประเด็น คือ (๑) เสรีภาพในการสมาคมและการรับรองที่มีผลจริงสำหรับสิทธิในการต่อรอง (๒) การจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ (๓) การยกเลิกอย่างได้ผลต่อการใช้แรงงานเด็ก และ (๔) การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและประกอบอาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการประกอบอาชีพและแรงงานปรากฏตามมาตรา ๓๐ ที่มีให้มีการเกณฑ์แรงงาน เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย^{๑๑๕} มาตรา ๔๐ ที่ให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการตรากฎหมายต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ^{๑๑๖} รวมถึงมาตรา ๔๒ ที่ระบุถึงเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น^{๑๑๗} และเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้รับข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR รอบที่ ๒ (ปี ๒๕๕๙ – ๒๕๖๓) จากประเทศต่าง ๆ เพื่อดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิด้านการงานให้ได้มาตรฐาน อาทิ การลดช่องว่างทางรายได้ในสังคม การขยายการเข้าถึงสิทธิในการรักษาพยาบาล การประกันสังคม และค่าแรงขั้นต่ำ โดยไม่แบ่งแยกชาติพันธุ์ หรืออุปสรรคทางภาษา

จากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๐ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๘.๒๘ ล้านคน เป็นผู้มีงานทำ ๓๗.๗๒ ล้านคน เมื่อเทียบกับแรงงานในช่วงเวลาเดียวกันของปี ๒๕๕๙ พบว่า จำนวนผู้มีงานทำเพิ่มขึ้น ๖.๐ หมื่นคน

ทั้งนี้ ข้อมูลในช่วงไตรมาสที่ ๓ (กรกฎาคม – กันยายน ๒๕๖๐) พบว่า ในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๗.๗ ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ ๑๖.๙ ล้านคน และเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือแรงงานนอกระบบจำนวน ๒๐.๘ ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนเกินครึ่งหนึ่งของผู้มีงานทำ

จากการประมวลข้อมูลสถานการณ์สิทธิในการทำงานในประเทศไทยในปี ๒๕๖๐ มีดังนี้

สิทธิของทุกคนที่จะมีโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. ๑๙๕๘ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคในการจ้างงานและอาชีพ และจัดการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในการจ้างงานและอาชีพ^{๑๑๘} โดยเมื่อให้สัตยาบันแล้ว รัฐบาลต้องคุ้มครองบุคคลจากการเลือกปฏิบัติด้านการจ้างงานและอาชีพใน ๔ ช่วง คือ

๑๑๕ มาตรา ๓๐ การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ.

๑๑๖ มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ. การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดกันการเข้าถึงการศึกษาของสถาบันการศึกษา.

๑๑๗ มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด.

๑๑๘ การจ้างงานและอาชีพ หมายรวมถึง การฝึกอาชีพ การได้รับการจ้างงาน และการประกอบอาชีพ เงื่อนไขการจ้างงาน และสภาพการทำงาน.

(๑)เมื่อเป็นคนหางาน รัฐต้องกำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกันและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

(๒)เมื่อต้องการได้รับการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงาน รัฐต้องจัดให้บุคคลที่ต้องการเหล่านี้มีสิทธิได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนหางาน หรือเป็นผู้ได้รับการจ้างงานแล้วก็ตาม

(๓)เมื่อเข้าสู่ระบบการจ้างงานและมีฐานะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างแล้ว รัฐต้องคุ้มครองบุคคลเหล่านี้ให้มีสภาพการทำงานที่เท่าเทียมกันโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

(๔)เมื่อเกษียณ รัฐต้องคุ้มครองพนักงานหรือลูกจ้างให้เกษียณจากการทำงานโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ โดยในกรณีนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๐ โดยได้เพิ่มมาตรา ๑๑๘/๑ ดังนี้

“การเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน หรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้ให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง

ในกรณีที่มิได้มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้หรือมีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้ โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วันแสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้น ตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง”

อย่างไรก็ดี อนุสัญญานี้ไม่ครอบคลุมถึงการปฏิบัติที่แตกต่างกับคนงานข้ามชาติ เนื่องจากเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติภายใต้อนุสัญญานี้ไม่รวมถึงเรื่องสัญชาติ

การทำงานและมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรม

ค่าจ้างขั้นต่ำ

รัฐบาลได้มีประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๘) ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงิน ๓๐๐ บาท ๓๐๕ บาท ๓๐๘ บาท และ ๓๑๐ บาท แตกต่างกันไปตามท้องที่โดยให้ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป^{๑๑๙} และมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๘๗ วรรคสาม กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างอาจพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างจากที่พิจารณากำหนดในวรรคสอง เพื่อใช้สำหรับลูกจ้างกลุ่มนั้นหรือประเภทนั้นในกิจการ งาน หรือสาขาอาชีพประเภทใดเพียงใด ในท้องถิ่นใดก็ได้ โดยค่าจ้างดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด เพื่อเป็นการส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภท โดยปัจจุบันได้มีการประกาศอัตราค่าจ้างให้แก่ผู้มีทักษะฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐาน ๖๗ สาขาอาชีพ สูงสุดวันละ ๘๐๐ บาท และอยู่ระหว่างการพิจารณาเพิ่มขึ้นอีก ๑๖ สาขาอาชีพ

อย่างไรก็ดี องค์การด้านแรงงานได้มีข้อเรียกร้องเรื่องการกำหนดค่าจ้างแรงงานที่เป็นธรรม โดยเรียกร้องให้กำหนดนิยามค่าจ้างขั้นต่ำแรกเข้าที่มีรายได้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวอีก ๒ คน ตามหลักการของ ILO และต้องมีอัตราเท่ากันทั้งประเทศ และให้มีการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างและพิจารณาปรับค่าจ้างทุกปี^{๑๒๐}

สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๘๗ ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. ๒๐๐๖ โดยมุ่งปรับปรุงสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของคนทำงานให้สอดคล้องกับ

๑๑๙ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๐). ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๘). สืบค้นจาก www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/E/284/14.PDF

๑๒๐ หนังสือพิมพ์คมชัดลึก. (๒๕๖๐). “วันแม่เดย์” ๑ พ.ค. ส่องขบวนแรงงานแยกตั้ง ๒ เวที. สืบค้นจาก www.komchadluek.net/news/regional/274329

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ กระทรวงแรงงานได้กำหนดให้การส่งเสริมความปลอดภัยอาชีวอนามัยเป็นหนึ่งในแผนปฏิบัติการ ๘ วาระปฏิรูปแรงงาน โดยข้อมูลจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) ระบุว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ช่วง ๖ เดือนแรก (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๐) เปรียบเทียบในห้วงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ พบอัตราการประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้างกรณีร้ายแรงเท่ากับ ๑.๓๙ ต่อ ๑,๐๐๐ ราย ลดลงร้อยละ ๗.๕๖ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมา ซึ่งลดลงเกินกว่าเป้าหมายของ กสร. ที่ตั้งไว้ว่าลดลงอย่างน้อยร้อยละ ๕ ต่อปี^{๑๒๑} นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้มีมาตรการ ๓-๓-๒ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ๘ วาระปฏิรูปแรงงาน โดยมุ่งเน้นการคุ้มครองอันตรายที่เกิดขึ้นจากการทำงานในแต่ละประเภทของสถานประกอบการตามช่วงระยะเวลาของปี^{๑๒๒}

การก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. ๑๙๔๘ และฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. ๑๙๔๙ ซึ่งถือเป็น ๒ ใน ๘ อนุสัญญาหลัก โดยอยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญา

สำหรับความคืบหน้าการดำเนินการเรื่องการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. นั้น ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเรียบร้อยแล้ว เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ โดยร่างกฎหมายทั้งสองฉบับอยู่ระหว่างการพิจารณาข้อเสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบหลักการต่อไป ซึ่งกระทรวงแรงงานได้กำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับการออกกฎหมายโดยคาดว่าจะคณะกรรมการการวิสามัญในสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองฉบับแล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคม ๒๕๖๑ และเมื่อมีความพร้อมทางด้านกฎหมายแล้ว จึงจะดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ดังกล่าว

การคุ้มครองสิทธิของแรงงานนอกระบบ

ประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานสูงกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนผู้มีงานทำ^{๑๒๓} ซึ่งผลการดำเนินการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อเพิ่มการคุ้มครองสิทธิของแรงงานนอกระบบ เช่น ส่งเสริมการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ผูกและส่งเสริมอาชีพตามโครงการจ้างงานเร่งด่วนและพัฒนาทักษะฝีมือ ออกประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แนวปฏิบัติเกี่ยวกับความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ^{๑๒๔} โดยในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลได้ดำเนินการมาตรการการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเรื่องการขยายความคุ้มครองหลักประกันสังคม โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นชอบร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ (๑) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. (๒) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน พ.ศ. และ (๓) ร่างกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบที่รัฐบาลจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมสำหรับบุคคลซึ่งสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ซึ่งร่างกฎหมายทั้งสามฉบับมีสาระสำคัญเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตน มาตรา ๔๐ ที่เป็นแรงงานนอกระบบอาทิ แรงงานไม่มีนายจ้าง พ่อค้าแม่ค้า คนขับแท็กซี่หรือมอเตอร์ไซค์รับจ้าง อาชีพอิสระ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ใกล้เคียง

๑๒๑ กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (๒๕๖๐). บทความเรื่องกระทรวงแรงงานเผยสถิติประสบอันตรายลดลงเกินเป้า ประจำปีที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เข้าที่ ๑๙๑/๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.labour.go.th/th%20/index.php?option=com_content&view=article&id=35315:2560-05-08-03-05-19&catid=1:2011-03-31-03-24-26&Itemid=88

๑๒๒ ๑.กิจการที่มีการใช้ปั้นจั่นหรือเครน ๒.กิจการที่มีการใช้สารเคมี ๓.กิจการขนส่งทางบก ๔.กิจการที่มีการใช้แรงงานเด็ก ๕.กิจการเกี่ยวกับประมงและต่อเนื่อง ๖.กิจการที่มีการใช้เครื่องบด/เครื่องตัดโลหะ ๗.กิจการที่มีการทำงานในที่อับอากาศ ๘.กิจการที่มีการทำงานในที่สูง ๙. กิจการก่อสร้าง และ ๑๐.การป้องกันและระงับอัคคีภัย.

๑๒๓ การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

๑๒๔ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (TPBS). (๒๕๖๐). ขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ม.๔๐ เพิ่มอีก ๑.๕ ล้านคน. สืบค้นจาก <http://news.thaipbs.or.th/content/260202>

ผู้ประกันตน มาตรา ๓๙ โดยเน้นสิทธิในการรักษาพยาบาลและความปลอดภัยในเวลางาน^{๑๒๕} นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติโรจจากจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. โดยแรงงานนอกระบบจะได้รับความคุ้มครองเรื่องสุขอนามัยที่ดีขึ้น ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อนจะเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี

การแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้อง หรือเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการเพื่อให้คุ้มครองลูกจ้าง จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อยกระดับการคุ้มครองลูกจ้างให้สูงขึ้น^{๑๒๖} คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญเป็นการเพิ่มเติมสิทธิของลูกจ้าง กำหนดให้นายจ้างเสียดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปี กรณีนายจ้างผิดนัดการจ่ายค่าจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาจักระระอันจำเป็นโดยได้รับค่าจ้าง และกำหนดให้ลูกจ้างสามารถลาเพื่อตรวจครรภ์ก่อนคลอดบุตร ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการคุ้มครองลูกจ้าง และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ

อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีสาระสำคัญใน ๓ เรื่อง ได้แก่ (๑) การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มบางประเภท เช่น นักเรียน นักศึกษา คนพิการ ผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงาน (๒) การเพิ่มบทบัญญัติการเกษียณอายุและการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง จากเดิมการเกษียณอายุขึ้นอยู่กับข้อบังคับของสถานประกอบการ แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดการเกษียณอายุไว้ที่ ๖๐ ปี และ (๓) สถานประกอบการมีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ต้องทำข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน^{๑๒๗} และประกาศให้ลูกจ้างทราบภายใน ๑๕ วัน โดยไม่ต้องส่งข้อบังคับให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ลดเวลาในการเริ่มธุรกิจ ซึ่งกรณีนี้ได้มีนักวิชาการด้านแรงงาน^{๑๒๘} ตั้งข้อสังเกตถึงเรื่องดังกล่าวไว้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นการแก้ไขจากกฎหมายฉบับเดิม ที่ยังคงยกเว้นบังคับกับนายจ้างในกิจการราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ รวมถึงมีกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับเก่าที่ยกเว้นแก่นายจ้างในบางกิจการด้วยที่ไม่ต้องใช้บังคับ เช่น ครูโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างทำงานบ้าน ลูกจ้างที่ทำงานในองค์กรที่มีได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ลูกจ้างภาคเกษตรกรรมที่ไม่ได้ทำงานตลอดปี โดยในส่วนของเนื้อหาใหม่ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีข้อสังเกต ๒ กรณี ได้แก่

(๑) กรณีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างบางกลุ่ม บางประเภทเพื่อส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงาน นั้น ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มลูกจ้างบางกลุ่มที่มิใช่นายจ้างตามเงื่อนไขของมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายข้างต้น เช่น ลูกจ้างในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ครูโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างทำงานบ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังอาจเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ประกอบการบางประเภทจ้างงานนักศึกษาแบบเต็มเวลาเหมือนพนักงานประจำโดยไม่ต้องรับผิดชอบสวัสดิการอื่นอีกด้วย

๑๒๕ สำนักงานประกันสังคม. (๒๕๖๐). การขยายความคุ้มครองหลักประกันสังคมตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=762&id=4816

๑๒๖ บริษัท เนชั่น บรอดแคสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน). (๒๕๖๐). กฎหมายเพิ่มสิทธิลูกจ้าง. สืบค้นจาก www.nationtv.tv/main/content/social/378562708/

๑๒๗ ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (๑) วันทำงาน เวลาทำงานปกติ และเวลาพัก (๒) วันหยุดและหลักเกณฑ์การหยุด (๓) หลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด (๔) วันและสถานที่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุด (๕) วันลาและหลักเกณฑ์การลา (๖) วินัยและโทษทางวินัย (๗) การร้องทุกข์ (๘) การเลิกจ้าง ค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษ.

๑๒๘ ประชาไท. (๒๕๖๐). นักวิจัยสิทธิแรงงาน ตั้ง ๒ ข้อสังเกต หลัง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฉบับแก้ไขบังคับใช้. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2017/09/73126>

(๒) กรณีที่สถานประกอบการมีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ไม่ต้องส่งข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน นั้น อาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องระเบียบหรือข้อบังคับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม เนื่องจากนายจ้างไม่ต้องส่งข้อบังคับให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

จากการติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการทำงานในประเทศไทย ในปี ๒๕๖๐ ประกอบการพิจารณาพบปัญหาตามกติกา ICESCR ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการประจำกติกา ICESCR รัฐธรรมนูญและกฎหมายไทย ตลอดจนข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR กสม. เห็นว่า รัฐได้มีความก้าวหน้าในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในการทำงานในประเทศไทยเป็นลำดับ ดังนี้

(๑) ปรับปรุงกฎหมาย โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุและการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ เพื่อคุ้มครองลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเพิ่มบทกำหนดโทษกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ อันเป็นการดำเนินการคุ้มครองบุคคลจากการเลือกปฏิบัติด้านการจ้างงานและอาชีพ ตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. ๑๙๕๘

(๒) มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นในบางท้องที่ และเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้คณะกรรมการค่าจ้างสามารถพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มได้

(๓) มีมาตรการอย่างต่อเนื่องในการดูแลจัดการสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะโดยพบว่าเมื่ออัตราการประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้าง กรณีร้ายแรงลดลง

(๔) รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานการปฏิบัติงานฉบับที่ ๑ และ ๒ ของคณะกรรมการประจำกติกา ICESCR และข้อเสนอแนะจากการประชุม UPR รอบที่ ๒ โดยเฉพาะเรื่องการขยายความคุ้มครองหลักประกันสังคม ด้วยการเห็นชอบร่างกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตน มาตรา ๔๐ ที่เป็นแรงงานนอกระบบ

(๕) มีการอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อยกระดับการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างให้สูงขึ้นและให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน อาทิ การกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาจากรัฐะอันจำเป็นโดยได้รับค่าจ้าง และกำหนดให้ลูกจ้างสามารถลาเพื่อตรวจครรภ์ก่อนคลอดบุตร

อย่างไรก็ดี แม้รัฐได้มีนโยบาย/กฎหมาย/มาตรการหลายประการเพื่อช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิด้านแรงงานของแรงงานไทยให้มีความก้าวหน้าขึ้น แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่อาจทำให้การคุ้มครองสิทธิในการทำงานของแรงงานไทยยังไม่เป็นไปอย่างเต็มที่ประสิทธิผลเท่าที่ควร ในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) ค่าจ้างขั้นต่ำ

เนื่องจากมีข้อเรียกร้องเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำว่า ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพและมีการเพิ่มค่าจ้างไม่เท่ากันทั้งประเทศ ทำให้คนทำงานไม่มีปัจจัยทางการเงินที่เพียงพอที่จะสร้างคุณค่าให้ชีวิต โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำยังเป็นอัตราสำหรับลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือเมื่อแรกเข้าทำงาน เฉพาะลูกจ้างคนเดียวที่สมควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ณ เวลานั้น ^{๑๒๙} แต่ไม่ได้เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแรกเข้าที่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัวอีก ๒ คน ตามหลักการของ ILO

๑๒๙ กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน. (๒๕๖๐). ก.แรงงาน แจกค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดตามเกณฑ์มาตรฐานสำหรับแรงงานแรกเข้าทำงาน. สืบค้นจาก www.mol.go.th/content/62771/1505013922

(๒) การก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

เรื่องการมีเสรีภาพในการสมาคมและการรับรองที่มีผลจริงสำหรับสิทธิในการต่อรองเป็นหนึ่งในหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกเคารพและปฏิบัติตาม โดยแม้ประเทศไทยจะรับว่าจะเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. ๑๙๔๘ และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. ๑๙๔๙ แต่ยังคงพบว่า รัฐมีความล่าช้าในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา โดยหากพิจารณาประเทศที่ร่วมก่อตั้งสมาคมอาเซียน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ พบว่า มีเพียงประเทศไทยเท่านั้นที่ยังไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘^{๓๐} จึงถือว่ารัฐยังไม่มี ความก้าวหน้าในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ เท่าที่ควร



(๓) กรณียกขบวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐

(๓.๑) เรื่องความครอบคลุมของกลุ่มลูกจ้างในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกลุ่มลูกจ้างบางกลุ่ม บางประเภท อาทิ นักเรียน นักศึกษา คนพิการ ผู้สูงอายุ ที่เป็นลูกจ้างที่มีนายจ้างตามเงื่อนไขของมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งอาจจะไม่ได้รับประโยชน์ในการเข้าถึงสิทธิตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากนายจ้างไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายฉบับนี้

(๓.๒) การขาดการตรวจสอบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน แม้จะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ แต่อาจเป็นช่องว่างที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานของลูกจ้างได้

ข้อเสนอแนะ

๑. รัฐโดยคณะกรรมการค่าจ้างควรจัดให้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ภายใต้บริบทของสังคมไทย อาทิ เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างเดียวกันทั่วประเทศ การกำหนดให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพของลูกจ้างและครอบครัวอีก ๒ คน

๓๐ มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. (๒๕๖๐). การเป็นเป็นภาคีอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘. สืบค้นจาก <https://aromfoundation.org>

๒. รัฐควรพิจารณาเรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ เป็นวาระเร่งด่วนเพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนที่จะมุ่งมั่นคุ้มครองสิทธิแรงงานอย่างแท้จริง โดยสถานิติบัญญัติแห่งชาติควรเร่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานยังควรมีแผนการดำเนินงานภายหลังจากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาโดยกำหนดกรอบเวลาอย่างชัดเจน เพื่อให้สิทธิของแรงงานตามที่ได้รับรองในอนุสัญญาเกิดผลในทางปฏิบัติจริง

๓. รัฐควรตรวจสอบค่าจ้างขั้นต่ำของกลุ่มเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มีนายจ้างตามเงื่อนไขของมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ หากพบว่ากลุ่มลูกจ้างเหล่านั้นได้รับค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด รัฐควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ ยังควรกำหนดให้มีกลไกที่สนับสนุนให้มีการตรวจสอบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการทำงาน เพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานที่อาจเกิดขึ้น โดยคำนึงว่าจะไม่สร้างภาระให้ผู้ประกอบการเพิ่ม

๔.๓ สิทธิด้านสุขภาพ

ภาพรวม

ประเทศไทยเป็นภาคีกติกา ICESCR ซึ่งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิต ตามมาตรฐานสูงสุดที่เป็นไปได้ และมีขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธิเป็นจริงอย่างสมบูรณ์^{๑๓๑} สิทธิด้านสุขภาพมีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่ ความมีอยู่ (availability) การเข้าถึงได้ (accessibility) การยอมรับได้ (acceptability) และคุณภาพ (quality) โดยรัฐมีหน้าที่ในการจัดการบริการให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเพียงพอและเหมาะสมตามระดับการพัฒนาประเทศและมีคุณภาพการบริการที่ดี^{๑๓๒} ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้รัฐดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และการให้บริการสาธารณสุขจะต้องมีการพัฒนาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงให้รัฐดำเนินการปฏิรูปด้านสาธารณสุขโดยปรับหลักประกันสุขภาพเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการ และการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน ตลอดจนมีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่ดูแลประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม^{๑๓๓}

ในปี ๒๕๖๐ ประเทศไทยมีนโยบาย กฎหมาย มาตรการและกลไกต่าง ๆ ที่มุ่งให้เกิดความก้าวหน้าทางสิทธิด้านสุขภาพในการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐ และการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพ โดยสามารถสรุปสาระสำคัญตามที่ปรากฏในตาราง ๒

๑๓๑ ข้อ ๑๒ แห่งกติกา ICESCR.

๑๓๒ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2017). CESR General Comment No. 14 : The Rights to Higher Attainable Standard of Health (Article 12) adopted at the 22nd Session of the Committee on Economic Social and Culture Rights, 11 August 2000 UN Doc. E/C.12/2000/4 para 4, 8, 9, 12 and 13. Retrieved from <http://tbinternet.ohchr.org/SitePages/Home.aspx>

๑๓๓ หมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด (วรรคหนึ่ง) บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และการป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย (วรรคสอง) รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (วรรคท้าย) และ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ (ข)๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติว่า ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน.

ตาราง ๒ ประเด็นความก้าวหน้าทางสิทธิด้านสุขภาพ กับนโยบาย กฎหมาย มาตรการ และกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นความก้าวหน้าทางสิทธิด้านสุขภาพ	นโยบาย กฎหมาย มาตรการ และกลไกต่าง ๆ	รายละเอียด
การเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐ	- ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙)^{๑๓๔} - พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๓๕} - พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๓๖} - การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข^{๑๓๗} - การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและการส่งเสริมทรัพยากรมนุษย์ และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความเสมอภาคทางสังคม^{๑๓๘}	เป็นกระบวนการทำให้เกิดความก้าวหน้าทางสิทธิด้านสุขภาพ โดยดำเนินการการปฏิรูประบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์และการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกันซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการส่งเสริมและพัฒนาก่อสร้างเสริมสุขภาพภายใต้กรอบการดำเนินงานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
	ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.^{๑๓๙}	จะทำให้ประชาชนได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ โดยสามารถเข้าถึงการบริการได้อย่างเท่าเทียมกันทุกพื้นที่ เนื่องจากระบบสาธารณสุขไทยจะเป็นเอกภาพ มีการบูรณาการงานด้านสุขภาพของทุกหน่วยงาน รวมถึงมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้านสุขภาพลงไปในทุกระดับพื้นที่ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายสุขภาพแห่งชาติ ในระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่ และระดับจังหวัด ^{๑๔๐}

๑๓๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙ ประกอบด้วย (๑) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (๒) ยุทธศาสตร์ด้านความสามารถในการแข่งขัน (๓) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (๔) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาส ความเสมอภาค และเท่าเทียมกันทางสังคม (๕) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (๖) การปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ.

๑๓๕ การปฏิรูปด้านสาธารณสุข เป็นหนึ่งในแผนงานและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศภายใต้หมวด ๑๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีการตราพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.). (๒๕๖๐). พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.senate.go.th/bill/bk_data/318-6.pdf

๑๓๖ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้จัดทำขึ้นโดยอาศัย หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. กรมพัฒนาที่ดิน. (๒๕๖๐). พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.ddd.go.th/www/files/81731.pdf

๑๓๗ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข เป็นหนึ่งในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยดำเนินการปฏิรูปด้านสาธารณสุขตามมาตรา ๒๕๗ พ.ศ. (๕) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และจัดทำแผนการปฏิรูปด้านสาธารณสุขเสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ.

๑๓๘ การตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและส่งเสริมทรัพยากรมนุษย์ และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคทางสังคม ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๐.

๑๓๙ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบให้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๐ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นเมื่อเดือนเมษายน และพฤษภาคม ๒๕๖๐ และอยู่ในระหว่างสรุปและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการ. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (๒๕๖๐). การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย. สืบค้นจาก www.lawamendment.go.th

๑๔๐ หน้า ๑๗-๒๐ สรุปผลการดำเนินงาน คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ.

ประเด็น ความก้าวหน้าทาง สิทธิด้านสุขภาพ	นโยบาย กฎหมาย มาตรการ และกลไกต่าง ๆ	รายละเอียด
	ยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ (eHealth Strategy) (พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๓)^{๑๔๑}	กระทรวงสาธารณสุขได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ eHealth ได้นำระบบสารสนเทศมาใช้ในการเชื่อมโยงข้อมูลผู้ป่วยและสถานพยาบาล ความมั่นคงของระบบยา วัคซีน เวชภัณฑ์ และเทคโนโลยีทางการแพทย์ และพัฒนาหน่วยบริการสุขภาพ สำหรับประชากรตามพื้นที่ห่างไกล เพื่อสนับสนุนให้สิทธิในการเข้าถึงบริการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามนโยบาย Thailand 4.0 ^{๑๔๒}
	นโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบสุขภาพ	กระทรวงสาธารณสุขมีนโยบายการจัดระบบสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจบางอย่างในระบบสุขภาพที่ไม่จำเป็น การถ่ายโอนภารกิจในระบบสุขภาพที่ไม่จำเป็นต้องทำโดยบุคลากรวิชาชีพสุขภาพ ไปยังบุคลากรกลุ่มไม่เป็นทางการ เช่น อาสาสมัคร ผู้ดูแลสุขภาพ รวมทั้งบุคลากรภายนอกสายสุขภาพ และจัดระบบบริการปฐมภูมิให้เข้มแข็งโดยให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ^{๑๔๓}
	หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage-UHC)^{๑๔๔} ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ^{๑๔๕} - ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.^{๑๔๖} - ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)	เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกระทรวงสาธารณสุขได้มีกระบวนการรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ^{๑๔๗} การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสิทธิกับกลุ่มเปราะบาง (vulnerable) และหรือกลุ่มที่ยังเข้าไม่ถึงบริการ (underutilization) ผ่านกลไกของยุทธศาสตร์ฯ ฉบับที่ ๔ โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ^{๑๔๘}

๑๔๑ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (๒๕๖๐). (ฉบับร่าง) ยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข (๒๕๕๙-๒๕๖๓). สืบค้นจาก <https://ict.moph.go.th>

๑๔๒ สำนักข่าว Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (๒๕๖๐). สธ. พัฒนาทุนมนุษย์ e-Health ตามแผนยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ พ.ศ.๒๕๕๙-๒๕๖๓. สืบค้นจาก www.hfocus.org/content/2017/07/14281

๑๔๓ สำนักข่าว Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (๒๕๖๐). ความต้องการ “กำลังคนสุขภาพ” ของไทยในทศวรรษหน้า. สืบค้นจาก www.hfocus.org/content/2017/11/14840

๑๔๔ ในปี ๒๕๖๐ พบว่างบประมาณด้านสาธารณสุขคิดเป็นร้อยละ ๖ ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ หรือคิดเป็นเงินจำนวน ๑๖๓,๑๕๒ ล้านบาท โดยคิดอัตราเหมาจ่ายเฉลี่ย ๓,๐๒๘.๙๔ บาทต่อหัวประชากรผู้มีสิทธิ ประชากรร้อยละ ๙๙.๙๑ ของประชากรทั้งประเทศได้ลงทะเบียนในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยเป็นผู้มีสิทธิตามระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ระบบประกันสังคม ระบบสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ สวัสดิการพนักงานส่วนท้องถิ่น ครูเอกชน คิดเป็นร้อยละ ๗๓.๔๑ ร้อยละ ๑๗.๔๘ ร้อยละ ๗.๗๗ ร้อยละ ๐.๙๔ และร้อยละ ๐.๑๒ ตามลำดับ และประชากรส่วนใหญ่กว่า ๔๘ ล้านคน สามารถเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal Coverage Scheme: UCS) คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๘๘ ของความครอบคลุมของประชากรที่มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ผลการดำเนินงาน. สืบค้นจาก www.nhso.go.th/FrontEnd/page-about_result.aspx

๑๔๕ ในปี ๒๕๖๐ ประชากรส่วนใหญ่กว่า ๔๘ ล้านคน สามารถเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal Coverage Scheme: UCS) คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๘๘ ของความครอบคลุมของประชากรที่มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

๑๔๖ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. และตารางแสดงเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กับ (ร่าง) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ(ฉบับที่ ..) พ.ศ. และเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม.

๑๔๗ รัฐบาลไทย. (๒๕๖๐). ร่าง พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ฉบับใหม่ ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด. สืบค้นจาก www.thaigov.go.th/news/contents/details/4454

๑๔๘ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔). สืบค้นจาก www.nhso.go.th/frontend/page-contentdetail.aspx?CatID=MTAzMg==

ประเด็น ความก้าวหน้าทาง สิทธิด้านสุขภาพ	นโยบาย กฎหมาย มาตรการ และกลไกต่าง ๆ	รายละเอียด
	กลไกเครือข่ายอาสาสมัครจิตอาสา ราชประชาสมาสัย และจิตอาสาพระราชัฐ ภายใต้กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับ ท้องถิ่นหรือระดับพื้นที่ ร่วมกับองค์การ บริหารส่วนตำบล	เป็นกลไกภายใต้กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือ ระดับพื้นที่ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ของสำนักงาน หลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ทำให้กลุ่มผู้สูงอายุติดเตียง ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มที่เข้าไม่ถึงบริการ (underutilization) ได้เข้าถึงสิทธิในการเข้ารับบริการของรัฐได้ ^{๑๔๙}
	แอปพลิเคชัน “Midfit” โดยกรมสุขภาพ จิต กระทรวงสาธารณสุข	เนื่องจากสภาพสังคมปัจจุบันมีผู้ป่วยเป็นโรคซึมเศร้า มากขึ้น โดยพบว่าผู้ป่วยทั้งสิ้น ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน และมีเพียง ร้อยละ ๕๐ ของจำนวนดังกล่าวที่เข้าถึงการรักษา กระทรวง สาธารณสุข โดยกรมสุขภาพจิต ได้พัฒนาแอปพลิเคชัน ดังกล่าวให้ประชาชนเป็นช่องทางหนึ่งในการเข้าถึงสิทธิในการ รับบริการ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย และเป็นการช่วยคัดกรอง ในเบื้องต้น รวมถึงให้คำแนะนำในการดูแล ^{๑๕๐}
	การเข้าถึงสิทธิการรับบริการในกรณีฉุกเฉิน และกรณีอุบัติเหตุ ^{๑๕๑} - ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดผู้ป่วยฉุกเฉิน ^{๑๕๒} - ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการ กำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤต ^{๑๕๓} - ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการ ช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ป่วยฉุกเฉิน การระดม ทรัพยากรและมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือ เยียวยาและการจัดให้มีการส่งต่อผู้ป่วยไปยัง สถานพยาบาลอื่น ^{๑๕๔}	ภายใต้โครงการ “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” (Universal Coverage for Emergency Patients : UCEP) โดยกระทรวง สาธารณสุขร่วมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม กรมบัญชีกลาง และสถาบันการ แพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ทำให้ประชาชนสามารถเข้ารับการ รักษาพยาบาลในกรณีฉุกเฉินและอุบัติเหตุ ณ สถานพยาบาล ใด ๆ โดยไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายใน ๗๒ ชั่วโมงแรก โดยมีศูนย์ ประสานคุ้มครองสิทธิที่สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินและมีผล ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๐ ตามประกาศกระทรวงฯ ^{๑๕๕}

๑๔๙ ประชาไทย. (๒๕๖๐). สปสช.หนุน จิตอาสาราชประชาสมาสัย กลไกสู่การดูแลสุขภาพประชาชน. สืบค้นจาก <http://prachitai.com/journal/2017/09/73433>

๑๕๐ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๗. (๒๕๖๐). แพทย์เผยสถิติคนไทยป่วยเป็น “โรคซึมเศร้า” เพิ่มขึ้นทุกปี. สืบค้นจาก <http://news.ch7.com/detail/241621>

๑๕๑ โดยผลการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มโครงการเมื่อวันที่ ๑ เม.ย.๒๕๖๐ – ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐ มีจำนวนผู้ป่วยขอใช้สิทธิ ๑๕,๒๔๓ ราย เป็นผู้ป่วยที่เข้าเกณฑ์ ๖,๗๕๗ รายหรือประมาณร้อยละ ๔๔ ในจำนวนนี้อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ๓,๑๑๗ ราย ส่วนใหญ่เป็นการใช้สิทธิผ่านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า. สำนักข่าว Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (๒๕๖๐). สธ.ให้
รพ.ช่วยประชาสัมพันธ์อาการวิกฤตฉุกเฉินเกณฑ์ UCEP. สืบค้นจาก www.hfocus.org/content/2017/11/14842

๑๕๒ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (๒๕๖๐). ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกำหนดผู้ป่วยฉุกเฉิน. สืบค้นจาก www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER15/DRAWER053/GENERAL/DATA0000/00000259.PDF

๑๕๓ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (๒๕๖๐). ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤต.
สืบค้นจาก www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER15/DRAWER053/GENERAL/DATA0000/00000261.PDF

๑๕๔ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ป่วยฉุกเฉิน การระดมทรัพยากรและมีส่วนร่วมใน
การเยียวยาแก่ผู้ป่วยฉุกเฉิน และการจัดให้มีการส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลอื่น. สืบค้นจาก www.niems.go.th/th/Upload/File/256005102139385248_xY4njG5pm7oWurUL.pdf

๑๕๕ หน้า ๔๐ สรุปผลการดำเนินงาน คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ.

ประเด็นความก้าวหน้าทางสิทธิด้านสุขภาพ	นโยบาย กฎหมาย มาตรการ และกลไกต่าง ๆ	รายละเอียด
	ระบบประกันสังคม ร่างพระราชบัญญัติการกลับเป็นผู้ประกันตน พ.ศ.^{๑๕๖}	ได้วางแนวทางในการคืนสิทธิประโยชน์ในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐให้กับผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ได้สิ้นสภาพตามมาตรา ๔๑ (๔) และ (๕) จำนวนประมาณ ๙๓๐,๐๐๐ คน ^{๑๕๗}
การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการด้านสุขภาพ	การจัดการระบบการบริการปฐมภูมิ ^{๑๕๘} - ร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริการปฐมภูมิ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๙) - ร่างพระราชบัญญัติการแพทย์ปฐมภูมิและบริการสาธารณสุข พ.ศ. - ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ พ.ศ.	ระบบการบริการปฐมภูมิที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการด้านสุขภาพ ^{๑๕๙} โดยเป็นการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีเอกภาพและเข้มแข็ง โดยมียุทธศาสตร์เป็นกรอบการดำเนินงานด้านปฐมภูมิ และมีกฎหมายในการบริหารจัดการระบบการแพทย์ปฐมภูมิให้เกิดการทำงานครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ สร้างชุมชนเข้มแข็ง และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ^{๑๖๐}
การเข้าถึงปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ (health determinants)	พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๖๑}	การประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แสดงถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการปกป้องสุขภาพเด็กและทารก และประกันการเข้าถึงข้อมูลที่ต้องครบถ้วนให้กับมารดาในการเลือกอาหารแก่บุตรแรกเกิด ^{๑๖๒}

รัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดบริการด้านสาธารณสุขให้เกิดการพัฒนา การเข้าถึงสิทธิโดยลำดับ^{๑๖๓} โดยประชากรเกือบทั้งหมดของประเทศสามารถเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพผ่านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage - UHC) ตามสิทธิของตนเอง ซึ่งได้แก่ ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ และระบบประกันสังคม รวมถึงในกรณีอุบัติเหตุและฉุกเฉินโดยไม่ต้องถูกซักถามอีกด้วย^{๑๖๔} ในปี ๒๕๖๐ พบว่า ผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพกว่า ๒๕๐,๐๐๐ คน อาจได้รับผลกระทบจากการเข้าถึงการบริการเนื่องจากการถอนตัวของโรงพยาบาลเอกชนจำนวน ๔ แห่งในพื้นที่กรุงเทพมหานครออกจากหน่วยบริการปฐมภูมิและหน่วยรับส่งต่อระดับทุติยภูมิ และอีก ๓ แห่งได้ขออนุญาตออกจากหน่วยบริการรับส่งเช่นกัน ถึงแม้ว่าสำนักงานหลักประกัน

๑๕๖ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการกลับเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการกลับเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. เสนอโดยกระทรวงแรงงาน ให้ผู้ที่สิ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตนเพราะไม่นำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินประกันสังคมมีโอกาสกลับมาเป็นผู้ประกันตนได้อีก.

๑๕๗ สำนักงานประกันสังคม. (๒๕๖๐). ร่างพระราชบัญญัติการกลับเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. สืบค้นจาก www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=762&id=4673

๑๕๘ กระทรวงสาธารณสุข ได้จัดทำร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริการปฐมภูมิ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙) รองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติการแพทย์ปฐมภูมิ พ.ศ. โดยได้จัดการรับฟังความคิดเห็น จำนวน ๔ ครั้ง ระหว่างเดือนเมษายน - เดือนพฤษภาคม ๒๕๖๐ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้จัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี รองรับการดำเนินการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพระดับอำเภอ.

๑๕๙ หน้า ๔๘-๔๙ ผลการดำเนินงาน คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ.

๑๖๐ รัฐบาลไทย. (๒๕๖๐). กกก.ขับเคลื่อนและปฏิรูปฯ ด้านสาธารณสุขเตรียมเสนอร่าง พ.ร.บ.การแพทย์ปฐมภูมิและบริการสาธารณสุข เข้า ครม.ปลายธันวาคมนี้. สืบค้นจาก www.thaigov.go.th/news/contents/details/6323

๑๖๑ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๐). พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/072/1.PDF

๑๖๒ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (๒๕๖๐). พ.ร.บ.นมผง บังคับใช้ “๘ ก.ย.๖๐” ห้ามโฆษณา-ห้ามแจกตัวอย่าง-ห้ามให้ของขวัญ. สืบค้นจาก <http://news.thaipbs.or.th/content/265728>

๑๖๓ จากผลการดำเนินการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ พบว่า งบประมาณด้านสาธารณสุขคิดเป็นร้อยละ ๖ ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ หรือคิดเป็นเงินจำนวน ๑๖๓,๑๕๒ ล้านบาท โดยคิดอัตราเหมาจ่ายเฉลี่ย ๓,๐๒๘.๙๔ บาทต่อหัวประชากรผู้มีสิทธิ ประชากรร้อยละ ๙๙.๙๑ ของประชากรทั้งหมดได้ลงทะเบียนในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยเป็นผู้มีสิทธิตามระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ระบบประกันสังคม ระบบสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ สวัสดิการพนักงานส่วนท้องถิ่น ครูเอกชน คิดเป็นร้อยละ ๗๓.๔๑ ร้อยละ ๑๗.๔๘ ร้อยละ ๗.๓๗ ร้อยละ ๐.๙๔ และร้อยละ ๐.๑๒ ตามลำดับ และประชากรส่วนใหญ่กว่า ๔๘ ล้านคน สามารถเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal Coverage Scheme: UCS) คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๘๘ ของความครอบคลุมของประชากรที่มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.). (๒๕๖๐). ผลการดำเนินงาน. สืบค้นจาก www.nhso.go.th/FrontEnd/page-about_result.aspx

๑๖๔ หน้า ๑๘ แผนสิทธิมนุษยชนด้านสาธารณสุข แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๑) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

สุขภาพแห่งชาติ จะได้ดำเนินการหาโรงพยาบาลมารองรับแล้วก็ตาม^{๑๖๕} รวมถึงผู้มีสิทธิในระบบประกันสังคมราว ๑๘๐,๐๐๐ คน ก็อาจจะได้รับผลกระทบในการเข้าถึงการบริการเนื่องจากโรงพยาบาลเอกชนอีก ๔ แห่งขอถอนตัวออกเช่นกัน^{๑๖๖}

แม้ว่ารัฐบาลจะประกันสิทธิด้านสุขภาพให้กับประชากรทั้งประเทศ แต่ยังคงพบว่า มีประชากรส่วนหนึ่งที่ยังเข้าไม่ถึงระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ^{๑๖๗} แต่ยังคงพบว่า มีข้อท้าทายในประเด็นสิทธิด้านสุขภาพ ดังต่อไปนี้

- **ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐในมิติของการเข้าถึงทางเศรษฐกิจ (economic accessibility)** โดยระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ระบบประกันสังคม ซึ่งเป็นระบบการจ่ายเงินแก่ผู้มีสิทธิแบบเหมาจ่ายรายหัว ในขณะที่ระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ เป็นระบบการเบิกจ่ายแบบปลายเปิดหรือจ่ายตามบริการ (fee-for-service) เนื่องจากกลไกการจ่ายเงินที่แตกต่างกันทำให้ผู้มีสิทธิตามระบบสวัสดิการข้าราชการมีกำลังจ่ายมากกว่าระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและระบบประกันสังคม นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคมต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนจึงจะเกิดสิทธิ ในขณะที่ไม่มีบทกฎหมายในลักษณะเดียวกันในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ^{๑๖๘} ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้อาจเป็นสาเหตุนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพ รวมถึงอาจกลายเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งสถานะทางเศรษฐกิจได้

- **การเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพในกลุ่มเปราะบาง (vulnerable) และ/หรือกลุ่มที่ยังเข้าไม่ถึงบริการ (underutilization)** คณะกรรมการประจำกติกา ICESCR มีข้อกังวลเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพของกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสและกลุ่มคนชายขอบ โดยเฉพาะผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัย^{๑๖๙} และคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW มีข้อกังวลเกี่ยวกับขีดจำกัดในการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพของสตรีในกลุ่มเปราะบางที่เป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มพื้นเมืองดั้งเดิมหรือกลุ่มคนไร้สัญชาติ^{๑๗๐} ในประเด็นดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขให้กลุ่มเด็กนักเรียนไร้สัญชาติ และไม่มีหลักฐานทางทะเบียน และกลุ่มคนดั้งเดิมที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรจำนวน ๕๕๒,๔๔๓ คน ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๗๑} สำหรับเด็กไม่ได้รับการคืนสิทธิ ภาคประชาสังคมได้เรียกร้องให้รัฐบาลหาแนวทางในการทำให้เข้าถึงสิทธิโดยการทำประกันสุขภาพในราคาที่สามารถจ่ายได้^{๑๗๒} และกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงบริการ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุติดบ้านติดเตียง ทั้งนี้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ภายใต้กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ใช้กลไกของเครือข่ายอาสาสมัครจิตอาสาพระราชสาสมาสัยและจิตอาสาพระราชรัฐเพื่อให้กลุ่มคนดังกล่าวได้เข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น^{๑๗๓} โดยมีงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ได้เสนอรัฐบาลโดยทำนโยบายสาธารณะที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดระบบบริการสุขภาพที่เหมาะสมเพื่อให้กลุ่มเปราะบาง และ/หรือกลุ่มที่ยังเข้าไม่ถึงบริการ ได้เข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐได้^{๑๗๔}

๑๖๕ ประชาชาติธุรกิจ. (๒๕๖๐). ผู้ป่วยบัตรทองกว่า ๒.๕ แสนสะดุ้ง! รพ.เอกชน ๔ แห่งถอนตัว สปสช.ลั่นอย่ากังวลจัด รพ.รองรับแล้ว. สืบค้นจาก <http://prachachat.net/general/news-29084>

๑๖๖ คมชัดลึก. (๒๕๖๐). การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. สืบค้นจาก www.komchadluek.net/news/edu-health/293611

๑๖๗ เดลินิวส์. (๒๕๖๐). ประชากรร้อยละ ๐.๔๑ ของประชากรที่ไม่ได้ลงทะเบียนในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ยังเป็นผู้มีปัญหาด้านสถานะและสิทธิ และประชากรอีกร้อยละ ๐.๐๔ ของประชากรทั้งประเทศ ยังไม่ได้ลงทะเบียนสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไว้.

๑๖๘ ไทยพับลิก้า. (๒๕๖๐). คลังเตรียมจัดแพคเกจคุมเบิกค่ารักษา “ข้าราชการ” ดึงบริษัท <https://thaipublica.org/2016/09/medical-welfare-officials-1/>

๑๖๙ Para 29 United Nations Economic and Social Council E/C.12/THA/CO/1-2 19 June 2015

๑๗๐ Para 32 Committee on the Elimination of Discrimination against Women CEDAW/C/THA/CO/6-7 21 July 2017

๑๗๑ หน้า ๑๔ เอกสารข้อเสนอเชิงนโยบาย เรื่อง การเพิ่มกลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิเข้าสู่กองทุนให้สิทธิ(คืนสิทธิ)ขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ครั้งที่ ๓ จัดทำโดยมูลนิธิพัฒนาชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ สนับสนุนโดยกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ

๑๗๒ www.chiangmainews.co.th/page/archives/565262

๑๗๓ สปสช.หนุน จิตอาสาพระราชสาสมาสัย กลไกสู่การดูแลสุขภาพประชาชน สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2017/09/73433>

๑๗๔ กลุ่มคนที่ถูกลืม เข้าไม่ถึงสิทธิสุขภาพ สืบค้นจากแหล่ง www.thaihealth.or.th/content/35245-“กลุ่มคนที่ถูกลืม”%20เข้าไม่ถึงสิทธิสุขภาพ.html

• **การเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มวัยรุ่น** คณะกรรมการการประกา กติกา ICESCR มีข้อกังวลเกี่ยวกับอัตราการตั้งครรภ์ของวัยรุ่นและการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัยซึ่งยังมีสัดส่วนสูง ในขณะที่ วัยรุ่นเข้าถึงการบริการสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ได้อย่างจำกัด โดยมีข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยหามาตรการ ป้องกันเพื่อแก้ไขปัญหการตั้งครรภ์ของวัยรุ่น รวมถึงประกันการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสุขภาพทางเพศและอนามัย เจริญพันธุ์^{๑๗๕} อนึ่ง กระทรวงสาธารณสุข โดยกรมอนามัยร่วมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ดำเนินการตาม แผนการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ภายใต้ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗ ของพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยมี เป้าหมายลดอัตราการคลอดของวัยรุ่นอายุ ๑๐ - ๑๔ ปี ให้ไม่เกิน ๐.๕ คนต่อประชากรหญิงอายุ ๑๐ - ๑๔ ปี ๑,๐๐๐ คน และ วัยรุ่นอายุ ๑๕ - ๑๙ ปี ให้ไม่เกิน ๒๕ คนต่อประชากรหญิงอายุ ๑๕-๑๙ ปี ๑,๐๐๐ คน ในปี ๒๕๖๙^{๑๗๖} โดยในปี ๒๕๖๐ กลุ่ม วัยรุ่นสามารถเข้าถึงการบริการสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ได้ ซึ่งเป็นสิทธิตามระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยวัยรุ่นสามารถเข้ารับบริการคุมกำเนิดกึ่งถาวรโดยปราศจากค่าใช้จ่ายจากหน่วยบริการของหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติทุกแห่งทั่วประเทศ^{๑๗๗}

• **การเข้าถึงสิทธิในการรับบริการด้านสุขภาพและปัญหาทุพโภชนาการในสถานที่กักขังและเรือนจำ** คณะกรรมการการประกา กติกา ICESCR มีข้อกังวลเกี่ยวกับกลุ่มผู้แสวงหาที่พักพิง ผู้ลี้ภัย และผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ในประเด็น ดังกล่าว^{๑๗๘} ซึ่งคณะกรรมการการประกา กติกา ICCPR ได้มีข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยปรับปรุงสภาพแวดล้อมในสถานที่กักขังและ เรือนจำให้สอดคล้องกับข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners - Nelson Mandela Rules)^{๑๗๙} ทั้งนี้ มีเพียงกว่าร้อยละ ๘๐ และ ร้อยละ ๒.๓ ของผู้ต้องขังในเรือนจำเข้าถึงสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและระบบประกันสังคมตามลำดับ แต่ กว่าร้อยละ ๑๕ ของผู้ต้องขังยังไม่ได้อยู่ในระบบประกันสุขภาพใด ๆ^{๑๘๐} กระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการพัฒนาระบบงาน บริการสุขภาพผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาล ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เรือนจำในพื้นที่กรมราชทัณฑ์ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ^{๑๘๑} และมียุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ต้องขังในเรือนจำโดยมีระบบ การดูแลสุขภาพให้กับผู้ต้องขังในเรือนจำ^{๑๘๒} โดยมีเรือนจำจังหวัดนครราชสีมาเป็นตัวอย่างการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ของระบบการดูแลสุขภาพและการแก้ไขปัญหาโรคในเรือนจำซึ่งจะนำไปเป็นรูปแบบสำหรับเรือนจำทั่วประเทศได้^{๑๘๓}

• **การเข้าถึงสิทธิในการรับบริการด้านสุขภาพของกลุ่มผู้ขายยาเสพติด ผู้ติดเชื้ เอชไอวี/เอดส์ และไวรัสตับ อักเสบ** คณะกรรมการการประกา กติกา ICESCR ได้มีข้อกังวลเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว โดยเฉพาะจำนวนผู้ติดเชื้เอชไอวี/เอดส์ และไวรัสตับอักเสบบีที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยได้มีข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยนำแนวทางด้านสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการ แก้ไขปัญหา^{๑๘๔} อย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้บรรลุเป้าหมายในการลดอัตราการถ่ายทอดเชื้เอชไอวี และซีฟิเลียจากการดาสู้สูง

^{๑๗๕} Para 30 United Nations Economic and Social Council E/C.12/THA/CO/1-2 19June 20

^{๑๗๖} ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗ ตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙ บทสรุปผู้บริหาร หน้า ๑-๓ สืบค้นจาก http://rh.anamai.moph.go.th/download/all_file/index/actionplan_tp/พรบ_ยุทธศาสตร์.pdf

^{๑๗๗} สืบค้นจากแหล่ง www.komchadluek.net/news/edu-health/298765

^{๑๗๘} Para 28 United Nations Economic and Social Council E/C.12/THA/CO/1-2 19June 2015

^{๑๗๙} Para 29 and 33 International Covenant on Civil and Political Rights CCPR/C/THA/CO/2 25 April 2017

^{๑๘๐} <https://prachatai.com/journal/2017/07/72416>

^{๑๘๑} นโยบายการจัดบริการสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ สืบค้นจาก www.correct.go.th/meds/index/Download/pattaya59/ นโยบายการจัดบริการสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำตามมติคณะรัฐมนตรี.pdf

^{๑๘๒} ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สืบค้นจาก www.hfocus.org/content/2017/08/14464

^{๑๘๓} สืบค้นจาก www.hfocus.org/content/2017/08/14464

^{๑๘๔} Para 32 United Nations Economic and Social Council E/C.12/THA/CO/1-2 19June 2015

เหลือต่ำกว่าร้อยละ ๒ เนื่องจากกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวีสามารถเข้าถึงการรับบริการในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้^{๑๘๕} ในส่วนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด กระทรวงสาธารณสุขได้มีแผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพ สาขายาเสพติด ให้ผู้เสพยาสามารถเข้าถึงการรักษาในโรงพยาบาลของรัฐจำนวน ๙๙๗ แห่งทั่วประเทศ โดยถือว่าการติดยาเสพติดเป็น ปัญหาทางสุขภาพ^{๑๘๖} และในปี ๒๕๖๐ มีข้อมติของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการป้องกันและ แก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ไม่ได้จำกัดเพียงการรักษาพยาบาล ผู้เสพยาในสถานพยาบาลเท่านั้น แต่ยังเน้นบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วม โดยมีพื้นที่ตำบลท่าฉนวน อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัยเป็นตัวอย่างผลการปฏิบัติงานที่ดี (best practice)^{๑๘๗}

• **ปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ (health determinants)** การเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพไม่ได้จำกัดเพียงการเข้าถึงสิทธิ ในการรับการรักษาพยาบาลเท่านั้น แต่ได้ขยายไปยังปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ ซึ่งหลายกรณีเชื่อมโยงไปยังสิทธิในอาหาร ได้แก่ การใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช มาตรการและสภาพแวดล้อมที่เป็นกิจกรรมการโฆษณาอาหารที่เกี่ยวกับ สุขภาพ โดยเฉพาะสารอาหารทดแทนนมแม่ โดยในปี ๒๕๖๐ สิทธิด้านสุขภาพเกิดความถดถอยในมิติของปัจจัยที่มีผลต่อ สุขภาพ เนื่องจากพบว่า ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๐ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ต่อทะเบียน โบอนุญาตให้สามารถใช้สารเคมีพาราควอต^{๑๘๘} ต่อไปอีก ๖ ปี^{๑๘๙} ซึ่งสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ได้มี ข้อมติเกี่ยวกับความปลอดภัยทางอาหาร : การแก้ไขปัญหายาจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และข้อมติเกี่ยวกับการพัฒนาเกลือ และกระบวนการที่สามารถรับมือผลกระทบด้านสุขภาพจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนโดยเฉพาะอาหารและสินค้าเกษตร ที่เป็นอาหาร^{๑๙๐} โดยกระทรวงสาธารณสุขได้ทำการขับเคลื่อนข้อมติดังกล่าวร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติควบคุมสารเคมีเกษตร พ.ศ. เพื่อเสนอให้ แยกการควบคุมวัตถุอันตรายประเภทสารเคมีการเกษตรออกจากวัตถุอันตรายทั่วไป และแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อน ปัญหาการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๖๐ เสนอรัฐบาลให้ยกเลิกการใช้พาราควอตเพราะมีข้อมูลเชิงวิชาการยืนยันว่า สารเคมีกลุ่มนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพได้ โดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) จะทำหนังสือคัดค้านการต่ออายุใบอนุญาตให้ใช้สารพาราควอตไปยัง กรมวิชาการเกษตร และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการวัตถุอันตรายที่เป็นผู้ต่ออายุสาร ดังกล่าว^{๑๙๑}

การประเมินสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค

สถานการณ์สิทธิด้านสุขภาพโดยภาพรวม อาจกล่าวได้ว่า ในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลได้มีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการประกันสิทธิในสุขภาพ และมีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุมาตรฐานสูงสุดที่เป็นไปได้ (the highest attainable standard of health) ในการจัดบริการด้านสาธารณสุขอย่างเพียงพอกับความต้องการของ ประชาชน และข้อ ๑๒ ของกติกา ICESCR โดยในปี ๒๕๖๐ รัฐได้มีการดำเนินการให้เกิดความก้าวหน้าในสิทธิด้านสุขภาพ หลายประการเพื่อเอื้ออำนวย ดังต่อไปนี้

๑๘๕ www.hfocus.org/content/2017/01/3243

๑๘๖ แผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพสาขายาเสพติด สืบค้นจาก www.thanyarak.go.th/thai/index.php?option=com_content&task=view&id=1895&Itemid=126

๑๘๗ การประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๙

๑๘๘ กลุ่มสารเคมีพาราควอต จัดเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยสารเคมีกลุ่มดังกล่าวจะต้องมีการขอขึ้นทะเบียน วัตถุอันตราย มีใบอนุญาตและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะนำเข้าได้ มีสถานที่เก็บรักษาตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายและประกาศกระทรวง และต้องยื่นแจ้งก่อนนำเข้า รวมถึงใบอนุญาตมีอายุ และมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาต

๑๘๙ www.prachachat.net/economy/news-74034

๑๙๐ ข้อมติสมัชชาสุขภาพ เป็นนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม (Participatory Health Public Policy) โดยเป็นผลจากกระบวนการสมัชชาสุขภาพ ซึ่งเป็นเครื่องมือพัฒนานโยบาย สาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งเกิดขึ้นตาม ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑๙๑ www.nationalhealth.or.th/node/2304

• **การเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐ** มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข เพื่อดำเนินการพัฒนาความก้าวหน้าสิทธิด้านสุขภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๗๕ การจัดระบบสุขภาพที่เน้นระบบบริการปฐมภูมิ โดยมีนโยบายให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในระบบบริการปฐมภูมิ การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยจัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการกลับเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. การนำเทคโนโลยีสารสนเทศด้านสุขภาพมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงระบบการบริการ การวางแผนบุคลากรด้านสุขภาพ การมีมาตรการเข้าถึงปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ (health determinants) เพื่อปกป้องสุขภาพเด็กและทารกผ่านพระราชบัญญัติ ควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งประชาชนจะได้เข้าถึงสิทธิทางข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพเพื่อเกิดทางเลือกที่เหมาะสมอันนำไปสู่สิทธิในอาหาร

• **การประกันสิทธิในการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขของรัฐ** ให้กับประชากรกว่าร้อยละ ๙๙ ของประชากร ทั้งหมดของประเทศ ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage - UHC) ตามสิทธิของตนเอง ซึ่งได้แก่ ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ รวมถึงได้ประกันการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐในกรณีฉุกเฉินและกรณีอุบัติเหตุภายใน ๗๒ ชั่วโมงแรกที่ไม่มีการเก็บค่าใช้จ่าย กับผู้ป่วย โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะเป็นคนกลางในการจ่ายเงินให้โรงพยาบาลรัฐและเอกชนที่เข้าร่วม ระบบ Emergency Claim Online : EMCO) และเรียกเก็บเงินคืนจากกองทุนตามสิทธิของผู้ป่วยในภายหลัง รวมถึงกลุ่มผู้ป่วยด้านจิตเวช กลุ่มเปราะบาง และกลุ่มที่ยังเข้าไม่ถึงบริการต่าง ๆ ให้มีโอกาสในการเข้าถึงสิทธิที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการพัฒนาสิทธิด้านสุขภาพอย่างมีความเพียงพอกับความต้องการ (availability) เป็นที่ยอมรับได้ (acceptability) และมีคุณภาพ (quality) โดยลำดับแล้วก็ตาม แต่พบปัญหาและอุปสรรคในเชิงโครงสร้าง คือ การเข้าถึงได้ (acceptability) โดยมิติความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงได้เชิงกายภาพ เศรษฐกิจ และข้อมูลข่าวสาร และการไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะกับกลุ่มคนเปราะบาง กลุ่มคนชายขอบ และกลุ่มคนที่ยังเข้าไม่ถึงบริการ แม้ว่ารัฐจะมีนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความก้าวหน้าข้างต้น แต่ยังมีในบางประเด็นและในบางพื้นที่ที่รัฐจำเป็นต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่มี เช่น การเข้าถึงสิทธิด้านอนามัยเจริญพันธุ์ผ่านระบบหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติของกลุ่มวัยรุ่นที่ตั้งครรภ์ การสาธารณสุขในสถานกักขังและเรือนจำโดยพัฒนาระบบงานบริการสุขภาพ ผู้ต้องขังในเรือนจำ และการให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดตามมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐ การใช้สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชซึ่งจะเกิดผลกระทบต่อปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

กสม. มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปด้านสาธารณสุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนี้

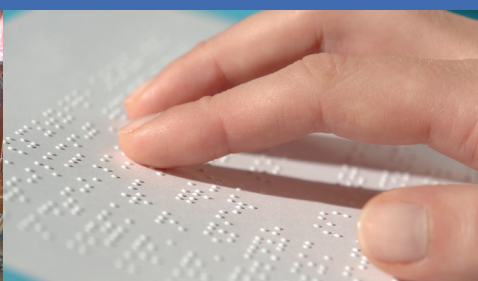
• **ระบบหลักประกันสุขภาพ** โดยเร่งดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. การจัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. และการให้คณะกรรมการปฏิรูปด้านสาธารณสุข พิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศ เกี่ยวกับการออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการกำหนดรายการในชุด สิทธิประโยชน์หลักและชุดสิทธิประโยชน์เสริม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐ

- **ระบบการแพทย์ปฐมภูมิ** โดยเร่งดำเนินการออกพระราชบัญญัติการแพทย์ปฐมภูมิและบริการสาธารณสุข พ.ศ. การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อรองรับการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพระดับอำเภอ โดยพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในการปฏิรูประบบบริการปฐมภูมิ โดยหน่วยบริการปฐมภูมิเป็นกลุ่ม (cluster) และให้บริการประชาชนตามพื้นที่ เพื่อประชาชนจะได้เข้าถึงสิทธิในการรับบริการที่ดีขึ้น กำลังคนด้านสุขภาพ โดยสนับสนุนบุคลากรในท้องถิ่นให้ได้ศึกษาหรือฝึกอบรมแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัว และการบริหารจัดการ โดยจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอ และกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิต ที่มีประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

- **การบริหารจัดการปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ** โดยหามาตรการจำกัดการตลาดและการโฆษณาสินค้าเฉพาะและบริการเพื่อคุ้มครองสุขภาพและอนามัย เช่น การตลาดและการโฆษณาอาหารทดแทนนมแม่ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ ตามข้อสังเกตทั่วไป (General Comment) ฉบับที่ ๒๔ ของคณะกรรมการประจำกติกา ICESCR ว่าด้วยพันธกรณีของรัฐภายใต้กติกา ICESCR ในบริบทของกิจกรรมทางธุรกิจ และสนับสนุนการขับเคลื่อนมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๕๕) โดยทบทวนการอนุญาตให้ใช้สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช เช่น กลุ่มพาราควอต กลุ่มคลอร์ไพริฟอส และกลุ่มไกลโฟเซต เป็นต้น ซึ่งเป็นกลุ่มสารเคมีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิด้านสุขภาพในมิติปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ









บทที่ ๕

การประเมินสถานการณ์
ด้านสิทธิมนุษยชนของบุคคล ๖ กลุ่ม

บทที่ ๕ การประเมินสถานการณ์ ด้านสิทธิมนุษยชนของบุคคล ๖ กลุ่ม

การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของกลุ่มบุคคลในส่วนนี้จะพิจารณามิติสิทธิมนุษยชนของบุคคล ๖ กลุ่ม ซึ่งมีลักษณะของประเด็นร่วม (cross-cutting issues) อยู่ในหลักตัวชี้วัด (indicators) ตามสิ่งที่รัฐต้องเคารพ ให้การคุ้มครอง และดำเนินการให้เกิดขึ้นตามมาตรฐานที่กำหนดไว้กติกา ICCPR อนุสัญญา CAT และอนุสัญญา CPED และหลักเกณฑ์ (benchmarks) ตามสิ่งที่รัฐพึงเคารพ ให้การคุ้มครอง และดำเนินการให้เกิดขึ้นตามมาตรฐานที่กำหนดไว้กติกา ICESCR โดยเน้นความสำคัญหรือความต้องการเฉพาะของบุคคลแต่ละกลุ่มเทียบเคียงในสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี และมีมิติเฉพาะที่เชื่อมโยงกับกลุ่มบุคคลนั้น ๆ ได้แก่ อนุสัญญา CRC ซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็ก อนุสัญญา CEDAW ซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มสตรี อนุสัญญา CRPD ซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนพิการ อนุสัญญา CERD ซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ ชนพื้นเมือง คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และประชากรข้ามชาติ ในขณะที่มีสถานการณ์ข้อเท็จจริงของประชากรอีก ๒ กลุ่ม ที่มีกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เป็นประเด็นร่วมของประชาคมโลกและสอดคล้องกับบริบทในประเทศไทย คือ กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศ

การประเมินสถานการณ์ในมิติของกลุ่มบุคคลเป็นความพยายามในการตรวจสอบอย่างละเอียด เพื่อค้นหาปัญหาอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะที่มีความเหมาะสม และสะท้อนถึงมาตรการและการบริหารจัดการด้านสิทธิของบุคคลแต่ละกลุ่มให้เป็นจริง รวมถึงการกำหนดมาตรการเสริม (affirmative actions) เพื่อช่วยให้บุคคลกลุ่มนั้น ๆ เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้ในสถานการณ์ หรือข้อจำกัดที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน และ/หรือหลีกเลี่ยง บรรเทา หรือลดการกระทำที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติแบบซ้ำซ้อน (multiple discrimination) และคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายของอัตลักษณ์ที่ทับซ้อนและเชื่อมโยงกัน (intersectionality) ซึ่งเกิดขึ้นทั้งจากลักษณะที่ติดตัวมาจากชีวภาพ หรือการถือกำเนิด และลักษณะที่ติดตัวมาจากการสร้างการรับรู้ หรือการให้ความหมายเชิงคุณค่าทางสังคม และวัฒนธรรม โดยหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๗ และหมวด ๖ แผนนโยบายแห่งรัฐ

ในปี ๒๕๖๐ กสม. ประมวลภาพรวม พร้อมประเมินสถานการณ์ ปัญหา อุปสรรค และมีข้อเสนอแนะด้านสิทธิของบุคคลใน ๖ กลุ่มหลัก ดังนี้

๕.๑ สิทธิเด็ก

ภาพรวม

ปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรเด็ก (อายุ ๐ - ๑๗ ปี) จำนวน ๑๓,๗๓๐,๙๒๗ คน^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และอนุสัญญา CRC ได้ให้การรับรองสิทธิของเด็ก โดยที่ผ่านมามีคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CRC มีข้อห่วงกังวลต่อสถานการณ์เด็กในประเทศไทยในเรื่องต่าง ๆ อาทิ ภาวะทุพโภชนาการ การไม่มีกฎหมายกำกับการโฆษณาผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ การปกป้องคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การคุ้มครองเด็กจากรุนแรง การคุ้มครองเด็กเคลื่อนย้ายและเด็กที่เป็นบุตรของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน การป้องกันการเกิดอุบัติเหตุและการบาดเจ็บในเด็ก และการพัฒนาระบบการเก็บข้อมูลที่ครอบคลุมและสามารถใช้ในการวิเคราะห์ประเมินความก้าวหน้าของงานสิทธิเด็ก เป็นต้น^{๑๓} ในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเด็กหลายประการ ดังนี้

๑. โครงการอุดหนุนเด็กแรกเกิด^{๑๔}

สืบเนื่องจากปี ๒๕๕๙ รัฐบาลได้ขยายเวลาให้ผู้ที่มีกำหนดคลอดหรือเด็กที่เกิดในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ (๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐) สามารถลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิตามโครงการ โดยกำหนดให้ลงทะเบียนได้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐ นั้น ปรากฏจำนวนผู้ลงทะเบียนขอรับสิทธิ ๑๘๓,๓๔๘ คน โดยที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่มีผู้ลงทะเบียนขอรับสิทธิมากที่สุด รองลงมาคือภาคใต้ และภาคเหนือ ในด้านของอาชีพพบว่า ร้อยละ ๖๖.๒๗ ของผู้ลงทะเบียนขอรับสิทธิเป็นผู้ว่างงาน รองลงมาคือ เกษตรกรและรับจ้าง ตามลำดับ^{๑๕}

๒. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๖}

รัฐบาลได้แก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดเพิ่มอัตราโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กให้เพิ่มสูงขึ้น การจ้างแรงงานเด็กตามกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีการจ้างแรงงานเท่านั้น ไม่ได้หมายรวมถึงการที่พ่อแม่ผู้ปกครองให้เด็กทำงานในครอบครัว หรือช่วยงานในกิจการ การเพิ่มอัตราโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามกฎหมายฉบับนี้มี ๓ กรณี ดังนี้



๑๒ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๑๓ รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี ๒๕๕๙ หน้า ๑๙๐ - ๑๙๓

๑๔ โครงการอุดหนุนเด็กแรกเกิด มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการจัดสวัสดิการพื้นฐานเพื่อสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมและเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้เด็กแรกเกิดได้รับการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพ รวมทั้งเป็นมาตรการจูงใจให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้ดูแลเด็ก นำเด็กเข้ารับบริการทางสาธารณสุขที่มีคุณภาพอย่างเป็นระบบ

๑๕ ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๐ “ผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ปีงบประมาณ ๒๕๖๐” <https://dbms.dcy.go.th/csg-information/index.php?year=2560>

๑๖ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก	อัตราโทษ
๑. การจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดเข้าทำงาน ๒. การให้ลูกจ้างเด็กทำงานอันตราย ๓. การให้ลูกจ้างเด็กทำงานในสถานที่ห้ามทำ	ปรับตั้งแต่ ๔ แสน ถึง ๘ แสนบาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคน หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ กรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างเด็กทำงานอันตรายหรือสถานที่ที่ห้ามทำงานเป็นเหตุให้ลูกจ้างเด็กได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือถึงแก่ความตาย นายจ้างจะได้รับโทษเพิ่มมากขึ้นคือ ปรับตั้งแต่ ๘ แสนบาท ถึง ๒ ล้านบาท ต่อลูกจ้าง ๑ คน หรือจำคุกไม่เกิน ๔ ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๔๗}

รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ แทนพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติฉบับเดิม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนทุกระดับ มีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง ชุมชน และสังคม โดยบัญญัติให้มีสภาเด็กและเยาวชนในระดับตำบลหรือเทศบาล และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของสภาเด็กและเยาวชนทุกระดับในการส่งเสริม สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้แสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกอย่างสอดคล้องกับความรู้ความสามารถที่พัฒนาไปตามวัยของเด็กหรือเยาวชน โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐองค์กรเอกชนหรือองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน



๔. พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๔๘}

รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมให้ทารกและเด็กเล็กได้รับนมแม่อย่างเหมาะสม โดยควบคุมการส่งเสริมการตลาด และ

^{๑๔๗} พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๑๔๘} พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก (คสท.) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการ:

- กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารก อาหารสำหรับเด็กเล็ก และอาหารเสริมสำหรับทารก
- ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาระบบในการเฝ้าระวังการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารก อาหารสำหรับเด็กเล็ก และอาหารเสริมสำหรับทารก
- ให้คำแนะนำหรือความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีในการออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- ให้คำแนะนำหรือความเห็นแก่รัฐมนตรีในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารก อาหารสำหรับเด็กเล็ก และอาหารเสริมสำหรับทารก เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

การโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ ของผลิตภัณฑ์กลุ่มอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก หรือผลิตภัณฑ์นมผงให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อให้เด็กทุกคนได้กินนมแม่อย่างเต็มที่ เนื่องจากที่ผ่านมา มีการส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์กลุ่มอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก หรือผลิตภัณฑ์นมผงอย่างแพร่หลาย ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจในการเลี้ยงเด็กด้วยนมแม่ รวมถึงเพื่อให้การควบคุม การส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กที่เหมาะสม และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และเป็นการปรับปรุง หลักเกณฑ์การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ให้เป็นกฎหมายตามมติของการประชุมสมัชชาอนามัยโลกครั้งที่ ๖๓ (WHA 63.23)



นอกจากนี้ ยังมีร่างกฎหมายและนโยบายที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ ได้แก่ ๑) ร่างยุทธศาสตร์คุ้มครองเด็กแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ ๒) ร่างนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔ และ ๓) ร่างกฎกระทรวง กำหนดประเภทของสถานศึกษาและการดำเนินการของสถานศึกษาในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ ในวัยรุ่น พ.ศ.

อย่างไรก็ดี ในปี ๒๕๖๐ ยังมีสถานการณ์เด็กที่น่ากังวลหลายประการดังนี้

๑. สถานการณ์การเสียชีวิตของเด็กจากการจมน้ำ และอุบัติเหตุทางถนน

จากข้อมูลสถิติการเกิดอุบัติเหตุจมน้ำ และอุบัติเหตุทางถนนปี ๒๕๖๐ พบว่า มีจำนวนการเสียชีวิตจากการจมน้ำ ของเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี จำนวน ๖๕๗ ราย ลดลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๙ ซึ่งมีจำนวน ๘๑๗ ราย^{๑๙๙} โดยช่วงปิดเทอม ระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคม พบว่า มีจำนวนเด็กเสียชีวิตจากการจมน้ำจำนวน ๑๒๗ ราย ลดลงเมื่อเทียบกับ ปี ๒๕๕๙ มีจำนวน ๑๔๗ ราย^{๒๐๐} ข้อมูลการเสียชีวิตของเด็กจากอุบัติเหตุบนท้องถนน พบว่าในปี ๒๕๖๐ มีเด็กเสียชีวิต จากอุบัติเหตุบนท้องถนนจำนวน ๑,๓๓๓ ราย ลดลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๙ ที่มีจำนวน ๑,๔๓๒ ราย โดยสาเหตุการเสียชีวิต จากอุบัติเหตุทางถนนของเด็กส่วนใหญ่มาจากการขับขี่โดยสารรถจักรยานยนต์มากที่สุด โดยในปี ๒๕๕๙ มีเด็กเสียชีวิต จากการขับขี่/โดยสารรถจักรยานยนต์จำนวน ๙๑๒ ราย และในปี ๒๕๖๐ จำนวน ๓๕๒ ราย^{๒๐๑}

๑๙๙ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

๒๐๐ วอยซ์ทีวี “เผยปิดเทอมใหญ่ปีนี้เด็กจมน้ำเสียชีวิตถึง ๑๒๗ ราย” <https://news.voicetv.co.th/thailand/490201.html>

๒๐๑ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

๒. สถานการณ์การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก

ในปี ๒๕๖๐ ปรากฏสถานการณ์ที่สังคมให้ความสนใจเป็นวงกว้างเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กหลายกรณี ได้แก่ กรณีการค้าประเวณีในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่มีเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีค้าบริการทางเพศ และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง กรณีการจับกุมผู้ต้องหาในคดีค้าประเวณีเด็กในพื้นที่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยผู้ต้องหาทำหน้าที่ในการจัดหาเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เพื่อให้บริการทางเพศ โดยเปิดร้านนวดแผนโบราณบังหน้า^{๒๐๒} และกรณีการจับกุมผู้ต้องหาในคดีค้าประเวณีเด็กในพื้นที่ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งกรณีนี้พบว่า เด็กหญิงที่ค้าประเวณีมีอายุเพียง ๑๓-๑๕ ปี โดยมีเด็กหญิงอายุ ๑๕ ปี ทำหน้าที่เป็นผู้จัดหา^{๒๐๓}



๓. สถานการณ์เด็กกับสื่อออนไลน์

ข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) (สพธอ.) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ระบุว่า เด็กไทยช่วงอายุ ๐ - ๑๖ ปี^{๒๐๔} ใช้เวลาในการเล่นสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook, Instagram, Line มากเป็นอันดับ ๑ โดยมีจำนวนชั่วโมงการใช้อินเทอร์เน็ตโดยเฉลี่ยอยู่ที่ ๓ ชั่วโมง ๔๒ นาทีต่อวัน รองลงมาเป็นการดูโทรทัศน์ ภาพยนตร์ ฟังเพลงทางออนไลน์ (เฉลี่ย ๓ ชั่วโมงต่อวัน) เล่นเกมออนไลน์ (เฉลี่ย ๒ ชั่วโมง ๔๘ นาทีต่อวัน) และอ่านหนังสือออนไลน์ (เฉลี่ย ๒ ชั่วโมงต่อวัน)

นอกจากนี้ ผลการสำรวจเรื่อง “สื่อสังคมออนไลน์ กับอนาคตเด็กและเยาวชนไทย” ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ระบุว่า สื่อสังคมออนไลน์ที่ไม่เหมาะสม ๔ อันดับแรก ได้แก่ สื่อออนไลน์ที่มีความรุนแรง ร้อยละ ๘๑.๐๔ สื่อออนไลน์ประเภทการพนัน ร้อยละ ๗๗.๕๓ สื่อออนไลน์ประเภทฆาตกรรม ร้อยละ ๖๘.๐๔ และสื่อออนไลน์ประเภทสื่อลามกอนาจาร เช่น รูปภาพ วิดีโอ ร้อยละ ๖๕.๕๙ ตามลำดับ โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ระบุว่า ไม่เคยเข้าไปชม และในกลุ่มที่เคยเข้าไปชมส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าอยากรู้ อยากเห็นมากที่สุด นอกนั้นเป็นเหตุผลอื่น อาทิ มีคนโพสต์ในอินเทอร์เน็ต/สื่อสังคมออนไลน์ ต้องการรับรู้เหตุการณ์/ข่าวที่เกิดขึ้นในสังคมเห็นในสื่อโทรทัศน์ ภาพยนตร์ และเพื่อนชักชวน^{๒๐๕}

ในมิติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กผ่านสื่อลามกอนาจาร ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ระบุว่า มีสื่อลามกอนาจารและการแสวงหากำไรจากเด็กบนระบบอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นมากเป็นประวัติการณ์ โดยมีการอัปโหลดข้อมูลทาง “เน็ตมืด (Dark Nets)” ที่ตรวจจับได้ยาก และถ้าตรวจพบกฎหมายก็ทำได้เพียงปิดเว็บไซต์ ไม่สามารถเอาผิดผู้อยู่เบื้องหลังได้ ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีจำนวนอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๕๐ แต่ตัวเลขดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๕๘ ในฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการล่อลวงละเมิดทางเพศ ส่วนในประเทศไทยมีเพิ่มขึ้นถึงประมาณร้อยละ ๖๗

อย่างไรก็ดี รัฐได้มีการจัดตั้งคณะทำงานปราบปรามอาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดเด็กและเยาวชน (TICAC) โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมกับสำนักงานสอบสวนกลาง สหรัฐอเมริกา (FBI) และสำนักงานสืบสวนความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (HSI) โดยคดีที่พบและสอบสวนโดย TICAC มีจำนวน ๒๕ คดี เป็นคดีการใช้เด็กเพื่อผลิต

๒๐๒ ผู้จัดการออนไลน์ “รวบเจ้าของร้านนวด ‘มีสมาสสา’ เปิดนวดแผนไทยแฝงค้ายา” เข้าถึงได้จาก www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9600000079011

๒๐๓ กรุงเทพธุรกิจ “จับแม่เล้าวัย ๑๕ ลวงตม. ๑๔ ปี ค้ายาโคราซครึ่งละ ๑,๒๐๐ บ.” เข้าถึงได้จาก www.bangkokbiznews.com/news/detail/756201

๒๐๔ เด็กที่เกิดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมา (Gen Z)

๒๐๕ จาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. “สื่อสังคมออนไลน์ กับอนาคตเด็กและเยาวชนไทย” เข้าถึงได้จาก http://nidapoll.nida.ac.th/file_upload/poll/document/20170331025107.pdf

สื่อลามก ๑๘ คดี คดีการแสวงประโยชน์ทางเพศในเด็ก ๔ คดี และคดีค้ามนุษย์ ๓ คดี นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือเด็ก (ACT) ๓ ศูนย์ ที่จังหวัดเชียงใหม่ ชลบุรี และภูเก็ต เพื่อเป็นที่พักและช่วยเหลือดูแลเด็กที่ถูกแสวงประโยชน์ทางเพศหรือถูกละเมิดอย่างครอบคลุม และ ACT ได้ร่วมกับ TICAC ในการหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายด้วย^{๒๐๖}

๔. สถานการณ์เด็กเคลื่อนย้ายและเด็กที่เป็นบุตรของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน

สถานการณ์เด็กเคลื่อนย้ายและเด็กที่เป็นบุตรของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน ในปี ๒๕๖๐ ยังคงประสบกับปัญหาในประเด็นที่ไม่แตกต่างไปจากปีที่ผ่านมา^{๒๐๗} โดยเด็กเคลื่อนย้ายและเด็กที่เป็นบุตรของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานยังคงประสบกับข้อจำกัดต่าง ๆ อาทิ การขาดเอกสารพิสูจน์ตัวตน (ใบเกิด) การกำหนดสถานะทางบุคคล การเข้าถึงการศึกษา และการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข จากสถิติล่าสุดถึงปี ๒๕๕๙ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน เปิดเผยว่ามีคนต่างด้าวชาวเมียนมา กัมพูชา และลาว เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ๑,๐๖๗,๔๑๐ คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ติดตามซึ่งอายุน้อยกว่า ๑๘ ปี จำนวน ๒๒,๘๐๗ คน ซึ่งมีความเสี่ยงและมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นแรงงานเด็กในกิจการต่าง ๆ^{๒๐๘} นอกจากนี้ ยังมีจำนวนผู้ติดตามที่อายุน้อยกว่า ๑๘ ปี และเด็กข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งยังไม่สามารถระบุตัวเลขได้อย่างแน่ชัด โดยเด็กข้ามชาติในกลุ่มนี้นอกจากจะประสบกับข้อจำกัดข้างต้นแล้ว ยังเสี่ยงต่อการถูกกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการแสวงประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ อาทิ การค้ามนุษย์ ขบวนการยาเสพติด เป็นต้น



ในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้สามารถทำการจัดระเบียบ การป้องกัน การคุ้มครอง การเยียวยา และการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้ทั้งระบบ และเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยในช่วงแรกของการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเดินทางออกจากไปจากประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ มีข้อกังวลจากหลายฝ่ายว่าการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวโดยทันทีอาจส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลจึงได้ขยายเวลาในการประกาศใช้กฎหมายออกไปอีก ๑๘๐ วัน เพื่อให้แรงงานต่างด้าว และนายจ้างดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

^{๒๐๖} เบนาร์นิวส์. “ประเทศไทย: สื่อลามกเด็กออนไลน์เพิ่มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ยูเอ็นโอดิชกล่าว” เข้าถึงได้จาก www.benarnews.org/thai/news/TH-sexual-abuse-10182017182946.html

^{๒๐๗} รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี ๒๕๕๙

^{๒๐๘} เบนาร์นิวส์. “นักสิทธิแรงงานผลักดันการศึกษาให้เด็กข้ามชาติ” เข้าถึงได้จาก : www.benarnews.org/thai/news/TH-children-education-06162017164034.html

การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

จากการดำเนินนโยบาย มาตรการ ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายของรัฐในปี ๒๕๖๐ ถือเป็นสถานการณ์เชิงบวกที่แสดงให้เห็นว่า รัฐให้ความสำคัญและพยายามดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเด็ก ซึ่งสอดคล้องกับข้อห่วงกังวลของคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CRC และยังมีมาตรการในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ยังมีสถานการณ์ที่น่าห่วงกังวล ดังนี้



๑. การลดอัตราการเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บของเด็ก แม้ว่าตัวเลขการเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจากการจมน้ำและอุบัติเหตุทางท้องถนนของเด็กในปี ๒๕๖๐ จะลดลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๙ แต่ตัวเลขความสูญเสียยังคงอยู่ในอัตราที่สูงและไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม

๒. แนวโน้มในการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีของเด็ก ทั้งในมิติด้านอายุ ซึ่งพบว่ามีเด็กอายุเพียง ๑๓ ปี เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง และมีมิติของการทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาของเด็ก

๓. การเฝ้าระวังปัญหาสื่อลามกเด็ก จากข้อมูลที่ระบุว่า มีสื่อลามกอนาจารและการแสวงหากำไรจากเด็กบนระบบอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้น และในประเทศไทยมีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นร้อยละ ๖๗ นั้น เป็นเรื่องที่ต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด เพราะนอกจากปัญหาสื่อลามกเด็กจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และแสวงหาประโยชน์จากเด็กแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา อาทิ ปัญหาอาชญากรรม การข่มขืน การกระทำอนาจารเด็ก ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว และพฤติกรรมเลียนแบบ เป็นต้น

๔. การขาดฐานข้อมูลเด็กข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของกลุ่มที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลให้เด็กข้ามชาติบางส่วนอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยปราศจากการระบุตัวตน ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๕. การคุ้มครองเด็กที่เป็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐



ข้อเสนอแนะ

ด้านการลดอัตราการเสียชีวิตของเด็กจากการจมน้ำ และอุบัติเหตุทางถนน รัฐควรส่งเสริมมาตรการในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านความปลอดภัยให้กับเด็กในทุกระดับ อาทิ การสอนให้เด็กรู้วิธีการเอาชีวิตรอดเมื่อตกน้ำ การสอนให้เด็กรู้จักวิธีการช่วยเหลือที่ถูกต้อง^{๒๐๙} การป้องกันตนเองจากอุบัติเหตุทางถนน^{๒๑๐} เป็นต้น

ด้านการคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ รัฐพึงให้ความสำคัญในการคุ้มครองเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และมีมาตรการฟื้นฟูเด็กกลุ่มนี้อย่างเหมาะสม

ด้านการป้องกันการละเมิดสิทธิเด็กจากสื่อออนไลน์ รัฐควรศึกษาแนวทางที่เหมาะสมหรือแบบอย่างที่ดีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเด็กผ่านสื่อออนไลน์ ตลอดจนการร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ด้านการคุ้มครองเด็กข้ามชาติ รัฐควรให้ความสำคัญในการพัฒนาฐานข้อมูลเด็กข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถแสดงข้อมูลในมิติของจำนวนที่แท้จริง พื้นที่ที่อาศัยอยู่ ผู้ที่ให้การปกครองดูแลและปัญหาที่พบ ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงสภาพของปัญหา และนำไปสู่การแก้ไข

๕.๒ สิทธิสตรี

ภาพรวม

การสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ แสดงข้อมูลสถิติ ปี ๒๕๕๘ ของประเทศไทยว่า ประชากรทั่วราชอาณาจักร มีจำนวน ๖๗,๒๒๘,๕๖๒ คน จำแนกเป็นบุรุษ ๓๒,๘๓๒,๖๘๗ คน สตรี ๓๔,๓๙๕,๘๗๕ คน และจากการสำรวจประชากรอายุ ๖ ปีขึ้นไป พบว่า สตรีมีการศึกษา ๓๑,๔๖๖,๓๒๗ คน ไม่มีการศึกษา ๖๕๗,๖๔๘ คน โดยเป็นสตรีที่สามารถอ่านออกและเขียนได้ ภาษาไทย ๓๐,๖๓๖,๐๗๐ คน ภาษาอื่น ๆ ๓๐,๖๓๖,๐๗๐ คน นอกจากนี้ ผลสำรวจประชากรอายุ ๑๓ ปีขึ้นไป จำแนกตามสถานภาพสมรส กลุ่มอายุ และเพศ พบว่า มีเด็กหญิงช่วงอายุ ๑๓ - ๑๔ ปี ที่เคยสมรส ๘,๑๒๔ คน โดยในทึ้นนี้เป็นหม้าย ๓๒๔ คน แยกกันอยู่ ๒๘๗ คน^{๒๑๑}



๒๐๙ นายแพทย์อานวย กาจิณะ อธิบดีกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข “แถลงข่าว รมรณรงค์ป้องกันเด็กจมน้ำ “ปิดลือค...เด็กจมน้ำตามต้องเท่ากัศูนย์””

๒๑๐ นิตยา ภัทรธรรม สำนักโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรค “ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการดำเนินงานป้องกันการบาดเจ็บ

๒๑๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ (จัดทำ : ทุก ๑๐ ปี). จาก <http://service.nso.go.th/nso/web/survey/surpop2-1-16.html>. สืบค้นเมื่อ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐.

ปี ๒๕๖๐ คณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW ได้มีข้อสังเกตสรุปรวม (Concluding Observation)^{๒๑๒} ต่อรายงานของประเทศไทยในการอนุวัติอนุสัญญา CEDAW ฉบับที่ ๖ – ๗ (ฉบับรวม) (ปี ๒๕๔๖ – ๒๕๕๓) ซึ่งรัฐได้เสนอต่อคณะกรรมการฯ เมื่อปี ๒๕๕๘ โดยคณะกรรมการฯ ได้แสดงความยินดีต่อความก้าวหน้านับตั้งแต่การพิจารณา รายงานของประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๔๙ ในด้านนิติบัญญัติ จากการดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญา อาทิ พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๙ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติค่าน้ำหนักนามหญิง พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๘ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๐^{๒๑๓} และ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๕๘^{๒๑๔} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๐ วิธีการเข้าถึงหรือจำคุก และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เป็นหญิงมีครรภ์^{๒๑๕}

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ได้แสดงความห่วงใยและมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ในประเด็นดังต่อไปนี้ (๑) กรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (๒) การเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยา (๓) กลไกระดับชาติเพื่อความก้าวหน้าของสตรี (๔) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (๕) มาตรการพิเศษชั่วคราว (๖) เจตคติแบบเก่าและการปฏิบัติที่เป็นอันตราย (๗) ความรุนแรงต่อสตรี (๘) สตรีและสันติภาพและความมั่นคง (๙) การค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี (๑๐) การมีส่วนร่วมในการด้านการเมืองและการบริหารสาธารณะ (๑๑) สตรีที่ปกป้องสิทธิมนุษยชน (๑๒) สัญชาติ (๑๓) การศึกษา (๑๔) การจ้างงาน (๑๕) สุขภาพ (๑๖) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม (๑๗) สตรีในชนบท (๑๘) สตรีที่ถูกคุมขัง (๑๙) มิติทางเพศสถานะเกี่ยวกับภาวะโลกร้อนและการลดภัยพิบัติ และ (๒๐) การแต่งงานและความสัมพันธ์ในครอบครัว^{๒๑๖}



๒๑๒ 2017. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Thailand* (CEDAW/C/THA/CO/6-7).

๒๑๓ ยกเลิกความในมาตรา ๒๗๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๕ และมาตรา ๒๗๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๐

๒๑๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๗๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๐

๒๑๕ ปิยะลักษณ์ ทวีภิรมณ์. การปฏิบัติต่อหญิงมีครรภ์ในระหว่างการดำเนินคดีอาญา. จาก www.gotoknow.org/posts/490773. ค้นเมื่อ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐.

๒๑๖ 2017. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Concluding Observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Thailand (CEDAW/C/THA/CO/6-7).

คณะกรรมการฯ ได้แสดงความห่วงใยอย่างยิ่งในประเด็นการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี^{๒๑๗} โดยระบุว่า ไทยเป็นประเทศต้นทางหรือประเทศต้นกำเนิด ประเทศปลายทาง และเป็นประเทศทางผ่านสำหรับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสตรีและเด็กหญิงเพื่อแสวงหาประโยชน์ในลักษณะการค้าประเวณี/ขายบริการทางเพศ และการบังคับใช้แรงงาน นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังได้แสดงความกังวลอย่างยิ่งในประเด็นสตรีที่ปกป้องสิทธิมนุษยชน^{๒๑๘} โดยระบุว่า เนื่องจากต้องกลายเป็นเป้าหมายในการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และเผชิญกับความรุนแรงและการคุกคามจากการทำงานเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของสตรีหลายประการ อาทิ บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง^{๒๑๙} บุรุษและสตรีมีสิทธิเท่าเทียมกัน การห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างบนพื้นฐานแห่งเพศ^{๒๒๐} การให้ความคุ้มครองสิทธิของสตรีในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตร^{๒๒๑} และยังบัญญัติให้รัฐกำหนดแนวนโยบายเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สตรีให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและคุ้มครองป้องกันมิให้ถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม^{๒๒๒}

นอกจากนี้ ในปี ๒๕๖๐ รัฐยังได้กำกับหน่วยงานในระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น ผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการตามแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหากล่องละเมิดหรือคุกคามทางเพศในที่ทำงาน ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘^{๒๒๓} เนื่องจาก กสม. มีข้อสังเกตว่า ยังพบปัญหากล่องละเมิดหรือคุกคามทางเพศในการทำงานเกิดขึ้นอยู่ในองค์กรท้องถิ่น^{๒๒๔}

ตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑) แผนสิทธิมนุษยชนของกลุ่มสตรี ได้รับบุสภาพปัญหาที่สำคัญของสตรีในประเทศไทยที่สำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) การค้าสตรีและเด็ก (๒) การกระทำความรุนแรงต่อสตรีในครอบครัวและการคุกคามทางเพศในที่ทำงาน (๓) ปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อม^{๒๒๕} ซึ่งรัฐได้ดำเนินการด้านการแก้ไขปัญหากล่องละเมิดต่อสตรีในครอบครัว ผ่านการจัดกิจกรรมรณรงค์ให้ตระหนักถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ และพัฒนาการดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านสังคมและกระบวนการยุติธรรมแก่ผู้ประสบปัญหาความรุนแรงในครอบครัว^{๒๒๖}



๒๑๗ ข้อ ๒๔ หน้า ๗ (CEDAW/C/THA/CO/6-7)

๒๑๘ ข้อ ๓๐ หน้า ๙ (CEDAW/C/THA/CO/6-7)

๒๑๙ มาตรา ๔

๒๒๐ มาตรา ๒๗

๒๒๑ มาตรา ๔๘

๒๒๒ มาตรา ๗๑

๒๒๓ เห็นชอบตามที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เสนอ ดังนี้ (๑) เห็นชอบร่างมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหากล่องละเมิดหรือคุกคามทางเพศในที่ทำงาน และให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ และ (๒) มอบหมายให้กระทรวงแรงงานขอความร่วมมือหน่วยงานภาคเอกชนรับร่างมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหากล่องละเมิดหรือคุกคามทางเพศในการทำงานไปดำเนินการตามความเหมาะสม

๒๒๔ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๑๑.๓/ว๐๕๓๙ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เรื่อง การป้องกันและแก้ไขปัญหากล่องละเมิดหรือคุกคามทางเพศในที่ทำงาน

๒๒๕ ๒๕๕๖. กระทรวงยุติธรรม. แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑). หน้า ๗๒ - ๗๔.

๒๒๖ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ที่ พม ๐๕๐๓/๕๔๐๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ขอส่งข้อมูลผลการดำเนินการตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓.

อย่างไรก็ตาม รัฐได้ระบุปัญหา อุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวของประเทศไทย ดังนี้ (๑) เรื่องทัศนคติของคนในสังคมที่ปลูกฝังความเชื่อระบบชายเป็นใหญ่ (๒) บุคลากรโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวยังขาดทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำงาน มีจำนวนไม่เพียงพอ ขาดความมั่นคงในอาชีพ (๓) สถานที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เช่น ไม่มีสถานที่สำหรับรองรับผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรง รวมถึงผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวที่ถูกคำสั่งมาตรการคุ้มครองทางกฎหมาย (๔) ระบบการประสานงานส่งต่อยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความเชื่อมโยง (๕) งบประมาณที่จัดสรรไม่เพียงพอสำหรับงาน ความรุนแรงในครอบครัวซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อน^{๒๒๗}

นอกจากนี้ ในปี ๒๕๖๐ รัฐได้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์การพัฒนาศรี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ซึ่งได้ระบุวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการดังกล่าวว่า เพื่อพัฒนานโยบาย มาตรการและกลไกด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างสตรีและบุรุษในหน่วยงานภาครัฐ และจัดทำแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาศรี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔^{๒๒๘}

การประเมินสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค

รัฐภาคีแห่งอนุสัญญา CEDAW มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติหรือยอมรับที่จะปฏิบัติตามหรือมีมาตรการใด ๆ ทั้งทาง ด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ ที่จะจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี^{๒๒๙} (discrimination against women) ในทุกรูปแบบ เพื่อให้บรรลุถึงความเสมอภาคที่แท้จริงระหว่างสตรีและบุรุษ โดยตกลงที่จะบรรลุหลักการของความเสมอภาคระหว่างสตรีและบุรุษไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งชาติตนหรือในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เหมาะสมอื่น ๆ^{๒๓๐} ซึ่งประเทศไทย ในฐานะรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา CEDAW ได้บรรลุหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบัญญัติว่า บุรุษและสตรีมีสิทธิเท่าเทียมกัน

นอกจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศยังมีกฎหมายสำคัญซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการสร้างหลักประกันแห่งความเท่าเทียมระหว่างสตรีและบุรุษ รวมถึงสร้างมาตรการคุ้มครองผู้ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ และป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ^{๒๓๑} คือ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้มีประเด็นที่น่าห่วงใยอย่างยิ่ง (CEDAW/C/THA/CO/6-7, para. 8) เนื่องจากยินยอมให้มีการยกเว้นให้ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศในมาตรา ๑๗ วรรคสอง ในกรณีการดำเนินการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัย หรือการปฏิบัติตามหลักศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งการมีข้อยกเว้นดังกล่าวขัดกับหลักการที่ว่า การเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้และมนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพโดยปราศจากความแตกต่างไม่ว่าชนิดใด ๆ รวมทั้งความแตกต่างเพราะเหตุแห่งเพศ^{๒๓๒}

ปี ๒๕๖๐ รัฐได้นำมาตรการเชิงบริหารมาใช้กับองค์กรท้องถิ่นเพื่อป้องกันการคุกคามทางเพศในที่ทำงานซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติทางเพศรูปแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงแนวปฏิบัติหรือแนวทางอย่างกว้าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น มาตรการในการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์และผู้เป็นพยาน รวมถึงมาตรการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาด้วย ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงยากที่มาตรการดังกล่าวจะสามารถคุ้มครองผู้ที่ถูกละเมิดหรือถูกคุกคามได้อย่างมีประสิทธิภาพ กสม. มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีการคุกคามทางเพศในที่ทำงานไว้ว่า กรณีมีการตั้ง

^{๒๒๗} กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. เรื่องเดิม. หน้า ๗.

^{๒๒๘} กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาศรี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๐ ณ อิมอาร์ รีสอร์ท จังหวัดนครนายก.

^{๒๒๙} หมายถึง การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการจำกัดใด ๆ เพราะเหตุแห่งเพศ ซึ่งมีผลหรือความประสงค์ที่จะทำลายหรือทำให้เสื่อมเสียการยอมรับการไดู้ปโภคหรือใช้สิทธิโดยสตรี โดยไม่คำนึงถึงสถานภาพด้านสมรส บทพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมพลเมือง หรือด้านอื่น ๆ. (CEDAW ข้อ ๑).

^{๒๓๐} CEDAW ข้อ ๒ (ก).

^{๒๓๑} หมายถึงพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘.

^{๒๓๒} CEDAW Preamble.

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือคณะกรรมการสอบวินัยในเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการละเมิดทางเพศ ควรที่หน่วยงานจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนของสตรีและบุรุษเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ เนื่องจากหากองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นบุรุษทั้งหมด อาจทำให้กระบวนการสอบสวนขาดมุมมองด้านสตรีที่เข้าใจถึงสถานภาพและแนวคิดของสตรีที่เป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ควรจะให้คณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานเข้าเป็นองค์คณะด้วย^{๒๓๓}



ภาพรวมสถานการณ์สิทธิสตรี พบว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างยิ่งในด้านการศึกษาของสตรีโดยสตรีที่ได้รับการศึกษามีสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับสตรีที่ไม่ได้รับการศึกษา โดยมีสตรีที่ได้รับการศึกษาสูงถึงร้อยละ ๙๗.๙๕ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีเด็กหญิงที่แต่งงานก่อนวัยอันควรโดยบางส่วนต้องเผชิญกับสถานการณ์การหย่าร้างหรือแยกกันอยู่ ซึ่งการแต่งงานก่อนวัยอันควรของเด็กถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและจะส่งผลกระทบต่อชีวิตของเด็กหญิงในทุก ๆ ด้าน^{๒๓๔} โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการตัดโอกาสทางการศึกษาของเด็กหญิงนำไปสู่การขาดความสามารถในทางเศรษฐกิจซึ่งเมื่อเด็กหญิงเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่จึงต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของสามีในที่สุด นอกจากนี้เด็กหญิงที่แต่งงานตั้งแต่อายุน้อยยังเพิ่มความเสี่ยงในการเสียชีวิตระหว่างการคลอดบุตร หากตั้งท้องในขณะที่ร่างกายไม่พร้อม ทั้งนี้ ประเทศไทยกำหนดอายุขั้นต่ำที่จะจดทะเบียนสมรสได้ไว้ที่ ๑๗ ปีบริบูรณ์เท่ากันทั้งหญิงและชายโดยบุพการีหรือผู้ปกครองให้ความยินยอม



๒๓๓ รายงานผลการพิจารณา ที่ ๕๐๑/๒๕๕๗ เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กรณีข้าราชการทหารหญิงถูกผู้บังคับบัญชาล่วงละเมิดทางเพศ.

๒๓๔ United Nations Girls' Education Initiative. วันเด็กหญิงสากล แลกเปลี่ยนเรียนรู้ขององค์กรสหประชาชาติผู้ริเริ่มให้การศึกษากับเด็กหญิงเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก และเอเชียใต้ (EAP/SA UNGEI) ยุติการแต่งงานในเด็ก.

ความรุนแรงต่อสตรี^{๒๓๕} (violence against women) เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสตรี และทำให้ประโยชน์ที่สตรีจะได้รับจากสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้น ต้องถูกทำลายหรือลดน้อยลง^{๒๓๖} อันเป็นสาเหตุที่สำคัญของการนำไปสู่การครอบงำและการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยบุรุษ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการขัดขวางความก้าวหน้าของสตรี ทั้งนี้ ในปี ๒๕๖๐ ข้อมูลจากฐานข้อมูลความรุนแรงต่อสตรี เด็ก และความรุนแรงในครอบครัว แสดงให้เห็นว่า สตรียังคงเป็นผู้ถูกกระทำความรุนแรงมากกว่าบุรุษ โดยคิดเป็น ร้อยละ ๘๕.๘๓ (สตรีจำนวน ๓๑๒ > บุรุษจำนวน ๕๙ ราย) ในขณะเดียวกัน บุรุษก็เป็นผู้กระทำความรุนแรงมากกว่าสตรี คิดเป็น ร้อยละ ๘๗.๙๗ (บุรุษจำนวน ๓๒๙ > สตรีจำนวน ๔๒ ราย)^{๒๓๗} (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐) ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินมาตรการทุกวิถีทางทั้งทางกฎหมาย ทางการบริหาร รวมไปถึงทางด้านตุลาการ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ในการขจัดความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับสตรีในทุกรูปแบบ

ข้อเสนอแนะ

- ๑) รัฐควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการใด ๆ เพื่อขจัดแนวความคิดแบบเก่าเกี่ยวกับบทบาทของบุรุษและสตรีในทุก ๆ ระดับ และทุก ๆ รูปแบบของการศึกษา^{๒๓๘} โดยอาจบรรจุหลักสูตร/บทเรียนที่เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันระหว่างเพศไว้ในทุกระดับการศึกษา
- ๒) รัฐควรพิจารณาให้มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดหรือการคุกคามทางเพศในที่ทำงาน มีสภาพในลักษณะบังคับ มีบทลงโทษที่ชัดเจน โดยในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนในเรื่องราวร้องเรียนที่เกี่ยวกับการละเมิดทางเพศ ควรที่หน่วยงานจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนของสตรีและบุรุษเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ
- ๓) ขอให้รัฐให้ความสำคัญกับการกำหนดอายุขั้นต่ำที่จะจดทะเบียนสมรสทั้งหญิงและชายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล คือ อายุขั้นต่ำที่สุดของการแต่งงานควรอยู่ที่ ๑๘ ปี (CEDAW/C/THA/CO/6-7, para. 49)

๕.๓ สิทธิด้านวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ

ภาพรวม

การประเมินสถานการณ์สิทธิด้านวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศในประเทศไทย เชื่อมโยงพัฒนาการและการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศที่แตกต่างหลากหลาย โดยครอบคลุมอัตลักษณ์ร่วมของกลุ่มหญิงรักหญิง (Lesbian) ชายรักชาย (Gay) บุคคลที่รักทั้งสองเพศ (Bisexual) และบุคคลข้ามเพศ ซึ่งมีอัตลักษณ์ของเพศวิถีหรือการแสดงออกทางเพศตรงกันข้ามกับอัตลักษณ์ของเพศโดยกำเนิด (Transgender/Transsexual) และกลุ่มบุคคลที่มีภาวะเพศกำเนิดทั้ง ๒ เพศ (Intersex) ตลอดจนบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศแบบเลื่อนไหล (Queer)

“สิทธิด้านวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศ” เกี่ยวข้องกับหลักการใน ๒ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ขอบทและหลักการสำคัญตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยพิจารณาควบคู่ไปกับการตีความหมาย และการเชื่อมโยงของขอบทในประเด็นที่มีความโน้มเอียง หรือเกี่ยวข้องทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศที่น่าเสนอ ในหลักการ Yogyakarta Principles ว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในประเด็นความโน้มเอียงทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศ (The Yogyakarta Principles)^{๒๓๙} ซึ่งเน้นหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และการไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นความรุนแรง หรือการละเมิดสิทธิด้านวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศเป็นสำคัญ^{๒๔๐} และการตอบตกลงรับข้อเสนอแนะ (accept) หรือ

^{๒๓๕} หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่เป็นความรุนแรงทางเพศ ซึ่งเป็นผลหรืออาจเป็นผลให้เกิดการทำร้ายทางร่างกาย ทางเพศหรือทางจิตใจ เป็นผลให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่สตรี รวมทั้งการขู่เข็ญ คุกคาม กีดกันเสรีภาพทั้งในสาธารณะและในชีวิตส่วนตัว. (องค์การสหประชาชาติ. ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี. ๒๕๓๖).

^{๒๓๖} ๒๕๔๖. มูลนิธิผู้หญิง. ทศวรรษการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ณ กรุงเวียนนากับความรุนแรงต่อสตรี. หน้า ๓๓

^{๒๓๗} กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ที่ พม ๐๕๐๓/๕๙๐๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ขอส่งข้อมูลผลการดำเนินการตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓. หน้า ๒.

^{๒๓๘} CEDAW ข้อ ๑๐ (ค).

^{๒๓๙} สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักการ Yogyakarta Principles ว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในประเด็นความโน้มเอียงทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ / ไพศาล ลิขิตปรีชากุล, แปล

การปฏิญาณโดยสมัครใจ (pledge) ของรัฐบาลไทยในกระบวนการ UPR^{๒๔๑} และส่วนที่สอง ข้อบทและหลักการสำคัญตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ และกฎหมายภายในประเทศฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘^{๒๔๒} เป็นสำคัญ

สถานการณ์ภาพรวมในปี ๒๕๖๐ พบว่า รัฐบาลและหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้พยายามสร้างมาตรการหรือแนวทางในการคุ้มครองและปกป้องด้านวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ เช่น การบัญญัติ หรือตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ และนโยบายให้เกิดความเสมอภาคทางเพศ แต่ยังคงมีกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในบางกลุ่มสังคมวัฒนธรรมที่ต้องเผชิญกับการถูกเลือกปฏิบัติและมีอุปสรรคหลายประการในการเข้าถึงความเป็นธรรม มีการกระทำ หรือกำหนด รวมถึงการตีความ ให้เป็นความผิดในด้านกฎหมาย นโยบาย หรือบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติในทางหนึ่งทางใด



นอกจากนั้น กฎหมายบางฉบับที่มีอยู่ อาทิ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็ยังมีช่องว่างให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัย และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ให้สิทธิเฉพาะสามีภริยาที่ขอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ในการมีบุตรโดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน โดยให้เหตุผลในการคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นสาระสำคัญ ในขณะที่ลดทอน หรือขยายการตีความสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว และการมีคู่ชีวิต ที่จำกัดสิทธิในการสร้างครอบครัวของคู่ชีวิตเพศเดียวกัน ซึ่งในส่วนนี้ยังต้องอาศัยการพิจารณา ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการดำเนินการผลักดันการตราพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ.^{๒๔๓} ทั้งนี้ สถานการณ์หลัก ๆ ใน ๕ มิติ มีดังนี้

มิติที่หนึ่ง การกระทำหรือการกำหนดให้เป็นความผิด จากการตรวจสอบข้อบททางกฎหมาย นโยบาย หรือบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ยังไม่พบการกระทำหรือการกำหนดในลักษณะดังกล่าว แต่พบว่า ยังพบลักษณะของการตีความหรืออาจจะเป็นช่องทางที่นำมาใช้ตีความในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติในทางหนึ่งทางใด โดยเฉพาะ

๒๔๐ เอกชัย ปิ่นแก้ว, รายงานสรุปการบรรยาย และสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์วิจิต มั่นตารณ ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศ (SOGI) ในการประชุม ILGA World Conference ครั้งที่ ๒๘ ปี ๒๕๕๙ ระหว่างวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน - ๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยหลักการยกย่องการตา ประกอบด้วยเนื้อหาหลัก ๒๑ ข้อ คือ สิทธิในการใช้สิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล (ข้อ ๑) สิทธิในความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ (ข้อ ๒) สิทธิในการรับรองทางกฎหมาย (ข้อ ๓) สิทธิในชีวิต (ข้อ ๔) สิทธิในหลักประกันของบุคคล (ข้อ ๖) สิทธิในความเป็นอิสระจากการถูกเพิกถอนเสรีภาพโดยพลการ (ข้อ ๗) สิทธิในการพิจารณาด้วยความเป็นธรรม (ข้อ ๘) สิทธิในด้านการปฏิบัติในลักษณะความเป็นมนุษย์ระหว่างถูกควบคุมตัว (ข้อ ๙) สิทธิในความเป็นอิสระจากการทรมาน และการปฏิบัติ หรือลงโทษ ในลักษณะทรมาน โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (ข้อ ๑๐) สิทธิในการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ การค้า และการลักพาตัวในทุกรูปแบบ (ข้อ ๑๑) สิทธิในการทำงาน (ข้อ ๑๒) สิทธิในประกันสังคม และมาตรการคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ (ข้อ ๑๓) สิทธิในมาตรฐานการครองชีพตามสมควร (ข้อ ๑๔) สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยตามสมควร (ข้อ ๑๕) สิทธิในการศึกษา (ข้อ ๑๖) สิทธิในการจัดให้มีมาตรฐานสูงสุดด้านสุขภาพ (ข้อ ๑๗) ความคุ้มครองจากการกระทำที่มีขอบเขตทางการแพทย์ (ข้อ ๑๘) สิทธิในความเห็นและการแสดงความคิดเห็น (ข้อ ๑๙) สิทธิในอิสระด้านการชุมนุมโดยสงบ และการสมาคม (ข้อ ๒๐) สิทธิในอิสระด้านความคิด ความเชื่อและศาสนา (ข้อ ๒๑) สิทธิในอิสระด้านการย้ายถิ่นฐาน (ข้อ ๒๒) สิทธิในการแสวงหาที่พักพิง (ข้อ ๒๓) สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว (ข้อ ๒๔) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการดำรงชีวิตทางปกครอง (ข้อ ๒๕) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการดำรงชีวิตทางวัฒนธรรม (ข้อ ๒๖) สิทธิในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (ข้อ ๒๗) สิทธิในการเยียวยาแก้ไข และการชดเชยในลักษณะเกิดผลใช้บังคับได้ (ข้อ ๒๘) และการเคารพความรับผิดชอบ (ข้อ ๒๙)

๒๔๑ ในการประชุม UPR เพื่อพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย รอบที่ ๒ ในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ รัฐบาลไทยตอบตกลงรับ (accept) ข้อเสนอแนะของรัฐบาลเม็กซิโก โดยเน้นว่า “การมุ่งมั่นตั้งใจในการส่งเสริมให้เกิดนโยบายกำหนดมาตรการเชิงป้องกัน การลงโทษ และการกำจัดการกระทำรุนแรงในทุกรูปแบบต่อผู้รวม รวมถึงมาตรการที่เน้นการส่งเสริมสิทธิผู้หญิงทั้งหมด โดยไม่มีมีการเลือกปฏิบัติทั้งเหตุแห่งศาสนา เชื้อชาติ การแสดงอัตลักษณ์ทางเพศ และสถานะทางสังคม”

๒๔๒ ดูรายละเอียดได้ที่ www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/018/17.PDF

๒๔๓ เอกชัย ปิ่นแก้ว, รายงานสรุปการสัมมนา รายงานผลการวิจัยเรื่องสิทธิความเสมอภาคในการสมรสของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทย และการเสวนาเรื่อง “สิทธิความเสมอภาคในการสมรสที่ถูกเลือกปฏิบัติ” วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จังหวัดนนทบุรี จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เครือข่ายองค์กรสิทธิด้านวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศ และสำนักงาน กสม.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘^{๒๔๔} ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีคำนิยามการเลือกปฏิบัติ ครอบคลุมการเลือกปฏิบัติทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากนโยบาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติใด ๆ โดยหน่วยงานรัฐ เอกชน หรือบุคคล ทั้งนี้ มุ่งคุ้มครองทั้งหญิง ชาย และผู้มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด แทนที่จะมุ่งคุ้มครองเฉพาะผู้หญิงและผู้มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ

นอกจากนั้น หมวด ๓ การตรวจสอบการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ มาตรา ๑๗ วรรคสอง ของกฎหมายฉบับนี้ยังเปิดช่องให้มีการเลือกปฏิบัติได้ โดยยกเว้นให้กับการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลตามหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัย^{๒๔๕} นอกจากนี้ ยังพบข้อขัดขัดในการตีความ และการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของบุคคลรักเพศเดียวกัน เนื่องจากข้อกำหนดในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้อง อาทิ หมวด ๒ เงื่อนไขแห่งการสมรส มาตรา ๑๔๔๘^{๒๔๖} เป็นต้น

มิติที่สอง การกระทำหรือการกำหนดให้เป็นการตีตราหรือเหมารวม โดยภาพรวมของสถานการณ์ด้านการตีตราหรือเหมารวม ยังพบ การตีตราและการคุกคามทางเพศและการกระทำความรุนแรงต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ โดยจะเห็นสื่อที่ตอกย้ำภาพต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในลักษณะเหมารวม มีความแตกต่างจากคนทั่วไป ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาเพศวิถี อัตลักษณ์ทางเพศสถานะ และการแสดงออกอัตลักษณ์ทางเพศในสื่อ”^{๒๔๗} นำเสนอว่าร้อยละ ๖๕ ของสื่อภายในประเทศที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน เป็นรูปแบบการนำเสนอข่าวในลักษณะที่กระตุ้นอารมณ์ โดยเฉพาะข่าวบันเทิง และไม่มีข้อมูลสำคัญใด ๆ ให้กับสังคม แต่กลับสร้างความรุนแรง การคุกคาม การเกลียดชัง และการลดทอนคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังจะพบได้จากการพาดหัวข่าว หรือขึ้นเรื่องที่สื่อเสียดในทางเพศ รวมถึงการนำเสนอภาพที่สื่ออัยยะทางเพศ และภาพตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ โดยเฉพาะกลุ่มชายรักชาย ที่มีกระแสในทางกามารมณ์ หรือความหมกหมุ่นเรื่องเพศ โรคเอดส์ หรือโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และอาชญากรรมต่าง ๆ ทั้งนี้ ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย “การคุกคามทางเพศกลุ่มชายข้ามเพศ : การศึกษาเพื่อสร้างทฤษฎีฐานราก”^{๒๔๘} ก็ระบุว่า ที่มาของการคุกคามทางเพศกลุ่มชายข้ามเพศมาจากการทำตนเองให้เป็นจุดสนใจและใช้เงินเพื่อซื้อความรัก เมื่อกลุ่มชายข้ามเพศถูกคุกคามทางเพศระดับความรุนแรงน้อยจะมักใช้การนิ่งเฉยไม่ได้ตอบ แต่เมื่อถูกคุกคามทางเพศระดับความรุนแรงมากจะตอบโต้และนำตนเองออกจากสถานการณ์นั้นทันที ทั้งนี้เสนอให้กลุ่มชายข้ามเพศทำตนเองให้มีคุณค่า เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการคุกคามทางเพศ

มิติที่สาม การยอมรับทางกฎหมายที่มีการแสดงวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ พบว่า มีกฎหมายที่มีการแสดงวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศอยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมในภาพรวม อาทิ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘^{๒๔๙} ได้บัญญัติลักษณะของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ หรือบุคคลที่มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิดไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีการคุ้มครองบุคคลดังกล่าวจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศ เพศภาวะ หรือเพศวิถี ทั้งนี้ ยังไม่มีการปรับปรุง แก้ไข กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด อาทิ กรณีผู้ต้องขัง

๒๔๔ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” หมายความว่า การกระทำ หรือไมกระทำการใด อันเป็นการแบ่งแยก กีดกัน หรือจำกัดสิทธิประโยชน์ใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยปราศจากความชอบธรรม เพราะเหตุที่บุคคลนั้นเป็นเพศชาย หรือเพศหญิง หรือมีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด

๒๔๕ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ “มาตรา ๑๗ การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์การเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศจะกระทำมิได้ การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัย หรือการปฏิบัติตามหลักการทางศาสนา หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ”

๒๔๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด ๒ เงื่อนไขแห่งการสมรส มาตรา ๑๔๔๘ บัญญัติว่า “การสมรสจะทำได้ต่อเมื่อชายและหญิงมีอายุสิบเจ็ดปีบริบูรณ์แล้ว แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจอนุญาตให้ทำการสมรส ก่อนนั้นได้”

๒๔๗ www.info.ms.su.ac.th/sums01/PDF02/158_20160327_j_85.pdf

๒๔๘ อ้างแล้ว

๒๔๙ อ้างแล้ว

ซึ่งเป็นบุคคลหลากหลายทางเพศที่ได้รับการผ่าตัดแปลงเพศทำให้มีสรีระร่างกายเป็นหญิง ถูกควบคุมตัวทำให้ต้องใช้ชีวิตและทำกิจกรรมร่วมกับผู้ต้องขังชายภายในเรือนจำ ทำให้รู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย

ในส่วนของการอนุญาตให้บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศใช้คำหน้าชื่อให้ตรงกับเพศสภาพ ณ ปัจจุบัน พบว่ากรณีของบุคคลที่มีลักษณะเพศทางชีววิทยาไม่ชัดเจน สามารถเปลี่ยนคำนำหน้านามให้ถูกต้อง และสอดคล้องกับเพศสภาพในปัจจุบันของบุคคลดังกล่าวได้อีกทั้งในสถานรักษาพยาบาลบางแห่งก็ให้สิทธิในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล และสิทธิในการเข้าถึงยาประเภทต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบำบัดรักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “สังคมไทยคิดอย่างไรกับเพศที่สาม” พบว่า ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงคำนำหน้านามให้สอดคล้องกับลักษณะการแสดงออกทางเพศสภาพ ประชากรกลุ่มตัวอย่างมากกว่าร้อยละ ๕๐ ยังไม่เห็นด้วย เนื่องจากทำให้ไม่สามารถแยกแยะได้ว่าเป็นเพศไหน อาจเกิดความสับสนวุ่นวายตามมา เช่น การตามหาตัวบุคคล และการติดต่อเอกสารหน่วยงานต่าง ๆ ในขณะที่ ยอมรับได้หากมีเพื่อนหรือเพื่อนร่วมงานในองค์กรหรือสมาชิกในครอบครัวเป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ รวมถึงการออกกฎหมายยอมรับการจดทะเบียนคู่ชีวิต (สมรส) ของบุคคลรักเพศเดียวกัน และการเพิ่มทางเลือกในการกรอกข้อมูลด้านเพศของเอกสารราชการทุกชนิดให้มีคำว่า “เพศที่สาม หรือเพศทางเลือก” นอกเหนือไปจากเพศชายและเพศหญิง

มิติที่สี่ การยอมรับหรือการอยู่ร่วมกับวิถีวัฒนธรรมอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแสดงวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศที่แตกต่างกันหลากหลาย พบว่า บุคคลที่แสดงวิถีทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศสามารถดำเนินวิถีชีวิตและประกอบอาชีพหรือได้รับการจ้างงานในอาชีพที่แตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อบันเทิง บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศที่ประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ได้รับการยอมรับทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ผู้สื่อข่าว พิธีกร ผู้ดำเนินรายการ หรือดารา นักร้อง และนักแสดง^{๒๕๐} แต่ทว่า ยังมีรายงานว่า มีการเลือกปฏิบัติในเชิงระบบที่เกิดขึ้น ทั้งการเข้าถึงโอกาสในการศึกษา หรือการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ การสมัครงาน ตลอดจนการเข้ารับราชการ หรือการประกอบอาชีพบางประเภท^{๒๕๑}

ทั้งนี้แม้ว่า สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งได้ผ่อนปรน หรือพิจารณาอนุญาตให้หนังสือ หรือนักศึกษาที่มีเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิดหรือบุคคลข้ามเพศแต่งกายตามเพศสภาพ ณ ปัจจุบัน ในการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรได้^{๒๕๒} โดยจะต้องเสนอเรื่องขออนุมัติจากทางมหาวิทยาลัยตามกระบวนการที่กำหนด แต่ก็ยังพบข้อจำกัดโดยทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาที่กำหนดให้ิสิตนักศึกษาที่มีอัตลักษณ์ทางเพศ หรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิดต้องไว้ทรงผม และแต่งกายตามเพศกำเนิดในการเข้าเรียน การเข้าสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน และการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร โดยกำหนดแนวปฏิบัติให้บัณฑิตแต่งกายตามเพศกำเนิดและยศให้ถูกต้องเพื่อให้สมพระเกียรติงานพระราชพิธี ประกอบกับมีข้อจำกัดในการขานนาม และคำนำหน้าชื่อของบัณฑิตซึ่งเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร จึงไม่สามารถให้บัณฑิตแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ

มิติที่ห้า ความรู้ ความเข้าใจ ต่อวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ พบว่า ประชาชนในบางส่วนยังคงมีทัศนคติซึ่งจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ดังจะเห็นได้จากการปฏิเสธ หรือการยืนยันผ่านการตีตราทัศนคติของสื่อมวลชนว่า “เพศที่สามไม่ใช่ห้องน้ำผู้หญิง” โดยเหตุผลที่เกรงว่า จะมีบุคคลที่มีเจตนาไม่สุจริตอาศัยการเสแสร้ง หรือแสดงออกว่าเป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเข้าใช้บริการห้องสุขาหญิง^{๒๕๓} จนกลายเป็นข้อเสนอให้มีการจัดทำห้องสุขาเฉพาะสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ อนึ่ง มีปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดการตีความของ

๒๕๐ www.thaihealth.or.th/Content/26459 - เพศที่สามครองพิธีกร%20เน้นประพฤติดีเป็นตัวอย่าง.html

๒๕๑ อาทิ กรณีของเคท คริงฟิลด์ ผู้หญิงข้ามเพศ นักกิจกรรมเพื่อสิทธิเพศทางเลือก ซึ่งได้รับคัดเลือกให้เป็นอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยของรัฐบาล แต่ยังไม่ได้รับการบรรจุ และไม่มีภาระงาน ความคืบหน้าใด ๆ และกรณีของเปรมปริดา ปราโมช ณ อยุธยา นักกิจกรรมเพื่อสิทธิเพศทางเลือกกับกรณียาเสพติดกับการจ้างงานขององค์กรระหว่างประเทศ จนเป็นเหตุให้มีการยุติสัญญาจ้างงานอย่างไม่เป็นธรรม และมีการเจรจาเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย

๒๕๒ อาทิ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น ทั้งนี้ สถาบันอุดมศึกษาพิจารณาปรับปรุง แก้ไข กฎ ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการแต่งกายของนักศึกษาที่มีเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด โดยให้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ทั้งในเรื่องการแต่งกายเข้าเรียน การเข้าสอบ ตลอดจนการเข้าร่วมพิธีพระราชทานปริญญาบัตร ทั้งนี้ มีสถาบันการศึกษาที่อนุญาตให้ิสิตนักศึกษาข้ามเพศสามารถแต่งกายตามเพศสภาพ ณ ปัจจุบัน เข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรได้

๒๕๓ news.ch7.com/detail/183367/วิจารณ์สนั่น_ติดป้ายเพศที่_3_ห้ามใช้ห้องน้ำหญิง.html

“บุคคลรักเพศเดียวกัน” กับการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา ทั้งในกรณีของการบวชเป็นภิกษุ หรือภิกษุณี โดยสังคมไทยให้การยอมรับได้ในกรณีที่บุคคลนั้น ๆ จะต้องประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี

นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยเรื่อง “ความหลากหลายทางเพศในแบบเรียนไทย : บทวิเคราะห์แบบเรียนสุขศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น” พบว่า หนังสือเรียนรายวิชาพื้นฐานสุขศึกษา ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ ตามหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช ๒๕๕๑ ยังมีเนื้อหาที่เต็มไปด้วยอคติทางเพศ และอคติในเรื่องความหลากหลายทางเพศ อาทิ (๑) การสร้างความเข้าใจว่า ประชากรในโลกนี้มีสองเพศ คือ หญิงและชาย ซึ่งถือเป็นสิ่งตามธรรมชาติ (๒) การขาดการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าและความหมายที่แท้จริงของคำว่า “ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ในขณะที่ เน้นย้ำการควบคุมพฤติกรรม และการวางตัวตามเพศกำเนิดเท่านั้น ซึ่งกลายเป็นการสร้างแบบพิมพ์ความเป็นหญิงและ ความเป็นชายแบบตายตัว และ (๓) การกำหนดให้บุคคลที่รักเพศเดียวกัน หรือการแสดงออก (กิริยาท่าทาง การแต่งกาย) ที่ไม่ตรงกับเพศกำเนิด (อาทิ คนข้ามเพศ) เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางเพศ และจัดให้เป็นกลุ่มเดียวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทางเพศอื่น ๆ เช่น ชอบแสดงอวัยวะเพศในที่สาธารณะ หรือชอบใช้ความรุนแรงทางเพศ ดังนั้น จึงเสนอให้สำนักงาน วิชาการและมาตรฐานการศึกษา (สวก.) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ พิจารณาปรับปรุงแบบเรียนดังกล่าวให้สอดคล้องกับคุณค่า และความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น



การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

กสม. เห็นว่า การดำเนินการที่ผ่านมา รัฐบาลได้พยายามส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ หรือบุคคลที่มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด โดยการบรรจุนิยามความหมายไว้ในพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘^{๒๕๔} เพื่อคุ้มครองบุคคลดังกล่าวจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศ เพศภาวะ หรือเพศวิถี อย่างไรก็ตาม บุคคลเหล่านี้ยังเผชิญปัญหาเกี่ยวกับอคติของสังคมที่ประกอบสร้าง ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ ตีตราและตอกย้ำบทบาทที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของสังคม^{๒๕๕} ผ่านการกล่อมเกล่าในครอบครัว การเรียนการสอน และสื่อ ด้วยระบบคิดและความเชื่อต่าง ๆ เป็นผลให้ถูกเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบทั้งโดยรัฐและเอกชน

^{๒๕๔} มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘

^{๒๕๕} เช่น หลักสูตรแกนกลางของสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ยังระบุว่าบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเป็นความผิดปกติทางจิต บัญชีงาน男科โรคสาขององค์กรอนามัยโลกที่ยังระบุว่าคนข้ามเพศเป็นภาวะผิดปกติและต้องการการบำบัดรักษา สภาทนายความระบุว่าบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเป็นกลุ่มเสี่ยงของเอชไอวี เป็นต้น

ทำให้ไม่ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมจากรัฐ ไม่มีกฎหมายรับรองสถานะทางเพศ^{๒๕๖} บุคคลข้ามเพศที่ต้องขังยังคงไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมและเสี่ยงต่อการถูกละเมิดทางเพศ และถูกทำร้ายร่างกายในเรือนจำ และไม่สามารถรับยาเพื่อรักษาระดับฮอร์โมนในร่างกายเนื่องจากมีระเบียบห้ามนำยาเข้าเรือนจำ

แม้ว่า รัฐบาลจะพยายามพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสมรสของคนรักเพศเดียวกัน^{๒๕๗} แต่ร่างกฎหมายยังขาดความเข้าใจในปัญหาและอุปสรรคของบุคคลกลุ่มนี้ที่แตกต่างจากคนรักต่างเพศ ขาดข้อมูลที่รอบด้าน ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ซึ่งอาจเป็นผลให้บุคคลกลุ่มนี้ยังถูกเลือกปฏิบัติ เช่น ไม่สามารถรับบุตรบุญธรรมเช่นคู่รักต่างเพศได้ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเสนอแนะ

รัฐควรพิจารณาทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งนโยบาย และแนวปฏิบัติให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ เพศภาวะ และเพศวิถี เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับการคุ้มครอง สามารถเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมทั้งสวัสดิการอย่างเป็นธรรม อาทิ

- การเร่งดำเนินการให้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการบูรณาการมิติความเท่าเทียมระหว่างเพศไปสู่กระทรวงและกลไกที่เกี่ยวข้องของรัฐ และต้องจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอให้กองทุนส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ
- การแก้ไขกฎหมายโดยยกเลิกข้อยกเว้นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลตามหลักการทางศาสนาหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ตามมาตรา ๑๗ และเพิ่มคำนิยามของ เพศ เพศภาวะ เพศวิถี ความรุนแรงเพราะเหตุแห่งเพศ การคุกคามทางเพศ เพื่อให้ผู้บังคับใช้กฎหมายทุกระดับทั่วประเทศมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด ๒ เจอนใจแห่งการสมรส มาตรา ๑๔๔๘^{๒๕๘} โดยกำหนดให้บุคคลที่ผู้สมรสกันได้นั้น คือ บุคคลใด ๆ ไม่จำกัดเฉพาะชาย หรือหญิง เท่านั้น รวมถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสมรสของคนรักเพศเดียวกันเพื่อรับรองสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว ซึ่งจะช่วยคุ้มครองสิทธิของคู่ชีวิตในด้านต่าง ๆ อาทิ การลงลายมือชื่อแสดงความยินยอมในการรักษาพยาบาลในกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน หรือเร่งด่วน การกู้ยืมสินเชื่อเพื่อการซื้อหรือพัฒนาที่อยู่อาศัย ตลอดจนสิทธิในการถือครอง หรือการแบ่งมรดกทรัพย์สิน เป็นต้น



๒๕๖ โครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเพื่อจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการรับรองเพศ” จัดโดย กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่กล่าวถึงกฎหมายรับรองสถานะทางเพศ จะต้องมีการผ่าตัดแปลงเพศก่อน เว้นแต่บุคคลนั้นมีข้อจำกัดทางศาสนา เศรษฐกิจ และสุขภาพ

๒๕๗ ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต ร่วมดำเนินการจัดทำโดยกรมคุ้มครองสิทธิฯ กระทรวงยุติธรรม และร่างฯ ที่จัดทำโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ปี ๒๕๕๖

๒๕๘ ขวัญโรจน์ อธิพัชรพร, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “สิทธิความเสมอภาคในการสมรสของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทย” สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

๕.๔ สิทธิผู้สูงอายุ

ภาพรวม

ในปี ๒๕๖๐ ประเทศไทยมีประชากรประมาณ ๖๙,๐๓๘,๐๐๐ คน เป็นกลุ่มประชากรที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ประมาณร้อยละ ๑๓^{๒๕๙} ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในปี ๒๕๖๐ ประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับที่ ๑ เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกในการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing society)^{๒๖๐} ของการแบ่งระดับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตามเกณฑ์ขององค์การสหประชาชาติ^{๒๖๑}



คณะทำงาน UN Open-ended Working Group on Ageing^{๒๖๒} เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศ องค์การ พัฒนาเอกชน และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีสถานะ “A” ให้ความสำคัญและข้อมูลในประเด็นที่สำคัญ (focus issues) ของคณะทำงานฯ ได้แก่ ความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ (equality and non-discrimination) และ ประเด็นการถูกละเลย ทอดทิ้ง การใช้ความรุนแรงและการละเมิด (neglect, violence and abuse) โดยมีคำถามย่อย ในแต่ละประเด็น อาทิ (๑) รัฐธรรมนูญและ/หรือกฎหมายภายในประเทศได้ประกันความเท่าเทียมกันอย่างชัดเจนสำหรับ ผู้สูงอายุหรือคนทุกช่วงวัยหรือไม่ และมีการห้ามการเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจนบนพื้นฐานแห่งอายุหรือไม่ (๒) มีการศึกษา เฉพาะหรือการสำรวจเกี่ยวกับผู้สูงอายุ จากแหล่งข้อมูลของภาครัฐ ไม่ใช่ภาครัฐ หรืองานเชิงวิชาการ เกี่ยวกับความรุนแรง การล่วงละเมิด และละเลย ทอดทิ้งหรือไม่ และ (๓) มีกฎหมายใดที่ให้การคุ้มครองผู้สูงอายุโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการถูกแสวงหา ประโยชน์ทางการเงิน รวมถึงทรัพย์สินหรือมรดกหรือไม่

คณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW ได้มีข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุว่า ประเทศไทยไม่มีมาตรการพิเศษ ชั่วคราวในการสร้างความเท่าเทียมแก่สตรีและบุรุษอย่างยั่งยืนในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะสตรีที่อยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ เช่น สตรีที่มีความบกพร่องทางร่างกาย สตรีที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ และศาสนาของชนกลุ่มน้อย สตรีชนพื้นเมือง และสตรีสูงอายุ^{๒๖๓}

๒๕๙ 2017. United Nations: Department of Economic and Social Affairs Population Division. World Population Prospects The 2017 Revision. TABLE S.1. TOTAL POPULATION BY SEX AND PERCENTAGE BY BROAD AGE GROUP BY COUNTRY AND REGION, 2017 (MEDIUM VARIANT). p. 17 - 21.

๒๖๐ หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ ๖๕ ปี มากกว่าร้อยละ ๗ ของประชากรทั้งประเทศ.

๒๖๑ องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้ให้นิยาม ผู้สูงอายุ (Older person) หมายถึง ประชากรทั้งเพศชายและหญิงที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปีขึ้นไป โดยได้แบ่งระดับการเข้าสู่ สังคมผู้สูงอายุ เป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ๑. ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing society) ๒. ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) และ ๓. ระดับสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-aged society). ดูเพิ่มเติมที่ รัชนิ โตอาจ. สังคมผู้สูงอายุ : นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ. ค้นเมื่อ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๐. จาก www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom12/05-01.html

๒๖๒ องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะทำงานเปิดด้วยผู้สูงอายุ (UN Open – ended Working Group on Ageing) เมื่อเดือนธันวาคม 2553 (General Assembly in its resolution 65/182) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาความเป็นไปได้ในการยกฐานะอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของผู้สูงอายุ. (General Assembly in its resolution 65/182)

๒๖๓ 2017. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Thailand* (CEDAW/C/THA/CO/6-7, para. 16).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้คุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ ได้แก่ การห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ^{๒๖๔} การกำหนดว่าให้บุคคลซึ่งมีอายุเกิน ๖๐ ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ^{๒๖๕} และยังบัญญัติให้รัฐกำหนดแนวนโยบายเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและคุ้มครองป้องกัน มิให้ถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมตลอดทั้งให้การบำบัด พินทุและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว โดยในการจัดสรรงบประมาณรัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของวัย^{๒๖๖}

ปี ๒๕๖๐ รัฐได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อรองรับการดำเนินการมาตรการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย พร้อมกับหาแหล่งเงินเข้า กองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งทำหน้าที่ให้เงินสนับสนุนโครงการด้านผู้สูงอายุ และให้เงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้กองทุนสามารถให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยให้มีรายได้เพิ่มขึ้น^{๒๖๗} พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐^{๒๖๘} ให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในกรณีการเกษียณอายุว่า หากนายจ้างไม่ได้กำหนดเรื่องการเกษียณอายุของลูกจ้างไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่า ๖๐ ปี เมื่อลูกจ้างมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ หากไม่ประสงค์จะทำงานกับนายจ้างดังกล่าวต่อ สามารถยื่นสิทธิขอเกษียณอายุด้วยตนเองได้และให้ถือว่า การเกษียณอายุนั้นเป็นการเลิกจ้างโดยได้รับค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด^{๒๖๙}

รัฐยังได้ออกมาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยให้ยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งรับผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไปเข้าทำงาน^{๒๗๐} ทั้งนี้ จากการสำรวจการทำงานของผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ พบว่า จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จากปี ๒๕๕๕ จำนวน ๓.๒๗ ล้านคน เป็น ๔.๐๒ ล้านคน ในปี ๒๕๕๙^{๒๗๑} นอกจากนี้ ผลสำรวจการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานของผู้สูงอายุ พบว่า ในปี ๒๕๕๙ มีผู้สูงอายุที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ จากการงาน ๖.๗๒ แสนคน หรือร้อยละ ๑๖.๗ ของผู้สูงอายุที่ทำงานทั้งหมด ส่วนใหญ่ได้รับบาดเจ็บจากของมีคมบาด/ทิ่ม/แทง ร้อยละ ๖๐.๗^{๒๗๒}

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑) ระบุสภาพปัญหาสำคัญของกลุ่มผู้สูงอายุของประเทศไทยว่า (๑) สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสงเคราะห์ และส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบการโอนทรัพยากรจากภาครัฐไปสู่ผู้สูงอายุ จึงขาดความยั่งยืน (๒) การเตรียมความพร้อมสำหรับประเทศในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุยังคงมีลักษณะที่ค่อนข้างแยกส่วน และ (๓) ระบบการออมของประเทศยังคงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอให้เกิดการเปลี่ยนผ่านระบบสวัสดิการของประเทศ^{๒๗๓}

ภาพรวมสถานการณ์ผู้สูงอายุจากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทยประจำปี ๒๕๕๙^{๒๗๔} แสดงให้เห็นว่า ในด้านความมั่นคงทางรายได้ของผู้สูงอายุ (income security) หนึ่งในสามของผู้สูงอายุมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน โดยปี ๒๕๕๘ ผู้สูงอายุร้อยละ ๓๔.๓ มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน หรือ เป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า ๒,๖๔๗ บาทต่อเดือน โดยบุตรยังคงเป็นแหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ แต่ก็มีแนวโน้มลดลง (ข้อมูลตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๗) ในปี ๒๕๕๙ มีผู้สูงอายุได้รับ

๒๖๔ มาตรา ๒๗

๒๖๕ มาตรา ๔๘ ววรรคสอง

๒๖๖ มาตรา ๗๑

๒๖๗ การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

๒๖๘ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๘๘ ก ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐

๒๖๙ หนังสือกระทรวงแรงงาน ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๒๐๖.๑/๓๕๐๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เรื่อง ขอส่งข้อมูลเพื่อประกอบการจัดทำรายงานประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ประจำปี ๒๕๖๐.

๒๗๐ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๖๓๙) พ.ศ. ๒๕๖๐

๒๗๑ ๒๕๕๙. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สรุปผลที่สำคัญการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๙. หน้า ๘.

๒๗๒ ๒๕๕๙. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. เรื่องเดิม. หน้า ๘.

๒๗๓ ๒๕๕๖. กระทรวงยุติธรรม. แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑). หน้า ๖๗ - ๖๘.

๒๗๔ รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย เป็นรายงานที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) มีหน้าที่จัดทำขึ้นตามที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๙ (๑๐) เพื่อเสนอรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี

เบี้ยยังชีพ ๘ ล้านคน โดยรัฐจ่ายเบี้ยยังชีพสูงถึงประมาณ ๖๓,๒๑๙ ล้านบาท นอกจากนี้ ร้อยละของผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังคนเดียวหรือตามลำพังกับผู้สูงอายุด้วยกันมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยในปี ๒๕๕๗ มีผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังคนเดียว ร้อยละ ๙ ในขณะที่มีผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังกับคู่สมรส ร้อยละ ๑๙ เพิ่มขึ้นจาก ปี ๒๕๔๕ ร้อยละ ๖ และร้อยละ ๑๖ ตามลำดับ



การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายสำคัญสำหรับประกันสิทธิของผู้สูงอายุ คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่กฎหมายดังกล่าวมุ่งคุ้มครองผู้สูงอายุในลักษณะเป็นสวัสดิการสังคม การสงเคราะห์ที่รัฐจัดสรรให้ โดยยังไม่ได้มีมาตรการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง^{๒๗๕} ซึ่งการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในปี ๒๕๖๐ ยังคงแก้ไขกฎหมายบนพื้นฐานเดิม คือ เน้นไปที่การสงเคราะห์ผู้สูงอายุโดยการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย

ผู้สูงอายุในประเทศไทยยังคงประสบกับสถานการณ์ความยากจน (poverty) โดยส่วนใหญ่ยังพึ่งพิงรายได้ในการดำรงชีพจากบุคคลอื่น จึงทำให้ไม่สามารถดำรงชีพด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระและปราศจากความหวาดกลัว ซึ่งเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง^{๒๗๖} รวมถึงดำเนินการเพื่อรับรองว่าผู้สูงอายุจะได้รับสิทธิที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้^{๒๗๗}



๒๗๕ ๒๕๖๐. ไพศาล ลิ้มสถิตย์. การคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุตามกฎหมายเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของสหประชาชาติและข้อเสนอเรื่องระบบพิทักษ์สิทธิ (Guardianship). เวทีเสวนาวิชาการเพื่อนำเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย “ผู้สูงอายุถูกละเมิด...ใครดูแล!”. วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ โรงแรมเดอะสุโกศล กรุงเทพฯ.

๒๗๖ กติกา ICESCR ข้อ ๑๑ (๑)

๒๗๗ กติกา ICESCR ข้อ ๑๒ (๑)

ความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ (equality and non - discrimination)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บรรจุหลักการที่สำคัญในการห้ามการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการประกันสิทธิอันเท่าเทียมสำหรับผู้สูงอายุหรือสำหรับคนทุกช่วงวัย

การถูกทอดทิ้งละเลย ความรุนแรงและการละเมิด (neglect, violence and abuse)

จากรายงานการศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับความรุนแรงและการละเมิดสิทธิต่อผู้สูงอายุในบริบทของสังคมไทย^{๒๗๘} พบว่า ลำดับที่ ๑ คือ การถูกระงับทางจิตใจ ลำดับที่ ๒ คือ การทอดทิ้งละเลย ไม่ดูแล หรือให้การดูแลไม่เหมาะสม รวมทั้งปัญหาที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่คนเดียว ไม่มีผู้ดูแล ซึ่งมีแนวโน้มเป็นปัญหาหลักสำคัญโดยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในระยะ ๔ ปีที่ผ่านมา ลำดับที่ ๓ คือ การถูกระงับโดยการเอาประโยชน์ด้านทรัพย์สินของผู้สูงอายุ โดยส่วนใหญ่เป็นการกระทำจากบุคคลใกล้ชิด เช่น การให้ผู้สูงอายุยกทรัพย์สินให้เมื่อได้ทรัพย์สินสมบัติแล้วก็ทอดทิ้งไม่ดูแล หรือการหลอกลวงให้ผู้สูงอายุทำธุรกรรมการเงิน ลำดับที่ ๔ คือ ผู้สูงอายุที่ถูกกระทำความรุนแรงทางร่างกาย ได้แก่ การทุบตี ชกต่อย การทำร้ายร่างกายผู้สูงอายุ และลำดับที่ ๕ คือ การล่วงละเมิดทางเพศหรือคุกคามทางเพศ เป็นความรุนแรงต่อผู้สูงอายุที่พบว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในสื่อสาธารณะ โดยผู้กระทำความรุนแรงมีทั้งบุคคลในครอบครัวซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ หลาน รวมทั้งเกิดจากบุคคลนอกครอบครัว ผู้ก่อเหตุแทบทุกรายให้เหตุผลว่า เมาสุราหรือสารเสพติด และเห็นว่าผู้สูงอายุเป็นหญิงอยู่คนเดียวไม่สามารถป้องกันตนเองได้ ผู้ก่อเหตุส่วนใหญ่จะเลือกลงมือกระทำต่อเหยื่อซึ่งอ่อนแอ หรือไม่กล้ามีปากมีเสียง^{๒๗๙}

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังไม่มีมาตรการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิผู้สูงอายุ เช่น การจัดการทรัพย์สิน การดำรงชีวิตประจำวัน การป้องกันการถูกละเมิด โดยเน้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าการป้องกันหรือเสริมภูมิคุ้มกันให้แก่ผู้สูงอายุ^{๒๘๐} โดยกฎหมายอื่นที่จะนำมาใช้ในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ยังไม่สามารถนำมาปรับใช้ในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุที่ยังมีความสามารถในการตัดสินใจ เพียงแต่ความสามารถนั้นอาจด้อยลงตามสภาพร่างกายที่เสื่อมถอยพร้อมอายุที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่รุนแรงถึงขั้นเป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือ บุคคลเสมือนไร้ความสามารถ ดังที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงมีแนวโน้มสูงว่าผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิจากช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่ได้ให้การรับรองลักษณะของผู้สูงอายุ ตลอดจนความสามารถของผู้สูงอายุในช่วงระยะเวลาที่ความสามารถในด้านต่าง ๆ เริ่มลดลง^{๒๘๑}

แม้ปัจจุบันยังไม่มีตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิของผู้สูงอายุย่อมได้รับการคุ้มครองหรือต้องได้รับการประกันว่าศักดิ์ศรีหรือคุณค่าของผู้สูงอายุจะต้องไม่ถูกลดทอนลงด้วยเหตุมาจากวัยที่เพิ่มมากขึ้น โดยกติกา ICCPR และกติกา ICESCR ได้รับรองไว้ว่าศักดิ์ศรีแต่กำเนิดและสิทธิที่เท่าเทียมกันและไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งปวงของมวลมนุษยชาติ โดยได้ห้ามการแบ่งแยกและการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ^{๒๘๒} อีกทั้งอนุสัญญา CEDAW ยังประกันว่าสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรีและการเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้โดยทุกคนมีสิทธิและอิสรภาพโดยปราศจากความแตกต่างไม่ว่าจะชนิดใด ๆ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังบัญญัติไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ



๒๗๘ ด้วยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลได้แก่ (๑) การศึกษาและทบทวนงานวิจัยเกี่ยวกับความรุนแรงและการละเมิดสิทธิต่อผู้สูงอายุในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๙ (๒) การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์จากข้อมูลสถิติรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความรุนแรงและการละเมิดสิทธิผู้สูงอายุ (๓) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล กรณีศึกษาผู้สูงอายุที่ถูกกระทำความรุนแรงหรือละเมิดสิทธิจากข้อมูลที่ปรากฏในสื่อจากศูนย์ช่วยเหลือสังคม ๑๓๐๐ และ (๔) การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่/บุคลากรหน่วยงาน ผู้นำชุมชน อาสาสมัครในพื้นที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ หรือเกี่ยวข้องกับประเด็นความรุนแรง การละเมิดสิทธิผู้สูงอายุ.

๒๗๙ จิราพร เกศพิชญพัฒนา. สถานการณ์ความรุนแรงและการละเมิดสิทธิผู้สูงอายุไทย. เอกสารสำหรับเผยแพร่ในการเสวนา: เวทีเสวนาวิชาการ เรื่อง “ผู้สูงอายุถูกละเมิด...ใครดูแล!”. วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐.

๒๘๐ ๒๕๖๐. ไพศาล ลิ้มสถิตย์. เรื่องเดิม.

๒๘๑ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.). ๖ ข้อเสนอฝ่าปัญหาละเมิดสิทธิผู้สูงอายุ. จาก thaitgri.org. ค้นเมื่อ ๑๑ ธ.ค. ๒๕๖๐.

๒๘๒ ICCPR ข้อ ๒ (๑) และ ICESCR ข้อ ๒ (๒)

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐที่ต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติอันมีเหตุมาจากอายุไม่ว่าจะด้วยรูปแบบใด ๆ และรัฐจะต้องดำเนินการในการทำให้สิทธิที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุมีความก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ อาทิ สิทธิในการดำรงชีวิต (right to life) สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (right to standard of living adequate for the health and well - being) สิทธิในการประกันสังคม (right to social security) และสิทธิในการรับค่าตอบแทนเท่ากัน (right to equal pay)



ข้อเสนอแนะ

๑. รัฐควรให้ความสำคัญกับนโยบายและแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุในปัจจุบัน ซึ่งมุ่งเน้นการสงเคราะห์ช่วยเหลือ เป็นให้เริ่มต้นที่การมุ่งเสริมสร้าง (strengthen) ศักยภาพของผู้สูงอายุให้ศักยภาพในการดำเนินชีวิต โดยตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี (dignity) โดยต้องมั่นใจว่าคุณค่าของผู้สูงอายุจะไม่ถูกลดทอนลงด้วยเหตุแห่งอายุ โดยควรมีกลไกการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยังมีสติสัมปชัญญะ มีความสามารถในการตัดสินใจด้วยตนเอง อาทิ ระบบพิทักษ์สิทธิ (Guardianship) เป็นต้น

๒. ขอให้ระมัดระวังนโยบาย แผนงาน ตลอดจนการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุจะไม่เป็นเหตุแห่งการเหยียดวัย หรือ “วัยาคติ”^{๒๘๓} (ageism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ถ้อยคำต่าง ๆ ที่กดทับหรือลดทอนคุณค่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น กรณีการถูกตัดสินโดยคำสั่งศาลให้เป็นบุคคลไร้ความสามารถ เสมือนไร้ความสามารถ รวมไปถึงบุคคลวิกลจริต ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^{๒๘๓} หมายถึง ทศคนคิดเชิงลบที่มีต่อคนวัยใดวัยหนึ่ง โดยทั่วไป “วัยาคติ” จะใช้กับผู้สูงวัย เนื่องจากสภาพร่างกายที่เสื่อมถอยตามวัย มีสุขภาพที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน ทำให้ไม่ได้ทำงานเชิงเศรษฐกิจหรือถ้าทำงานก็ให้ผลผลิตต่ำ ยิ่งมีอายุสูงขึ้นก็ยิ่งมีความเสี่ยงต่อการเป็นโรคต่าง ๆ มากขึ้น จึงถูกมองว่าเป็นผู้ที่ต้องการช่วยเหลือจากสังคมและภาครัฐ ซึ่งแนวคิดอคติต่อผู้สูงวัยนี้เป็นมุมมองแบบเหมารวม นำไปสู่การเลือกปฏิบัติด้านอายุ (กมลชนก ขำสุวรรณ. เวทีวิจัยประชากรและสังคม อคติต่อผู้สูงวัย : ใคร?... เริ่มต้นเปลี่ยน)

๕.๕ สิทธิคนพิการ

ภาพรวม



รัฐบาลโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในประเทศไทย โดยคนพิการเป็นกลุ่มเป้าหมายที่รัฐให้ความสำคัญในการเสริมสร้างพัฒนาศักยภาพ ให้องค์ความรู้ รวมถึงสร้างความเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้คนพิการดำรงชีวิตอย่างอิสระในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความภาคภูมิใจในตนเอง

สำหรับด้านกฎหมาย นโยบาย และสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการในช่วงที่ผ่านมา มีความก้าวหน้า ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (OP- CRPD) ยอมรับอำนาจของคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CRPD ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนซึ่งมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยนับตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นมา^{๒๔๔} นอกจากนี้ยังมีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔) เพื่อสนับสนุนเสริมพลังคนพิการและองค์กรคนพิการให้มีศักยภาพ ขจัดการเลือกปฏิบัติเพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง รวมถึงเสริมสร้างความเข้าใจและเจตคติเชิงสร้างสรรค์ต่อคนพิการ ขับเคลื่อนการสร้างสภาพแวดล้อมและบริการสาธารณะที่ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ตลอดจนส่งเสริมการบูรณาการเครือข่ายและการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างยั่งยืน ซึ่งแผนดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อนุสัญญา CRPD กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔)



๒๔๔ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ มีมติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันต่อ OP-CRPD ซึ่งมีสาระสำคัญที่คนพิการหรือองค์กรคนพิการสามารถร้องเรียนหากถูกละเมิดสิทธิตามที่บัญญัติในอนุสัญญา CRPD ให้การรับรองไว้สามารถเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการได้โดยตรง และต่อมา ประเทศไทยได้อินภาคยานุวัติสารต่อสหประชาชาติเพื่อเข้าเป็นภาคี OP- CRPD

การศึกษาของคนพิการ ในปี ๒๕๖๐ มีการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการเรียนรวมให้มีคุณภาพสู่แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่มีความชัดเจน โดยเฉพาะการสนับสนุนให้เกิดการจัดการศึกษาในรูปแบบการเรียนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการตลอดชีวิต ให้เข้าถึงโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง อย่างมีคุณภาพ และเสมอภาค เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยมีโรงเรียนต้นแบบการเรียนรวม จำนวน ๑,๒๒๘ โรงเรียน ได้รับการพัฒนาให้เป็นหน่วยบริการ สนับสนุนและช่วยเหลือสำหรับนักเรียนพิการเรียนรวมและเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับโรงเรียนใกล้เคียงที่รับเด็กพิการเข้าเรียน นอกจากนี้ การจัดการด้านอาชีวศึกษาเพื่อคนพิการ มีศูนย์อาชีวศึกษาเพื่อคนพิการ จำนวน ๗ แห่ง โดยมุ่งพัฒนาและฝึกทักษะคนพิการให้มีความรู้ความสามารถตามศักยภาพและสามารถทำงานมีอาชีพเลี้ยงดูตนเองได้ สำหรับในระดับอุดมศึกษา ได้กำหนดนโยบาย และมาตรการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการหรือผู้ที่มีความจำเป็นพิเศษในระดับอุดมศึกษา รวมถึงสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาจัดตั้งศูนย์บริการนักศึกษาพิการ (Disability Support Service Center : DSS Center) หรือจัดให้มีหน่วยงานบริการนักศึกษาพิการในสถาบัน ซึ่งปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาได้จัดให้มี DSS Center แล้วกว่า ๓๘ แห่ง

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลพบว่าคนพิการที่มีอายุถึงเกณฑ์แต่ไม่ได้รับการศึกษามีจำนวนถึง ๓๒๔,๓๕๔ คน สำหรับคนพิการที่ได้รับการศึกษา จำนวน ๑,๒๑๑,๙๔๓ คน ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา จำนวน ๑,๐๐๒,๗๗๓ คน (ร้อยละ ๕๕.๔๕)^{๒๘๕}

การจ้างงานคนพิการ ปัจจุบันรัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนให้มีการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ ตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖^{๒๘๖} ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการ อาทิ การตรวจคุ้มครองแรงงานคนพิการ และการดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ด้านสังคม ให้กระทรวงแรงงานติดตามตรวจสอบการจ้างงานคนพิการให้มีการดำเนินการที่ถูกต้อง เพื่อให้คนพิการได้เข้าทำงานจริงในสถานประกอบการ รวมถึงเปิดโอกาสให้คนพิการได้รับการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ ซึ่งจากข้อมูลพบว่าในปัจจุบันมีคนพิการที่อยู่ในวัยทำงาน จำนวน ๘๑๙,๕๕๐ คน โดยมีจำนวนคนพิการในวัยทำงานที่สามารถประกอบอาชีพได้แต่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพ จำนวน ๓๓๐,๓๓๙ คน^{๒๘๗} และจากสถิติดังกล่าวส่งผลให้รัฐมีมาตรการปรับแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและตอบสนองความต้องการของคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานและผู้ดูแลคนพิการให้สามารถเข้าถึงสิทธิแทนคนพิการได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงให้นายจ้างและสถานประกอบการมีทางเลือกได้หลากหลายเพื่อกระตุ้นให้เกิดการส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ มีอาชีพ มีรายได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการให้มีการขึ้นทะเบียนคนพิการที่ประสงค์จะทำงานกับนายจ้าง และประสานสถานประกอบการเพื่อรับแจ้งตำแหน่งงานว่าง รวมถึงจัดส่งคนพิการเข้าสัมภาษณ์งานกับนายจ้าง ตลอดจนติดตามและประเมินผลการบรรจุนาน ซึ่งในปี ๒๕๖๐ มีคนพิการ

^{๒๘๕} รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ข้อมูลสิ้นสุด ณ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ (สืบค้นวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๑)

^{๒๘๖} มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะ ของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน

มาตรา ๓๔ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงาน ตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๓๓ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๔ (๕) ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุน

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่ง แต่มิได้ส่ง ส่งล่าช้าหรือส่งเงินไม่ครบถ้วน ให้เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงิน ที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุน

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการ หรือเงินที่ส่งเข้ากองทุน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานตาม มาตรา ๓๓ หรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถาน ประกอบการนั้นอาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่างงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีการพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

^{๒๘๗} รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ข้อมูลสิ้นสุด ณ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ (สืบค้นวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๑)

ที่ขึ้นทะเบียนหางานกับกรมการจัดหางาน จำนวน ๓,๑๘๐ คน โดยได้รับบรรจุนาน จำนวน ๒,๑๐๒ คน และมีคนพิการที่ขึ้นทะเบียนขอใช้สิทธิตามมาตรา ๓๕ จำนวน ๗,๓๗๘ คน และได้รับสิทธิ จำนวน ๖,๙๙๔ คน โดยมีกิจกรรม อาทิ กรณีให้สัมปทานตู้เครื่องตัดอัตโนมัติในบริเวณสถานประกอบการ กรณีโรงพยาบาลจัดพื้นที่ให้คนพิการเปิดร้านขายของ กรณีจ้างเหมาบริการคนพิการล้างรถให้พนักงานบริษัท รวมถึงการจัดหลักสูตรฝึกการเจียรไนอัญมณี เป็นต้น^{๒๘๘} นอกจากนี้ ในปี ๒๕๖๐ กรมการจัดหางานได้เสนอโครงการจัดตั้งศูนย์แนะแนวและพัฒนาศักยภาพการทำงานของคนพิการในประเทศไทย (Job Coach Thailand Center) โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

บริการสาธารณสุขของคนพิการ ที่ผ่านมานั้น พบความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบประกันสุขภาพภาครัฐ เนื่องจากทั้งสามกองทุนมีสิทธิประโยชน์สำหรับคนพิการที่แตกต่างกัน^{๒๘๙} รัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงดำเนินการบูรณาการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านสาธารณสุขเพื่อให้คนพิการได้รับประโยชน์สูงสุด โดยเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ คสช. มีมติแก้ไขคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๕๘/๒๕๕๙ เรื่องการรับบริการสาธารณสุขของคนพิการตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม จากเดิมให้คนพิการที่เข้าระบบการจ้างงานต้องใช้สิทธิประกันสังคม แก้ไขเป็นให้สามารถเลือกได้ว่าจะใช้ระบบประกันสังคมหรือระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและเป็นประโยชน์ต่อคนพิการมากที่สุด



การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะของคนพิการ ที่ผ่านมามีคนพิการยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยเฉพาะคนพิการในพื้นที่ชนบท ทั้งนี้ อุปสรรคต่อการพัฒนาระบบบริการภาคขนส่งและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ มีหลายสาเหตุ เช่น การขาดการบริหารจัดการ การขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะและองค์ความรู้ การขาดแคลนระบบนวัตกรรม/ เทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น ซึ่งรัฐเห็นถึงความจำเป็นจึงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^{๒๙๐} จัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ของยุทธศาสตร์การพัฒนาลสิ่งอำนวยความสะดวกในภาคขนส่งสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุเพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานของทุกภาคส่วน โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (ปี ๒๕๖๐-๒๕๖๔) ในยุทธศาสตร์ที่ ๔ สร้างสภาพแวดล้อมและบริการสาธารณะที่ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนดังกล่าวเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น



๒๘๘ หนังสือกระทรวงแรงงาน ส่วนที่ ๓๒ ที่ รง ๐๒๐๖.๑/๓๕๐๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เรื่อง ขอสั่งข้อมูลเพื่อประกอบการจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยประจำปี ๒๕๖๐ (มกราคม - กันยายน ๒๕๖๐)

๒๘๙ กระทรวงสาธารณสุข โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ (HITAP) วิจัยโครงการ “การทบทวนชุดสิทธิประโยชน์และการเข้าถึงบริการอุปกรณ์เครื่องช่วยคนพิการ”

๒๙๐ กระทรวงคมนาคมร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

นโยบายและแนวทางการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่ไม่มีสัญชาติไทย โดย กสม. ได้มีหนังสือถึงกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ เพื่อให้เร่งรัดการออกระเบียบการช่วยเหลือคนพิการซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียน ตามความในมาตรา ๑๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ ทั้งนี้ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต



คนพิการ ชี้แจงว่า ระเบียบว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขการออกบัตรประจำตัวคนพิการซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียนเอาไว้ แต่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้พิจารณาแนวทางในการให้ความช่วยเหลือบุคคลกลุ่มนี้ให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานและสวัสดิการที่เหมาะสมจากรัฐ โดยกำหนดไว้ในร่างระเบียบการช่วยเหลือที่ออกตามความในมาตรา ๑๙/๑ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการด้านกฎหมาย^{๒๙๑}

การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

การศึกษาของคนพิการ การจัดการศึกษาสำหรับคนพิการเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน และเป็นสิ่งที่รัฐต้องจัดให้อย่างเท่าเทียมกับการศึกษาของคนปกติโดยไม่คว่ำไถ่จ่ายใด ๆ ปัจจุบันรัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามสร้างความเท่าเทียมให้แก่คนพิการ โดยส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงการศึกษาและมีการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลยังพบว่ามีคนพิการที่อายุถึงเกณฑ์แต่ไม่ได้รับการศึกษาจำนวนมากถึง ๓๑๐,๓๓๙ คน^{๒๙๒} โดยคนพิการส่วนใหญ่ที่ได้รับการศึกษามีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา สะท้อนให้เห็นว่าคนพิการยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษา โดยมีหลายสาเหตุ กล่าวคือ การขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษาที่เหมาะสมกับประเภทความพิการ สื่อสารสนเทศ หรือเครื่องมือช่วยสำหรับคนพิการ ตลอดจนการฝึกอบรมบุคลากรทางการศึกษาสำหรับคนพิการ เป็นต้น^{๒๙๓}

การจ้างงานคนพิการ แม้รัฐจะพยายามส่งเสริมและขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการจ้างงานคนพิการในทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงพบว่า ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังคงเลือกช่องทางตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ คือการส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้คนพิการไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงเมื่อเทียบกับการจ้างแรงงานคนพิการหรือการให้สัมปทานสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการจัดจ้างเหมาช่วงงาน ตามมาตรา ๓๕ ซึ่งจะทำให้คนพิการได้รับประโยชน์โดยตรง และสามารถแสดงศักยภาพของตนทำให้คนพิการมีความภาคภูมิใจในตนเอง

^{๒๙๑} สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ขาวแจก, กสม. เสนอกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เร่งรัดออกระเบียบช่วยเหลือ “คนพิการไร้รัฐ – ไร้สัญชาติ” โดยเร็ว, ๑๙ กันยายน ๒๕๖๐

^{๒๙๒} รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ข้อมูลสิ้นสุด ณ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ (สืบค้นวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๑)

^{๒๙๓} ข้อเสนอแนะคณะกรรมการประสานงานผู้สูงอายุ CRPD

การเข้าถึงบริการสาธารณสุขของคนพิการ ในปี ๒๕๖๐ รัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำเรื่องสิทธิประโยชน์ในบริการสาธารณสุขของคนพิการ จึงได้มีการดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของสิทธิประโยชน์สำหรับคนพิการในระบบประกันสุขภาพภาครัฐ เพื่อให้คนพิการได้รับประโยชน์จากการใช้บริการสาธารณสุขอย่างสูงสุด

การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ แม้รัฐมีการขับเคลื่อน ส่งเสริมการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ผลของการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือซึ่งมีคนพิการอาศัยอยู่มากกว่าร้อยละ ๖๐ โดยคนพิการส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกล รัฐควรเร่งการดำเนินการดังกล่าวให้ครอบคลุมพื้นที่ชนบท ที่มีคนพิการจำนวนมากอาศัยอยู่

ข้อเสนอแนะ

๑. รัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งดำเนินการออกระเบียบการช่วยเหลือคนพิการซึ่งไม่มีสถานะการทะเบียนราษฎร ตามความในมาตรา ๑๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖
๒. รัฐควรดำเนินการให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะให้ครอบคลุมทั่วถึงในพื้นที่ชนบทซึ่งมีคนพิการอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

๕.๖ สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ ชนพื้นเมือง คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และประชากรข้ามชาติ

ภาพรวม

กสม. ประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ ชนพื้นเมือง คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และประชากรข้ามชาติ^{๒๙๔} พบว่า ในปี ๒๕๖๐ สังคมไทยมีความเป็นพหุลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม มีกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งนำเสนออัตลักษณ์ของตนเองในลักษณะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และชนพื้นเมืองปรากฏตัวมากกว่า ๕๖ กลุ่ม อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานหลายชั่วอายุคน แต่ยังประสบปัญหาสถานะบุคคลทางกฎหมาย การไร้รัฐ และการไร้สัญชาติ โดยมีสาเหตุหลักมาจากข้อจำกัดจากกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติ และสิทธิในความเป็นพลเมืองของรัฐไทย ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน หรือการพัฒนาต่าง ๆ ได้



^{๒๙๔} ในส่วนนี้ เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่าง กสม. โดยคณะกรรมการด้านสิทธิและสถานะ กลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมือง และคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากร คณะกรรมการทั้ง ๒ ชุด มีนางเตือนใจ ดีเทศน์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นประธานอนุกรรมการ และสำนักงาน กสม. โดยคณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ผ่านกิจกรรมหลัก ๆ คือ การสร้างความร่วมมือกับองค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม ภาครัฐ และภาควิชาการ ใน (๑) การตรวจสอบกรณีการจำหน่ายและการรับโอนที่ดินหรือการบุกรุกที่ดินของราษฎรในพื้นที่ภาคเหนือ (๒) การติดตามการแก้ไขปัญหาสิทธิและสถานะ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕) (๓) การติดตามการแก้ไขปัญหาสิทธิและสถานะของกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมืองในภาวะวิกฤต อาทิ กลุ่มม้งนิ กลุ่มชาวเล (อุรักลาโว้ย มอแกรน และมอกลน) และกลุ่มมลาบรี พร้อมทั้งผลการดำเนินการตามแผนนโยบายการฟื้นฟูชีวิตชาวเล (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓) และแผนนโยบายฟื้นฟูชีวิตชาวกระเหรี่ยง (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓) (๔) การติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาลไทยตามมาตรฐาน ข้อตกลง และตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) และ (๕) การตรวจสอบข้อเสนอลี้ภัย ฯลฯ ของเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.) และส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการตรวจสอบกรณีร้องเรียน ทั้งสิ้น ๗๕ คำร้อง^{๒๙๕} และการจัดทำรายงานผลการพิจารณา จำนวน ๑๐ ฉบับ กสม. พบสถานการณ์เกี่ยวกับ สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ ชนพื้นเมือง คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และประชากรข้ามชาติ ในประเด็นสำคัญ คือ ปัญหาข้อขัดขัดในการเข้าถึงสถานะบุคคล ทางกฎหมายซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในการเข้าถึง สิทธิในด้านต่าง ๆ เนื่องจากการขาดเอกสารพิสูจน์ตน การขาดความชัดเจน หรือปัญหาข้อขัดขัดทาง นโยบาย กฎหมายเกี่ยวกับสถานะบุคคล และ ปัญหาข้อขัดขัดการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร และการขอมีบัตรประจำตัวประชาชน การเป็นบุคคล



ไร้รากเหง้าโดยเหตุต่าง ๆ การถูกจำหน่ายหรือการระงับความเคลื่อนไหวรายการบุคคลทะเบียนราษฎร^{๒๙๖} การใช้ สิทธิของบุคคลต่างด้าว หรือบุตรของแรงงานต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย และการขาดความชัดเจนของกฎหมาย นโยบาย หรือการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการขอแปลงสัญชาติ (เป็นไทย) สำหรับบุคคลไร้สัญชาติในบางกรณี (อาทิ ผู้ทำคุณประโยชน์^{๒๙๗})



๒๙๕ เป็นคำร้องใน กสม. ชุดที่สอง ๔๔ คำร้อง และคำร้องใน กสม. ชุดที่สาม ๓๑ คำร้อง (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๐)

๒๙๖ กสม. ได้ตรวจสอบ (๑) คำร้องที่ ๓๖๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙ กรณีชาวบ้านตำบลอินทิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน ๕,๐๐๘ ราย ได้ถูกจำหน่ายชื่อ และระงับรายการบุคคลทางทะเบียนราษฎร ทร. ๙๗ ในเดือนมีนาคม ๒๕๕๗ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งได้รับผลกระทบต้อสิทธิต่างๆ และ (๒) คำร้องที่ ๒๖๒/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ กรณีชาวบ้านอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ถูกจำหน่ายรายการบุคคลทางทะเบียนราษฎร โดยยกเลิกบัตรประจำตัวบุคคลไม่มีสถานะบุคคลทางทะเบียน ที่เคยสำรวจไว้จากทะเบียนราษฎรอำเภอเวียงแหง และยกเลิกบัตรประจำตัวบุคคล ไม่มีสถานะบุคคลทางทะเบียน ทำให้เสียสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐานและได้รับความเดือดร้อน โดยติดตามสถานการณ์และประสานการแก้ไขปัญหา ซึ่งได้ทราบข้อเท็จจริงว่า การจำหน่ายรายการสถานะบุคคลตามกรณีร้องเรียนดังกล่าวเกิดจากข้อสงสัยการทุจริต การจัดทำทะเบียนราษฎรในอำเภอแม่แตงและอำเภอเวียงแหง ทำให้มีบุคคลที่ถูกจำหน่ายรายการบุคคลออกจากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรและ/หรือระงับความเคลื่อนไหวทางทะเบียนราษฎร (แบบเหมารวม) รวมถึงการเพิกถอนสัญชาติไทย ซึ่งเจ้าหน้าที่ทะเบียนฯ (อำเภอแม่แตงและอำเภอเวียงแหง) ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ ประกอบกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ได้ตรวจสอบเหตุทุจริตดังกล่าวด้วย กสม. จึงพยายามใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วม (MOU) กับกระทรวงมหาดไทย (โดยกรมการปกครอง) จังหวัดเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (โดยคณะนิติศาสตร์) และมูลนิธิเครือข่ายสถานะบุคคล (คสบ.) เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ในการประชุม ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวจะใช้สิทธิผ่านกระบวนการศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่ง หรือประกาศดังกล่าวเพื่อ เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ในขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะเร่งพิจารณาและตรวจสอบกรณีนี้ที่สงสัยว่าการทุจริต โดยจะดำเนินการแยกเป็นรายกรณีไป

๒๙๗ กรณี นางอายุ นามเพ็ง ซึ่งเป็นบุคคลเข้าเมือง และทำคุณประโยชน์ ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ ให้ได้รับสัญชาติไทยในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งปัจจุบันอยู่ ระหว่างการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยกย่องเชิดชูเกียรติ และนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานญาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ ยังพบ ประชากรที่อยู่ในกลุ่มนี้ซึ่งประสบภาวะความยากลำบากอย่างมาก คือ กลุ่มผู้เผ่าไร้สัญชาติ (บุคคลที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ซึ่งอยู่ในประเทศไทย) ทั้งสิ้น ๘๐,๑๑๘ คน^{๒๙๘} ในขณะที่มีเด็กและเยาวชนไร้รัฐ ไร้สัญชาติที่อยู่ในสถานศึกษา และไม่มีเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคล (เด็กรหัส G และ P) จำนวน ๙๐,๙๖๖ คน และเด็กและเยาวชนที่เกิดนอกประเทศไทยแต่เติบโตในประเทศไทย ซึ่งยังประสบปัญหาการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายไทย^{๒๙๙} ภาวะปัญหาของสถานะทางกฎหมายส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือชนพื้นเมืองที่มีวิถีชีวิตการทำกินตามบรรพบุรุษต้องเผชิญหน้ากับภัยคุกคาม และขาดความมั่นคง ทั้งในการใช้ชีวิตการทำมาหากิน และการตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่อยู่อาศัย หรือมีวิถีชีวิตที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ^{๓๐๐}



ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาสิทธิและสถานะบุคคล หลังจากที่รัฐบาลได้เข้าร่วมและเป็นผู้นำระดับสากลใน Group of Friends พร้อมกับแสดงความมุ่งมั่นในการดำเนินมาตรการเพื่อยุติภาวะการไร้รัฐไร้สัญชาติ (Zero Statelessness) ภายในหรือก่อนปี ๒๕๖๗ (#IBelong)^{๓๐๑} กอปรกับความพยายามในการดำเนินนโยบาย และมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์^{๓๐๒} และการนำแนวทางสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิทธิและสถานะบุคคลซึ่งเปิดโอกาสให้มีการร่วมสนับสนุน



๒๙๘ สำนักบริหารการทะเบียน ณ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๐

๒๙๙ เอกชัย ปิ่นแก้ว, รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติและสิทธิในความเป็นพลเมืองของรัฐไทย” จัดโดย กสม. วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ณ โรงแรมสุโกศล กรุงเทพฯ

๓๐๐ กสม. ได้ตรวจสอบรับเรื่องร้องเรียนตามคำร้องที่ ๕๖๗/๒๕๕๙ กรณีขอให้ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคล รวมทั้งอยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้แก่ชนเผ่าม่านในในพื้นที่จังหวัดตรัง พัทลุง และสตูล เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ โดยสรุปว่า ชนเผ่าม่านนี้ ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยและทำกินในพื้นที่จังหวัดตรัง พัทลุง และสตูล บริเวณแนวเทือกเขาบรรทัด มีประชากรประมาณ ๓๒๘ คน ผู้ร้องอ้างว่าปัจจุบันชนเผ่าม่านนี้แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มที่มีวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม มีการย้ายสถานที่อาศัยและทำกินตามสภาพความสมบูรณ์ของธรรมชาติ ออกมาติดต่อกับผู้คนภายนอกเป็นครั้งคราว กลุ่มที่สอง กลุ่มที่อยู่อาศัยตามแนวป่าใกล้เคียงพืชเศรษฐกิจ และกลุ่มที่สาม กลุ่มที่มีตั้งถิ่นฐานถาวร ซึ่งในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมาชนเผ่าม่านนี้ประสบปัญหาการใช้ชีวิตและความเป็นอยู่หลายด้าน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม แหล่งอาหารน้อยลง ทำให้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และเมื่อไม่ได้ใช้ชีวิตอยู่ในป่าก็ถูกเอาเปรียบทางสังคมจากบุคคลภายนอก นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ทำให้ไม่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ ซึ่ง กสม. ได้ตรวจสอบสถานการณ์และประสานการแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ประสานงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ระหว่างวันที่ ๙-๑๑ มีนาคม ๒๕๖๐ และเห็นว่า ชนเผ่าม่านนี้อยู่จริงในพื้นที่ป่าทั้ง ๓ จังหวัด จึงอาจจะต้องศึกษาให้ละเอียดและรอบคอบเพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะ โดยกำหนดโครงการเสริมสร้างความร่วมมือและการประสานงานภาคีเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา ด้านสถานะบุคคล กลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมือง (ชนเผ่าม่านนี้) พื้นที่จังหวัดตรัง สตูล และพัทลุง (ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการ ด้านสถานะบุคคลสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐)

๓๐๑ โครงการรณรงค์ระหว่างประเทศเพื่อขจัดการไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ตามการริเริ่มของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) โดยในส่วนของประเทศไทยเริ่มต้นดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ ได้ร่วมมือกับรัฐบาลไทย (กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ในขณะที่ กสม. ทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินสถานการณ์ดังกล่าว

๓๐๒ เอกชัย ปิ่นแก้ว, รายงานสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการว่าด้วย “การจัดการปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติ” จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และ UNHCR ระหว่างวันที่ ๕-๖ กันยายน ๒๕๖๐ ณ เรียงนาทร วิเวโรจน์ รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย

การแก้ไขปัญหาโดยกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่หรือภาคประชาสังคมมากยิ่งขึ้น ควบคู่กับปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย หรือจัดทำมาตรการสำคัญต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน (อาทิ การศึกษาพยาบาล การศึกษา และอื่น ๆ) ได้ในขณะที่อยู่ระหว่างการพิสูจน์ หรือพัฒนาสถานะบุคคลทางกฎหมาย ทำให้เกิดการพัฒนาคูณภาพชีวิตควบคู่กันไป ทั้งนี้ ผลการสำรวจความคืบหน้าในการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ พบว่า ยังคงมีกลุ่มบุคคลที่ประสบปัญหาการไร้รัฐไร้สัญชาติซึ่งยังมิได้รับการแก้ไขปัญห และเข้าไม่ถึงสิทธิในกลุ่มหลัก ๆ ประกอบด้วย ชนกลุ่มน้อย ๑๙ กลุ่ม (ตามมติคณะรัฐมนตรี)^{๓๐๓} เด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติที่ได้รับการสำรวจในสถาบันการศึกษาของรัฐ (เด็กติด G) และเอกชน (เด็กติด P) และกลุ่มคนไร้รากเหง้า (ตามการสำรวจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ซึ่งมีได้เป็น ปัญหาที่อยู่เฉพาะใน ๔๐ จังหวัดที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวชายแดนเท่านั้น ดังนั้น รัฐบาลจึงมีมติคณะรัฐมนตรีรวมถึงประกาศ หรือคำสั่งต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิและสถานะของบุคคล

อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบและรับฟังความคิดเห็น กสม. ยังพบว่า การเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายการทะเบียนราษฎร และสัญชาติ และแนวทางการพิสูจน์สถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติ ยังคงมีความซับซ้อน และมีความเสี่ยงต่อการกระทำความผิด หรือการทุจริต ก่อปรกับสถานการณ์ข้อเท็จจริงที่บุคคลมีลักษณะการใช้ชีวิตทั้งการอพยพโยกย้าย โดยเหตุของภัยทั้งจากการกระทำของมนุษย์ หรือภัยธรรมชาติ ความจำเป็นในการทำมาหากิน หรือการตั้งครอบครัว ทำให้การปฏิบัติต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้บุคคลที่เข้าถึงสิทธิและสถานะบุคคลได้แตกต่างกัน อาทิ การขัดกันของเอกสารพิสูจน์ตนกับข้อเท็จจริง เนื่องจากการพัฒนาสถานะบุคคลของบิดา-มารดา และบุตรที่ต่างกัน การปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้ระยะเวลานาน ทำให้จำนวนบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติมีเพิ่มมากขึ้น (อาทิ กรณีบุตรที่เกิดในช่วงที่ไม่มีการสำรวจ หรือกำหนดสถานะ) นอกจากนี้ ยังมีข้อเท็จจริงของการรับหรือจัดทำเอกสารแสดงสถานะบุคคลที่มาจากการสำคัญผิด (อาทิ การถือบัตรประจำตัวแรงงาน หรือหนังสือเดินทางที่แสดงสัญชาติของประเทศเพื่อนบ้าน)



^{๓๐๓} ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๓๗ ง วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕) ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2555/E/177/50.PDF>

การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

กสม. ประเมินสถานการณ์ และมีข้อสังเกตต่อการดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

กรณีการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล ณ ปัจจุบัน มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ เน้นการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติ^{๓๐๔} เนื่องจากเห็นความสำคัญของวิกฤติการณ์การค้ำมนุษย์ โดยเชื่อมโยงกับการไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เป็นระยะ อาทิ การแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๕ ครั้ง โดยแต่ละครั้งมีเป้าหมายหรือเน้นกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะที่แตกต่างกัน อาทิ การแก้ไขปัญหาสถานะของบุคคลที่เสียสัญชาติจากการเสียดินแดน ซึ่งต้องมีการรับรองหรือหลักฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเสียสัญชาติตามหลักดังกล่าว (พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕^{๓๐๕}) อาทิ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย มะริด ทวาย ตะนาวศรี และเกาะกง ซึ่งเสียดินแดนในปี ๒๔๑๑ แต่ยังไม่พบว่า มีบางกลุ่มที่มีการร้องเรียน อาทิ กลุ่มบุคคลเชื้อสายไทยสัญชาติพม่าหรือคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งตามข้อเท็จจริงมิได้เป็นพื้นที่ซึ่งมีการเสียดินแดน^{๓๐๖} หรือกลุ่มไทลื้อ (ซึ่งไม่มีประวัติการขึ้นทะเบียนเป็นบุคคลเชื้อสายไทย) ในพื้นที่ชายแดนจังหวัดพะเยา ซึ่งเชื่อมโยงกับดินแดน (สิบสองจุไทย) โดยเป็นส่วนที่ประเทศไทยเสียไปในปี ๒๔๑๖ ในส่วนของเด็กนักเรียนที่มีเลขประจำตัวประชาชนขึ้นต้นด้วยตัวอักษร (G) รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว๗๑๖๗ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎรของเด็กนักเรียนที่มีเลขประจำตัวประชาชนขึ้นต้นด้วยตัวอักษร (G) ในระดับจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร โดยให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแนวทางที่สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครองกำหนด



๓๐๔ คณะรัฐมนตรี อนุมัติ “การแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียน นักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย” เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/E/09/10.PDF>

๓๐๕ ดูข้อมูลเพิ่มเติม <www.stateless4child.net>

๓๐๖ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ ให้กระทรวงมหาดไทยคืนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่นจากบ้านห้วยส้าน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำนวน ๓๕๑ คน ภายหลังบุคคลทั้งหมดยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับพวกรวม ๔ ราย ไม่รับรองสัญชาติให้แก่ชาวบ้านกลุ่มดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งที่ไม่รับรองสัญชาตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้กระทรวงมหาดไทยคืนสัญชาติไทยให้แก่คนไทยพลัดถิ่นทั้ง ๓๕๑ คน โดยเหตุผลเพราะมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่าชาวบ้านกลุ่มนี้ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในปี ๒๔๑๑ และปัจจุบันไม่ปรากฏว่าชาวบ้านกลุ่มนี้ถือสัญชาติของประเทศอื่น แต่ได้อพยพเข้ามาอยู่ในจังหวัดตาก ซึ่งเป็นอาณาเขตของประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ โดยทั้งหมดมีชื่อตัวชื่อสกุลเป็นภาษาไทย มีความเป็นอยู่วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับคนไทยภาคเหนือ รวมทั้งได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ตามนัยกฎกระทรวงการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ จึงฟังได้ว่าชาวบ้านกลุ่มนี้เป็นคนไทยพลัดถิ่นตามนิยามในมาตรา ๕ พระราชบัญญัติสัญชาติ ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงย่อมต้องได้รับการรับรองจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะส่งผลให้ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๙/๖ บรรพหนึ่งของพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งต่อมาวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐ คณะกรรมการรับรองคนไทยพลัดถิ่นมีมติ ไม่อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าว

นอกจากนั้น โดยที่มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความชัดเจนของการปฏิบัติงาน และโครงสร้างระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒^{๓๐๗} กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง^{๓๐๘} ทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐ จัดตั้งคณะกรรมการคัดกรองบุคคล และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยพยายามปรับปรุงการเสนอแนวทาง “การคัดกรองเข้าเมือง” เป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตรวจ/คัดกรองลักษณะของบุคคลก่อนการเข้าเมือง) และ “การดูแลบุคคลที่อยู่ภายในประเทศ” เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย (การดูแลบุคคลที่ปรากฏตัวในประเทศไทย และมีปัญหาสถานะบุคคล)^{๓๐๙}

ทั้งนี้ การตรวจสอบยังพบว่า ลักษณะการปฏิบัติงานในด้านการทะเบียนราษฎร ณ ปัจจุบัน ผู้ปฏิบัติงานยังยึดติดแบบฟอร์ม/แบบบันทึก ในกรณีที่มีการทำเอกสารสูญหาย และมีการขอคัดเอกสารดังกล่าวจากสำนักทะเบียนราษฎร ทั้ง ๆ ที่เอกสารอื่น ๆ ที่มีอยู่ก็มีข้อมูลที่สำคัญหรือจำเป็นแล้ว ไม่จำเป็นต้องขอแบบฟอร์ม/แบบบันทึก (ซึ่งไม่มีระเบียบรองรับ) จนทำให้เกิดความคุ้นชินในการปฏิบัติและเข้าใจกันไปเอง จนสร้างภาระโดยไม่จำเป็นในการพิสูจน์สถานะบุคคล ซึ่งในภายหลังกระทรวงมหาดไทยก็ออกคำสั่งให้รับรองเอกสารต่าง ๆ (อาทิ ใบ ท.ร. ๑๐๐)

ในกรณีการจำหน่ายรายการบุคคลออกจากทะเบียนราษฎร โดยเหตุที่มีการสงสัยเรื่องข้อมูลหรือการขาดหลักฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดรายการบุคคลในทะเบียนราษฎร หากมีการพิสูจน์ภายหลัง กฎหมายกำหนดให้บุคคลสามารถขอคืนรายการบุคคลได้^{๓๑๐} หรือหากมีการทุจริต หากมีการยกเลิกการจำหน่ายรายการบุคคลแล้วก็สามารถขอเพิ่มชื่อบุคคลใหม่ (ได้เลขประจำตัวบุคคลใหม่) ได้^{๓๑๑} ทั้งนี้ ยังพบว่า ในปี ๒๕๖๐ มีชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในหลายกรณีถูกจำหน่ายรายการบุคคล และการระงับการเคลื่อนไหวทางทะเบียนราษฎรแบบกลุ่มหรือรวมทั้งหมด ซึ่งส่งผลกระทบต่อ



๓๐๗ ประเทศไทย ประกาศใช้กฎหมายคนเข้าเมือง ปี ๒๕๓๐ ดังนั้น การเข้ามาของบุคคลต่างด้าวก่อนเวลานั้นให้สันนิษฐานเป็นบุคคลสัญชาติไทย

๓๐๘ อาทิ การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้” กำหนดให้เป็นการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ

๓๐๙ เอกชัย ปิ่นแก้ว, รายงานสรุปการสัมมนาแลกเปลี่ยน “ประสบการณ์การจัดการการย้ายถิ่น ผู้หลบหนีเข้าเมืองและผู้ลี้ภัย” และการประชุมเชิงปฏิบัติการ “กลไกการคัดกรอง การจัดการย้ายถิ่น ผู้หลบหนีเข้าเมือง และผู้ลี้ภัยตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐” ร่วมจัดโดย กสม. สถานเอกอัครราชทูตแคนาดาประจำประเทศไทย และโครงการไอเอ็มแอคเซสประจำประเทศไทย วันที่ ๒๐ - ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรมแรมบรานท์ สุขุมวิท ๑๘ กรุงเทพฯ

๓๑๐ มาตรา ๔๗ หากมีการจำหน่ายโดยเหตุที่ไม่แสดงตน แล้วสามารถแสดงหลักฐานใด ๆ ได้หลังจากที่มีการจำหน่ายแล้ว สามารถขอคืนรายการบุคคล (ได้เลขประจำตัวบุคคลเดิม) ได้

๓๑๑ มาตรา ๑๑๐ หากมีการจำหน่ายโดยเหตุของการทุจริต แล้วไม่สามารถแสดงหลักฐานใหม่ได้ เว้นแต่สามารถแสดงหลักฐานใหม่ได้ (การมีสูติบัตร การตรวจ DNA และอื่น ๆ)

สิทธิของบุคคลที่ได้รับการสำรวจและจัดทำรายการบุคคลไปแล้วจำนวนมาก ทั้งนี้ จากการคาดการณ์ของหน่วยงานรัฐ^{๓๑๒} พบว่า มีจำนวนบุคคลที่ตกหล่นจำนวนมากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน โดยแบ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ๑๙ กลุ่ม ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลานาน และตกสำรวจจากการดำเนินการตั้งแต่ในปี ๒๕๔๒ ปี ๒๕๕๐ จนถึงการปิดการสำรวจ (วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔) ทั้งนี้ ยังพบข้อโต้แย้งเรื่องจำนวนบุคคลที่ตกหล่น เนื่องจากการสำรวจบุคคลต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ ทำให้โอกาสที่บุคคลจะตกหล่นการสำรวจมีไม่มากนัก ในขณะที่ประเทศไทยรับรองชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนหรือภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ เท่านั้น ที่จะเข้าข่ายการเป็นชนกลุ่มน้อยที่ตกสำรวจ (ในกรณีเด็กนักเรียน และบุคคลไร้รากเหง้า ต้องเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนหรือภายในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘) แต่หลังจากที่มีการประกาศให้แสดงตนแล้ว บุคคลที่มีได้แสดงตนจึงถูกจำหน่ายรายการบุคคลออกจากทะเบียนราษฎร (กลุ่มซึ่งควรเป็นบุคคลประเภทที่ ๐ กลุ่ม ๘๙) มีจำนวนมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งในกรณีที่บุคคลมีข้อโต้แย้ง (อาทิ ไม่ทราบข้อมูลข่าวสารหรืออื่น ๆ) ก็มีการตรวจสอบหลักฐาน พยาน และพิจารณาคืนรายการบุคคลในกรณีตรวจสอบได้เป็นรายการกรณี กสม. เห็นว่าการกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ถูกเพิกถอนรายการบุคคลในขณะดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือการตรวจสอบใด ๆ ซึ่งใช้ระยะเวลานาน

กรณีการแปลงสัญชาติสำหรับบุคคลต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยพิจารณาลักษณะของจุดเกาะเกี่ยวสำคัญ อาทิ การสมรสของหญิงต่างด้าวกับชายสัญชาติไทย (การถือทะเบียนสมรสนานกว่า ๓ ปี หรือมีทะเบียนสมรส ๑ ปีขึ้นไปกรณีมีบุตร ทั้งนี้ ชายสัญชาติไทยต้องมีรายได้ต่อเดือนตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป) หากมิใช่บุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อย ๑๙ กลุ่ม (ตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้ยื่นคำขอแปลงสัญชาติต่อตำรวจสันติบาลในการดำเนินการ ในส่วนของบุคคลตามมาตรา ๓๘/๒ จะเข้าข่ายเป็นบุคคลต่างด้าว (ที่มีใช้ชนกลุ่มน้อย) แต่เป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย^{๓๑๓} นอกจากนั้น คุณสมบัติของการขอแปลงสัญชาติตามการสมรส บุคคลจะต้องมีสภาพการสมรสอยู่จนถึงวันที่ได้รับสัญชาติ แต่หากเป็นบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อย ๑๙ กลุ่ม (ตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้ยื่นคำขอที่สำนักงานทะเบียนในพื้นที่ โดยการขอแปลงสัญชาติ มีเอกสารมากกว่าการขอสัญชาติตามสามี เนื่องจากจะต้องมีใบถิ่นที่อยู่ (ใบต่างด้าว) การอยู่อาศัยในราชอาณาจักรอย่างต่อเนื่องมากกว่า ๕ ปี การมีใบอนุญาตทำงาน (work permit) และการเสียภาษีต่อเนื่อง ๓ ปีติดต่อกัน การมีรายได้ต่อเดือนตั้งแต่หรือมากกว่า ๘๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป (เว้นแต่กรณีที่เป็ชนกลุ่มน้อยทั่วไป กำหนดให้ต้องมีรายได้ต่อเดือน ๔๐,๐๐๐ บาท แต่หากเป็นคนต่างด้าวที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับสัญชาติไทย ให้ลดลงเหลือกึ่งหนึ่ง) และมีขั้นตอนหลังจากที่ยื่นเอกสารขอแปลง ที่จะต้องนำเสนอตามขั้นตอนต่าง ๆ ยังมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และมากกว่าการขอสัญชาติตามสามี ซึ่งส่งผลให้บุคคลที่มีปัญหาสถานะในกลุ่มที่ไม่สามารถมีคุณสมบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวต้องประสบปัญหาการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ

กรณีการไร้รัฐและไร้สัญชาติ การดำเนินการจะแยกออกจากกัน เนื่องจากมีกระบวนการแก้ไข และมีกฎหมายที่แตกต่างกัน การไร้รัฐมีลักษณะข้อเท็จจริงอีกนัยหนึ่ง คือ การไร้เอกสารพิสูจน์ตน (undocumented) ซึ่งทำให้บุคคลไม่มีสิทธิทางแพ่ง เนื่องจากขาดสถานะบุคคลทางกฎหมาย (ขาดเอกสารมหาชนที่รับรองความสัมพันธ์กับรัฐ) ในขณะที่กลุ่มคนที่มีการเคลื่อนไหว/อพยพไปตามลักษณะการดำเนินชีวิตก็จะเป็นบุคคลเร่ร่อน และกลายเป็นคนไร้เอกสารพิสูจน์ตน นอกจากนั้นยังมีบุคคลที่ปฏิเสธการจดทะเบียนสถานะบุคคล^{๓๑๔} และบุคคลที่มีสำนึกเป็นไทยแต่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน อีกทั้งยังมีบุคคลต่างด้าวที่ไร้รัฐ (กลุ่มที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว ตกสำรวจ หรือไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน) ในกรณีดังกล่าว

๓๑๒ เอกชัย ปิ่นแก้ว, รายงานสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการว่าด้วย “การจัดการปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติ” จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และ UNHCR ระหว่างวันที่ ๕-๖ กันยายน ๒๕๖๐ ณ เวียงอินทร์ ริเวอร์ไซด์ รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย

๓๑๓ มาตรา ๓๘/๒

๓๑๔ โดยเหตุผลต่าง ๆ อาทิ กรณีของบุคคลเร่ร่อนรู้สำนึกตนตอนอายุ ๖ ปี ซึ่งมีจุดอ้างอิงถึงชุมชนที่บึงกาฬ ซึ่งอยู่ติดชายแดนไทย-ลาว (การสัมภาษณ์บุคลากรผู้ปฏิบัติงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย วันที่ ๔-๕ สิงหาคม ๒๕๖๐)

ณ ปัจจุบัน รัฐบาลพยายามแก้ไข และปรับปรุงกฎหมาย โดยมีการดำเนินการสำคัญ คือ การแจ้งเกิด (birth registration)^{๓๑๕} และการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร^{๓๑๖} ในขณะที่ยังมีข้อจำกัดเรื่องหลักฐานต่าง ๆ

กรณีคนไร้รากเหง้า^{๓๑๗} ในทางปฏิบัติบุคคลดังกล่าวอาจจะปฏิเสธการรับ “บัตรหัวศูนย์” ในขณะที่การสำรวจข้อมูลประชากรกลุ่มดังกล่าวก็ไม่มี ความชัดเจนแต่อย่างใด โดยสืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ในส่วนของการแก้ไขปัญหาคนไร้รากเหง้า มีการคาดการณ์ตัวเลข แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนประมาณ ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน ชนกลุ่มน้อยจำนวน ๔๘๐,๐๐๐ คน และกลุ่มคนที่มีปัญหาสถานะประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ คน ดังนั้น การคาดการณ์ตัวเลขดังกล่าวยังคงมีการเปลี่ยนแปลง

ทั้งนี้ รัฐมีหลักเกณฑ์การพิจารณาความน่าเชื่อถือของพยานบุคคลในกรณีที่มีการรับรองการเกิด หรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับตัวบุคคลที่ประสงค์จะขอการรับรอง (๑) กรณีการเกิดหรือการรู้เห็นสถานที่เกิดต้องเป็นพยานบุคคล ซึ่งต้องมีอายุมากกว่าบุคคลที่จะขอการรับรองการเกิดอย่างน้อย ๗ ปี (อายุตามกำหนดที่เป็นวัยไร้เดียงสาตามกฎหมาย) (๒) กรณีการรับรองความประพฤติ หรือพฤติกรรมต้องแสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีสถานะที่น่าเชื่อถือ การแก้ไขปัญหาการไร้รัฐไร้สัญชาติซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับหลักการพิจารณาทั้งความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาความสมบูรณ์ของระบบการบริหารจัดการประชากรของรัฐ การแก้ไขกฎหมายทะเบียนราษฎร (พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ปี ๒๕๕๕) ซึ่งยังมีข้อติดขัด/ความคลุมเครือในการแก้ไขปัญหาการไร้รัฐ ไร้สัญชาติ อาทิ หลักฐานการแจ้งเกิดบุคคลสัญชาติไทยที่เกิดในต่างประเทศ การมีเลขประจำตัวบุคคล (เลข ๑๓ หลัก) ในสูติบัตร (ออกโดยตัวแทนของรัฐบาลไทยในต่างประเทศ) การมีเลขที่บ้านชั่วคราว ในขณะที่ลักษณะการอยู่อาศัยมีการเปลี่ยนแปลง (อาทิ การอยู่อาศัยบนแพ หรือรถยนต์) ในขณะที่รัฐบาลกำลังพัฒนาข้อเสนอแนะในการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คุ้มครองบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติ (ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙) โดยแก้ไข

๓๑๕ กฎหมายกำหนดว่า บุคคลใด ๆ ที่เกิดในประเทศไทย จะสามารถแจ้งเกิดกับสำนักทะเบียนในพื้นที่ดังกล่าวได้ (รวมถึงบุตรผู้หนีภัยจากการสู้รบ บุตรของผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย และอื่น ๆ) การได้รับใบเกิดเป็นการแสดงตัวตนของบุคคลดังกล่าวเท่านั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับสิทธิในการอยู่อาศัย หรือสิทธิในสัญชาติ โดยให้พิจารณาสถานะของบุตรเป็นไปตามสถานะของบิดามารดาในขณะที่บุตรเกิด

๓๑๖ หากบิดามารดามีสัญชาติไทย ก็เป็นไปตามกฎหมายโดยทั่วไป ทั้งนี้ หนังสือรับรองข้อเท็จจริงใด ๆ ที่ไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงได้ (อาทิ การรับรองการเกิด ตาม ๒๐/๑ หรือการแสดงความเป็นบิดามารดา หรือใบเกิด) จะไม่มีอายุการใช้งาน ในขณะที่หากเป็นการรับรองสถานะบุคคล (การสมรส และอื่น ๆ) จะมีอายุการใช้งาน

ทั้งนี้ คนต่างด้าวบางประเภทที่สามารถเพิ่มชื่อได้ จะพิจารณาจากสิทธิการอยู่อาศัยเป็นสำคัญ (เรียงจากสิทธิทางกายอยู่อาศัยยาวไปจนถึงสิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี) โดยแบ่งเป็น (๑) บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร บุคคลที่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ (ตม.๑๖ เล่มสีน้ำเงิน) (หากเป็นต่างด้าวทั่วไปยื่นที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หากเป็นชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ยื่นที่อำเภอ หรือเขต โดยต้องผ่านคณะกรรมการที่มีปลัด มท. เป็นประธาน และผู้บัญชาการ ตม. เป็นเลขานุการ และหากเห็นชอบต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรี โดยหลังจากนั้นที่ผ่านความเห็นชอบทั้งหมดแล้ว ยื่นเรื่องขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่กับ ตม. และเพิ่มชื่อ พร้อมทำใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว) ส่วนใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว (สีแดง) (ออกโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว โดยมีระยะเวลาต่ออายุ ๑ หรือ ๕ ปีแล้วแต่กรณี) ในกลุ่มนี้ถือเป็นข้อบังคับ มิให้ขอรับในกรณีที่ไม่มีการเพิ่มชื่อ และไม่ทำใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

(๒) บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยการขอการตรวจลงตรา (visa) โดยหากประสงค์จะขอเพิ่มชื่อ และทำใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวก็สามารถกระทำได้ แต่ไม่มีข้อบังคับ (เอกสารที่กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศต้องรับรอง คือ เอกสารการเกิด และตาย ตาม ๒๘ วรรคสองของพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร) ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่เดินทางออกราชอาณาจักรไทย ให้นายทะเบียนติดตามเจ้าบ้าน

(๓) บุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่มีการออกนโยบายพิเศษ อาทิ รัฐบาลสามารถดำเนินการใดๆ ได้ (ไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้ เนื่องจากเหตุผลต่างๆ) ก็จะพิจารณาผ่อนผันให้อยู่ได้เป็นกรณีพิเศษ (หรือจะพบคำว่า “อนุญาตให้อยู่ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ”) กรณีดังกล่าวถือว่า รัฐบาลให้สิทธิในการอยู่อาศัย โดยการขอมติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ และกระทรวงมหาดไทยออกประกาศ โดย ณ ปัจจุบันมี ๑๙ กลุ่ม (อาทิ ชุมชนบนพื้นที่สูง เวียดนามอพยพ จีนฮ่อ อดีตทหารจีนคณะชาติ ชาวลาว และอื่น ๆ เป็นต้น) โดยในกลุ่มนี้จะมีระยะเวลากำหนดในการผ่อนผันหรือส่งกลับ หรือรัฐบาลพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ (ความจำเป็นการด้านเศรษฐกิจ) อาทิ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้สิทธิในการอยู่อาศัยในประเทศไทย (เข้ามิชอบ แต่อยู่ได้ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ) โดยในกลุ่มนี้จะมีระยะเวลากำหนดในการผ่อนผันหรือส่งกลับ ทั้งนี้ การอนุญาตผ่อนผันให้อยู่ต่อเนื่องหากไม่เกิน ๕ ปี ไม่สามารถทำทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๓) ได้ (กฎกระทรวงมหาดไทย ปี ๒๕๕๑) (ทะเบียนบ้านชนกลุ่มน้อย มีทะเบียนบ้านแรงงานข้ามชาติ) ทั้งนี้ การทำ ท.ร.๑๘ (ท.ร.๑๘/๑) จะเป็นทะเบียนประวัติเพื่อป้องกันภาวะการไร้รัฐส่วนหนึ่ง

(๔) บุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่รัฐบาลไม่มีนโยบายการให้สิทธิในการอยู่อาศัย กำหนดให้ดำเนินการตาม มาตรา ๓๘ วรรคสอง (สำหรับต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการรักษาพยาบาลได้ เว้นแต่การซื้อหลักประกันทางสุขภาพ) คือ การทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (บัตรหัวศูนย์ หลัก ๖ และ ๗ เป็น ๐๐) โดยถือเป็นกลุ่มที่ยังไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหาลักษณะนี้เป็นความพยายามแก้ไขปัญหาการไร้รัฐ (บุคคลที่ไม่มีเอกสารของรัฐใด ๆ รับรอง และเดินทางเข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย อาทิ โรงงานที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน)

ทั้งนี้ บุคคลที่ถือบัตรหัวศูนย์ หลัก ๖ และ ๗ เป็น ๐๐ ยังมีบุคคลที่ได้รับการพิสูจน์ตามมาตรา ๑๙ การแจ้งเกิดของเด็กแรกเกิดเกินกำหนด เด็กไร้เดียงสา เด็กถูกทอดทิ้งภายใต้การดูแลของ พม. โดยมีรายละเอียดตามมาตรา ๑๙/๑ มาตรา ๑๙/๒ (คนไทยที่ร่ำรวยสัญชาติ ยังมีสิทธิในการรักษาพยาบาล ตามมติคณะรัฐมนตรี ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘ โดยรัฐสนับสนุนงบประมาณ ๒,๒๔๓ บาทต่อหัวต่อปี) และมาตรา ๑๙/๓ ซึ่งนายทะเบียนสามารถไม่รับแจ้งเกิด หรือไม่ออกสูติบัตรได้ในกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐานรับรองสถานะการเกิด และไม่มี ความชัดเจนเรื่องสัญชาติ

๓๑๗ บุคคลที่อยู่ในข่ายที่เชื่อได้ว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทย แต่ไม่สามารถนำเสนอพยานหลักฐานทางราชการได้

เพิ่มเติม ๑๙/๒ ซึ่งสันนิษฐานว่า “บุคคลดังกล่าวเกิดในประเทศไทย” (โดยไม่กำหนดอายุ แต่มีการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด)

อนึ่ง สถานะบุคคลเกิดจากกฎหมายทะเบียนราษฎรโดยการสำรวจ/ลงรายการบุคคลตามกฎหมาย ส่วนสิทธิในการอยู่อาศัยจะเกิดจากกฎหมายการเข้าเมือง ส่วนสิทธิในสัญชาติไทยเป็นไปตามกฎหมายสัญชาติ ซึ่งจะโยงไปที่สิทธิอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ สถานะทางทะเบียนราษฎรจะเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริงตามกฎหมาย และอื่น ๆ ส่วนการไร้รัฐจะแก้ไขได้จากกฎหมายทะเบียนราษฎร

กรณีชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชนพื้นเมืองที่มีวิถีชีวิตการทำกินตามบรรพบุรุษ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ กสม. พบปัญหาร่วมระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงและในพื้นที่ป่าทางภาคเหนือ ภาคตะวันตก กับกลุ่มชาวเลในพื้นที่ ๕ จังหวัดติดทะเลอันดามัน และชาวมัณนีในเทือกเขาบรรทัดภาคใต้ คือ ปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ทางจิตวิญญาณ การสืบทอดภูมิปัญญาวัฒนธรรม และภาษา ท่ามกลางการพัฒนาไปสู่ยุคไทยแลนด์ ๔.๐ รวมทั้งปัญหาสิทธิในการพัฒนาสถานะทางกฎหมายให้พ้นจากการเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ความไม่ชัดเจนในนิยามชนพื้นเมือง (indigenous peoples) ทำให้การปฏิบัติตามสนธิสัญญาหลักตลอดจนมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันหรือให้การรับรอง รวมถึงปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (UNDRIP) ซึ่งรัฐบาลไทยได้ลงนามรับรองแล้ว ยังไม่มีความก้าวหน้า ไม่มีกลไกการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนให้สามารถคุ้มครองสิทธิชนพื้นเมืองได้อย่างสมบูรณ์ ในปี ๒๕๖๐ กสม. พบสถานการณ์กลุ่มชนกะเหรี่ยงซึ่งเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่ถูกประกาศเป็นอุทยานเพิ่มเติม ๒๑ แห่งในภาคเหนือ และอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานยังคงมีปัญหาการกันพื้นที่ไร่มุมนเวียน ป่าชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้



ทั้งนี้ กสม. พบปัญหาอุปสรรคสำคัญ ใน ๗ กลุ่มหลัก คือ

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มที่มีปัญหาทางนโยบายคนไร้รากเหง้าในประเทศไทย พบว่า (๑) ยังไม่มีกฎหมายการกำหนดสถานะทางกฎหมายให้แก่คนไร้รากเหง้าทั้งในกลุ่มที่พิสูจน์การเกิดในประเทศไทยได้และกลุ่มที่ไม่อาจพิสูจน์รากเหง้าหรือข้อเท็จจริงใด ๆ ของตนเองได้เลย (๒) ยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในทางกฎหมายในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ และ (๓) บุคคลดังกล่าวยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งในส่วนของสิทธิที่กฎหมายรับรอง และสิทธิมนุษยชนตามธรรมชาติ อาทิ สิทธิในการได้รับการกำหนดสถานะทางกฎหมาย สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว การทำงานเพื่อเลี้ยงชีพอย่างถูกกฎหมาย รวมถึงการประกอบอาชีพ



กลุ่มที่สอง กลุ่มชาติพันธุ์และชนพื้นเมืองซึ่งไร้สัญชาติ ที่เข้ามาอยู่ และอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างผสมกลมกลืนแล้ว พบว่า (๑) ยังขาดนโยบายกำหนดหลักเกณฑ์การให้สถานะบุคคลตามกฎหมายโดยปรับเปลี่ยนจาก “คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว” ให้กลายเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย” ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และ (๒) บุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้าถึงสถานะทางกฎหมาย ทำให้สามารถเข้าถึงหรือมีสิทธิที่ได้รับการรับรองทางกฎหมาย อาทิ สิทธิในการเดินทาง การทำงาน การเข้ารับการรักษาพยาบาลโดยได้รับหลักประกันสุขภาพ การถือครองที่ดิน หรือที่ทำกิน การประกอบกิจการต่าง ๆ โดยมีข้อจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติ

กลุ่มที่สาม กลุ่มชาติพันธุ์และชนพื้นเมืองไร้สัญชาติ โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ (ผู้เฒ่าไร้สัญชาติ) ที่ต้องใช้หลักเกณฑ์การขอแปลงสัญชาติเป็นไทย พบว่า (๑) กฎหมาย นโยบาย และหลักเกณฑ์ในการขอแปลงสัญชาติกำหนดให้ใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงตามวิถีชีวิต ฐานะทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ และชนพื้นเมือง ซึ่งไร้สัญชาติ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทำให้บุคคลเหล่านั้น เข้าไม่ถึงความมีสัญชาติ (๒) การแก้ปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ และชนพื้นเมืองไร้สัญชาติโดยการกำหนดให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ไม่อาจเข้าถึงสัญชาติ และประเทศไทยไม่สามารถจัดปัญหาความไร้สัญชาติตามข้อกำหนดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข้อ ๑๕) กติกา ICCPR และอนุสัญญา CRC (๓) การแก้ไขปัญหากลุ่มไร้รัฐ ไร้สัญชาติในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยการแปลงสัญชาติไม่สามารถดำเนินการได้จริง หรือเสร็จสิ้นในช่วงอายุของบุคคลนั้น ๆ ได้ และ (๔) ความไร้สัญชาติทำให้เกิดลักษณะการเลือกปฏิบัติจากเจตคติที่เกิดขึ้น อาทิ การเข้ารับบริการของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ การพลัดเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ และการทุจริตในกระบวนการต่าง ๆ

กลุ่มที่สี่ กลุ่มเด็กนักเรียนไร้รัฐและไร้สัญชาติ (เด็กนักเรียนดัตช์ G รหัส P และในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน) ที่ต้องการจัดการกำหนดสถานะทางกฎหมาย พบว่า เด็กและเยาวชนไร้รัฐ ไร้สัญชาติไม่สามารถเข้าถึงสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ และต้องเผชิญความเสี่ยงต่อการถูกจับกุมดำเนินคดีในข้อหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การเข้าสู่กระบวนการต่าง ๆ อันมีขอบด้วยกฎหมาย และเสี่ยงต่อการกระทำความผิดต่อกฎหมาย (อาทิ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การทุจริต และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ) ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตโดยทั่วไป ส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตและพัฒนาการในด้านต่าง ๆ รวมถึงสิทธิและโอกาสในการถูกจ้างงาน และได้ทำงานตามความสามารถ สิทธิในการได้รับการประกันสุขภาพที่ดี สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายหรือเดินทาง สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และกองทุนต่าง ๆ ของรัฐ (อาทิ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนเงินทดแทน)

กลุ่มที่ห้า กลุ่มตกหล่นการสำรวจหรือได้รับการสำรวจ ยังไม่มีการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวบุคคลตามการสำรวจกลุ่มบุคคลประเภทที่ ๑ ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘) (กลุ่มซึ่งควรเป็นบุคคลประเภทรหัส ๐ กลุ่ม ๘๙) พบว่า ยังมีบุคคลที่ตกหล่นต่อสิทธิในสถานะอันพึงมีพึงได้ อาทิ สิทธิในการอาศัยอยู่ในประเทศโดยมีกฎหมายรองรับ สิทธิในการขออนุญาตทำงานตามกฎหมาย สิทธิในการได้รับหลักประกันสุขภาพ และสิทธิในการเดินทาง โดยบุคคลดังกล่าวเสี่ยงที่จะตกเป็นชนไร้รัฐ ไร้สัญชาติถาวร และมีโอกาสถูกจับกุม คุมขัง และดำเนินคดีในฐานความผิดคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในระหว่างที่รอการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิในสถานะ รวมถึงความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านอื่น ๆ ด้วย

กลุ่มที่หก กลุ่มชาติพันธุ์และชนพื้นเมืองที่ได้รับการแก้ไขปัญหาคำว่าไร้รัฐ โดยบันทึกตัวบุคคลในระบบทะเบียนราษฎร ตามมาตรา ๓๘ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (บุคคลประเภทรหัส ๐ กลุ่ม ๐๐) แต่ยังไม่มีการกำหนดสถานะ พบว่า เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ เพื่อแก้ไขปัญหาคำว่าไร้รัฐ แต่ยังไม่มีการกำหนดสถานะบุคคลในประเภทหนึ่งประเภทใด เนื่องจากยังต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งในการพิสูจน์สถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ยังเป็น “คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” ซึ่งเผชิญกับความเสี่ยงในการดำรงชีวิต การถูกจับกุมคุมขัง หรือการผลักดันออกนอกประเทศ รวมถึงการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ

นอกจากนั้น ในส่วนของนโยบายผลักดันและขับเคลื่อนกลไกการขจัดปัญหาคำว่าไร้รัฐในภาคปฏิบัติของหน่วยงานภายใต้กระทรวงมหาดไทย^{๓๑๘} พบว่า ขอบเขตและสถานการณ์ปัญหามีความรุนแรงและจำนวนมาก ในขณะที่ยังมีข้อจำกัดในการจัดการปัญหาของภาครัฐ และเอกชน ซึ่งทำให้เกิดสภาพปัญหาคอขวด (bottleneck) ในการขับเคลื่อนกลไกในการจัดการปัญหาสำหรับผู้ประสบปัญหาสถานะบุคคล ดังจะพบได้จากการปฏิเสธคำร้องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะ การรับคำร้องแต่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ การปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามกฎหมายปกครองในกระบวนการแก้ไขปัญหาลักษณะ รวมถึงการทุจริตในกระบวนการจัดการปัญหาสถานะ

กลุ่มที่เจ็ด ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือชนพื้นเมืองที่มีวิถีชีวิตการทำกินตามบรรพบุรุษ พบว่า ชุมชนโดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงและในพื้นที่ป่าทางภาคเหนือ ภาคตะวันตก ในเทือกเขาบรรทัดภาคใต้ และชุมชนในพื้นที่ ๕ จังหวัดติดทะเลอันดามัน เผชิญปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน พื้นที่ทางจิตวิญญาณ การสืบทอดภูมิปัญญา วัฒนธรรม และภาษา ท่ามกลางกระแสการพัฒนา รวมถึงการขยายตัวของธุรกิจต่าง ๆ การประกาศนโยบาย หรือคำสั่งต่าง ๆ ในการพัฒนา หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้มีการจำกัดสิทธิในการใช้ และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ การไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย และไม่ได้รับ/ไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ โดยเหตุของการเป็นชุมชน

๓๑๘ ข้อเท็จจริงแห่งสภาพปัญหาและแนวคิดในการจัดการจากผลการศึกษาวิจัยตามโครงการวิจัยการเข้าถึงสิทธิในสัญชาติในประเทศไทย : บทวิเคราะห์ปัญหาทางปฏิบัติและข้อเสนอแนะ (Nationality procedures in Thailand : Bottlenecks analysis and recommendation in addressing implementation challenges) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดย ดร.ตรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล และชุดิ งามอรุณเลิศ

ที่มีได้รับการยอมรับ หรือการมีข้อพิพาททางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในการถือครอง หรือใช้ประโยชน์ในที่อยู่อาศัย และที่ทำกิน^{๓๑๙}

ข้อเสนอแนะ

กสม. มีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นใน ๗ กลุ่มหลักข้างต้น คือ

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มที่มีปัญหาทางนโยบายคนไร้รากเหง้าในประเทศไทย เห็นสมควรให้ (๑) เร่งพิจารณา และออกกฎหมายที่จะนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นในประเทศไทย และ (๒) ขยายกรอบหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ในส่วนของกลุ่มคนไร้รากเหง้าที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลตามกฎหมายทะเบียนราษฎร หรือตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งไม่อาจพิสูจน์ว่าเกิดในประเทศไทยได้ ให้ได้รับสิทธิในสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย

กลุ่มที่สอง กลุ่มชาติพันธุ์ และชนพื้นเมืองซึ่งไร้สัญชาติ ที่เข้ามาอยู่และอาศัยอยู่ในประเทศไทย อย่างผสมกลมกลืนแล้ว เห็นสมควรให้ (๑) ขยายกรอบหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้ครอบคลุมกลุ่มชาติพันธุ์ และชนพื้นเมืองที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียน ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเกินกว่า ๑๐ ปี ให้สามารถขอสถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองได้ และ (๒) การมีมติคณะรัฐมนตรีให้สถานะตามกฎหมาย และยกเว้นค่าธรรมเนียมโดยหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงสถานะต้องเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ และชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย



กลุ่มที่สาม กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองไร้สัญชาติ โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ (ผู้เฒ่าไร้สัญชาติ) ที่ต้องใช้หลักเกณฑ์การขอแปลงสัญชาติเป็นไทย เห็นสมควรให้ (๑) ปรับปรุงและแก้ไข หลักเกณฑ์กรอบการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอันว่าด้วยการขอสัญชาติไทยโดยการสมรส (มาตรา ๙) และการขอแปลงสัญชาติเป็นไทย (มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๒/๑) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์และชนพื้นเมืองซึ่งไร้สัญชาติ โดยเฉพาะในประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงแห่งวิถีชีวิต ฐานะทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ อันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ความมีสัญชาติไทย อาทิ อายุของกลุ่มซึ่งจะเข้าหลักเกณฑ์ของผู้เฒ่าไร้สัญชาติ โดยปรับลดจาก ๖๕ ปี เป็น ๖๐ ปี ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ การแก้ไขปรับลดหลักเกณฑ์รายได้ การกำหนดหลักเกณฑ์พยานหลักฐานในการเสียภาษี (การจ่ายภาษีย้อนหลัง) การกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยหลักฐานอันเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การลดขั้นตอน หรือกลไกในการตรวจสอบประวัติต่าง ๆ ซึ่งไม่มีความจำเป็นในบางกรณี หรือการสร้างกลไกความร่วมมือในการตรวจสอบเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการ

^{๓๑๙} เอกชัย ปิ่นแก้ว, รายงานสรุป (๑) การประชุมสมัชชาระดับชาติว่าด้วยสถานะชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๓ และกิจกรรมรณรงค์เนื่องในวันชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ประจำปี ๒๕๖๐ ระหว่างวันที่ ๘-๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดโดยเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชพ.) สถานชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (สชพ.) ร่วมกับองค์กรและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสำนักงาน กสม. และ (๒) งานวันรวมญาติชาติพันธุ์ชาวเล ครั้งที่ ๘ ระหว่างวันที่ ๑๘-๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ณ ชุมชนทับตะวัน ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา จัดโดยเครือข่ายชาวเลในพื้นที่ ๕ จังหวัดอันดามัน ร่วมกับองค์กร เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง และสำนักงาน กสม.

กลุ่มที่สี่ กลุ่มเด็กนักเรียนไร้รัฐ และไร้สัญชาติ (เด็กนักเรียนถือบัตรที่สำรวจโดยสถานศึกษาในรหัส G รหัส P และในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน) ที่ต้องการจัดการกำหนดสถานะทางกฎหมาย **กลุ่มที่ห้า** กลุ่มตกหล่นการสำรวจ หรือได้รับการสำรวจ ยังไม่มีการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวบุคคลตามการสำรวจกลุ่มบุคคลประเภทที่ ๑ ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘) (กลุ่มซึ่งควรเป็นบุคคลประเภทที่ ๐ กลุ่ม ๘๙) และ **กลุ่มที่หก** กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับการแก้ไขปัญหาคำไรรัฐ โดยบันทึกตัวบุคคลในระบบทะเบียนราษฎร ตามมาตรา ๓๘ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (บุคคลประเภทที่ ๐ กลุ่ม ๐๐) แต่ยังไม่มีการกำหนดสถานะ รวมถึงการจำหน่ายสถานะบุคคลแบบเหมารวม เห็นสมควรให้ (๑) นำโมเดลในการแก้ไขปัญหา หรือการคัดกรอง โดยการจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ และภาควิชาการในบางพื้นที่ อาทิ การทำ ป.ค. ๑๔ ของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง และชุมพร ซึ่งให้บุคลากรสถาบันการศึกษา (คณะอาจารย์ และนักศึกษา) ที่สอบปากคำต้องลงนามรับรองเอกสารดังกล่าวด้วย (อาทิ มหาวิทยาลัยรังสิต และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ต้องลงนามรับรองใน ป.ค. ๑๔ ด้วย) (๒) กระจายอำนาจ โดยดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาระบบ และความพร้อมของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินงานด้านสิทธิและสถานะ การพัฒนาองค์ความรู้ คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ เครื่องมืออุปกรณ์ รวมถึงการปรับแก้กฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกัน เพื่อสะสางคำร้อง ในขณะที่ระบบการจัดการทางทะเบียนภายหลัง ปี ๒๕๕๕ นำระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์มาใช้ แต่ยังเป็นหน้าที่ของสำนักงานเขต หรืออำเภอเท่านั้น มิใช่สำนักทะเบียนท้องถิ่น (เทศบาล/ท้องถิ่น) ซึ่งทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและสถานะ มีข้อขัดแย้งทางกฎหมาย ทั้งในส่วนที่กำหนดให้



สภาท้องถิ่นต้องเห็นชอบ และมีมติทั้งการให้และยินยติรับในการปฏิบัติหน้าที่ทางทะเบียนดังกล่าว และการแบ่งเขตอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายทะเบียนราษฎร และ (๓) ในบางกรณีมีความจำเป็นต้องใช้การฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อให้เกิดการคุ้มครองผลกระทบ หรือความเสียหาย อันเกิดการออกคำสั่งทางปกครอง (ในลักษณะเดียวกับกรณีการจำหน่ายรายการบุคคลออกจาก พ.ร. ๑๔ อำเภอแม่เมาะ จำนวน ๑,๒๔๓ คน ในปี ๒๕๕๕) ก็ควรดำเนินการโดยการฟ้องร่วมกันเป็นกลุ่ม

(Class Action) และขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งที่ออกโดยมิชอบ และกระทบกับสิทธิของบุคคล

กลุ่มที่เจ็ด ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชนพื้นเมืองที่มีวิถีชีวิตการทำกินตามบรรพบุรุษ เห็นสมควรให้รัฐบาลพิจารณา (๑) ยกกระตบการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง อาทิ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ (การฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล) และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ (ฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง) โดยนำหลักการ และเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะมาตรา ๗๐ และ (๒) พัฒนาและรับรองกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชนพื้นเมือง อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองเขตพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษของชาติพันธุ์และชนพื้นเมือง และพระราชบัญญัติสถานะชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น





บทที่ ๖

การประเมินสถานการณ์
ด้านสิทธิมนุษยชนใน ๕ ประเด็นร่วม

บทที่ ๖ การประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนใน ๕ ประเด็นร่วม

ในปี ๒๕๖๐ กสม. เลือกประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นร่วม โดยพิจารณาจากการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน การขับเคลื่อนนโยบายที่เป็นวาระแห่งชาติ ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์ของ กสม. ในระหว่างปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๕ ซึ่งล้วนมีประเด็นร่วม (cross-cutting issues) ในหลักตัวชี้วัด (indicators) ตามหน้าที่ของรัฐ (obligations) ที่ต้องให้ความเคารพ (respect) การคุ้มครอง (protect) และดำเนินการให้เกิดขึ้นจริง (fulfill) ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกติกา ICCPR อนุสัญญา CAT และอนุสัญญา CPED และหลักเกณฑ์ (benchmarks) ตามสิ่งที่รัฐพึงเคารพ ให้การคุ้มครอง และดำเนินการให้เกิดขึ้นตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (progressive realization of rights) ตามกติกา ICESCR โดยเน้นความสำคัญ หรือความต้องการเฉพาะของบุคคลแต่ละกลุ่มเทียบเคียงในสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี และมีมิติเฉพาะที่เชื่อมโยงกับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยประมวลภาพรวม พร้อมประเมินสถานการณ์ ปัญหา อุปสรรค และมีข้อเสนอแนะด้านสิทธิมนุษยชนใน ๕ ประเด็นร่วม ดังนี้

๖.๑ สถานการณ์การค้ำมนุษย์

ภาพรวม

ตราสารระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีหลายฉบับรับรองสิทธิการมีชีวิตอยู่ ห้ามบุคคลมิให้ถูกกระทำความรุนแรงตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส ถูกจับกุมตามอำเภอใจ บังคับใช้แรงงาน และคุ้มครองบุคคลจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทางเพศ^{๓๒๐} เป็นต้น การค้ำมนุษย์จึงขัดกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยให้การรับรอง

๑. เหตุการณ์การค้ำมนุษย์

การค้ำมนุษย์มีหลายรูปแบบ ทั้งการค้าประเวณีหรือขายบริการทางเพศ การบังคับใช้แรงงาน การบังคับเป็นขอทาน และการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ ซึ่งในปี ๒๕๖๐ มีกรณีตัวอย่าง เช่น

๑.๑ หญิงไทยถูกหลอกลวงไปบังคับค้าประเวณี ณ สาธารณรัฐเกาหลี โดยบอกว่าจะพาไปทำงานนวดแผนไทย แต่เมื่อเดินทางไปถึงสาธารณรัฐเกาหลีกลับถูกบังคับให้ค้าประเวณีอย่างทารุณ รวมทั้งยึดหนังสือเดินทางและกักขังโดยมีบุคคลควบคุมอยู่ตลอดเวลา เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เจ้าหน้าที่ตำรวจสาธารณรัฐเกาหลีได้เข้าช่วยเหลือผู้เสียหายและจับกุมผู้ต้องหาชาวเกาหลี^{๓๒๑}

๑.๒. เด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปี ถูกนำมาขายบริการทางเพศในสถานบริการ วีทู อาบอบนวด ซึ่งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเริ่มติดตามจากเฟซบุ๊ก ชื่อ อัมมาราบี (Amara Bee) ก่อนจับกุมเจ้าของเพจ

^{๓๒๐} กติกา ICCPR อนุสัญญา CAT อนุสัญญา CEDAW อนุสัญญา CRC และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

^{๓๒๑} จาก DSI รวบแก๊งค้ำมนุษย์ลวงสาวไทยค้ากามแดนกิมจิ บังคับมีเซ็กซ์ประทุหลั่ง, โดย ไทยรัฐออนไลน์, ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.thairath.co.th/content/1042252

เป็นเด็กหญิงวัย ๑๕ ปี ดำเนินคดีก่อนหน้านี้ และขยายผลการจับกุมผู้ซึ่งพาเด็กไปขายบริการ โดยเด็กให้ปากคำว่าถูกบังคับขายบริการในจังหวัดนครราชสีมาและกรุงเทพมหานคร โดยเด็กคนหนึ่งเป็นลูกสาวของผู้ซึ่งพาเด็กไปขายบริการ เจ้าหน้าที่เข้าตรวจค้นสถานบริการและพบเด็กเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ซื้อบริการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นระดับกำนัน ปลัดอำเภอ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกแจ้งข้อหาหมิ่นประมาท และพรากรผู้เยาว์เด็กอายุเกิน ๑๕ ปีแต่ไม่เกิน ๑๘ ปี โดยทั้งหมดให้การปฏิเสธ^{๓๒๒}

๑.๓. ชาวเมียนมา ๑๔ คนถูกเจ้าหน้าที่จับกุมตัวขณะถูกล่อลวงจากพื้นที่บ้านเกาะสอง จังหวัดระนอง เพื่อเข้าไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย โดยยอมรับว่ามีนายหน้าชาวไทยชักชวนไปทำงานในประเทศมาเลเซีย แต่กลับถูกนำมาปล่อยที่ชายแดนอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจส่งมอบแรงงานชาวเมียนมาให้กับผู้ช่วยทูตแรงงานเมียนมาและเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเมียวดี เพื่อนำตัวเดินทางกลับประเทศเมียนมา^{๓๒๓}



๒. การประเมินระดับการค้ำมนุษย์โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา

กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเปิดเผยรายงานการค้ำมนุษย์ประจำปี ๒๕๖๐ ว่าประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับ Tier 2 Watch List (ประเทศในกลุ่มที่ต้องจับตามอง) โดยระบุว่า ประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการจัดการค้ำมนุษย์ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ยังมีได้มีความพยายามเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับช่วงที่มีการจัดทำรายงานครั้งที่แล้ว โดยไทยไม่ได้ดำเนินคดีและลงโทษเจ้าหน้าที่ซึ่งรู้เห็นในการก่ออาชญากรรมค้ำมนุษย์ และปล่อยให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงขัดขวางความพยายามในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้พยายามอย่างมีนัยสำคัญในการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ เห็นได้จากการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้ำมนุษย์เป็นเงินมูลค่า ๗๘๔ ล้านบาท มีการสืบสวน ดำเนินคดี และลงโทษเจ้าของธุรกิจที่ใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคประมง ขยายเวลาให้เหยื่อและพยานที่เป็นชาวต่างชาติได้ทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศไทยนานขึ้น และเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ด้านปราบปรามการค้ำมนุษย์^{๓๒๔}

๓๒๒ จาก ปคม.กำหนด ๖ โชนปราบค้ำกาม, โดย เนชั่นทีวี, ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.nationtv.tv/main/content/378553333/

๓๒๓ จาก ส่ง ๑๔ เหยื่อค้ำมนุษย์เมียนมากลับบ้าน หลังถูกคนไทยลวงไปมาเลเซีย , โดย ไทยรัฐ, ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.thairath.co.th/content/1042149

๓๒๔ จาก ไทยยังอยู่ที่ยูเรย์ ๒ รายงานค้ำมนุษย์สหรัฐฯ, โดย บีบีซี ประเทศไทย, ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.bbc.com/thai/thailand-40420468

๓. ความเห็นของคณะกรรมการประจําสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน

๓.๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (คณะกรรมการประจํากติกา ICCPR)^{๓๒๕}

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เห็นว่า ปัญหาการคํานุชยและการใช้แรงงานบังคับ ส่งผลให้เกิดปัญหาที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การประมณ การเกษตร และการทํางานบ้าน ทั้งยังกํวลกรณีผู้เสียหายจากการคํานุชย ถูกส่งตัวกลับประเทศโดยไม่ผ่านการคัดกรองอย่างเป็นผล และกํวลเกี่ยวกับการสอบปากคำผู้เสียหายล่งหน้า เพียงเพื่อสนับสนุนการส่งตัวกลับประเทศโดยทันที และเสนอว่าประเทศไทยควรเพิ่มความพยายามในการแก้ไขปัญหาการคํานุชย และการใช้แรงงานบังคับอย่างเป็นผล รวมทั้งเพิ่มมาตรการในเชิงป้องกัน เพิ่มความพยายามในการจําแนกสถานะผู้เสียหาย การสอบสวนอย่างเป็นระบบตามข้อกล่าวหาและข้อร้องเรียน การฟ้องร้องดำเนินคดีและลงโทษผู้มีส่วนรับผิดชอบ และจัดให้ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นผล ได้รับการช่วยเหลือและการเยียวยา รวมทั้งพัฒนาระบบการคัดกรองและกระบวนการสอบปากคำผู้เสียหายจากการคํานุชย

๓.๒ คณะกรรมการประจํากติกา ICESCR^{๓๒๖}

คณะกรรมการประจํากติกา ICESCR ยินดีต่อการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคํานุชย พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่กํวลเกี่ยวกับปัญหาการคํานุชยที่ยังเกิดขึ้นกับผู้หญิงและเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการใช้ประโยชน์ทางเพศ และการใช้แรงงานบังคับ รวมทั้งการที่เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถจําแนกเหยื่อการคํานุชยได้อย่างจำกัด

๓.๓ คณะกรรมการประจําอนุสัญญา CEDAW^{๓๒๗}

คณะกรรมการประจําอนุสัญญา CEDAW ยินดีต่อความก้าวหน้าทีประเทศไทยปฏิรูปกฎหมายและแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคํานุชย ในปี ๒๕๕๑ ปี ๒๕๕๘ และปี ๒๕๖๐ แต่กํวลเรื่องการบริการและการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบปัญหาความรุนแรงด้วยเหตุจากเพศภาวะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้ประสบปัญหาจากการคํานุชย ในการแสวงหาประโยชน์ทางเพศหรือด้านแรงงาน และผู้ประสบปัญหาความรุนแรงในครอบครัว และกํวลเกี่ยวกับการคัดแยกผู้เสียหายกรณีการคํานุชยอย่างไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ



๓๒๕ จาก ข้อสังเกตสรุปรวม (Concluding observations) ต่อรายงานตามวาระฉบับที่สองของประเทศไทย, โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจํากติกา ICCPR, ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.fidh.org/IMG/pdf/ccpr_c_tha_co_2_27020_th.pdf

๓๒๖ จาก ข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับรายงานตามวาระฉบับที่หนึ่งและฉบับที่สองของประเทศไทย (E/C.12/THA/CO/1-2), โดย คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม, ๒๕๕๘. สืบค้นจาก <https://voicefromthais.files.wordpress.com>

๓๒๗ จาก ข้อคิดเห็นโดยสรุปต่อการรายงานตามวาระของประเทศไทยที่รวมรายงานครั้งที่ ๖ และครั้งที่ ๗ (CEDAW/C/THA/CO/6-7), โดย คณะกรรมการการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี, ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.fidh.org/.../thailand_cedaw_concluding_observations_july_2017_th.pdf

๔. การออกกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อการคุ้มครองและป้องกันการค้ามนุษย์ มีดังนี้

๔.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดนิยาม คำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และการกำหนดฐานความผิดซึ่งได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบห้าปี ให้ทำงานหรือให้บริการอันอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือพัฒนาการของบุคคลนั้น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

๔.๒ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชกำหนด ฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ นายจ้างที่จ้างคนต่างด้าวทำงานโดยคนต่างด้าวนั้นไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือรับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานกับตนเข้าทำงาน มีโทษปรับตั้งแต่ ๔๐๐,๐๐๐ - ๘๐๐,๐๐๐ บาท หรือนายจ้างให้คนต่างด้าวทำงานไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต มีโทษปรับไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ต่อคนต่างด้าวหนึ่งคน

๔.๓ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำงานและการอนุญาตให้ทำงาน ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐

ประกาศฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อให้ นายจ้างและคนต่างด้าวดำเนินการได้ถูกต้องและเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชกำหนดดังกล่าว

๔.๔ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นพยานที่สืบพยานก่อนการฟ้องคดีหรือระหว่างการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๐ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ สำหรับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๓) ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๐

ประกาศทั้งสองฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ การผ่อนผันให้ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานได้ตามกฎหมายเป็นเวลาไม่เกินสองปี หลังจากพ้นสภาพการให้ความช่วยเหลือของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พิจารณาความเหมาะสม ในกรณีที่ผู้เสียหาย หรือไม่เกินสองปีหลังจากมีการสืบพยานก่อนฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือสืบพยานในระหว่างการดำเนินคดีในส่วนของตนแล้วเสร็จ โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาความเหมาะสมในกรณีที่ผู้เสียหาย และให้ผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวสามารถทำงานได้ด้วย และเสนอให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตและกำหนดเวลาให้คนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการทำงานต่อไป และให้ไปรายงานตัวต่อนายทะเบียนอำเภอ หรือนายทะเบียนท้องถิ่น เพื่อจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร พร้อมทั้งไปขอรับใบอนุญาตการทำงานกับนายจ้างต่อนายทะเบียน และเมื่อการอนุญาตครบสองปี หากคนต่างด้าวไม่มีพฤติการณ์ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของราชอาณาจักร หากประสงค์จะทำงานกับนายจ้างต่อไปอีกอาจขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกคราวละหนึ่งปี

๕. เรื่องร้องเรียนต่อ กสม.

ผู้ร้องเป็นตัวแทนและเป็นญาติของผู้เสียหาย ซึ่งเป็นหญิงต่างด้าวและหญิงที่ถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง กล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ได้จับกุมตัวหญิงต่างด้าวและหญิงที่ถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง จำนวน ๒๑ คน ที่ทำงานอยู่ในสถานบริการ อาบ อบ นวด นาทารี ต่อมาได้ส่งฟ้องหญิงดังกล่าวต่อศาลแขวงพระนครเหนือ ในฐานะความผิดเป็นคนที่ต่างด้าวไม่ทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานที่ได้รับอนุญาต และฐานความผิดเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณี เพื่อประโยชน์ในการค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่น หญิงทั้งหมดให้การรับสารภาพ ศาลพิพากษาลงโทษปรับและหญิงทั้งหมดได้ชำระค่าปรับแล้ว หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำตัวส่งไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อรอการส่งตัวกลับประเทศต้นทาง ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ขอให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกักตัวไว้เป็นพยานในคดีค้ามนุษย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงได้ดำเนินการกักตัวไว้ที่สถานกักตัวคนต่างด้าว ระหว่างที่ถูกกักตัวในฐานะพยานสภาพความเป็นอยู่ไม่ได้ดีขึ้นโดยเฉพาะอาหารบางอย่างไม่สามารถทานได้ต้องซื้อทานเอง จนกระทั่งย้ายมายังบ้านพักฉุกเฉินอันอยู่ในการกำกับของสมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ สภาพความเป็นอยู่จึงดีขึ้นตามลำดับ^{๓๒๘}

๖. คำพิพากษา

๖.๑ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๐ ศาลอาญาคือศาลพิจารณาคดีค้ามนุษย์กรณีสถานบริการ อาบ อบ นวด นาทารี โดยอัยการเป็นโจทก์ฟ้องยื่นฟ้องจำเลยหลายรายใน (๑) ความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และ (๒) ความผิดต่อพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และประมวลกฎหมายอาญา โดยจำเลยได้สมคบกันค้ามนุษย์ เป็นธุระจัดหา รับไว้ซึ่งเด็กหญิงอายุกว่า ๑๕ ปีแต่ไม่เกิน ๑๘ ปี ซึ่งเป็นชาวต่างด้าว จำนวน ๘ ราย เพื่อค้าประเวณีที่สถานบริการ อาบ อบ นวด นาทารี คดีนี้จำเลยให้การรับสารภาพว่ากระทำความผิดจริงตามฟ้องศาลพิพากษาลงโทษจำคุก และปรับ^{๓๒๙}

๖.๒ เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ อ่านคำพิพากษาคดีค้ามนุษย์โรฮีนจา รวม ๑๑ สำนวน โดยสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้องยื่นฟ้องจำเลย จำนวน ๑๐๓ คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นในขณะนั้น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร พยาบาลและพลเรือน โดยทั้ง ๑๑ สำนวน ถูกฟ้องในเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพนักงานในการยุติธรรม ความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อเสรีภาพ ความผิดต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ ความผิดต่อพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และความผิดต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยจำเลยได้ชักชวน หลอกลวง ชูบังคับชาวโรฮีนจาและชาวบังกลาเทศมายังประเทศไทยและส่งไปประเทศมาเลเซีย โดยหลอกลวงว่าจะสามารถส่งไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย การขนส่งมีทั้งขนส่งคนที่สมัครใจ และใช้กำลัง หรือใช้อาวุธปืน ช่มชู้บังคับคนที่ไม่สมัครใจให้ไป ซึ่งบางคนเป็นเด็กอายุไม่เกิน ๑๕ ปี คดีนี้อัยการทยอยฟ้องมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ และศาลพิพากษาลงโทษจำเลย ๖๒ ราย ยกฟ้อง ๔๐ ราย จำคุกสูงสุด ๗๘ ปี จ่ายเงินชดเชยเหยื่อกว่าสี่ล้านห้าแสนบาท คำพิพากษาดังกล่าวเป็นคำพิพากษาของศาลชั้นต้น^{๓๓๐}

^{๓๒๘} รายงานผลการตรวจสอบ เรื่อง สิทธิสตรีอันเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมือง กรณีกล่าวอ้างว่า หญิงต่างด้าวที่ทำงานในสถานบริการถูกกักตัวที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทำให้ได้รับความเดือดร้อน, โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๖๐, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ที่ ๗๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เรื่อง สิทธิสตรีอันเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมือง กรณีกล่าวอ้างว่า หญิงต่างด้าวที่ทำงานในสถานบริการถูกกักตัวที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทำให้ได้รับความเดือดร้อน.

^{๓๒๙} จาก เสียมอล อ่วม! คู่ ๑๑ ปี คดี “นาคารี” ค้ากามเด็ก – ต่างด้าว, โดย กรุงเทพธุรกิจ, ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.bangkokbiznews.com/news/detail/750878

^{๓๓๐} จาก ศาลลงดาบ ๖๒ คนคดีค้ามนุษย์ชาวโรฮีนจา คู่สูงสุด ๗๘ ปี จ่ายชดเชยเรว ๔ ล้าน ๕ แสนบาท, โดยประชาไท, ๒๕๖๐. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2017/07/72493>

๗. แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑)

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ใช้อยู่ในปี ๒๕๖๐ ยังเป็นแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ ซึ่งในแผนดังกล่าวมีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการของกลุ่มสตรี คือ ส่งเสริมบทบาทของชุมชนในระดับพื้นที่ซึ่งเข้าถึงข้อมูล ให้แจ้งเบาะแสแก่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีในการจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานแก่สตรีที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ประสบปัญหาความยากจนอย่างรุนแรง เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจและความยากจน เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาการค้ามนุษย์ และแผนสิทธิมนุษยชนของกลุ่มเหยื่อ/ผู้เสียหาย มีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ คือ ให้รัฐกำหนดให้มีมาตรการบางประการในการคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ควรมีมาตรการแก้ไขปัญหากลุ่มเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และประกันว่าจะไม่มีการใช้มาตรการใด ๆ ที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนกับบุคคลในกลุ่มเหล่านี้



๘. การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ภายใต้กระบวนการ UPR รอบที่ ๒

ข้อเสนอแนะด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้รับและได้คำนึงโดยสมัครใจ มีจำนวน ๒๔๙ ข้อ โดยประเทศไทยให้คำรับรองข้อเสนอแนะ จำนวน ๑๘๗ ข้อ เช่น ดำเนินการเพื่อให้คำนิยามของ “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ในมาตรา ๔ และ มาตรา ๖ ของ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ สอดคล้องกับข้อ ๓ ของพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก รวมทั้งให้สัตยาบันต่อพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เป็นต้น และไม่ได้ตอบรับ จำนวน ๖๒ ข้อ ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะที่ไม่ได้ตอบรับไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

๙. การดำเนินการของประเทศไทย

ประเทศไทยได้ประกาศเจตนารมณ์และนโยบายเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยให้เป็นวาระแห่งชาติตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ และได้ประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติอีกครั้งในปี ๒๕๕๘ และได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปี ๒๕๖๐ มีการดำเนินการหลายประการ เช่น การประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) การประชุมคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) การประชุมทวิภาคีระหว่างรัฐบาลไทย-สาธารณรัฐประชาชนจีนเกี่ยวกับความร่วมมือทวิภาคีในการจัดทำบันทึกความเข้าใจเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ การประชุมทวิภาคีไทย-เมียนมา ครั้งที่ ๑๙ ด้านการบริหารจัดการรายกรณี การส่งกลับและคืนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โครงการอบรมให้ความรู้เรื่องกฎหมาย แนวทางปฏิบัติและแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โครงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่

ในการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รุ่นที่ ๑^{๓๓๑} รวมทั้งมีการออกมาตรการในการช่วยเหลือผู้เสียหายในการส่งเสริมการทำงาน โดยคำนึงถึงสิทธิของผู้เสียหาย เป็นต้น ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) สั่งการให้หน่วยงานที่ขึ้นตรงกับกระทรวงกลาโหมทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องและจริงจังในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ให้มีผลเป็นรูปธรรมภายในเดือนธันวาคม ๒๕๖๐ โดยเน้นสร้างความเข้าใจ ทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมให้มากขึ้น และกดดันเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัดไม่ให้เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกฎหมาย^{๓๓๒}

การประเมินสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค

การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นมีทั้งกรณีที่ดินไทยเป็นผู้เสียหายและกรณีที่ดินต่างด้าวเป็นผู้เสียหาย และบางกรณีมีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากเข้าไปมีส่วนร่วมกับขบวนการค้ามนุษย์ด้วย ดังข้อมูลในคดีค้ามนุษย์โรฮิงจาข้างต้น ซึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์การค้ามนุษย์และมีการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ในบางกรณีพบว่าสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม เช่น กรณีสถานบริการ อาบ อบ นวด นวดาตรี ที่มีคำร้องเรียนต่อ กสม. โดยหญิงต่างด้าวซึ่งศาลพิพากษาลงโทษปรับและหญิงทั้งหมดได้ชำระค่าปรับแล้ว แต่ยังคงถูกกักตัวไว้ ณ สถานกักตัวคนต่างด้าว อันอยู่ในการควบคุมดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในฐานะพยานคดีค้ามนุษย์ ซึ่งไม่ต้องตามเหตุที่สามารถกักตัวได้ตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒^{๓๓๓} จึงเป็นการลดทอนเสรีภาพของบุคคลขัดกับข้อ ๙ ของกติกา ICCPR^{๓๓๔} และการกักตัวไว้



^{๓๓๑} ข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

^{๓๓๒} จาก “บิ๊กป้อม” สั่งเข้มปราบปรามการค้ามนุษย์กวัดจับกุมเข้มวินัยกำลังพล, โดย ไทยรัฐออนไลน์, ๒๕๖๐. สืบค้นจาก www.thairath.co.th/content/1052292

^{๓๓๓} มาตรา ๑๙ ในการตรวจและพิจารณาว่าคนต่างด้าวผู้ใดต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรหรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ที่เห็นสมควร โดยให้คำรับรองว่าจะมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรับทราบคำสั่งตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดก็ได้ หรือถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรจะเรียกประกันหรือเรียกทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดตามที่เห็นเหมาะสมเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้... มาตรา ๕๔ คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้...

...ในกรณีที่มิคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย...

^{๓๓๔} กติกา ICCPR

ข้อ ๙

๑. บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจมิได้ บุคคลจะถูกลดทอนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและโดยเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ...

ณ สถานกักตัวคนต่างด้าว อันอยู่ในการควบคุมดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในฐานะพยานคดีค้ามนุษย์ ถือเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลที่จะต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในฐานะพยานตามสิทธิในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากสถานกักตัวคนต่างด้าวมีข้อจำกัดหลายด้านที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในเสรีภาพและสภาพความเป็นอยู่โดยเฉพาะเรื่องความสะดวกในการให้ญาติเข้าเยี่ยม สิทธิในการมีงานทำระหว่างรอการพิจารณาคดีในศาลในฐานะพยาน รวมทั้งสิทธิในการได้รับอาหารหรือการพักอาศัยในสถานที่ที่ถูกสุขลักษณะ จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับ ข้อ ๑๐ ของกติกา ICCPR^{๓๓๕} แม้ว่าสิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองไว้แล้วโดยกฎหมายก็ตาม

การดำเนินการของรัฐเพื่อคุ้มครองและป้องกันการค้ามนุษย์ แม้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและถูกจัดเป็นวาระแห่งชาติแต่จากรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๖๐ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเปิดเผยปรากฏว่าประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับ Tier 2 Watch List (ประเทศในกลุ่มที่ต้องจับตามอง) ติดต่อกันเป็นปีที่สอง โดยระบุว่าประเทศไทยยังคงไม่ถึงมาตรฐานขั้นต่ำในด้านการจัดการการค้ามนุษย์ โดยแม้จะมีการเพิ่มการสอบสวนการบังคับใช้แรงงานแต่การสอบสวนในด้านการค้ามนุษย์ยังต่ำเมื่อเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้น และไทยไม่ได้ดำเนินคดีและลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นในการก่ออาชญากรรมค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม หลังจากการออกรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๖๐ ของสหรัฐอเมริกา ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ได้มีคำพิพากษาคดีค้ามนุษย์โรฮีนจา เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ลงโทษจำคุกจำเลยซึ่งมีส่วนหนึ่งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การมีคำพิพากษาดังกล่าวอาจเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองและป้องกันการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง



ในปี ๒๕๖๐ มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองและป้องกันการค้ามนุษย์ที่สำคัญสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ เพิ่มการให้ความคุ้มครองเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี และกำหนดค่านายมให้ชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้น โดยกำหนดให้การแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ รวมถึงการทำให้มีฐานะคล้ายทาส การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ รวมถึงการยึดเอกสารสำคัญประจำตัวและการนำภาระหนี้สินมาเป็นสิ่งผูกมัด

๓๓๕ ข้อ ๑๐

๑. บุคคลทั้งปวงที่ถูกตรึงเสรีภาพต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรม และความเคารพในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดแห่งความเป็นมนุษย์ ...

โดยมิชอบ และวิธีการ รวมถึงใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นโดยมิชอบกฎหมาย อันเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยตอบรับภายใต้กระบวนการ UPR รอบที่ ๒ และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้นายจ้างที่จ้างคนต่างด้าวทำงานโดยคนต่างด้าวนั้นไม่มีใบอนุญาตทำงาน หรือรับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานกับตนเข้าทำงาน มีโทษปรับสูง ประกอบกับกระทรวงแรงงานได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำงาน และการอนุญาตให้ทำงานตามพระราชกำหนดดังกล่าว ซึ่งมีผลให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องและอาจได้รับการปฏิบัติที่ไม่ชอบตามหลักสิทธิมนุษยชนกลายเป็นคนต่างด้าวที่สามารถทำงานได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น การออกกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวน่าจะช่วยคุ้มครองและป้องกันการเกิดสถานการณ์การค้ำมนุษย์ให้ดีขึ้น และมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เป็นการช่วยเหลือหรือส่งเสริมการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งเป็นพยานหรือเป็นผู้เสียหายในคดีค้ำมนุษย์อีกด้วย



นอกจากนี้ รัฐโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินการตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ ที่กำหนดให้รัฐมีมาตรการบางประการในการคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อของการค้ำมนุษย์ โดยออกมาตรการส่งเสริมการมีงานทำสำหรับผู้เสียหาย ให้แก่ผู้เสียหายทั้งคนไทยและคนต่างด้าวที่ผ่านการฝึกอาชีพ และประสงค์ทำงานและอยู่ระหว่างรอจัดหางาน/ไม่ได้ออกไปเพราะเป็นพยานคดีค้ำมนุษย์หรือไม่ปลอดภัย โดยเบิกจ่ายจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการขออนุญาตให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ซึ่งเป็นคนต่างด้าว ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษสำหรับผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ (ฉบับที่ ๓) ฯ โดยผู้เสียหายคนใดประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปเพื่อทำงานกับนายจ้าง รัฐจะพิจารณาความพร้อมและความเหมาะสม โดยระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรไม่เกิน ๒ ปี ภายหลังที่คดีสิ้นสุด^{๓๓๖}

การที่รัฐมีความพยายามในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ รวมทั้งมีความร่วมมือกับหลายฝ่ายทั้งในและนอกประเทศอย่างต่อเนื่องอาจจะทำให้สถานการณ์การค้ำมนุษย์ของประเทศไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้นตามลำดับและรายงานการค้ำมนุษย์ของสหรัฐอเมริกาจะจัดระดับสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของประเทศไทยในอนาคตดีขึ้น

^{๓๓๖} ข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ข้อเสนอแนะ

๑. หน่วยงานของรัฐควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ อย่างจริงจัง และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพควรติดตามการดำเนินการดังกล่าวเป็นระยะ

๒. หน่วยงานของรัฐควรอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับและทุกหน่วยงานอย่างต่อเนื่องให้ตระหนักและเคารพถึงหลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากกระบวนการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในบางกรณีมีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย และเข้าใจในบทบาทของตนเอง อันจะส่งผลเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่มากยิ่งขึ้น



๓. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรออกระเบียบ/กำหนดมาตรการในการดูแลคนต่างด้าวที่จะมาเป็นพยานในคดี คำนุश्यให้มีความเป็นอยู่ที่เหมาะสมในฐานะพยาน โดยเฉพาะกรณีที่พยานเป็นผู้หญิงควรมีมาตรการพิเศษเพื่อรองรับ บุคคลต่างด้าวดังกล่าว เช่น การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจหญิงทั้งจากสถานีตำรวจนครบาลและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การจัดให้มีนักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ ในการให้คำแนะนำแก่ผู้เป็นพยานในคดีคำนุश्य และการจัดให้มีการอบรม เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งชายและหญิงในประเด็นเรื่องความอ่อนไหวทางเพศสภาพด้วย เป็นต้น

๔. ในระหว่างรอการให้การเป็นพยาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรนำหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาต ให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นพยานที่สืบพยานก่อนการฟ้องคดีหรือระหว่างการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้าย พ.ศ. ๒๕๕๑ อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ มาใช้ในทางปฏิบัติ และมีการแจ้ง หลักเกณฑ์ดังกล่าวให้คนต่างด้าวซึ่งอยู่ในฐานะพยานทราบ เพื่อให้คนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานมีอาชีพในระหว่างที่ เป็นพยาน



๖.๒ สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ภาพรวม

สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสงขลา ใน ๔ อำเภอ ได้แก่ อำเภอยะนะ อำเภอยะบัยยอ อำเภอเทพา และอำเภอนาทวี โดยตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ รวมระยะเวลากว่า ๑๔ ปี มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้น ๑๖,๗๗๐ ครั้ง มีผู้เสียชีวิต ๗,๑๐๐ ราย และผู้ได้รับบาดเจ็บ ๑๒,๙๒๑ ราย^{๓๓๓๗} เหตุการณ์ความไม่สงบส่งผลกระทบต่อ สิทธิ เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตลอดจนความปลอดภัยในการดำเนินชีวิตของคนในพื้นที่ ส่งผลให้มีสตรีหม้ายจำนวน ๒,๖๕๓ คน และเด็กกำพร้าจำนวน ๙,๘๐๖ คน^{๓๓๓๘}

๑. สถิติเหตุการณ์ความไม่สงบ ปี ๒๕๖๐

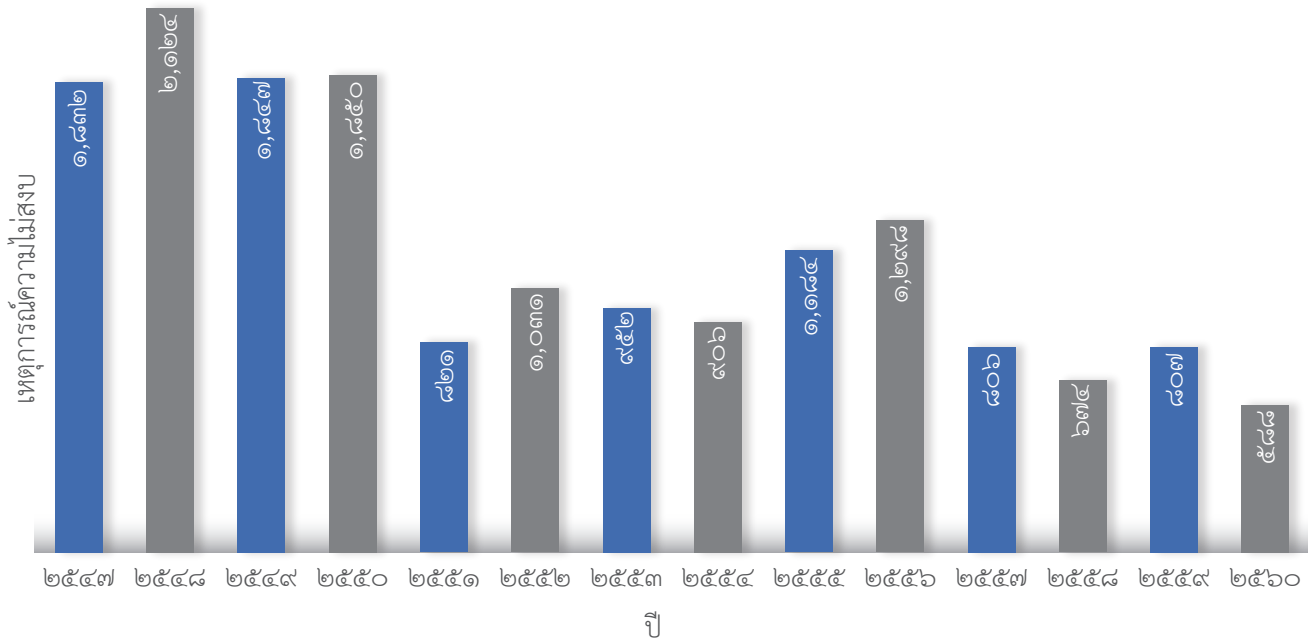
สถิติเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีจำนวนลดลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๙ โดย เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบจำนวน ๕๘๘ ครั้ง มีผู้เสียชีวิต ๒๕๐ ราย ผู้ได้รับบาดเจ็บ ๓๗๔ ราย ในขณะที่ปี ๒๕๕๙

^{๓๓๓๗} โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ www.deepsouthwatch.org/node/7942 และ www.deepsouthwatch.org/node/10008

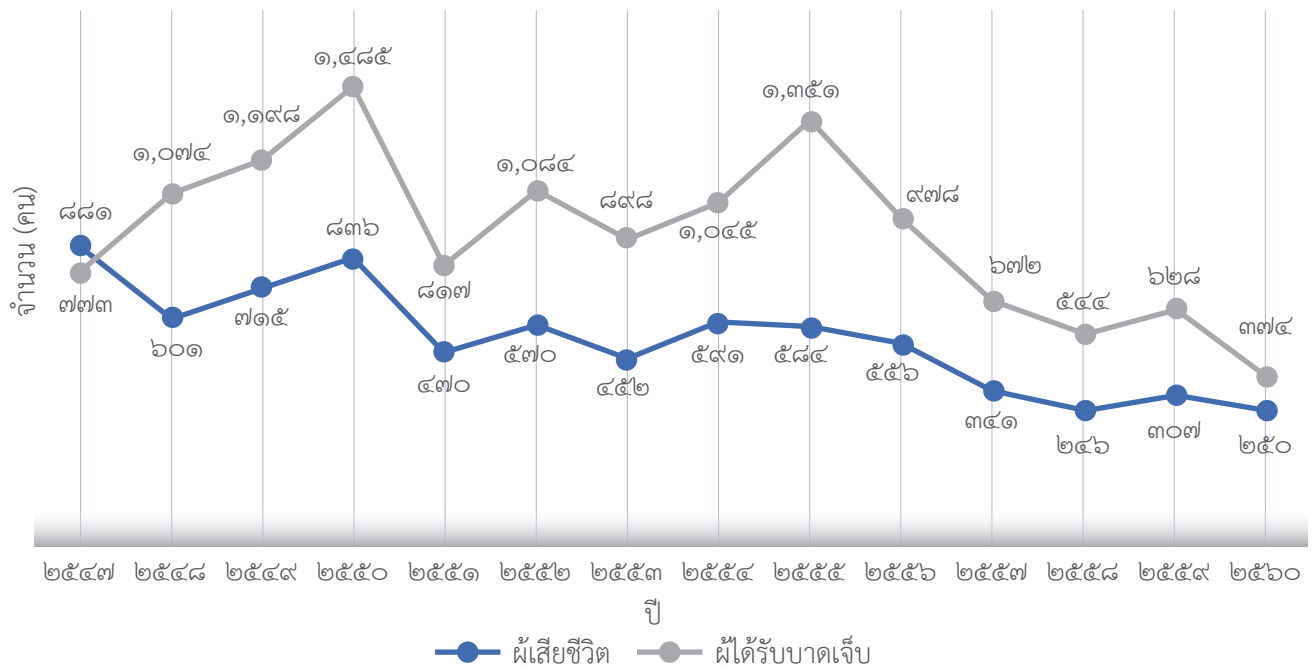
^{๓๓๓๘} โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้, “ชวนชด.เปิดข้อมูลเด็กกำพร้าจากไฟใต้กว่า ๙ พัน พบเงินเยียวยาลดลงถึงครึ่ง” ต้องดูแลด้านจิตใจ”, <http://deepsouthwatch.org/node/8414>

มีเหตุการณ์เกิดขึ้น ๘๐๗ ครั้ง มีผู้เสียชีวิต ๓๐๗ ราย และผู้ได้รับบาดเจ็บ ๖๒๘ ราย และจากสถิติย้อนหลัง ๑๔ ปี นับตั้งแต่เริ่มเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ ปี ๒๕๖๐ เป็นปีที่มีจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบน้อยที่สุด

แผนภาพที่ ๑ สถิติเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๐)



แผนภาพที่ ๒ สถิติผู้เสียชีวิต และผู้ได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๐)



ที่มา : ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

๒. การดำเนินการที่สำคัญของรัฐ

๒.๑ การช่วยเหลือเยียวยา

จากกรณีที่มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบ รัฐบาลได้มอบเงินช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ ปรากฏในตาราง ๓

ตาราง ๓ การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

ลักษณะผลกระทบ ผู้ได้รับผลกระทบ	ประชาชน (ราย)	เจ้าหน้าที่รัฐ (ราย)	รวม (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)
ด้านร่างกาย - กรณีเสียชีวิต - กรณีบาดเจ็บ - กรณีทุพพลภาพ	๒๒๙ (๔๖) (๑๗๒) (๑๑)	๒๑๑ (๕๒) (๑๕๒) (๗)	๔๔๐ (๙๘) (๓๒๔) (๑๘)	๕๘,๔๒๕,๐๐๐
ด้านทรัพย์สิน	๓๔๗			๑๐๕,๒๗๐,๓๑๑
การช่วยเหลือกรณีพิเศษนอกเหนือหลักเกณฑ์ เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับกระทบจากเหตุการณ์ความ ไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ^{๓๓๙} ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐	๘๓			๒๓,๘๓๔,๐๐๐
การช่วยเหลือด้านคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับ ผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ^{๓๔๐} ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐	๕,๒๑๘			๒๔๗,๙๗๓,๙๑๓
เงินทดแทนประกันชีวิตกับทายาทของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้	๑,๒๒๐			๖๑๐,๐๐๐,๐๐๐

ที่มา : ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ^{๓๔๑}

นอกจากนี้ รัฐบาลได้ดำเนินโครงการเยียวยาด้านจิตใจ อาทิ โครงการ “เยียวยาจิตใจ จากใจ ศอ.บต. ให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้” และการจัด “ค่ายครอบครัวอบอุ่น” ให้กับเด็กที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบและเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

๒.๒ การแก้ไขปัญหาความรุนแรงในพื้นที่

รัฐบาลได้ดำเนินการพูดคุยสันติสุขกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการก่อเหตุความรุนแรงเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๙ ได้ทำความเข้าใจข้อตกลงร่วม (TOR) ด้านธุรการและการสนับสนุน^{๓๔๒} และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ รัฐบาลโดยคณะพูดคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการประชุมร่วมกับกลุ่มมาราปาตานี (MARA Patani)^{๓๔๓} ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ที่ประชุมให้ความเห็นชอบในหลักการเรื่องการจัดตั้งพื้นที่ปลอดภัย และได้ข้อสรุปพื้นที่ที่สามารถจัดตั้งเป็นพื้นที่ปลอดภัยรวม ๕ พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่จังหวัดนราธิวาส จำนวน ๒ อำเภอ จังหวัดยะลา จำนวน ๒ อำเภอ และจังหวัดปัตตานี จำนวน ๑ อำเภอ แต่ยังไม่มีการระบุว่าเป็นพื้นที่ของอำเภอใด ทั้งนี้ นอกจากกระบวนการในระดับประเทศแล้ว

^{๓๓๙} เป็นการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเจ้าหน้าที่รัฐและครอบครัว เป็นการดูแลด้านขวัญกำลังใจเจ้าหน้าที่รัฐที่มาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยความทุ่มเท เสียสละ และมีความตั้งใจที่จะช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น การช่วยเหลือกรณีนี้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ โดยมีมติเห็นชอบให้ ศอ.บต. พิจารณาให้ความช่วยเหลือเยียวยา นอกเหนือหลักเกณฑ์ กรณีเจ้าหน้าที่รัฐเสียชีวิต บาดเจ็บ และพิการจากการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย การพัฒนาและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งการช่วยเหลือในกรณีนี้มีได้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๘ จะช่วยเหลือตามเงื่อนไขของที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑ มีมติเห็นชอบ

^{๓๔๐} เช่น การติดตามเยี่ยม ช่อมแซมที่อยู่อาศัย ส่งเสริมทุนประกอบอาชีพ ตามความสามารถ เป็นต้น

^{๓๔๑} ข้อมูลการเยียวยาตั้งแต่ ๑ มกราคม – ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐

^{๓๔๒} กรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี ๒๕๕๙”

^{๓๔๓} กลุ่มใหม่ที่เป็นการรวมตัวกันของหลายกลุ่มชนวนการที่ต่อสู้เพื่อเอกราชปาตานี นำโดยอาบูฮาฟิซอัลฮากิม อาวัง ยะบะ ซึ่งเกิดขึ้นและมีบทบาทหลังจากการเจรจาในรัฐบาลที่มีนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

ในการทำงานระดับพื้นที่ รัฐบาลได้จัดโครงการส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข ภายใต้กิจกรรมจัดฝึกอบรมวิทยากรกระบวนการเสริมสร้างสันติสุขระดับอำเภอ (ครู ก.) เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐต่อประชาชนในพื้นที่ ลดความหวาดระแวงระหว่างกัน และเปิดพื้นที่ในการพูดคุยภายใต้บรรยากาศที่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี^{๓๔๔}

๒.๓ สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน

๒.๓.๑ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ในปี ๒๕๖๐ กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนประเด็นสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๔๒ เรื่อง จำแนกเป็นประเด็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ๓๗ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๘๘.๑ ของเรื่องร้องเรียนในประเด็นสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมด^{๓๔๕} ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าถูกกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุดคือ การกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดด้วยวิธีการต่าง ๆ ในระหว่างการควบคุมตัว^{๓๔๖} เช่น ตีเข้า ชกต่อยที่ท่อน้ำอวก หน้าผาก บังคับให้ยืนตากแดด บังคับให้นั่งเก้าอี้มัดมือไขว้หลัง โดยแช่เท้าในน้ำแข็ง เป็นต้น และข้อร้องเรียนในการขอเข้าเยี่ยมญาติที่ตกเป็นผู้ต้องสงสัยในคดีความมั่นคง รวมถึงปรากฏเรื่องร้องเรียนกรณีผู้ร้องเรียนว่าน้องชายซึ่งเคยเป็นผู้ถูกควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และเคยเป็นผู้ให้ข้อมูลของผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่แก่เจ้าหน้าที่ถูกชายฉกรรจ์ ๓ คน จับกุมตัวแล้วนำขึ้นรถหลบหนีไป โดยเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๙ โดยที่ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ยังไม่พบผู้เสียหาย และยังไม่ทราบผู้กระทำความผิด^{๓๔๗}

๒.๓.๒ สิทธิเด็ก

ในปี ๒๕๖๐ มีจำนวนเด็ก (อายุ ๐ - ๑๗ ปี) ที่เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบจำนวน ๓๖ ราย เสียชีวิต ๔ ราย เป็นเพศชายทั้งหมด ได้รับบาดเจ็บ ๓๒ ราย เป็นเพศชาย ๒๑ ราย เพศหญิง ๑๑ ราย มีจำนวนลดลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๙ ที่มีจำนวนเด็กเสียชีวิตจากสถานการณ์ความไม่สงบจำนวน ๙ ราย และได้รับบาดเจ็บ ๕๐ ราย^{๓๔๘}



๓๔๔ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ “ศอ.บต. จัดอบรมวิทยากร กระบวนการเสริมสร้างสันติสุขระดับอำเภอ (ครู ก.) เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐต่อประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งสร้างความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยสันติสุขใน จชต.” เข้าถึงได้จาก www.sbpac.go.th/index.php/2014-11-27-04-12-16/2014-12-08-03-51-34/2971-2017-07-06-01-31-43

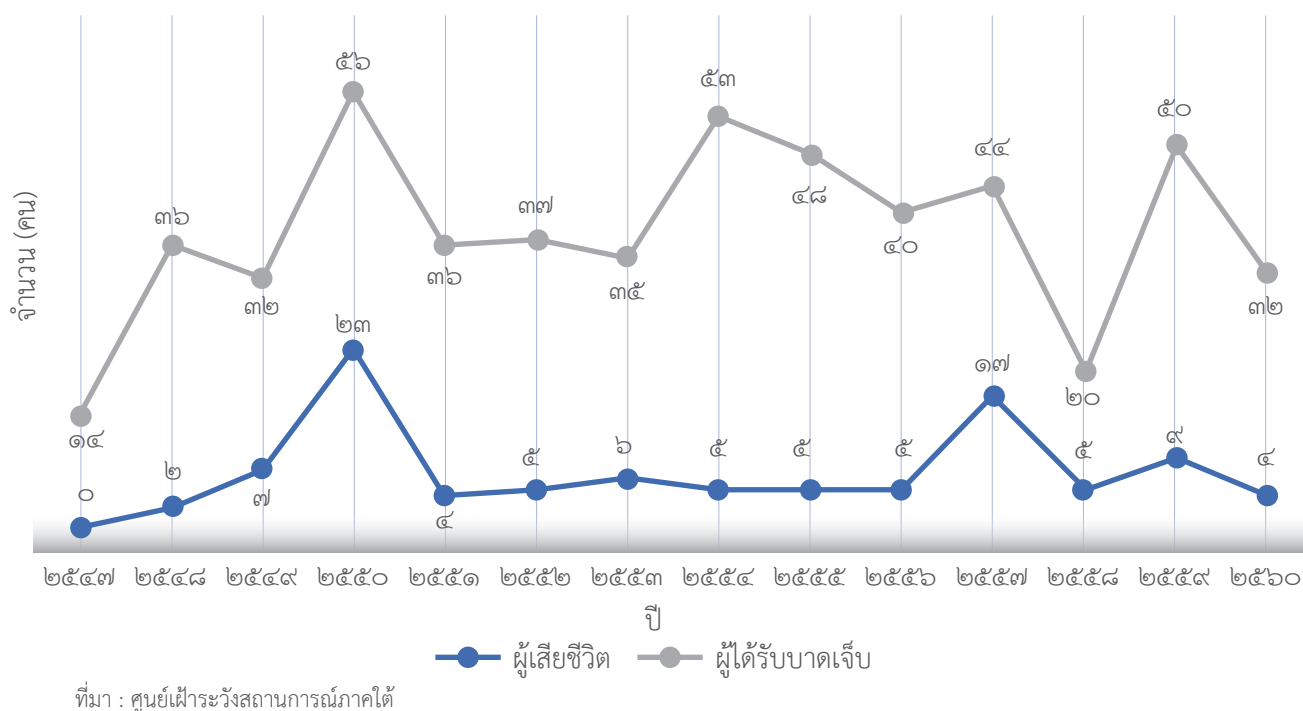
๓๔๕ ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและบริการสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชน <http://hris.nhrc.or.th>

๓๔๖ ระบบฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน <http://hris.nhrc.or.th/nhrc2015/>

๓๔๗ คำร้องที่ ๑๒๗/๒๕๕๙

๓๔๘ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

แผนภาพที่ ๓ สถิติเด็กที่เสียชีวิต และได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๐)



มิติด้านสุขภาพ เด็กในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา ยังคงมีจำนวนเด็กแรกเกิดถึงอายุ ๑๒ ปี ไม่ผ่านเกณฑ์ในการได้รับวัคซีนป้องกันโรคครบตามตารางสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค สูงเป็นสามอันดับแรกของประเทศไทย^{๓๔๔} นอกจากนี้ ข้อมูลจาก “รายงานการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรี (The Multiple Indicator Cluster Survey : MICS) ใน ๑๔ จังหวัดของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๕๙” พบว่า อัตราของเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี ที่มีภาวะผอมแห้งหรือภาวะทุพโภชนาการเฉียบพลันในจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ โดยอัตราสูงสุดคือจังหวัดปัตตานีเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น คือร้อยละ ๑๓.๓ ตามด้วยจังหวัดนราธิวาสที่ร้อยละ ๑๐.๗ รวมถึงเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี ในจังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี และสงขลา มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน โดยในจังหวัดนราธิวาสมีเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี ที่มีน้ำหนัก



๓๔๔ คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน. “รายงานคุณภาพชีวิตของคนไทย ปี ๒๕๖๐” หน้า ๓๔.

ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานร้อยละ ๑๖.๒ เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๖.๗ ในขณะที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และสงขลา อัตราณ้อยู่ที่ร้อยละ ๑๔.๓ ร้อยละ ๑๒.๙ และร้อยละ ๑๐ ตามลำดับ^{๓๑} ทั้งนี้ ในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลได้มีแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และในการดำเนินงานด้านสาธารณสุข ได้มีโครงการพัฒนาคุณภาพและแก้ไขปัญหาอนามัยแม่และเด็กในพื้นที่^{๓๑.๑} และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อและโรคไม่ติดต่อในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้^{๓๑.๒}

โภชนาการ																				
ตัวชี้วัด MICS5	ประเทศไทย	ภาค					กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ					ใต้						
		กรุงเทพมหานคร	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	ราชบุรี	กาญจนบุรี	แม่ฮ่องสอน	ตาก	บุรีรัมย์	ศรีสะเกษ	ยโสธร	กาฬสินธุ์	นครพนม	สงขลา	สตูล	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส
ภาวะโภชนาการ																				
2.1 น้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน																				
(a) ปานกลางและรุนแรง (ร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่มีน้ำหนักเมื่อเทียบกับอายุห่างจากค่ามัธยฐานตามมาตรฐานของ WHO ในช่วงต่ำกว่าลบสองเท่าของส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)																				
(b) รุนแรง (ร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่มีน้ำหนักเมื่อเทียบกับอายุห่างจากค่ามัธยฐานตามมาตรฐานของ WHO ในช่วงต่ำกว่าลบสามเท่าของส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)																				
2.1a	6.7	4.4	6.8	6.9	5.6	9.1	6.6	8.3	9.5	11.7	4.7	9.3	5.6	7.9	9.4	10.0	7.5	14.3	12.9	16.2
2.1b	1.5	0.9	2.3	1.4	0.7	1.9	0.4	2.6	2.6	2.4	0.4	1.8	0.3	0.8	2.3	2.2	1.6	2.6	2.2	5.1
2.2 ภาวะทุพโภชนาการเรื้อรัง																				
(a) ปานกลางและรุนแรง (ร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีที่มีความสูงเมื่อเทียบกับอายุห่างจากค่ามัธยฐานตามมาตรฐานของ WHO ในช่วงต่ำกว่าลบสองเท่าของส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)																				
(b) รุนแรง (ร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีที่มีความสูงเมื่อเทียบกับอายุห่างจากค่ามัธยฐานตามมาตรฐานของ WHO ในช่วงต่ำกว่าลบสามเท่าของส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)																				
2.2a (SDG 2.2.1)	10.5	7.9	11.8	9.8	8.7	13.6	11.2	14.7	24.9	21.9	6.7	12.2	7.3	10.7	15.5	13.0	16.8	19.3	21.2	29.0
2.2b (SDG 2.2.1)	2.6	1.8	3.2	2.2	1.6	4.0	2.2	4.9	7.7	9.4	1.5	5.3	1.7	3.1	4.7	1.8	3.2	7.1	7.0	10.0
2.3 ภาวะทุพโภชนาการเฉียบพลัน																				
(a) ปานกลางและรุนแรง (ร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีที่มีน้ำหนักเมื่อเทียบกับความสูงห่างจากค่ามัธยฐานตามมาตรฐานของ WHO ในช่วงต่ำกว่าลบสองเท่าของส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)																				
(b) รุนแรง (ร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีที่มีน้ำหนักเมื่อเทียบกับความสูงห่างจากค่ามัธยฐานตามมาตรฐานของ WHO ในช่วงต่ำกว่าลบสามเท่าของส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)																				
2.3a (SDG 2.2.2)	5.4	3.6	5.2	5.2	4.8	7.8	4.1	4.9	4.8	8.0	6.5	7.8	6.7	3.4	3.6	7.2	5.9	13.3	6.4	10.7
2.3b (SDG 2.2.2)	1.4	0.7	1.8	1.1	1.0	2.2	1.2	1.1	1.2	2.9	1.3	0.7	1.9	0.4	1.1	2.0	0.7	1.4	1.8	4.7
2.4 ภาวะอ้วน (ร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่มีน้ำหนักเมื่อเทียบกับความสูงห่างจากค่ามัธยฐานตามมาตรฐานของ WHO มากกว่า +2SD)																				
	8.2	9.1	8.8	8.2	7.9	7.3	10.9	10.9	3.7	11.1	6.9	4.0	7.4	7.9	5.4	4.7	6.6	5.5	5.3	3.3

ที่มา : การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีใน ๑๔ จังหวัดของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๕๙ (ยูนิเซฟ ประเทศไทย)

๒.๓.๓ สิทธิสตรี

ในปี ๒๕๖๐ มีจำนวนสตรีที่เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบจำนวน ๗๘ ราย เสียชีวิต ๑๐ ราย ได้รับบาดเจ็บ ๖๘ ราย มีจำนวนลดลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๙ ที่มีสตรีเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบจำนวน ๒๔ ราย ได้รับบาดเจ็บ ๑๒๘ ราย โดยกรณีการลอบวางระเบิดห้างสรรพสินค้า ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี เมื่อเดือน พฤษภาคม ๒๕๖๐ ส่งผลให้สตรีได้รับบาดเจ็บมากถึง ๔๑ ราย^{๓๕๓}

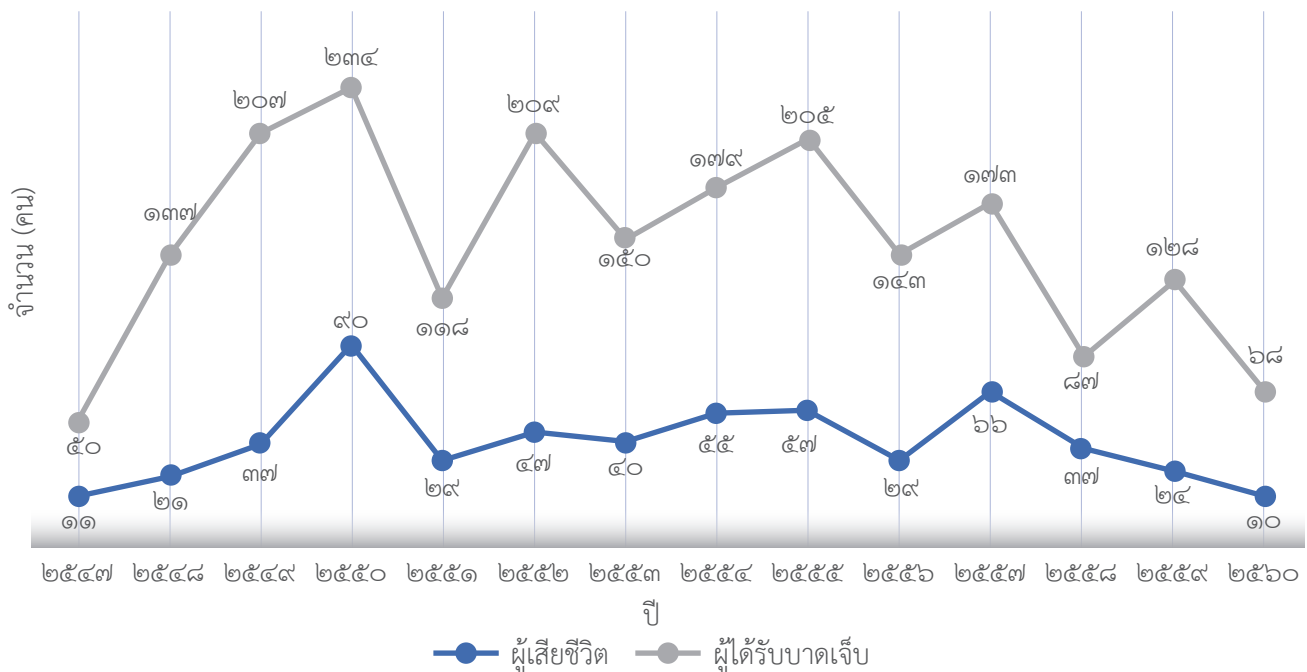
๓๕๐ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF). (๒๕๖๐). “ยูนิเซฟชี้เด็กในจังหวัดชายแดนใต้ประสบภาวะขาดสารอาหารมากที่สุด”. สืบค้นจาก www.unicef.org/thailand/tha/media_27044.html

๓๕๑ ตัวชีวิต ได้แก่ ... ร้อยละของเด็ก ๐-๕ ปี มีพัฒนาการสมวัยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๕.

๓๕๒ ตัวชี้วัด ได้แก่ อัตราการครอบคลุมวัคซีนในเด็กอายุ ๐-๕ ปี ครบร้อยละ ๙๕ ...

๓๕๓ หนังสือจังหวัดปัตตานี ด่วนที่สุด ที่ ปน. ๐๐๑๘.๒(๗)/๒๐ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐.

แผนภาพที่ ๔ สถิติสตรีที่เสียชีวิต และได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปี ๒๕๔๗ – ๒๕๖๐)



ในมิติการทำงานเพื่อเรียกร้องให้ยุติความรุนแรง ละเว้นต่อกลุ่มเป้าหมายที่มีความเปราะบาง และการผลักดันให้เกิดพื้นที่สาธารณะที่ปลอดภัย ตลอดจนการเรียกร้องขอให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพในฐานะผู้มีส่วนได้เสียจากการเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบของสตรีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี ๒๕๕๙ คณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้และกลุ่มมาราปาตานี ได้ยอมรับข้อเสนอเชิงนโยบายพื้นที่สาธารณะปลอดภัยสำหรับผู้หญิงชายแดนใต้ ที่เสนอโดยคณะทำงานผู้หญิงชายแดนใต้ (PAOW)^{๓๕๔} และในปี ๒๕๖๐ คณะทำงานผู้หญิงชายแดนใต้ได้เรียกร้องให้ทุกฝ่ายยุติก่อเหตุรุนแรงและปฏิบัติการทางทหารต่อนัก ผู้หญิง พลเรือน ทูตศาสนิก ขาดิพันธุ์ และพื้นที่สาธารณะ และเรียกร้องให้ทุกภาคส่วน ร่วมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อกระบวนการสันติภาพ อันได้แก่ การพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา การอำนวยความสะดวก และการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน^{๓๕๕}

การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

จากตัวเลขสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบที่ลดลง และการดำเนินการที่สำคัญของรัฐ แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์เชิงบวกของการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อห่วงกังวลต่อปัญหาในมิติต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชน ซึ่งจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๖๐ พบว่า

๑. รัฐมีความพยายามและความก้าวหน้าที่จะลดความรุนแรงในพื้นที่ ซึ่งมีผลต่อสิทธิ เสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

^{๓๕๔} โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้. (๒๕๖๐). “ข้อเสนอเชิงนโยบาย พื้นที่สาธารณะปลอดภัยสำหรับผู้หญิงชายแดนใต้”. สืบค้นจาก www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/khesnechingnoybaayphuenthiisaathaarnapldphaysamhrabphuuhying-smbuurn_1_0.pdf

^{๓๕๕} โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้. (๒๕๖๐). “๒๓ องค์การสตรี จขต.รณรงค์พื้นที่ปลอดภัย PAOW มุ่งสังคมยอมรับบทบาทผู้หญิงในอีก ๑๐ ปี”. สืบค้นจาก www.deepsouthwatch.org/dsj/th/11094

๒. กสม. ยังพบข้อร้องเรียนการกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระหว่างการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยในคดีความมั่นคง ซึ่งได้ดำเนินการตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนให้ดีขึ้น

๓. เหตุการณ์ความไม่สงบยังคงส่งผลกระทบต่อชีวิตและร่างกายของเด็ก ทั้งการเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บ และในด้านการสาธารณสุขและสุขภาพพบว่า เด็กในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีภาวะโภชนาการต่ำกว่าเด็กในพื้นที่อื่นของประเทศไทย

๔. บทบาทการมีส่วนร่วมของสตรีในพื้นที่ต่อกระบวนการสันติภาพยังไม่ชัดเจน แม้ว่าในปี ๒๕๕๙ รัฐบาลได้เห็นชอบร่าง “มาตรการและแนวปฏิบัติด้านสตรีกับการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง” ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะจาก (CEDAW/C/THA/CO/5, para.36) และยอมรับข้อเสนอของคณะทำงานผู้หญิงชายแดนใต้ เข้าสู่กระบวนการพูดคุยสันติสุข^{๓๕๖} แต่จากการพิจารณารายงานอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ในปี ๒๕๖๐ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีของสหประชาชาติ^{๓๕๗} ยังคงห่วงกังวลการกีดกันสตรีไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญในกระบวนการสันติภาพ^{๓๕๘}



ข้อเสนอแนะ

ด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรม จากผลการตรวจสอบข้อร้องเรียนว่ามีการกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระหว่างการควบคุมตัว กสม. ได้ตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- การประสานความร่วมมือจากแพทย์ของโรงพยาบาลประจำจังหวัดให้เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจร่างกาย และจัดทำบันทึกการตรวจร่างกายไว้เป็นหลักฐานก่อนเพื่อแสดงความโปร่งใส โดยดำเนินการก่อนที่จะมีการควบคุมตัวผู้ที่ถูกเชิญตัวมาซักถาม หรือผู้ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความไม่สงบ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนในพื้นที่และลดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

^{๓๕๖} มูลนิธิฮิลาลอะห์มาร์.(๒๕๖๐). กยส.เห็นชอบแผนผู้หญิงกับสันติภาพ ผู้หญิงชายแดนใต้ขยายเสพติดทำให้ครัวเรือนขาดความมั่นคง. สืบค้นจาก www.hilalahmar.org/305

^{๓๕๗} จากการพิจารณารายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ของประเทศไทยในปี ๒๕๖๐ (CEDAW/C/THA/CO/6-7, para.22).

^{๓๕๘} The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2017). CEDAW/C/THA/CO/6-7. Retrieved from http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/THA/CO/6-7&Lang=En

- ในการส่งตัวเข้าควบคุมควรให้มีการตรวจร่างกายตั้งแต่วันแรกโดยแพทย์ของโรงพยาบาลทุกครั้ง และให้การดูแลรักษาอย่างเหมาะสมหากผู้ถูกควบคุมได้รับบาดเจ็บ
- การให้โอกาสติดต่อเยี่ยมญาติอย่างอิสระ ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดการควบคุมตัว เพื่อลดความกังวลของญาติ และสร้างความตระหนักของเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวบนหลักการของกฎหมายและเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่งต้องถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ トラบโดที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด^{๓๕๙}
- การให้ความคุ้มครองบุคคลที่ให้ความร่วมมือกับภาครัฐ โดยใช้อำนาจตามกฎหมายด้านความมั่นคงพิจารณา กำหนดมาตรการคุ้มครองและป้องกันต่อบุคคลที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลหรือช่วยเหลืองานที่เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ^{๓๖๐}

ด้านสิทธิในชีวิตและร่างกายของเด็ก รัฐควรให้ความสำคัญต่อมาตรการในการสร้างความมั่นคงในชีวิตของเด็กในพื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ และกำหนดมาตรการสนับสนุนในรูปแบบที่หลากหลายและเพียงพอ อาทิ การจัดระบบเดินทางระหว่างบ้านและโรงเรียนที่ปลอดภัย การเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยในเขตโรงเรียนให้เป็นเขตปลอดภัยความรุนแรงอย่างแท้จริง^{๓๖๑}

ด้านการมีส่วนร่วมของสตรีในกระบวนการสันติภาพ รัฐพึงให้ความสำคัญต่อข้อสังเกตของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีของสหประชาชาติ (CEDAW) ในการมีส่วนร่วมของสตรีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อกระบวนการสันติภาพ^{๓๖๒}

๖.๓ ธุรกิจและสิทธิมนุษยชน

ภาพรวม

การดำเนินธุรกิจที่ผ่านมาก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในทางลบหลายประการ อาทิ ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของชุมชน การก่อกวนการดำรงชีวิตของชุมชน การต้องโยกย้ายที่อยู่ของชุมชน การเอาเปรียบแรงงาน ทำให้หน่วยงานระหว่างประเทศพยายามสร้างบรรทัดฐานเพื่อให้การดำเนินธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๑^{๓๖๓} คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Human Rights Council : HRC) ได้รับรองเอกสารหลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจของสหประชาชาติ ภายใต้กรอบ



^{๓๕๙} รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ๑๒๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ และรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ๑๖๑-๑๙๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๓๖๐} รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๓๖๑} จาก แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๐) (หน้า ๗๐), โดย กระทรวงยุติธรรม, ม.ป.ป., ม.ป.ท.

^{๓๖๒} แหล่งเดิม.

^{๓๖๓} ประเทศไทยได้ร่วมรับรองหลักการ UNGPs ในการประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (HRC) ในปี ๒๕๕๔.

“คัมครอง-เคารพ-เยียวยา” (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework : UNGPs)^{๓๖๔} และมีการผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ นำหลักการชี้แนะ UNGPs ไปใช้ให้เกิดผลในประเทศของตน ในขณะที่ช่วงเวลาใกล้เคียงกัน คือ ในปี ๒๕๕๓ องค์การสหประชาชาติ ได้ประกาศข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ (United Nations Global Compact: UNGC) ซึ่งเป็นมาตรการโดยความสมัครใจของภาคธุรกิจภายใต้หลักการใหญ่ ได้แก่ เรื่อง สิทธิมนุษยชน แรงงาน สิ่งแวดล้อม และการต่อต้านการคอร์รัปชัน



ในช่วงปี ๒๕๖๐ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายและมาตรการ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจ อาทิ

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิแรงงานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีบทบัญญัติด้านแรงงานอันเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินธุรกิจปรากฏตามมาตรา ๓๐ ที่มีให้มีการเกณฑ์แรงงาน เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย^{๓๖๕} และมาตรา ๔๒ ที่ระบุถึงเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น^{๓๖๖}

๓๖๔ “การคุ้มครอง (protect)” รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองทุกคนภายใต้เขตอำนาจรัฐ (jurisdiction) มิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ รัฐจะต้องมีกระบวนการที่เหมาะสมในการปกป้อง สืบสวนสอบสวน ลงโทษ และเยียวยาผ่านนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพ

“การเคารพ (respect)” ธุรกิจมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยบริษัทต้องรู้และแสดง (know and show) ว่าตนได้เคารพสิทธิมนุษยชน บริษัทต้องรู้ผลกระทบ หลักเสี่ยง การละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลต่างๆ ในทุกที่ที่มีการประกอบกิจการ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจขนาดใหญ่หรือธุรกิจประเภทใด และระบุผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ถ้าบริษัทพบว่าป็นสาเหตุหรือเป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบทางลบต่อสิทธิมนุษยชน บริษัทต้องจัดให้มีหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

“การเยียวยา (remedy)” เมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น รัฐต้องมีกระบวนการที่ทำให้แน่ใจได้ว่าเหยื่อ/ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นกลไกทางศาลหรือกลไกที่นอกเหนือจากศาล หรือกระบวนการทางปกครอง และเมื่อปรากฏว่า ธุรกิจกระทำหรือมีส่วนทำให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสิทธิมนุษยชน บริษัทถูกคาดหวังให้ริเริ่มหรือเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการบรรเทาผลกระทบต่อบุคคล/ชุมชนในระดับปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพ

๓๖๕ มาตรา ๓๐ การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

๓๖๖ มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการก่อกวนหรือการผูกขาด

การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์

รัฐได้มีนโยบายในการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ ปี ๒๕๕๗ โดยในปี ๒๕๖๐ รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง อาทิ

- การประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานในภาคประมงที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

- การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ เพื่อให้สามารถจัดระเบียบ ป้องกัน คุ้มครอง เยียวยา และใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้ทั้งระบบ แต่ยังคงพบปัญหาในทางปฏิบัติจริง อาทิ ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้สร้างความตื่นตระหนกให้กับนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเมียนมา



ลาว และกัมพูชา ส่งผลแรงงานข้ามชาติเดินทางกลับประเทศและมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการโดยเฉพาะธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งภายหลังรัฐบาลได้ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๓/๒๕๖๐ กำหนดมาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

- การลงนาม ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงาน (MOA) ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) โดยมีสาระสำคัญเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการจ้างงานระหว่างแรงงานไทยและ สปป.ลาว ส่งเสริมให้แรงงานได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม รวมไปถึงการสกัดกั้นการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ลงนามบันทึกความความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน (MOU) และบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงาน (MOA) กับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน CLMV แล้ว ได้แก่ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ ราชอาณาจักรกัมพูชาเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๘ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๙ ส่วนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ลงนาม MOU แล้วเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๙^(๓๖๗)



^(๓๖๗) กองความปลอดภัยแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (๒๕๖๐). ไทย-ลาวลงนาม MOA ส่งเสริมการจ้างงานขับเคลื่อนความมั่นคงทางเศรษฐกิจ. สืบค้นจาก www.oshthai.org/index.php?option=com_content&view=article&id=582%3A-moa-&catid=1%3Anews-thai

• การลงนามในสนธิสัญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานอพยพ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๓๑ และการประชุมสุดยอดที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ณ กรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ โดยนายกรัฐมนตรีและผู้นำสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) เพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์ถึงการให้ความสำคัญกับการปกป้องสิทธิของแรงงานอพยพ^{๓๖๘}

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๐ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี ๒๕๖๐ ซึ่งประเทศไทยได้รับการจัดสถานะให้อยู่ใน Tier 2 Watch List เช่นเดียวกับปี ๒๕๕๙^{๓๖๙}



การดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจข้ามพรมแดน

การลงทุนข้ามพรมแดนของไทยหรือการลงทุนโดยคนไทยในต่างประเทศ^{๓๗๐} มีมูลค่าสะสมตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๙ ประมาณ ๒.๕ ล้านล้านบาท โดยมีการลงทุนสะสมในกลุ่มประเทศอาเซียนมากที่สุด ประมาณมูลค่า ๗.๘ แสนล้านบาท^{๓๗๑} ปัจจุบันยังไม่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศกรณีการประกอบธุรกิจข้ามพรมแดนที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน

ที่ผ่านมา กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจข้ามพรมแดนของผู้ประกอบการสัญชาติไทยหลายกรณี โดยในปีที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการพิจารณาดำเนินการตามที่ กสม. ได้มีข้อเสนอแนะกรณีการดำเนินโครงการทำเหมืองแร่และเขตเศรษฐกิจทวาย ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) และในปี ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ รับทราบสรุปผลการพิจารณาดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศตามรายงานผลการพิจารณาคำร้องที่มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของ กสม. กรณีการดำเนินงานของบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอสำโรง (Samrong) และจงกัล (Chongkal) ในจังหวัดโอดอร์ เมียนเจย (Oddar Meanchey) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชา โดยมีข้อเสนอที่สำคัญ อาทิ การเสนอให้มีการจัดตั้งกลไกหรือกำหนดภารกิจกำกับดูแลการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนสัญชาติไทย ให้เคารพต่อหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยนำหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UNGPs) มาเป็นกรอบในการดำเนินการของการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนสัญชาติไทย ตลอดจนแนวทางการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามหลักการชี้แนะฯ อย่างจริงจังและแพร่หลาย เช่น การผลักดันให้ภาคเอกชนมีมาตรการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ โดยตรงและเข้มงวดมากขึ้น การพิจารณาใช้เครื่องมือเชิงนโยบายหรือการให้แรงจูงใจแก่เอกชน เพื่อให้เคารพสิทธิมนุษยชนและรักษาสีงแวดล้อม เป็นต้น

๓๖๘ กรุงเทพธุรกิจ. (๒๕๖๐). อาเซียนทำข้อตกลงประวัติศาสตร์คุ้มครองแรงงานอพยพ. สืบค้นจาก <http://daily.bangkokbiznews.com/detail/314658>

๓๖๙ ประชาชาติธุรกิจ. (๒๕๖๐). สหรัฐฯอันดับค้ามนุษย์ไทยที่ Tier ๒ Watch List เท่ากับปีที่แล้ว. สืบค้นจาก http://m.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1498578425

๓๗๐ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความหมาย การลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศว่า ธุรกิจการลงทุนที่ผู้ลงทุนซึ่งมีถิ่นฐานในประเทศไทยมีต่อธุรกิจที่มีถิ่นฐานในต่างประเทศที่เป็นกิจการในเครือ โดยที่ผู้ลงทุนถือหุ้นของกิจการในเครือหรือกิจการที่นำเงินไปลงทุนตั้งแต่ร้อยละ ๑๐ ขึ้นไป.

๓๗๑ เอกสารประกอบการประชุมปรึกษาหารือ ปัญหาและแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลข้ามพรมแดนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ณ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดนของไทย.

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีมีเพียงมติรับทราบเท่านั้น มิได้มีข้อสั่งการให้หน่วยงานนำข้อเสนอดังกล่าวไปปฏิบัติแต่อย่างใด

การส่งเสริมให้มีการนำหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UNGPs) มาใช้

รัฐบาลมีการส่งเสริมให้นำหลักการชี้แนะฯ มาใช้ โดยเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ นายกรัฐมนตรีได้แสดงเจตจำนงทางการเมืองสำคัญ ในงานสัมมนาวิชาการระดับชาติ เรื่อง “การเผยแพร่และการขับเคลื่อนหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในประเทศไทย” ที่จัดขึ้นโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ โดยกล่าวสนับสนุนให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และทุกภาคส่วนของสังคมปฏิบัติตามหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UNGPs) นอกจากนี้ ในงานดังกล่าวยังมีการลงนามใน “ปฏิญญาความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในประเทศไทย” โดยประธาน กสม. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รองประธานกรรมการหอการค้าไทย กรรมการสมาคมธนาคารไทย และประธานเครือข่ายโกลบอลคอมแพ็กประเทศไทย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นสักขีพยาน



ถือเป็นการแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่สำคัญของผู้นำประเทศต่อเรื่องดังกล่าวในการขับเคลื่อนประเด็นธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนภายใต้หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UNGPs) และต่อมา นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อขับเคลื่อนให้เข้าใจหลักการ/วิธีปฏิบัติให้สอดคล้อง รวมถึงสร้างการรับรู้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากการส่งเสริมให้มีการนำหลักการชี้แนะฯ ไปใช้แล้ว หน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานยังได้มีการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจนำมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนมาใช้ อาทิ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ผลักดันให้สถานประกอบการจัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices : GLP) ที่มีความครอบคลุมเรื่องการไม่ใช้แรงงานเด็ก ไม่มีการค้ามนุษย์ ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีการใช้แรงงานบังคับ มีระบบการจัดการสุขอนามัย การจัดการของเสีย และมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย การเปิดโอกาสให้ลูกจ้างแสดงความคิดเห็น โดยปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐) มีสถานประกอบกิจการผ่านการอบรมแล้วทั้งสิ้น ๕,๖๐๓ แห่ง เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๙ จำนวน ๔,๙๐๒ แห่ง และมีสถานประกอบกิจการนำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีไปใช้ในการบริหารจัดการแรงงาน จำนวน ๕,๕๔๘ แห่ง^{๓๗๒} หรือการที่กระทรวงพาณิชย์ได้มีการจัดทำมาตรฐานและตรา “Thailand TRUST Mark” โดยสินค้าที่จะได้รับการรับรองจะต้องผ่านเกณฑ์คุณภาพอย่างน้อย ๓ เกณฑ์ ได้แก่ เกณฑ์มาตรฐานการผลิต เกณฑ์มาตรฐานอุตสาหกรรมสีเขียว และเกณฑ์มาตรฐานแรงงานไทย ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขเพื่อรับรองและขับเคลื่อนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน^{๓๗๓}

การจัดทำแผนปฏิบัติการชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP)

โดยที่รัฐบาลไทยได้แถลงรับข้อเสนอแนะจากการประชุมทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ในกระบวนการ UPR รอบที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ จากประเทศต่าง ๆ จำนวน ๒๔๙ ข้อ และได้พิจารณา

^{๓๗๒} ประกอบด้วยกลุ่มอุตสาหกรรมสัตว์ปีก ๓,๗๗๗ แห่ง กลุ่มอุตสาหกรรมสุกร ๘๘๗ แห่ง กลุ่มอุตสาหกรรมทั่วไป ๔๔๔ แห่ง กลุ่มอุตสาหกรรมประมงทะเลและกิจการที่เกี่ยวข้อง ๔๓๙ แห่ง.

^{๓๗๓} สัมมนาวิชาการระดับชาติ เรื่อง “การเผยแพร่และการขับเคลื่อนหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในประเทศไทย” เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ โดยอธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.

ตอบรับทันที ๑๘๗ ข้อ หนึ่งในนั้น คือ การเสนอให้ไทยพัฒนา รับรอง และบังคับใช้แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP) เพื่อปฏิบัติตามหลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจของสหประชาชาติ (UNGPs)^{๓๗๔} ซึ่งกระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ดำเนินการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว อาทิ การจัดทำรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในภาคธุรกิจ (National Baseline Assessment) ร่วมกับมูลนิธิมานุษยะ โดยการลงพื้นที่ระดับภูมิภาค ๔ ภูมิภาค เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนสำหรับใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำแผนปฏิบัติการชาติฯ การประชุมร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากภูมิภาคอาเซียนเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการชาติฯ โดยคาดว่าจะการจัดทำแผนปฏิบัติการชาติฯ จะแล้วเสร็จภายในปี ๒๕๖๑ ซึ่งจะมีการเผยแพร่แผนปฏิบัติการชาติฯ จัดทำคู่มือการดำเนินการตามแผน และพิจารณาทบทวนแผนปฏิบัติการชาติฯ เป็นระยะ



สำหรับการดำเนินการของภาคธุรกิจ นั้น จากการประมวลข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ พบว่า แม้ภาคธุรกิจจะตื่นตัวเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่ภาคธุรกิจที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนจนถึงขั้นนำมามาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชน อาทิ หลักการชี้แนะฯ มาใช้ในกิจการของตนมีไม่มากนัก ดังเช่นข้อมูลจากงานวิจัยที่สำรวจประเด็นความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมจากบริษัทพลังงานที่ใหญ่ที่สุด ๑๐ อันดับ^{๓๗๕} โดยงานวิจัยระบุว่า ประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ในระดับต่ำสุด และไม่มีบริษัทใดได้คะแนนปานกลาง เนื่องจากหลักเกณฑ์ปานกลาง คือการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในบริษัทเองและในห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) ของบริษัท ซึ่งไม่มีบริษัทใดระบุว่า มีการจัดทำในปี พ.ศ. ๒๕๕๗^{๓๗๖} ส่วนประเด็นที่บริษัทโดยรวมได้คะแนนต่ำเป็นอันดับสองคือ การปฏิบัติที่เป็นธรรมต่อลูกจ้างเหมาช่วง (sub-contract) ซึ่งประเด็นนี้ บางบริษัทมองว่า เป็นความรับผิดชอบต่อผู้รับเหมาที่จ้างเหมาช่วงโดยตรง มิใช่ความรับผิดชอบต่อบริษัท นอกจากนี้ งานวิจัยมีข้อสังเกตถึงคะแนนในหมวดผลกระทบต่อชุมชนซึ่งสูงกว่าหมวดการป้องกันผลกระทบต่อชุมชน กล่าวคือ ในภาพรวม ทุกบริษัทสามารถควบคุมปฏิบัติการระดับโรงงานให้มีความปลอดภัย และไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชนใกล้เคียง แต่หลายบริษัทยังไม่ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอกับการเปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับการดำเนินการเชิงรุก เพื่อบรรเทาความกังวลและเพิ่มประสิทธิภาพให้การสื่อสาร เช่น การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากโรงงานในภาษาที่ชาวบ้านเข้าใจง่าย เป็นต้น^{๓๗๗}

๓๗๔ ข้อ ๔๘ โดยประเทศสวีเดน.

๓๗๕ ข้อมูลจากโครงการวิจัย เรื่อง “การประเมินระดับความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของบริษัทพลังงานที่ใหญ่ที่สุด ๑๐ อันดับ เป็นการวิจัยที่ใช้ผลการทดสอบชุดตัวชี้วัดระดับความรับผิดชอบต่อสังคมโดยใช้ข้อมูลปี ๒๕๕๗ เป็นฐาน.

๓๗๖ ยกเว้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (PTT) ซึ่งระบุว่าจะจัดทำในปี ๒๕๕๘ และตั้งเป้าจะดำเนินการตามผลการประเมินในปี ๒๕๕๙.

๓๗๗ สำนักข่าวอิศรา. (๒๕๖๐). ป่าละเมาะผลวิจัยข้อมูล CSR บ.พลังงานพบประเด็นสิทธิมนุษยชนมีคะแนนต่ำสุด. สืบค้นจาก www.isranews.org/isranews-news/55213-news-55213.html

นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ประกอบการที่ให้ความสำคัญและนำมาตราฐานสากลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมาใช้ มักจะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่หรือเคยเป็นผู้ประสบปัญหาจากการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานอย่างรุนแรงต่อบริษัทมาก่อน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เนื่องจากได้มีหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ยกตัวอย่างเช่น การประกาศให้ใช้แนวปฏิบัติเรื่องแรงงาน (Practices Guideline on Labour) ที่สอดคล้องกับกฎหมายแรงงาน รับรองหลักการความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพ โดยมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การจัดตั้งศูนย์ธรรมาภิบาล (CG Center) ขึ้น เพื่อกำหนดการดำเนินการให้บริษัทมีธรรมาภิบาล การออกหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Code: CG Code) ฉบับใหม่ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับคณะกรรมการบริษัทจดทะเบียนในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมุ่งหวังให้กิจการมีผลประกอบการที่ดี โดยคำนึงถึงความต่อเนื่องในระยะยาว มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสามารถปรับตัวได้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ^{๓๗๘} ทั้งนี้ พบว่า ปัจจุบันร้อยละ ๗๖ ของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้มีการประกาศนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของบริษัทแล้ว

ในส่วนของการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินโครงการทั้งของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคธุรกิจ นั้น พบว่า ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจโดยเฉพาะกับกรณีที่เกิดขึ้นกับโครงการที่ส่งผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนกับประชาชนจำนวนมาก การเยียวยา มักเป็นผลจากกระบวนการทางยุติธรรม เช่น ผลจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งมักใช้ระยะเวลานาน เป็นภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบในการพิสูจน์ความเสียหาย และมักเกิดขึ้นในรูปแบบของการเยียวยาด้านการเงิน อย่างไรก็ตาม บางกรณีศาลก็ได้มีคำพิพากษาให้มีการเยียวยาในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการเยียวยาทางการเงิน อาทิ กรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อมได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๐ กรณีชาวบ้านคดีที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ โดยให้บริษัทคู่ความต้องฟื้นฟูลำห้วยคดีให้กลับมาใช้ได้ดังเดิม นอกเหนือจากการชดเชยค่าเสียหายจำนวน ๓๖ ล้านบาท^{๓๗๙}

การประเมินสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

ในปี ๒๕๖๐ เห็นได้ว่า รัฐได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและมีความก้าวหน้าในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการดำเนินการของภาคธุรกิจอย่างต่อเนื่อง อาทิ

- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐
- การแสดงเจตจำนงทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีในการขับเคลื่อนหลักการชี้แนะฯ รวมไปถึงการมีบัญชาให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจขับเคลื่อนให้รัฐวิสาหกิจนำหลักการชี้แนะฯ ไปใช้
- การมีมาตรการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจนำมาตราฐานด้านสิทธิมนุษยชน เช่น ประชามติจัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices : GLP) อย่างต่อเนื่อง
- การดำเนินการอย่างเป็นลำดับเพื่อให้เกิดแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการนำหลักการชี้แนะฯ ไปใช้

อย่างไรก็ดี ในบริบทของภาคธุรกิจ นั้น แม้ภาคธุรกิจจะมีความตื่นตัวเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่ภาคธุรกิจที่มีความตื่นตัวจนถึงขั้นที่นำมาตราฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนมาใช้กับกิจการของตนยังจำกัดอยู่ในบริษัทขนาดใหญ่ บริษัทที่เคยได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน หรือบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

^{๓๗๘} ประชาชาธุรกิจ. (๒๕๖๐). “หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี” (CG Code) ฉบับใหม่ ก้าวอย่างสำคัญของตลาดทุนไทยสู่ความยั่งยืน. สืบค้นจาก www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1491030960

^{๓๗๙} บีบีซีนิวส์. (๒๕๖๐). คดี : เรื่องเก่าที่สร้างประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของคดีสิ่งแวดล้อมชุมชน. สืบค้นจาก www.bbc.com/thai/thailand-41225292

อย่างไรก็ดี ยังคงมีข้อท้าทายที่รัฐควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพื่อเป็นการป้องกันและลดปัญหาผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจ ดังต่อไปนี้

๑. แม้รัฐบาลจะมีความก้าวหน้าในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานซึ่งเป็นผลจากกรณีปัญหาแรงงานข้ามชาติและค้ามนุษย์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางการค้าและการลงทุนอย่างรุนแรง แต่การดำเนินการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบด้านอื่น ๆ จากการดำเนินธุรกิจ อาทิ เรื่องชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

๒. รัฐยังไม่มี ความก้าวหน้าในการกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการกำกับดูแลการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนสัญชาติไทยให้เคารพต่อหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยพบว่า จากกรณีรายงานผลการพิจารณาคำร้องของ กสม. ทั้งกรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวาย ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) และกรณีการดำเนินงานของบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีการสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการรับทราบสรุปผลการพิจารณาดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น



๓. ยังมีช่องว่างในการดำเนินการของรัฐตามหลักการ UNGPs โดยหลายกรณีที่มีโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงโครงการของภาคเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ได้สร้างผลกระทบทางลบด้านสิทธิมนุษยชนต่อบุคคลและชุมชนในพื้นที่ตั้งโครงการ หน่วยงานรัฐยังไม่มี การนำกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (human rights due diligence : HRDD) ไปใช้ รวมถึงในกรณีของการเยียวยา (remedy) พบว่า การเยียวยามักเป็นผลจากการดำเนินการตามกระบวนการทางศาล และมักมีรูปแบบของการเยียวยาในลักษณะของตัวเงิน อีกทั้งยังไม่มีกลไกการเยียวยาอื่น ๆ นอกเหนือจากกระบวนการทางศาลที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่จะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงการแก้ไข เยียวยาฟื้นฟูได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

๑. รัฐควรให้ความสำคัญและเพิ่มมาตรการ/นโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขและป้องกันผลกระทบด้านลบจากการดำเนินธุรกิจในมิติอื่น นอกเหนือจากมิติด้านสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิชุมชน

๒. รัฐควรกำหนดกลไกในการกำกับดูแลการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนสัญชาติไทย ให้เคารพต่อหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยอาจพิจารณานำข้อเสนอจากกรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวาย ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) และกรณีการดำเนินงานของบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอสำโรง (Samrong) และจงกัล (Chongkal) ในจังหวัดโอดอร์

เมียนเจย (Oddar Meanchey) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชา ไปผลักดันให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

๓. รัฐควรเป็นตัวอย่งที่ดีของภาคธุรกิจในการดำเนินการบนหลักการสิทธิมนุษยชน โดยควรนำร่องในการนำหลักการตรวจสอบผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD) มาใช้ในกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือรัฐเป็นผู้กำกับดูแล เช่น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

๔. รัฐควรเพิ่มกลไกที่ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจสามารถเข้าถึงการแก้ไข เยียวยา พ้นฟูที่มีประสิทธิภาพ ทั้งกลไกตามกระบวนการยุติธรรมและกลไกอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ UNGPs และควรพิจารณาให้มีรูปแบบของการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐหรือรัฐเป็นผู้กำกับดูแลที่มีความหลากหลาย อาทิ การกลับคืนสู่สภาพเดิม (restitution) การจ่ายค่าสินไหมทดแทน (compensation) การฟื้นฟู (rehabilitation) การทำให้พอใจ (satisfaction) และการประกันว่าจะไม่เกิดการละเมิดซ้ำ (guarantees of non-repetition) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานและแนวทางว่าด้วยสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและชดเชยความเสียหายสำหรับเหยื่อของการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างรุนแรงกว้างขวาง และการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างรุนแรง (Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law)

๕. รัฐควรให้ความช่วยเหลือธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กในการนำหลักการชี้แนะฯ ไปใช้ โดยไม่สร้างภาระด้านต้นทุนเพิ่ม

๖. รัฐควรพิจารณาให้มีความสำคัญกับการวิเคราะห์ช่องว่างการดำเนินการของรัฐตามหลักการชี้แนะฯ เพื่อให้แผนปฏิบัติการชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนที่จะจัดทำขึ้น มีความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล และสามารถเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองมิให้เกิดผลกระทบด้านลบจากการดำเนินธุรกิจได้อย่างแท้จริง



๖.๔ สิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ภาพรวม

๑. สถานการณ์ด้านกฎหมายและนโยบาย

๑.๑ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิของชุมชน และสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ ในมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๕๑ ในเรื่องของสิทธิรับทราบและเข้าถึงข่าวสารสาธารณะ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และฟ้องหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบ สิทธิในการอนุรักษ์ พ้นฟู

ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิในการเข้าชื่อเสนอต่อหน่วยงานรัฐเพื่อดำเนินการใด ๆ และสิทธิในการจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชน โดยการเข้าร่วมกับรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน มีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐในโครงการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน ทั้งในเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น และการดำเนินการโครงการนั้น ๆ และหากเกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบอย่างใด ๆ รัฐต้องจัดให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายนั้นอย่างเป็นธรรมโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘)

อย่างไรก็ตาม การยกเลิกบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหลายประการ รวมทั้งสิทธิชุมชนซึ่งเดิมเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และนำไปบัญญัติไว้เป็นหน้าที่รัฐ เพื่อให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการเรื่องเหล่านั้นให้แก่ประชาชน โดยประชาชนมีต้องอ้างใช้สิทธิในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐไม่ทำหน้าที่ ประชาชนสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง หรือร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ว่าเกี่ยวข้องจงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญก็ได้นั้น แม้จะมีผลผูกพันให้รัฐต้องมีหน้าที่ แต่การเปลี่ยนหลักการบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว ยังเป็นข้อสงสัยว่าจะทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางปฏิบัติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่

๑.๒ ข้อสังเกตโดยสรุปของคณะกรรมการประจำกติกา ICCPR

คณะกรรมการประจำกติกา ICCPR ได้มีข้อสังเกตสรุปรวม (Concluding Observations) ต่อประเทศไทย ในการประชุมเพื่อรับฟังรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย รอบที่สอง^{๓๘๐} ในข้อ ๗ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและกรอบทางกฎหมายว่า การออกคำสั่งหัวหน้า คสช. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะต้องเคารพต่อกติกา ICCPR และจะต้องมีการเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าวอย่างจริงจัง กรณีที่มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นผลจากคำสั่งดังกล่าว

๑.๓ กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ก. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐

ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๘ กำหนดให้เจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่ล่งลำนน้ำ แจ้งถึงทรัพย์สินดังกล่าวของตนภายใน ๑๒๐ วัน และต้องขอรับใบอนุญาตตลอดจนชำระค่าปรับในอัตรา ๕๐๐ - ๑๐,๐๐๐ บาท และต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ทำให้กระทบต่อชุมชนริมน้ำ ตลอดจนประชาชนที่ประกอบอาชีพประมง โดยเฉพาะประมงเรือเล็กเป็นจำนวนมาก (เฉพาะที่ ตำบลหาดเล็ก อำเภอดรstadt จังหวัดตราด พบว่ามีพื้นที่ชุมชนชายฝั่ง ๘๑,๒๒๔ ตารางเมตร ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ๓,๗๑๘ คน ๕๑๘ ครัวเรือน) ชุมชนหลายแห่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่ประกอบอาชีพประมงชายฝั่ง และลักษณะของวิถีชีวิตจำเป็นต้องตั้งบ้านเรือนริมน้ำ โดยรัฐบาลยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาอนุญาต และไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบ ก่อนการออกกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งยังไม่มีกำหนดมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน^{๓๘๑}



๓๘๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓๔๔๔ และ๓๔๕๐ เมื่อวันที่ ๑๓-๑๔ มีนาคม ๒๕๖๐ และครั้งที่ ๓๓๖๔ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐.

๓๘๒ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ๖๗๔/๒๕๖๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ข. คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ หัวหน้า คสช. ได้มีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ โดยมีสาระสำคัญให้สามารถนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมหรือกิจการที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวข้องได้ ซึ่งการ



ออกคำสั่งดังกล่าวมีผลเป็นการกระทบต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่มีสาระสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกร โดยมีสาระสำคัญให้สามารถนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมหรือกิจการที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวข้องได้ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงกระทบต่อสิทธิในการครอบครองทำกินของเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘^{๓๘๒}

ค. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งฉบับ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสถานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติในมาตรา ๕๓ วรรค ๔ ให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไปล่วงหน้าก่อนได้ ในระหว่างรอผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์กรภาคประชาชนเห็นว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา ๕๘ ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนการอนุมัติหรืออนุญาตโครงการ

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียต่อร่างพระราชบัญญัติฯ โดยการให้แสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ ภายใน ๑๕ วัน ตามแนวทางขั้นต่ำตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งองค์กรภาคประชาชนเห็นว่า เป็นช่องทางและระยะเวลาที่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับความสำคัญและผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง^{๓๘๓}

๑.๔ กฎหมายและคำพิพากษาที่เอื้ออำนวยต่อสิทธิของประชาชน

ก. เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้า คสช. ได้ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๒/๒๕๕๙ สั่งห้ามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่ออายุประทานบัตรและใบอนุญาต และให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำ ระบุการประกอบกิจการตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๐ เพื่อแก้ปัญหาลผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำ ทั้งนี้ การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทยได้รับการร้องเรียนจากหลายชุมชนว่า มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงเป็นอย่างมาก

^{๓๘๒} รายงานข้อเสนอแนะที่ ๕/๒๕๖๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

^{๓๘๓} แถลงการณ์เครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเรื่อง ข้อเสนอภาคประชาชนต่อการจัดทำกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. (หมวดการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม).

ข. คำพิพากษาศาลฎีกา กรณีชดใช้ค่าเสียหายให้กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการปล่อยสารตะกั่วลงลำห้วยคลิตี้ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ ศาลฎีกานัดฟังคำพิพากษากรณีชาวบ้าน ๑๕๑ คน ยื่นฟ้องบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรท (ประเทศไทย) ฐานละเมิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ปล่อยปนเปื้อนลงลำห้วยคลิตี้ ซึ่งชาวบ้านใช้อุปโภคบริโภค เป็นผลให้ชาวบ้านได้รับผลกระทบต่อสุขภาพและการใช้ชีวิต โดยให้จ่ายค่าชดเชยให้ชาวบ้าน คลิตี้ล่างจำนวนกว่า ๓๖ ล้านบาท พร้อมกับมีคำพิพากษาเพิ่มเติมให้ผู้จัดการบริษัท กรรมการบริษัทรวม ๗ คนต้องมาร่วมรับผิดชอบ รวมทั้งต้องเข้ามาฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ที่ปนเปื้อนสารตะกั่ว คำพิพากษาของศาลฎีกายังเพิ่มเติมมุมมองที่ว่า ชาวบ้าน ๑๕๑ คน จากสมาชิกทั้งชุมชน ๓๐๐ คน ที่ร่วมกันฟ้องให้บริษัท ฟื้นฟูลำห้วย ถือเป็นกรรณการฟ้องกลุ่มใหญ่ เป็นการเรียกร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ชาวบ้านที่อยู่กันมานานถือเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรได้ และสามารถขอให้ศาลสั่งให้จำเลยทั้ง ๗ คน ฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้ปราศจากมลพิษ ให้ค่ามาตรฐานเป็นไปตามที่หน่วยงานรัฐกำหนด นอกจากนี้ ศาลฎีกาเห็นว่ากรรมการของบริษัทต้องร่วมรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ถือเป็นคนที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งก่อนหน้านี้กรรมการของบริษัทซึ่งเป็นจำเลยในคดีอ้างว่าไม่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของบริษัท แต่คำพิพากษาของศาลฎีกาเห็นว่า กรรมการบริษัทต้องรับผิดชอบ

๑.๕ แผนปฏิรูปประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ ได้บัญญัติให้มีการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ โดยให้มีพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ รวม ๑๑ ด้าน รวมทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการฯ อยู่ในระหว่างจัดทำแผนปฏิรูปประเทศเพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง สำหรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดแผนปฏิรูปเป็น ๖ ด้าน ได้แก่ ทรัพยากรทางบก ทรัพยากรทางน้ำ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งแวดล้อม และระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีกรอบแนวคิดการจัดทำแผน ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ร่างยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

๒. สถานการณ์ด้านการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ

๒.๑ การดำเนินการอันเป็นผลจากนโยบายการทวงคืนผืนป่า

จากการติดตามสถานการณ์ผลกระทบจากนโยบายทวงคืนผืนป่าซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๗ ยังคงมีการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวในปี ๒๕๖๐ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ ๔๐^{๓๘๔} ภายในระยะ ๒๐ ปี จึงทำให้มีการเร่งดำเนินการให้ประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าออกจากพื้นที่ป่า โดยการตรวจยึดพื้นที่การตัดฟันต้นยางพาราและรื้อถอนผลอาสิน บ้านเรือน การแจ้งความดำเนินคดี รวมถึงการเร่งรัดประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มเติม^{๓๘๕} จึงพบว่า ผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย



^{๓๘๔} แผนยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๔ จัดทำโดย สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

^{๓๘๕} สถิติจากสำนักป้องกันและรักษาป่าและควบคุมไฟป่า กรมป่าไม้ เกี่ยวกับคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ กรมป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เฉพาะคดีบุกรุกพื้นที่ป่า มีจำนวน ๓,๑๓๔ คดี.

และผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวนมาก ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว เฉพาะเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีทั้งสิ้น ๔๙ คำร้อง^{๓๘๖}

ด้านการเยียวยาและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนอันเกิดจากนโยบายทวงคืนผืนป่าในปี ๒๕๕๙ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ โดยมีหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวม มิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีพื้นที่เป้าหมายการดำเนินงานทั้งสิ้น ๘๐ พื้นที่ ๔๗ จังหวัด เนื้อที่ประมาณ ๓๒๕,๒๐๕ ไร่

๒.๒ การทวงคืนพื้นที่สาธารณะ

นอกจากนโยบายทวงคืนผืนป่า รัฐบาลยังมีนโยบายการทวงคืนพื้นที่ที่หน่วยงานรัฐครอบครองดูแล เช่น ที่สาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ซึ่งดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปี ๒๕๖๐ โดยมีกรณีสำคัญ ดังนี้

กรณีชุมชนแสมสารจังหวัดชลบุรี

กรณีพิพาทระหว่างฐานทัพเรือสัตหีบกับชุมชนแสมสารเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมานาน โดยฐานทัพเรือสัตหีบได้แจ้งความดำเนินคดีกับราษฎรรวมทั้งสิ้น ๗๑ ราย ข้อหาบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมทั้งให้ราษฎรในพื้นที่ตำบลแสมสารไปดำเนินการเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ รวมทั้งให้รื้อถอนบ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้างบางส่วนออกไปจากพื้นที่ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก รวบรวม ๖,๐๐๐ ราย^{๓๘๗}



กรณีชุมชนป้อมมหากาฬ

กรณีพิพาทระหว่างกรุงเทพมหานครกับชุมชนป้อมมหากาฬเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมากกว่า ๒๐ ปี โดยล่าสุดกรุงเทพมหานครยืนยันให้ชุมชนจำนวนประมาณ ๔๕ หลัง ย้ายออกไปจากที่ดิน รวมทั้งรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างโดยชุมชนเรียกร้องขอให้ดำเนินการตามแผนแม่บทพิพิธภัณฑสถานที่มีชีวิต ตามที่กรุงเทพมหานครร่วมกับชุมชนป้อมมหากาฬและมหาวิทยาลัยศิลปากรได้ดำเนินการศึกษาและออกแบบไว้ อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครแจ้งว่าจะต้องดำเนินการก่อสร้างสวนสาธารณะต่อไป เนื่องจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ภายหลังการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างกรุงเทพมหานครและชุมชน มีผู้นิยมนำรื้อถอนอาคารไปแล้วจำนวน ๑๕ ราย ขณะที่ชุมชนอีกจำนวน ๓๕ ครอบครัวยืนยันที่จะอยู่ร่วมกับสวนสาธารณะต่อไป^{๓๘๘}

สาเหตุการทวงคืนพื้นที่ อาจมีความเชื่อมโยงกับเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น การนำพื้นที่ไปใช้ในการพัฒนาภาคธุรกิจ เช่น การนำไปให้เอกชนเช่าประกอบกิจการหรืออุตสาหกรรม หรือนำไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เป็นต้น ตัวอย่างที่ชัดเจนในกรณีนี้คือ การจับกุมและดำเนินคดีกับประชาชนจำนวน ๒๙ ราย ข้อหาบุกรุกที่ดินสาธารณะถูกระแตบ้านไผ่ล้อม อำเภอบางบาล จังหวัดนครพนม เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวไปใช้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

^{๓๘๖} ฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

^{๓๘๗} ฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน คณะอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

^{๓๘๘} ฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน คณะอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

๒.๓ ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จากการตรวจสอบของ กสม. ในส่วนที่เกี่ยวข้อง
สิทธิชุมชน สรุปได้ปรากฏในตาราง ๔^{๓๘๙}
ตารางที่ ๔ ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จากการตรวจสอบของ กสม.

พื้นที่	สถานการณ์	
	ปี ๒๕๕๙	ปี ๒๕๖๐
เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงราย	- พื้นที่ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม มีผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชุมชน ซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื้อที่ประมาณ ๓,๑๐๐ ไร่ ซึ่งชุมชนได้ร่วมกันดูแลรักษาและเป็นแหล่งใช้ประโยชน์ของราษฎรในพื้นที่ ๓ หมู่บ้าน - พื้นที่ตำบลทุ่งจั่ว การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมีผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชุมชน/พื้นที่สาธารณะประโยชน์ เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๐๐ ไร่ ซึ่งชุมชนได้ร่วมกันดูแลรักษาและเป็นแหล่งใช้ประโยชน์ของราษฎรในพื้นที่ ๓ หมู่บ้าน - ที่ชุมน้ำริมแม่น้ำอิง พื้นที่ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม มีผลกระทบต่อราษฎรผู้ปลูกยาสูบจำนวนประมาณ ๓,๐๐๐ ราย ซึ่งปัจจุบันทำอาชีพปลูกยาสูบในพื้นที่ ๘๗๐ ไร่	ยกเลิกการดำเนินการในที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าชุมชนบุญเรือง และป่าชุมชนทุ่งจั่วในอำเภอเชียงของ เนื่องจากประชาชนคัดค้านทั้งในตำบลบุญเรืองและตำบลทุ่งจั่ว โดยที่ยังไม่มีการกำหนดแนวทางการชดเชยเยียวยา การจัดหาอาชีพรองรับหรือการจัดหาที่ดินใหม่ทดแทน จึงอยู่ระหว่างการพิจารณาว่าสมควรนำที่ดินโรงงานยาสูบมาให้เอกชนดำเนินการในโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายหรือไม่
เขตเศรษฐกิจพิเศษ หนองคาย	พื้นที่ตำบลสระใคร นำพื้นที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งปัจจุบันเป็นป่าชุมชนของบ้านไฮยาหมู่ที่ ๔๐.สระใคร จ.หนองคาย เนื้อที่ ๗๑๘ ไร่ ไปใช้จัดตั้งเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ	ประชาชนไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชนได้ และ กสม. จะได้เสนอให้หน่วยงานของรัฐทบทวนการนำพื้นที่ป่าชุมชนไปใช้จัดตั้งพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ประชาชนในพื้นที่หมู่ที่ ๔ บ้านท่ากฐิน ตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ ได้รับแจ้งจากอำเภอศรีเชียงใหม่ ว่าให้อพยพออกจากพื้นที่ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐ โดยจะนำพื้นที่ไปใช้ในโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ จากการตรวจสอบของ กสม. เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ ไม่มีการจัดทำโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษในอำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย
เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดนครพนม	- หน่วยงานของรัฐนำพื้นที่สาธารณะประโยชน์ โศกภูกระแต ตั้งอยู่บ้านห้อม ต.อาจสามารถ อ.เมือง จ.นครพนม เนื้อที่ ๑,๘๖๐ ไร่ ไปใช้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม - ประชาชนจำนวน ๒๓๒ ราย ถูกให้ออกจากที่ดิน โดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอ้างว่า เป็นการบุกรุกที่สาธารณะภูกระแต - ราษฎรจำนวน ๒๙ ราย ถูกแจ้งความดำเนินคดีข้อหาบุกรุกที่สาธารณะภูกระแตบ้านไผ่ล้อม โดยราษฎรทั้ง ๒๙ ราย ต่อสู้คดีว่า ได้ครอบครองที่ดินดังกล่าวมาตั้งแต่บรรพบุรุษ โดยมีเอกสารที่ราชการออกให้ ได้แก่ ใบจอง ส.ค.๑ และ นส.๓	มีการกันพื้นที่ที่อยู่ระหว่างการฟ้องร้องดำเนินคดีออกจากพื้นที่ดำเนินการชั่วคราว แต่ยังไม่มีการเยียวยาประชาชนที่ต้องออกจากพื้นที่จำนวน ๒๓๒ ราย

๓๘๙ ประมวลสรุปสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ระบียงเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก วันที่ ๒๔-๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

พื้นที่	สถานการณ์	
	ปี ๒๕๕๙	ปี ๒๕๖๐
เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดสงขลา	พื้นที่ตำบลสำนักขาม - การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อราษฎรจำนวนประมาณ ๓๐๐ ครอบครัว ซึ่งเดิมเป็นผู้เช่าที่ดินจากสำนักงานป้องกันการฟอกเงิน (ปปง.) มากกว่า ๑๐ ปี - ราษฎรจำนวนประมาณ ๑๖๐ ครอบครัว ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อราษฎรเพื่อให้ออกจากที่ดินทั้งหมด

๒.๔ ผลกระทบจากโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน

๑) โครงการโรงไฟฟ้าขยะ/สายส่งไฟฟ้า/โรงไฟฟ้าชีวมวล/โรงไฟฟ้าขยะ/โรงไฟฟ้าถ่านหิน/โรงไฟฟ้าพลังน้ำ

นอกจากกรณีการคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่และโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพาแล้ว การประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลและโรงไฟฟ้าขยะก็ยังคงเป็นประเด็นข้อพิพาทสำคัญ เนื่องจากในช่วงปีที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน โดยเฉพาะโรงไฟฟ้าขยะ โดยในปี ๒๕๕๘ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกระทรวงฯ ยกเว้นการจัดทำอีไอเอ ในโรงงานพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงทุกขนาด ก่อนที่จะมีคำสั่งหัวหน้า คสช. ยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองรวมใน ๕ กิจการ โดย ๒ ใน ๕ คือ โรงไฟฟ้าและโรงเผาขยะ อย่างไรก็ตาม โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้ายังคงถูกคัดค้านในหลายชุมชน โดยในปี ๒๕๖๐ มีผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนทั้งสิ้น ๕ คำร้อง



๒) การก่อสร้างทางหลวงพิเศษ

โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางปะอิน - นครราชสีมา และสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี หรือมอเตอร์เวย์ทั้ง ๒ เส้นทางเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งในคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว โดยหน่วยงานรัฐต้องมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของ กสม.^{๓๙๐} พบว่า รายงาน



๓๙๐ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ๘๑๕-๘๑๘/๒๕๖๐ และ ๘๑๙/๒๕๖๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรืออีไอเอของทั้ง ๒ โครงการ เป็นข้อมูลที่มีการศึกษามานานกว่า ๑๐ ปี จึงทำให้มาตรการลดผลกระทบไม่สอดคล้องสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพสังคม และชุมชนในปัจจุบัน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเมื่อ ๑๐ ปีที่แล้วอย่างมาก และการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ทั่วถึง กสม. เห็นว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนโดยเฉพาะพื้นที่บริการทางหลวง (Service Area) บริเวณตำบลดอนแฝก อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม (กม.๑๙+๕๐๐) ซึ่งใช้พื้นที่ถึง ๑๔๐ - ๒๐๐ ไร่ นั้น เป็นการเวนคืนที่ดินเกินความจำเป็น นอกจากนั้น การจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนครอบงำบนหลักการว่า ค่าทดแทนและความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ต้องเพียงพอให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนสามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้โดยไม่ต้องไปวกก่อนการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๒.๕ กรณีการประกอบกิจการเหมืองแร่

กิจการเหมืองแร่เป็นกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่โดยตรงและผู้มีส่วนได้เสียในการออกใบอนุญาตอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตประกอบโลหกรรม ปัญหาสำคัญคือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นหลักการของการรับฟังความคิดเห็นที่ดี บางกรณีไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง^{๓๙๑} และแม้ว่าจะมีประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายฉบับเก่าเพื่อให้มีกระบวนการลดผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการเหมืองแร่มากขึ้น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการอนุมัติอนุญาตได้มากขึ้น แต่ก็ได้เพิ่มเติมให้การประกอบกิจการสามารถกระทำได้ในพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ เช่นป่าอนุรักษ์

๓. สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

กระทรวงอุตสาหกรรมได้รายงานสถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบการหรือการประกอบอุตสาหกรรมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ว่า มีเรื่องร้องเรียนต่อกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งสิ้น ๗๐๔ เรื่อง ประกอบด้วยมลพิษเกี่ยวกับ ฝุ่นละออง เสียงดัง น้ำเสีย กลิ่นเหม็น ดินเค็ม สารเคมี ฯลฯ^{๓๙๒}



๓๙๑ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๔๒๓

๓๙๒ รายงานสถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนของกระทรวงอุตสาหกรรม ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐. หนังสือตอบของกระทรวงอุตสาหกรรมทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐.

ปัญหาและสาเหตุใน ๔ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑. แม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งมีหลักการสำคัญในมาตรา ๔๑(๑) มาตรา ๔๓(๒) (๓) และมาตรา ๕๘ ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และได้บัญญัติให้การใช้บังคับสิทธิเสรีภาพนั้น ๆ สามารถดำเนินการได้ทันที ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อบังคับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเรื่องนั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ ยังคงปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานนั้น ๆ โดยตรงเป็นเครื่องนำทาง^{๓๙๓} เมื่อยังไม่มีกฎหมายลักษณะดังกล่าว เช่น เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดำเนินโครงการของรัฐ การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐ และการประกอบกิจการของเอกชนซึ่งเป็นผลจากการละเลยหรือบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงทำให้ปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องดังกล่าว ยังคงดำรงอยู่ต่อไป ดังจะเห็นได้ว่า ประเด็นเกี่ยวกับการขอให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการของรัฐ และขอให้มีการชดเชยเยียวยาการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน ยังคงเป็นประเด็นหลักในข้อเรียกร้องของประชาชน^{๓๙๔}



๒. นอกจากนี้ การที่รัฐบาลมีนโยบายการแก้ปัญหาเฉพาะด้าน เช่น นโยบายการแก้ไขปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่า ด้วยการดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่า การดำเนินนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายเร่งผลผลิตด้านพลังงาน โดยขาดการบูรณาการร่วมกับมิติอื่น ๆ เช่น มิติด้านสิทธิมนุษยชน มิติด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายด้านตามมา

๓. ในกรณีโครงการของเอกชนโดยเฉพาะที่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยรัฐซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย เช่น การอนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร การอนุญาตขุดดินถมดินตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินถมดิน การอนุญาตดำเนินกิจการบ่อฝังกลบขยะหรือการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น กลับไม่ได้มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ให้ชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้ไม่บรรลุเจตนารมณ์ของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งหมายให้หน่วยงานรัฐผู้อนุญาตต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาว่าสมควรจะอนุญาตหรือไม่อย่างไร โดยหน่วยงานรัฐผู้มีอำนาจอนุมัติอนุญาตให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดเผยข้อมูลหรือรับฟังความคิดเห็น ขณะที่ในทางหลักการเมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศรับรองให้เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ย่อมส่งผลผูกพันโดยตรงต่อหน่วยงานรัฐให้ต้องมีหน้าที่ทั้งการเคารพ การคุ้มครอง และการทำให้สิทธิเสรีภาพนั้นเป็นจริง

๔. ในส่วนของการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน เนื่องจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในเรื่องนั้น มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องของการเยียวยาต่อผู้ได้รับผลกระทบ จึงทำให้หลายหน่วยงานไม่สามารถให้การเยียวยาเมื่อเกิดความเสียหายได้โดยทันที แต่ผู้ได้รับผลกระทบต้องใช้สิทธิทาง

^{๓๙๓} ประมวลจากผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนด้านสิทธิชุมชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

^{๓๙๔} สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๖๐). ฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียนด้านสิทธิชุมชน. สืบค้นจาก hris.nhrc.or.th

ศาลในการให้ได้รับการชดเชยเยียวยา ไม่ว่าจะในรูปของค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน หรือการทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งทำให้เป็นภาระของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในการนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการได้รับการเยียวยาแก้ไขปัญหามา^{๓๔๕} ซึ่งปัญหาในลักษณะดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒ ที่กำหนดให้บุคคลที่สิทธิเสรีภาพของตนถูกละเมิดตามกฎหมายกติกาต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจัง และต้องได้รับการพิจารณาทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

จากการประมวลสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชน และการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จะเห็นได้ว่าประเด็นหลักของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นสิทธิชุมชนและสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังคงเป็นเรื่องสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่การได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจงจากหน่วยงานรัฐ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและจัดการโครงการ ตลอดจนสิทธิในการได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมจากรัฐเมื่อได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการดำเนินการของรัฐ



ข้อเสนอแนะ

๑. เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการหรือการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐในการออกใบอนุญาตอันอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑.๑ ควรมีการตรากฎหมายกลางกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา ๔๑ (๑) มาตรา ๔๓ (๒) (๓) และมาตรา ๕๘ โดยก่อนที่หน่วยงานรัฐจะดำเนินโครงการหรือออกใบอนุญาตอันอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายดังกล่าวก่อนการดำเนินโครงการหรืออนุญาต

๑.๒ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกลางในลักษณะดังกล่าวบังคับใช้ หน่วยงานระดับกระทรวง หรือระดับกรม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยงานอนุมัติอนุญาต หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาต ควรออกกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบ ประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในลักษณะเดียวกับระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงาน ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและใบอนุญาตขยายโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๘ ได้บัญญัติให้การดำเนินการใด ๆ ของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนชนหรือชุมชน และจัดให้มีการ

๓๔๕ ดูตัวอย่างจากกรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายในคดีเหมืองแร่ถ่านหินลิโด้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๒๑๙/๒๕๕๘.

รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๗๘ ให้จัดทำร่างกฎหมายตามมาตรา ๕๘ ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใน ๒๔๐ วัน นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และให้สภาฯ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันได้รับร่าง รวมทั้งแนวทางการตรากฎหมายโดยใช้หลักการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายตามมาตรา ๗๗ จึงควรที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจะได้ดำเนินการและติดตามให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัดต่อไป

๒. กำหนดให้รัฐเป็นผู้เยียวยาความเสียหายเบื้องต้นที่เกิดขึ้นต่อชุมชนหรือประชาชนอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรม หรือการอนุมัติ อนุญาตของรัฐ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ในหมวดว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐ หรือเอกชนที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากรัฐ

๓. ข้อเสนอแนะต่อนโยบายทวงคืนผืนป่า

๓.๑ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิในทรัพย์สิน (The Right of The First Taker) เพื่อความมั่นคงแห่งสถานภาพสิทธิของราษฎร โดยรับเอาแนวคิดเรื่องการพิสูจน์สิทธิในการอยู่อาศัยตามข้อเท็จจริงมากกว่าการอาศัยเพียงเอกสารสิทธิของทางราชการเป็นเครื่องพิสูจน์สิทธิแต่เพียงอย่างเดียว

๓.๒ นโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด เนื่องจากเป็นนโยบายสาธารณะที่กระทบต่อส่วนรวม ประกอบกับราษฎรบางพื้นที่มีวิถีชีวิตและประเพณีดั้งเดิมเชื่อมโยงกับป่า ดังนั้น ควรให้ชุมชนดังกล่าวมีส่วนร่วมในการดูแลผืนป่าด้วย ควรมีการทำความเข้าใจกับชุมชนในการบำรุงรักษาความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่นเป็นรายกรณี และอาจมีการกำหนดเขตวัฒนธรรมพิเศษเพิ่มขึ้นเพื่อคุ้มครอง วิถีชีวิตของชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยให้สิทธิและหน้าที่แก่ชุมชนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณที่กำหนด โดยภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็น “ผู้ปฏิบัติ” มาเป็น “ผู้กำกับดูแล” ติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำ ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตป่า



๓.๓ ในการดำเนินคดีกับประชาชนในความผิดตามกฎหมายป่าไม้ ควรพิจารณาข้อเท็จจริงแวดล้อมประกอบ เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจ เจตนากระทำความผิด มูลเหตุจูงใจ และความเสียหายของพื้นที่ เนื่องจากผลจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงในหลายกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่า เมื่อประชาชนต้องถูกบังคับให้ออกจากพื้นที่อยู่อาศัยและทำกิน กลับต้องลักลอบเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่เดิมเนื่องจากไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยวิธีอื่น หรือในพื้นที่อื่น รัฐควรประกันการมีงานทำหรือการมีอาชีพของประชาชนและมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ทั้งนี้ ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ข้อ ๖ และข้อ ๑๑

๔. ให้มีการบูรณาการแผนดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ ระหว่างแผนงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเข้ากับแผนงานด้านสิทธิมนุษยชนตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ ๓ และแผนดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

๖.๕ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ภาพรวม

ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากล (Declaration on Human Rights and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms : Declaration on Human Rights Defenders) ได้ให้คำจำกัดความของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนว่าหมายถึงบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ส่งเสริมและต่อสู้เพื่อให้เกิดการคุ้มครอง และตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ^{๓๙๖} ซึ่งรัฐแต่ละรัฐมีความรับผิดชอบและหน้าที่ในเบื้องต้นที่จะคุ้มครอง ส่งเสริม และนำสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ^{๓๙๗} แม้ว่าปฏิญญาดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากสหประชาชาติให้การรับรอง และประเทศไทยได้ร่วมอุปถัมภ์ (co-sponsor) ร่างข้อมติพร้อมสนับสนุนการรับรองข้อมติดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความจริงจังในการสนับสนุนเนื้อหาของปฏิญญาดังนี้ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงมีพันธกรณีด้านจริยธรรมที่จะเคารพหลักการที่ปรากฏในปฏิญญา^{๓๙๘}

ที่ผ่านมา นักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ถูกคุกคามในหลายรูปแบบ เช่น การวิสามัญฆาตกรรม การถูกบังคับให้สูญหาย การใช้การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Strategic Litigation Against Public Participation: SLAPP) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไปในทางที่จำกัดเสรีภาพของการแสดงออกด้วย^{๓๙๙} ในส่วนของ กสม. ได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ จำนวน ๑๑ คำร้อง ซึ่งมีประเด็นกล่าวอ้างว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ต่อสู้เพื่อสิทธิชุมชนได้หายตัวไป ถูกลอบสังหาร ถูกข่มขู่คุกคามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๔๐๐} โดยในปี ๒๕๖๐ ยังคงได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน จำนวน ๓ คำร้อง^{๔๐๑} ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจสอบและจัดทำรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีเหตุการณ์ที่สำคัญ เช่น กรณีนายไมตรี จำเริญสุขสกุล ประธานกลุ่มรักษาลำหู่ จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ใกล้ชิดนายชัยภูมิ ป่าแส ได้เข้าพบและยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับเรื่องของนายชัยภูมิฯ ต่อ มร.มิเชลล์ ฟอรัส

๓๙๖ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากล ข้อ ๑.

๓๙๗ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากล ข้อ ๒.

๓๙๘ จาก แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เอกสารลำดับที่ ๒ ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากล (น.๓), โดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๕๖.

๓๙๙ ประชาไท .(๒๕๖๐). เครือข่ายนักปกป้องสิทธิฯ ร้องผู้รายงานพิเศษ UN เผยหลังรัฐประหารถูกคุกคามหลายร้อยกรณี. สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2017/05/71704>

๔๐๐ จากรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปี ๒๕๕๙ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๖๐, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๔๐๑ คำร้องที่ ๓๖๒/๒๕๖๐ คำร้องที่ ๒๔๗/๒๕๖๐ คำร้องที่ ๒๑๕/๒๕๖๐

(Mr. Michel Forst) ผู้รายงานพิเศษเรื่องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ที่กรุงเทพมหานคร ต่อมาปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำกำลังเข้าตรวจค้นบ้านของนายไมตรี^{๔๐๒} โดยเรื่องดังกล่าวนี้ กสม. ได้รับเป็นเรื่องราวเรียนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (คำร้องที่ ๒๑๕/๒๕๖๐) กรณีการฟ้องร้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน พบว่ามีเหตุการณ์สมาชิกกลุ่มคนรักบ้านเกิด จังหวัดเลยได้ถูกยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดเลย ในข้อหาฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๕๘/๒๕๖๐^{๔๐๓} อนึ่ง กรณีการฟ้องนักสิทธิมนุษยชนในปี ๒๕๕๙ จำนวน ๓ คน คือ นางสาวพรเพ็ญ คงขจรเกียรติ ผู้อำนวยการมูลนิธิสวนวัฒนธรรม นายสมชาย หอมลออ ที่ปรึกษามูลนิธิสวนวัฒนธรรม และนางสาวอัญญา หิมาหิณะ ประธานกลุ่มด้วยใจ ฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา จากกรณีจัดทำรายงานประเมินสถานการณ์การทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อปี ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ นั้น ต่อมาได้มีการหารือร่วมกันระหว่างผู้แทนพิเศษรัฐบาล ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ ส่วนหน้า และเครือข่ายนักสิทธิมนุษยชน ในประเด็นการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคใต้ โดยได้ข้อสรุปว่าจะถอนฟ้องคดีนักสิทธิมนุษยชนทั้ง ๓ คน^{๔๐๔}



การประเมินสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค

เป็นที่ยอมรับในสากลว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญต่อการส่งเสริมและต่อสู้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และในประเทศไทยก็ได้มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ออกมาแสดงออกในฐานะนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐ เมื่อพิจารณาสถานการณ์เกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วเห็นว่า กรณีที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเผชิญกับปัญหาอุปสรรคในการต่อสู้ ปกป้อง เรียกร้องเพื่อสิทธิและเสรีภาพของตนเองและบุคคลอื่นเป็นสถานการณ์ที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการได้รับผลกระทบจากการใช้กลไกทางกฎหมายในการฟ้องดำเนินคดีกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งอาจถือได้ว่าหลักการตามกติกา ICCPR และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Declaration on Human Rights Defenders) ซึ่งเป็นที่ยอมรับในสากลยังไม่ได้รับการยอมรับหรือปฏิบัติมากนัก

^{๔๐๒} ประชาไท. (๒๕๖๐). เครือข่ายนักปกป้องสิทธิฯ ร้องผู้รายงานพิเศษ UN เผยหลังรัฐประหารถูกคุกคามหลายร้อยกรณี. สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2017/05/71704>

^{๔๐๓} ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. (๒๕๖๐). ๗ สมาชิกหญิงกลุ่มคนรักบ้านเกิดพร้อมผู้คดีฯ หลังอัยการยื่นฟ้อง พรบ.ชุมนุมฯ. สืบค้นจาก www.tlhr2014.com/th/?p=4731

^{๔๐๔} ไทยพีบีเอส. (๒๕๖๐). กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ประกาศถอนฟ้อง ๓ นักสิทธิมนุษยชน. สืบค้นจาก www.thaibps.or.th/content/260703

นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นข้อห่วงกังวลที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้นอีกประการคือ การฟ้องร้องในข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความหวาดกลัวต่อการออกมาแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะในพื้นที่สื่อออนไลน์ อนึ่ง การให้ความสำคัญต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เป็นประเด็นที่ไม่ปรากฏในกลไกทางกฎหมายหรือการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน แม้ในรายงานทบทวนสถานการณ์ของประเทศไทยภายใต้กระบวนการ UPR รอบที่ ๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้คำรับรองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เสนอโดยประเทศต่าง ๆ^{๔๐๕} แต่ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑ ว่าด้วยแผนสิทธิมนุษยชนด้านการกระบวนกรยุติธรรมไม่ได้กำหนดประเด็นเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้เป็นการเฉพาะ



ข้อเสนอแนะ

๑. รัฐบาลควรศึกษาความเหมาะสมในการมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน เพื่อให้เป็นกลไกทางกฎหมายในการปกป้องและคุ้มครองบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ออกมาแสดงออกในฐานะนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นการใช้สิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออกตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้รับการรับรอง

๒. รัฐบาลควรเร่งศึกษาและหาแนวทางที่เหมาะสมในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยให้กระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) ดำเนินการลงพื้นที่ที่มีกรณีนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเพื่อรับทราบถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังความคิดเห็นและนำไปกำหนดไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ต่อไป

๓. รัฐบาลควรสร้างความตระหนักกับหน่วยงานภาครัฐด้านกระบวนกรยุติธรรมเพื่อทำความเข้าใจต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงบริบทหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อนำไปสู่การพิจารณาความเหมาะสมในการใช้บังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง



^{๔๐๕} กระทรวงการต่างประเทศ. (๒๕๖๐). แผนการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ไทยได้รับและคำมั่นโดยสมัครใจของไทยภายใต้กลไก UPR รอบที่ ๒. สืบค้นจาก <http://humanrights.mfa.go.th>





ภาพผนวก



ประกาศ

แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีมหาวชิราลงกรณ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า ตามที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่เสนอตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งคณะ พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่งครบ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบให้ผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนเจ็ดคน และบุคคลทั้งเจ็ดคนได้ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว

อาศัยอำนาจ ...

- ๒ -

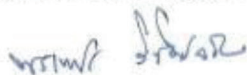
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------------|
| ๑. นายวัส ติงสมิตร | เป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๒. นางฉัตรสุดา จันทร์ดี | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๓. นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์ | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๔. นายสุรเชษฐ์ สถิตนิรามัย | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๕. นางอังคณา นีละไพจิตร | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๖. นางเตือนใจ ดีเทศน์ | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๗. นายชาติชาย สุธงศาธรรมิกราช | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
- ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๘

เป็นปีที่ ๗๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ



(นายพรเพชร วิชิตชลชัย)

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ที่ ๑๒/๒๕๖๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน

ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๔๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ได้แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน เพื่อพัฒนากลไก กระบวนการติดตามและประเมินสิทธิมนุษยชน ระบบฐานข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน การจัดทำรายงาน และการพัฒนาศักยภาพบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องดังกล่าว นั้น

โดยที่เห็นควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะทำงานข้างต้นให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงมีคำสั่งต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๔๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน

๒. แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๒.๑ องค์ประกอบ

๒.๑.๑	เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ที่ปรึกษา
๒.๑.๒	รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นายโสพล จริงจิตร)	ที่ปรึกษา
๒.๑.๓	ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นางสาวอัจฉรา ฉายากุล)	ที่ปรึกษา
๒.๑.๔	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ	ประธานคณะทำงาน
๒.๑.๕	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมายและนโยบาย	คณะทำงาน
๒.๑.๖	ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยสิทธิมนุษยชน	คณะทำงาน
๒.๑.๗	ผู้อำนวยการกลุ่มงานประเมินและรายงานสถานการณ์ สิทธิมนุษยชน	คณะทำงาน
๒.๑.๘	ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	คณะทำงาน
๒.๑.๙	นางชมพูนุท บ่อมป้อมศักดิ์	คณะทำงาน
๒.๑.๑๐	นางสาวศิริวรรณ ขนุนทอง	คณะทำงาน
๒.๑.๑๑	นางสาวอัญชลี ศุภสกุลชัย	คณะทำงาน
๒.๑.๑๒	นางสาวรุจาภา อำไพรัตน์	คณะทำงาน
๒.๑.๑๓	นายศรัทธาวุฒิ จันจันทร์	คณะทำงาน
๒.๑.๑๔	นายจรงรักษ์ นนทศักดิ์	คณะทำงาน

๒.๑.๑๕	นายเอกชัย	ปิ่นแก้ว	คณะกรรมการและ เลขานุการ
๒.๑.๑๖	นางสาวชลธิชา	พนมหอม	คณะกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๒.๑.๑๗	นางสาวรักษณาลี	ดอนสนธิ์	คณะกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๒.๑.๑๘	นางสาวพรปวีณ์	มีมากบาง	คณะกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

๒.๒ อำนาจหน้าที่

๒.๒.๑ พัฒนากลไกและกระบวนการติดตาม เฝ้าระวัง และประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

๒.๒.๒ พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อการติดตาม เฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

๒.๒.๓ พัฒนาศักยภาพของบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการติดตาม เฝ้าระวัง และประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

๒.๒.๔ ยกร่างรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยประจำปีปฏิทินเพื่อเสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา

๒.๒.๕ วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อได้รับมอบหมาย

๒.๒.๖ ดำเนินการอื่นใดตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

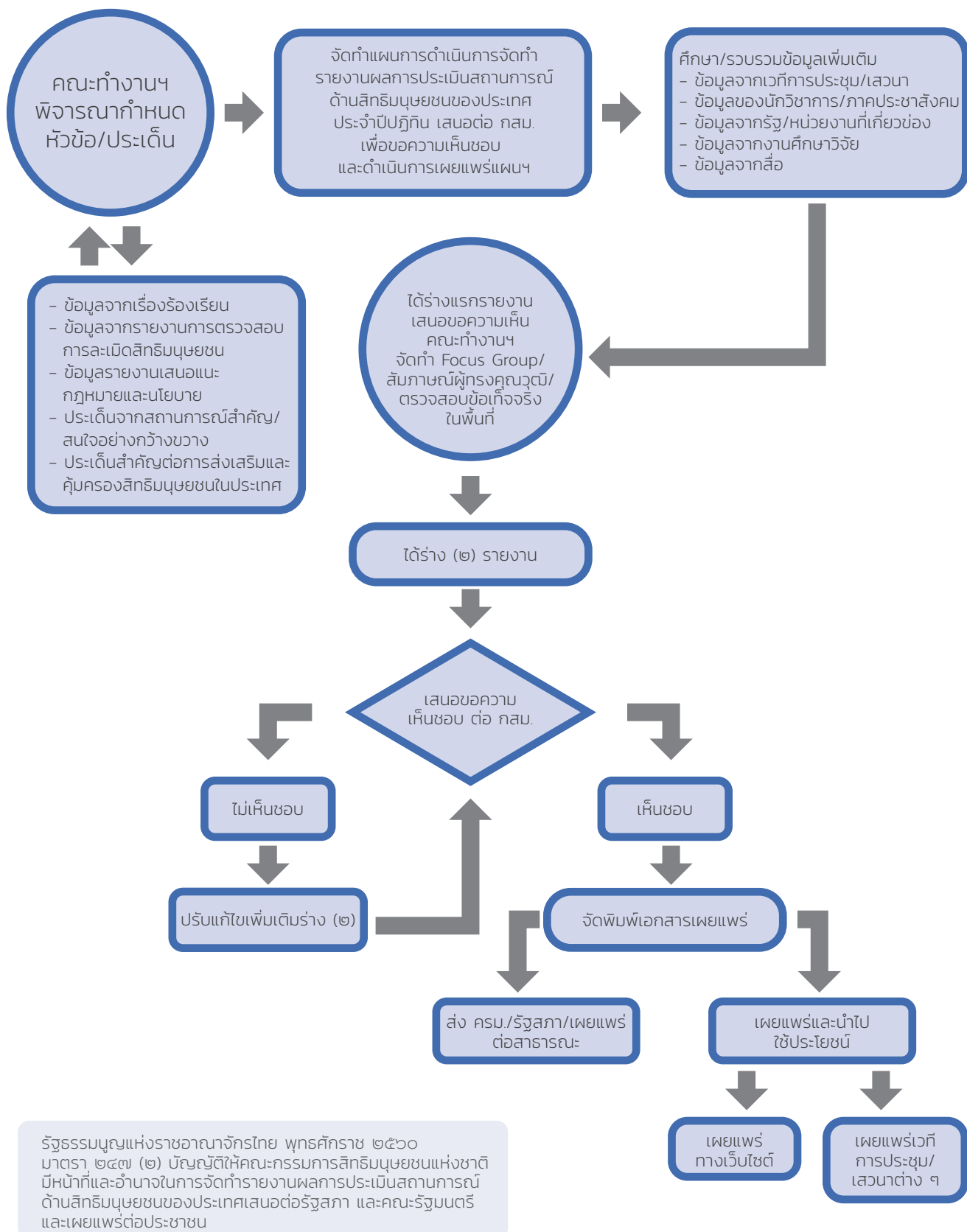
สั่ง ณ วันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑



(นางกิริมย์ ศรีประเสริฐ)

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กระบวนการจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี ๒๕๖๑
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐
อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น ๗
๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ : ๐-๒๑๔๑-๓๘๘๑, ๐-๒๑๔๑-๓๘๘๔
E-mail : library@nhrc.or.th, nhrct.library@gmail.com

