

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

คนไร้ที่พึ่ง คนเร่ร่อน คนจรจัด คนขอทาน คนพิการ คนที่ใช้ชีวิตในที่สาธารณะ คือปัญหาสังคมอย่างหนึ่งของประเทศ และส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และชุมชน ตลอดจนปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น

ปัญหาคนไร้ที่พืงนั้น มีเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น การไร้ญาติพี่น้อง ไร้บ้าน ไร้อาชีพ ปัญหาความยากจน ปัญหาการถูกล่อลวงจากที่หนึ่งแล้วไปปล่อยทิ้งในที่อีกแห่งหนึ่งซึ่งห่างไกลจากภูมิลำเนา และยังมีกลุ่มคนที่สมัครใจที่จะมีชีวิตแบบคนจรจัด เพราะไม่มีความสุขเมื่อต้องอาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง โดยคิดว่าการใช้ชีวิตในที่สาธารณะเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ โดยอิสระ รวมไปถึงบรรดาผู้ต้องขังที่พ้นโทษ ได้รับการปล่อยตัวออกสู่สังคม แต่ไม่ประสงค์จะกลับไปยังภูมิลำเนาจึงเร่ร่อนไปโดยไม่มีหลักแหล่งและกลายเป็นคนจรจัดไร้ที่พึ่งในที่สุด

รัฐจึงมีหน้าที่สำคัญในการดูแล ช่วยเหลือและให้การคุ้มครองบุคคลเหล่านี้ โดยเป็นผู้สนับสนุนปัจจัยในการดำรงชีวิตให้แก่คนที่ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความเท่าเทียมกัน ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2550) ที่บัญญัติรับรองไว้ เช่น ความมีสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย¹ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัย และสวัสดิภาพ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก) หน้า 8. (ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557. ข้อ 1 “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2”)

มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง เศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามวรรคสาม”

ในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นสภาวะการทำงาน² มีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี³ มีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย⁴ มีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ จากการใช้ความรุนแรง (The violent) และการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (Unfair practices) เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล (Orphan) มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ⁵ บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับ

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นสภาวะการทำงาน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 49 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ”

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 51 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และทันต่อเหตุการณ์”

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 52 บัญญัติว่า “เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอด และได้รับการพัฒนาด้านร่างกายจิตใจและสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ

เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว

การแทรกแซงและการจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อสงวนและรักษาไว้ซึ่งสถานะของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น

เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ”

การช่วยเหลือจากรัฐ⁶ ผู้พิการมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ⁷ รวมไปถึงบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ⁸ เป็นต้น

2.1 ความหมายและสาเหตุของการไร้ที่พึ่ง

ในประเทศไทยนั้น เริ่มมีการจัดสวัสดิการคนไร้ที่พึ่ง เมื่อปี พ.ศ. 2484 โดยมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 (Beggar Control Act B.E. 2484) ขึ้น ซึ่งยังคงบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบันมีสาระสำคัญคือ ห้ามบุคคลกระทำการขอทาน ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6⁹ และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ส่งตัวคนขอทานที่เป็นคนชรา คนวิกลจริต คนพิการ หรือคนที่มีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพ และไม่สามารถเลี้ยงชีพด้วยวิธีอื่น ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูไปยังสถานสงเคราะห์ แต่หากคนขอทานไม่อยู่ในลักษณะดังกล่าว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งให้ไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางาน เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือต่อไป กรมประชาสงเคราะห์ในฐานะหน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านสวัสดิการในขณะนั้น¹⁰ ได้จัดตั้งสถานสงเคราะห์เพื่อรองรับคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ขึ้น และมีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์เพิ่มขึ้นอีกเป็นลำดับ

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 . มาตรา 53 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี บริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่าง สัมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 54 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

บุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 55 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

⁹ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ตราไว้ ณ วันที่ 7 ตุลาคม 2484. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 58. หน้า 2. มาตรา 6 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทานการขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีไซ้เป็นการขอทานในฐานญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

การขบร้อง การคิดสี่ตีเป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำอย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าฟังคำดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้นไม่ให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”

¹⁰ ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2546 และพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พุทธศักราช 2546 มีผลให้กรมประชาสงเคราะห์ถูกยกเลิกไป ปัจจุบันสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์เดิม

ในช่วงแรกของการดำเนินการสถานสงเคราะห์ จะให้การสงเคราะห์แก่บุคคลที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 เท่านั้น ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ประสบปัญหาไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีอาชีพขาดผู้อุปการะ และปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ได้ร้องขอเข้ารับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐขอเข้ารับการอุปการะในสถานสงเคราะห์ หรือหน่วยงานต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ โรงพยาบาล องค์การเอกชน พลเมืองดีนำบุคคลผู้ประสบปัญหาเหล่านั้น ส่งตัวมายังสถานสงเคราะห์ ทำให้ผู้เข้ารับการสงเคราะห์ที่เดิมมีเพียงคนขอทานที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ได้ขยายการบริการครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย

2.1.1 ความหมายของคนไร้ที่พึ่ง

กลุ่มคน ไร้ที่พึ่งอันเป็นกลุ่มเป้าหมายของการสงเคราะห์ให้ที่พักอาศัยและฝึกอาชีพ ให้สามารถประกอบอาชีพสุจริตเพื่อเลี้ยงตนเองได้ เป็นกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย และมีรูปแบบของปัญหาที่ซับซ้อน ดังนั้นการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่ง จึงมีความแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาของคนไร้ที่พึ่งนั้น ๆ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้ที่ออกมาใช้ชีวิตในที่สาธารณะไว้ดังนี้ คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน ครอบครัวเร่ร่อน ผู้ติดสุรา ผู้ป่วยข้างถนน พนักงานขายบริการ (Sex Workers) ผู้พันโทษ คนจนเมือง คนใช้สถานที่สาธารณะหลับนอนชั่วคราว ครอบครัวกลุ่มอาเซียน กลุ่มหลากหลายทางเพศ กลุ่มต่างชาติ/กลุ่มยุโรป¹¹ โดยให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่งไว้ 2 ลักษณะ คือ

2.1.1.1 ความหมายของคนไร้ที่พึ่งในเชิงกว้าง

คนไร้ที่พึ่งในเชิงกว้างนั้น หมายถึงบุคคลที่มีอายุ ตั้งแต่ 18 ปี ที่ขาดที่พึ่งพาอาศัย ไม่มีอาชีพ หรือไร้ความสามารถในการประกอบอาชีพ ประสบปัญหาทางสังคมจนไม่สามารถอยู่ในสังคมภายนอกได้ในขณะนั้น และครอบคลุมไปถึงผู้ที่กระทำผิดพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ด้วย

ถูกโอนย้ายมาสังกัดสำนักบริหารสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

¹¹ สถานพัฒนาสังคม (2557). *ข้อคิดเห็นการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง*. เอกสารของคณะกรรมการการพัฒนาระบบสวัสดิการและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา. กลุ่มงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบสวัสดิการและกิจการเด็กฯ วุฒิสภา. หน้า 7-8.

2.1.1.2 ความหมายของคนไร้ที่พึ่งในเชิงแคบ

คนไร้ที่พึ่งในเชิงแคบ เป็นเพียงส่วนย่อยในความหมายเชิงกว้างเท่านั้น โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) บุคคลที่กระทำการขอทาน ซึ่งต้องถูกควบคุมตัวไว้ในสถานสงเคราะห์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 (มาตรา 7)¹²

2) คนไร้ที่พึ่ง ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิดพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เป็นผู้ที่ประสบปัญหาเดือดร้อนไม่มีที่อยู่อาศัย ขาดผู้ให้การอุปการะดูแล ไม่มีอาชีพ บกพร่องความสามารถ เนื่องจากสภาพร่างกายไม่แข็งแรง สภาพจิตใจไม่อยู่ในสภาวะปกติเพียงพอที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ หรือมีปัญหาพฤติกรรมต่าง ๆ เช่น ดิดสุรา ยาเสพติด ประพฤติเสเพลจนไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และอาจเป็นผู้ที่อาศัยหลับนอนในที่สาธารณะก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้สัญจรไป มา และเป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของตนเอง จากอุบัติเหตุจากความอดอยาก จากโรคภัยไข้เจ็บ ซึ่งคนไร้ที่พึ่งนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

- คนเร่ร่อน จรจัด ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และหลับนอนในที่สาธารณะ ที่ถูกเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ นำส่งเข้ารับการสงเคราะห์ โดยมีเจตนาที่จะพิทักษ์คุ้มครองสวัสดิภาพของคนเร่ร่อน จรจัด ซึ่งภายหลังที่ถูกส่งตัวเข้ารับการสงเคราะห์แล้วหากไม่ประสงค์จะรับการสงเคราะห์ก็สามารถขอลาออกจากสถานสงเคราะห์ได้

- ผู้ที่สมัครใจเข้ารับการสงเคราะห์ ได้แก่ คนไร้ที่พึ่งที่มาขอสมัครเข้ารับการสงเคราะห์ด้วยตนเองหรือหน่วยงานอื่น ๆ และพลเมืองดีนำส่ง ซึ่งหมายรวมถึงผู้ป่วยตามสถานพยาบาลที่มีอาการทุเลาแล้ว แต่ไม่มีญาติมารับกลับไป¹³ และไม่สามารถประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเองได้จึงกลายเป็นคนไร้ที่พึ่งและต้องส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งเพื่อให้การช่วยเหลือต่อไป

¹² พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484. มาตรา 7 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่าผู้ใดทำการขอทาน และผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพอย่างใด และไม่มีทางเลี้ยงชีพ อย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์”

¹³ จิรฎา วิวัฒน์นะ.(2546). *การออกแบบฐานข้อมูลผู้รับการสงเคราะห์ของสถานแรกรับคนไร้ที่พึ่งนนทบุรี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม,บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 36 .

2.1.2 สาเหตุของการเข้าสู่สภาวะไร้ที่พึ่ง

โดยทั่วไปนั้น บุคคลจะตกสู่สภาวะไร้ที่พึ่ง เพราะขาดปัจจัยในการดำรงชีพที่สำคัญ ได้แก่ ทรัพยากรทางสังคมเป็นทรัพยากรที่ทุกคนในสังคมมีสิทธิใช้ได้เสมอกัน เช่น โรงพยาบาล ศูนย์บริการอาชีพ โรงเรียน ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดไว้ให้สำหรับทุกคนในสังคมที่เรียกว่า “บริการเปิด” หรือ “บริการสาธารณะ” (Public Service) เป็นบริการที่ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ได้หากเป็นสมาชิกของสังคมนั้น ๆ และยังเป็นภารกิจหลักของรัฐ (Function of State)¹⁴ อีกด้วย แต่ในปัจจุบันยังมีคนบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการเปิด หรือไม่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเพียงพอ ได้แก่

- 1) คนไร้ญาติ หรือคนที่ไม่มีย่า แม่ พี่ น้อง ญาติสนิทมิตรสหายอยู่เลย
- 2) คนที่ไม่เต็มใจหรือไม่พร้อมที่จะขอรับความช่วยเหลือจากทรัพยากรทางสังคมนั้น ๆ
- 3) คนที่ขอความช่วยเหลือจากแหล่งทรัพยากรแล้ว แต่ได้รับการปฏิเสธ โดยมีสาเหตุจากความไม่พร้อม หรือเพราะไม่มีทรัพยากรนั้นอย่างเพียงพอ เช่น ในท้องถิ่นทุรกันดาร ไม่มีโรงพยาบาล ไม่มีศูนย์แพทย์และอนามัยให้บริการด้านการรักษาพยาบาล โดยสามารถแบ่งตามลักษณะของคนที่ตกสู่สภาวะไร้ที่พึ่ง ดังต่อไปนี้

- บุคคลที่ตกสู่สภาวะไร้ที่พึ่งที่เป็นเด็ก โดยสาเหตุที่เด็กต้องตกอยู่ในสภาวะไร้ที่พึ่งมาจากปัจจัยทั้งในทางโครงสร้างเศรษฐกิจ ครอบครัวที่ไม่พร้อม เด็กที่มีปัญหากับตัวเอง โรงเรียนที่ทำให้เด็กรู้สึกถูกบีบคั้น หรือตัวเด็กเองที่รักอิสระ รวมไปถึงเรื่องของการพลัดหลงกับครอบครัว กล่าวคือ

- 1) เด็กที่เร่ร่อนตามวิถีของครอบครัว ลักษณะของเด็กเร่ร่อนกลุ่มนี้ เปรียบแล้วเหมือนกับ “ยิปซี” ที่อพยพเคลื่อนย้ายไปทำกินยังที่ต่าง ๆ ในผืนทราย หากแต่ “เด็กไทย” กลุ่มนี้จะเร่ร่อนตามครอบครัวไปตามแหล่งงานใหม่ ได้แก่ งานในไร่ อ้อย งานกรีดยางในสวนยางจนถึงงานตามแหล่งก่อสร้างทั่วไป และงานขอทานที่เร่ขอไปเรื่อย ๆ โดยอาศัยพักพิงตามข้างทางในเมืองใหญ่
- 2) เด็กเร่ร่อนที่หลุดออกมาจากครอบครัว ลักษณะของเด็กเร่ร่อนกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ได้รับแรงผลักดันอย่างรุนแรงจากครอบครัว ตั้งแต่ความแร้นแค้น ความลำบากในครอบครัว การถูกดูค่าและดุด่าเป็นประจำ การถูกบังคับใช้งานอย่างหนักจนเด็ก ๆ ทนรับสภาพเหล่านี้ไม่ไหวจึงหนีออกจากบ้านมาเร่ร่อนไปในทุกหนทุกแห่งเพื่อความอยู่รอดของตนเอง

¹⁴ ภารกิจหลักของรัฐ (Function of State) คือ กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ และถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public interest) โดยการจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง ความสงบ เรียบร้อย ความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคม การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตเพื่อให้ ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี

3) เด็กเร่ร่อนที่เป็นเด็กวัยรุ่น อายุ 14 - 24 ปี ซึ่งถูกปล่อยตัวออกสถานพินิจ¹⁵ ต่าง ๆ แล้วกลับมาสู่ท้องถนน หรือเด็กไม่มีเอกสารหลักฐานประจำตัว กลับไปบ้านแล้วไม่มีที่ขึ้นในบ้าน ในสังคมจนต้องกลับสู่ท้องถนน

4) เด็กเร่ร่อนชาย-หญิง ที่ใช้ชีวิตอยู่ด้วยกัน และมีลูก เกิดเป็นครอบครัวเร่ร่อนเพิ่มมากขึ้น และกระจายอยู่ในหลาย ๆ จังหวัด¹⁶

- บุคคลที่ตกสู่สภาวะไร้ที่พึ่งที่เป็นคนยากจน เนื่องจากประชาชนบางกลุ่มในประเทศ ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการบางอย่างที่รัฐจัดให้ได้ ทำให้คนขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการ หรือบริการจากรัฐ โดยเฉพาะคนในชนบทที่ห่างไกลโอกาสที่จะได้รับสวัสดิการหรือบริการจากรัฐ ก็น้อยลงไป หรืออาจจะไม่มีเลย เมื่อขาดโอกาสที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐเท่าที่ควรจึงส่งผลให้คุณภาพชีวิตของคนต่ำลง ความยากจนจึงเป็นปัจจัยสำคัญมากที่ทำให้บุคคลต้องออกมาเร่ร่อนหา งาน หารายได้ คนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ มักจะถูกทอดทิ้ง และเข้าสู่อาชีพขอทานหรือออกมาเร่ร่อนในที่สุด

¹⁵ สถานพินิจ เป็นที่ควบคุมตัวเยาวชนที่เรียกว่า เยาวชนผู้กระทำความผิด (juvenile offender หรือ juvenile delinquent) เป็นการชั่วคราวระหว่างศาลไต่สวน หรือเป็นระยะเวลายาวนานเพื่อฝึกอบรมหรือรับการดูแลอย่างอื่น ตามกระบวนการยุติธรรมต่างหากจากบุคคลทั่วไป โดยมีศาลซึ่งเรียกว่า ศาลเยาวชน (juvenile court) เป็นผู้สั่งให้ควบคุมตัวเยาวชนไว้ ณ สถานพินิจ

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับเยาวชนนั้น มีหลายหนทางสำหรับจัดการเยาวชนผู้กระทำความผิด บางกรณีเยาวชนอาจได้รับการปล่อยให้กลับเข้าสู่สังคมหลังจากรับการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู แต่บางกรณีเมื่อเยาวชนมีพฤติกรรมจะก่ออันตรายแก่สังคมหรือแก่ตนเอง เยาวชนจะถูกส่งไปควบคุมตัวและพฤติกรรมที่สถานพินิจ ในสถานพินิจนั้น เยาวชนอาจถูกควบคุมตามปกติ หรืออาจถูกขังได้

การควบคุมตามปกติอาจเกิดขึ้นเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งในระหว่างรอการพิจารณาหรือรอคำสั่งเพิ่มเติมส่วนการขังมักเกิดขึ้นเมื่อมีคำสั่งให้ส่งเยาวชนไปอยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อเข้ารับการฝึกอบรมเป็นต้น กิจกรรมเช่นนี้อาจมีระยะเวลาไม่กี่เดือนหรือหลายปีก็ได้แต่สถานพินิจนั้น ไม่มีมีจุดมุ่งหมายเพื่อลงโทษเยาวชน หากเพื่อแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเยาวชนตามหลักการ "รัฐประคองพ่อแม่" (parens patriae) กล่าวคือเมื่อบิดามารดาไม่ปกครองดูแลบุตรให้ดีแล้ว รัฐก็ชอบจะสอดเข้ามายุ่งเกี่ยวเพื่อสวัสดิภาพของเยาวชนได้ กิจกรรมในสถานพินิจนั้น รัฐอาจจัดขึ้นเองทั้งหมด หรืออาศัยความร่วมมือในบางเรื่องจากท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชน เช่น ด้านการศึกษา นันทนาการ สุขภาพ การประเมินพฤติกรรม การให้คำปรึกษา เป็นต้น

¹⁶ กิม ไชยสุขประเสริฐ และชวรัส ฤกษ์ศิริสุข. (2553). *งานของใจ-งานวิจัย*. มูลนิธิสารานุกรมแห่งชาติ (มสช.): สำนักงานกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). หน้า 46 .

ปัญหาความยากจนไม่ได้มาจากวัฒนธรรมบริโภคนิยมเท่านั้น แต่ยังมาจากสาเหตุหลายประการประกอบเข้าด้วยกันไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาวะปัจจุบันที่มีการว่างงานเป็นจำนวนมาก หรือปัญหาภัยแล้ง ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญอีกสาเหตุหนึ่ง กับคนในภาคเกษตรเพราะภัยแล้งทำให้การเพาะปลูกไม่ได้ผล จนเกษตรกรบางส่วนต้องเป็นหนี้หรือขาดทุนต้องเอาที่ดินไปจำนอง เมื่อไม่มีเงินไปไถ่ถอนก็จะถูกยึดที่ทำกิน ความยากจนก็เกิดขึ้น และปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความยากจนเพราะในสังคม โอกาสสำหรับคนรวยมักจะมีมากกว่าคนจนไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง ด้านการศึกษา รวมถึงด้านเศรษฐกิจหรือสังคม และที่สำคัญปัญหาในเรื่องการเข้าถึงสวัสดิการหรือบริการของรัฐที่มีไว้สำหรับช่วยเหลือประชาชน ถ้าประชาชนเหล่านั้นเข้าถึงไม่ถึง สวัสดิการหรือบริการของรัฐเหล่านั้นก็ไม่มีประโยชน์ อีกทั้งไม่สามารถแสวงหาทรัพยากรจากแหล่งอื่นมาพัฒนาตนเองให้หลุดพ้นจากความยากจนได้

คนไทยระหว่าง 20-40% ของประชากรมีปัญหาความยากจนจริงในเชิงสมบูรณ์คือขาดทั้งปัจจัยการผลิต ทรัพยากร ความรู้ มีฐานะความเป็นอยู่ต่ำกว่ามาตรฐาน และเสียเปรียบด้านสิทธิ และโอกาส โดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นคนจนเรื้อรัง และคนอีกส่วนหนึ่งที่เรียกได้ว่าค่อนข้างจนหรือจนโดยเปรียบเทียบกับคนอื่นที่รายได้สูงกว่า ยังจนเพราะถูกครอบงำทางความคิดของแนวทางการพัฒนาระบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์และนโยบายการพัฒนาของรัฐบาล¹⁷ ให้มีท่าทีต่อชีวิตที่อยากร่ำรวย อยากบริโภค อย่างเสพสุขมากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันในการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นเกินฐานะ บางส่วนก็กินเหล้าเมายา เล่นการพนัน ฯลฯ และเป็นหนี้สินมากขึ้น โดยเป็นหนี้เพื่อการบริโภคหรือหมุนเงินใช้ไปเรื่อย ๆ มากกว่ากู้มาเพื่อลงทุนทำการผลิตที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่าพอที่จะสามารถปลดหนี้ได้ คนจนโดยเปรียบเทียบกับบริโภคมกเกินฐานะเหล่านี้ เท่ากับซ้ำเติมให้ตนเองซึ่งค่อนข้างยากจนอยู่แล้วยิ่งยากจนเพิ่มขึ้นไปอีก¹⁸ แม้รัฐ

¹⁷ นโยบายการพัฒนาของรัฐบาลให้มีท่าทีต่อชีวิตที่อยากร่ำรวยรัฐ หมายถึง นโยบายของรัฐบาล ที่ไม่ส่งเสริมให้ประชาชนเก็บออม แต่กระตุ้นให้ใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือย เช่น ในยุครัฐบาลของนายทักษิณ ที่ส่งเสริมทุนนิยมบริโภคแบบสุดโต่งทั้งกระตุ้นการใช้จ่าย การปล่อยกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อการหาเสียงและเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้คนมีเงินกลับมาซื้อสินค้าและบริการของพวกตน ต่อมารัฐบาลในสมัยของนายสมัครก็เดินตามรอยเดียวกัน เช่น นโยบายรถคันแรก เป็นต้น

¹⁸ วิทยากร เชียงกุล. (2546). *การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้วยโอกาส: กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 140.

จะได้พยายามสำรวจจำนวนคนยากจนในประเทศไทย โดยให้มีการขึ้นทะเบียนคนจน¹⁹ เพื่อทราบจำนวนคนยากจน และให้การช่วยเหลือแก่คนที่มีฐานะยากจนก็ไม่หมดสิ้นไป และเกิดคนจนใหม่ ๆ ขึ้นตลอดเวลา

- บุคคลที่ตกสู่สถานะไร้ที่พึ่งที่เป็นคนพิการและคนป่วย กลุ่มคนพิการ ที่ออกมาร้องเพลงขอทาน ซึ่งมีทั้งการเดินขอเงิน พร้อมตั้งเป็นวงดนตรีแสดงตามบาทวิถีข้างทาง และก็ยังมีการมีคนพิการอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับโอกาสขึ้นทะเบียนเป็นคนพิการ ได้รับเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาท²⁰ แต่ไม่เพียงพอเพราะต้องฝึชอกรอบครัวจึงออกมาหารายได้ ส่วนมากจะเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสียให้ลูกเรียน และมีคนพิการบางกลุ่มที่มาจากสถานฝึกอบรมแล้วมาร้องเพลงแลกกับเงิน

- บุคคลที่ตกสู่สถานะไร้ที่พึ่งที่เป็นคนชรา กลุ่มผู้สูงอายุที่ใช้ถนนในการดำเนินชีวิตขณะนี้มียาจำนวนมากและมีความหลากหลายของกลุ่มผู้สูงอายุแบ่งได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

1) ผู้สูงอายุที่มีการเจ็บป่วย แต่ใช้ถนนเป็นที่หลบนอนและหาเลี้ยงตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มที่ป่วยทางสุขภาพจิต กลุ่มที่ป่วยเรื้อรัง กลุ่มเหล่านี้จะอยู่ติดพื้นที่ จะปฏิเสธการไปรักษาพยาบาล

¹⁹ ตามที่รัฐบาลกำหนดให้การขจัดความยากจนเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จภายใน พ.ศ. 2551 โดยมีคาราวานแก็ง เป็นยุทธศาสตร์หลักในระดับชุมชนและบุคคล ซึ่งจังหวัด อำเภอดำเนินงานการรวานแก็งมาแล้วระยะหนึ่ง โดยมีศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนระดับจังหวัดเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานเชิงนโยบายสำคัญของรัฐบาล ให้บรรลุผลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2548 และคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ที่ 26/2548 วันที่ 10 ตุลาคม 2548 เรื่องการจัดองค์กรการบริหารเพื่อสนับสนุนการดำเนินการรวานแก็ง โดยมีคลังจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ฝ่ายปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนระดับจังหวัด เพื่อบูรณาการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่

ซึ่งจากการจดทะเบียนผู้ยากจนจะแบ่งเป็นรายปัญหา 8 ปัญหา และปัญหาด้านหนี้สินภาคประชาชน คิดตามสัดส่วนแล้วจะมาเป็นอันดับ 1 ของประเทศโดยข้อมูลผู้ลงทะเบียนด้านหนี้สิน (สย.6) นำมาแยกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1.หนี้ในระบบ และ
- 2.หนี้นอกระบบ

แต่่นโยบายของรัฐบาลให้เร่งดำเนินการหนี้นอกระบบก่อน เนื่องจากเป็นหนี้ที่สร้างความเดือดร้อน และเป็นปัญหาที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะดำรงชีวิตและมีกรณีของผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

²⁰ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ มีมติเห็นชอบการดำเนินโครงการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการโดยการจัดสรรเงินให้แก่คนพิการทุกคนที่มีบัตรประจำตัวคนพิการรายละ 500 บาท ต่อเดือน เริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน 2553 เป็นต้นไป (ข้อมูลจากกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

หรือการเข้าไปอยู่ยังสถานคนไร้ที่พึ่งของรัฐ และมีบางคนที่เจ็บป่วยแต่ต้องออกมาขอทานเพื่อนำเงินเหล่านี้มาเลี้ยงลูกหลาน

2) ผู้สูงอายุที่นำสินค้ามาขาย ซึ่งจะมีผลิตภัณฑ์สินค้าของชาวบ้านมาขายใช้การเดินทางโดยทางรถไฟ (รถไฟฟรี ตามนโยบายของรัฐบาล)²¹ แล้วมาอาศัยพักที่วัดต่าง ๆ โดยมีศาลาที่พักและห้องน้ำ บางครั้งก็จะมีลูกหลานตามมาด้วย แต่โอกาสที่จะเป็นคนเร่ร่อนบนถนนก็มีสูงเพราะบางคนก็จะไม่กลับบ้านที่ชนบท และใช้ชีวิตขอทานเป็นหลัก

3) ผู้สูงอายุที่เร่ขาย ท็อปปี้ ขายดอกไม้ หรือตั่งสำหรับให้บริการชั่งน้ำหนัก หรือมาร้องเพลงข้างถนน (ศิลปินข้างถนน) ส่วนมากผู้สูงอายุเหล่านี้จะพักในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะออกมาเป็นครั้งคราวบางคนก็อยู่ตามลำพังโดยการหาเลี้ยงตนเอง หรือบางครั้งครอบครัวก็มีลูกหลานที่เจ็บป่วยเป็นโรคทางสุขภาพจิต²²

ด้วยความต้องการที่จะดำรงไว้ซึ่งเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ และเพื่อความอยู่รอดของตนเอง คนที่ขาดปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพจึงต้องดิ้นรน และยอมละทิ้งศักดิ์ศรีของตน เพื่อให้สามารถดำรงชีพต่อไปได้

2.1.2.1 ทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของมนุษย์²³

ทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของมนุษย์ โดย อับราฮัม มาสโลว์ (Maslow's hierarchy of Needs)²⁴ (1908-1970) มาสโลว์ ได้แบ่งความต้องการพื้นฐาน (Basic Needs) ของมนุษย์ ออกเป็น 5 ประเภท คือ

²¹ รถไฟฟรี ตามนโยบายของรัฐบาล เป็นมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง โดยภาครัฐจัดให้มีโครงการเพื่อดำเนินการสนับสนุนมาตรการดังกล่าว คือ “โครงการรัฐช่วย คนไทย ขึ้นรถไฟฟรี ” เกิดจากการที่ภาครัฐได้สังเกตเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในขณะนั้นซึ่งเกิดจากปัญหาการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและราคาอาหารที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อย

ภาครัฐจึงได้มีนโยบายเร่งด่วน โดยมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชน และผู้ประกอบการ เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อเป็นการบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2554-2558 ในเป้าประสงค์ที่ 4 ที่ว่าด้วย เรื่อง “การพัฒนาการให้บริการระบบขนส่งสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต” โดยบริการที่ภาครัฐจัดให้กับประชาชนใน ด้านการเดินทาง ตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางโดยรถไฟฟรี.

²² ทองพุด บัวศรี. (2556). *สถานการณ์ของคนบนถนนในเมืองใหญ่ และกรุงเทพมหานคร*. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ 10 ปี สวสส. เสวนา : เข้าใจคนขาด-ขาดคนเข้าใจฯ หน้า 101-102.

²³ ปฐมาวดี ปัทมโรจน์. (2541). *ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเป็นขอทาน*. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมสงเคราะห์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 44.

1) ความต้องการทางด้านสรีระ หรือความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) หมายถึง ความต้องการพื้นฐานของร่างกาย เช่น ความหิว ความกระหาย ความต้องการทางเพศ และการพักผ่อน เป็นต้น ความต้องการเหล่านี้เป็นความต้องการที่จำเป็นสำหรับการมีชีวิตอยู่ มนุษย์ทุกคนมีความต้องการทางสรีระอยู่เสมอ จะขาดมิได้ ถ้าคนใดตกอยู่ในสภาพที่ขาด ก็กระตุ้นให้คนมีกิจกรรมขวนขวายที่จะสนองความต้องการ

2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยหรือสวัสดิภาพ (Safety Needs) หมายถึง ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยทั้งด้านร่างกาย และจิตใจ เป็นอิสระจากความกลัว ขู่เข็ญ บังคับจากผู้อื่น และถึงแควดล้อมเป็นความต้องการที่จะได้รับการปกป้องคุ้มกัน ความต้องการประเภทนี้ เริ่มต้นตั้งแต่วัยทารกจนกระทั่งวัยรุ่น ความต้องการที่จะมีงานทำเป็นหลักแหล่งก็เป็นความต้องการเพื่อสวัสดิภาพของผู้ใหญ่อย่างหนึ่ง

3) ความต้องการความรักและเป็นส่วนหนึ่งของหมู่ (Love and Belonging Needs) มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะได้เป็นที่รักของผู้อื่น และต้องการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น และเป็นส่วนหนึ่งของหมู่ ต้องการทราบว่าทุกคนยอมรับตนเป็นสมาชิก คนที่รู้สึกเหงาไม่มีเพื่อนมีชีวิตที่ไม่สมบูรณ์เป็นผู้ที่จะต้องซ่อมความต้องการประเภทนี้ คนที่รู้สึกว่าตนเป็นที่รักและเป็นที่ยอมรับของหมู่จะเป็นผู้ที่สมปรารถนาในความต้องการความรักและเป็นส่วนหนึ่งของหมู่

4) ความต้องการที่จะรู้สึกว่าตนเองมีค่า (Esteem Needs) ความต้องการนี้ประกอบด้วย ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จ มีความสามารถ และต้องการที่จะให้ผู้อื่นเห็นว่าตนมีความสามารถ มีคุณค่าและมีเกียรติ ต้องการได้รับความยกย่องนับถือจากผู้อื่น ผู้ที่มีความสมปรารถนาในความต้องการนี้จะเป็นผู้ที่มีความมั่นใจในตนเอง เป็นคนมีประโยชน์และมีค่า ตรงข้ามกับผู้ที่ขาดความต้องการประเภทนี้ จะรู้สึกว่าตนไม่มีความสามารถและมีปมด้อยจึงมักมองโลกในแง่ร้าย

²⁴ มาสโลว์ เป็นนักจิตวิทยาในกลุ่มมนุษยนิยม มีชื่อจริงว่า อับราฮัม แฮโรลด์ มาสโลว์ (Abraham Harold Maslow) เกิดเมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1908 ที่ เมืองบรูกลิน นิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา บิดา มารดา เป็นชาวยิว ซึ่งอพยพมาจากรัสเซีย มาสโลว์ เป็นพี่ชายคนโตในพี่น้องทั้งหมด 7 คน จากความปรารถนาที่จะให้ชีวิตความเป็นอยู่ของเขาดีขึ้นนั่นเอง มาสโลว์ ได้ทุ่มเทเวลาอย่างมากให้กับการศึกษาจิตวิทยาเกี่ยวกับมนุษย์ มาสโลว์ เริ่มต้นการศึกษาใน ระดับปริญญาในวิชากฎหมายตามคำแนะนำของพ่อที่ City College of New York แต่เมื่อเรียนไปเพียง 2 สัปดาห์เขาก็ตัดสินใจว่าเขาไม่สามารถเป็นนักกฎหมายได้ เขาจึงเปลี่ยนมาศึกษาที่มหาวิทยาลัย Cornell และต่อมาก็มาเรียนที่ มหาวิทยาลัย Wisconsin ในสาขาจิตวิทยา เขาได้รับปริญญาตรีเมื่อ ค.ศ. 1930 ปริญญาโท ในปี ค.ศ. 1931 และปริญญาเอกในปี ค.ศ. 1934 กระทั่งวันที่ 8 มิถุนายน 1970 เขาก็สิ้นใจด้วยโรคหัวใจวายด้วยวัยเพียง 62 ปี

5) ความต้องการที่จะรู้จักตนเองตามสภาพที่แท้จริงและพัฒนาตามศักยภาพของตน (Self-Actualization Needs) เป็นความต้องการที่จะรู้จักตนเองตามสภาพที่แท้จริงของตน จะกล้าตัดสินใจเลือกทางเดินของชีวิต รู้จักค่านิยมของตนเองมีความจริงใจต่อตนเอง ปรารถนาที่จะเป็นคนที่สุดเท่าที่จะมีความสามารถทำได้ ทั้งทางด้านสติปัญญา ทักษะและอารมณ์ความรู้สึกยอมรับตนเองทั้งส่วนดีและส่วนเสียของตน ที่สำคัญที่สุดก็คือการมีสติที่จะยอมรับว่าตนใช้กลไกในการป้องกันตนเอง การปรับตัวและพยายามที่จะเปิดโอกาสให้ตนเองเผชิญกับความจริงของชีวิตเผชิญกับสิ่งแวดล้อมใหม่ ๆ โดยคิดว่าเป็นสิ่งที่ท้าทาย นำตื่นเต้นและมีความหมาย กระบวนการที่จะพัฒนาตนเองเต็มที่ตามศักยภาพของตนเป็นกระบวนการที่ไม่มีจุดจบตลอดเวลาที่มีชีวิตอยู่มนุษย์ทุกคนจะมีความต้องการที่จะพัฒนาตนเองเต็มที่ตามศักยภาพของตน เพราะมีน้อยคนที่จะได้ถึงขั้น Self-Actualization²⁵ อย่างสมบูรณ์

การลำดับขั้นของ มาสโลว์ นั้น จะจัดลำดับขั้นของความต้องการจากต่ำไปสูง เริ่มจากความต้องการทางสรีระ ซึ่งมาสโลว์ เชื่อว่าเป็นความต้องการพื้นฐานและมีแรงผลักดันรุนแรงมากที่สุด ถ้าความต้องการนี้ขาดไป จะเป็นแรงผลักดันให้บุคคลนั้นมีพฤติกรรมตอบสนองจนเป็นที่พอใจ จึงมีความต้องการขั้นสูงต่อไป เช่น ความหิว เมื่อเกิดขึ้นมากความต้องการเงินที่จะมาซื้ออาหารก็มากตาม ทำให้เกิดพฤติกรรมการขทานเกิดขึ้น ในตอนนั้นจะไม่สนใจว่าตนเองจะเป็นที่ยอมรับจากสังคมหรือไม่ ไม่สนใจความปลอดภัย ไม่สนใจว่าตนเองจะมีค่าหรือไม่ และไม่สนใจที่จะรู้จักตนเองอย่างแท้จริง และความต้องการที่ได้รับการตอบสนองอย่างดีแล้วจะไม่สามารถเป็นเงื่อนไขจูงใจบุคคลได้อีกต่อไป

2.1.2.2 ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความยากจน²⁶

ความยากจนทำให้มนุษย์ไม่สามารถเติมเต็มความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพของตนได้ ความยากจนสามารถพิจารณาได้อย่างน้อย 6 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) บุคคลจะเป็นผู้ยากจนเมื่อเขาไม่สามารถจะเข้าถึงซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกอันจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตได้ เช่น ไม่มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ไม่มีสถานการศึกษาที่ดีพอ ไม่มีสถานบริการด้านสุขภาพและอนามัยที่เหมาะสมเหล่านี้ เป็นต้น

²⁵ ความต้องการขั้นสูงสุดของชีวิต ที่เรียกว่า Self-actualization ประกอบด้วย ความมั่นใจในการกระทำอันดีงามของตน การเข้าถึงความจริงของชีวิต การเป็นอิสระหลุดพ้นจากอำนาจของกิเลส ความเบิกบานและสุขสงบทางจิตใจ คือ ความสุขสงบของชีวิต

²⁶ ปฐมวาที ปัทมโรจน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 23. หน้า 45.

2) ผู้ที่ยากจนคือผู้ที่อยู่ในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดของสังคม ความยากจนเป็นเรื่องของการมีความไม่เท่าเทียมในเรื่องของรายได้อันเป็นเรื่องของการกระจายรายได้ที่ไม่ยุติธรรม การช่วยให้ผู้ที่ยากจนมีรายได้เพิ่มขึ้นจะช่วยทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนแคบลงได้ ดังนั้นการให้เงินช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ก็คือ การให้บริการฟรีในบางอย่างก็คิดว่าควรจะกระทำอย่างยิ่ง

3) ผู้ยากจนเป็นผู้ที่ขาดโอกาสในการยกระดับรายได้ของตน ขาดโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพที่มีรายได้สูงกว่า ตลอดจนขาดโอกาสในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางสังคม ความแตกต่างระหว่างช่วงชั้นทางสังคมที่มีมากเกินไปจึงเป็นอุปสรรคที่คอยขัดขวางไม่ให้ผู้ที่ยากจนมีโอกาสจะหลุดพ้นจากห้วงเหวของความยากจนไปได้

4) ผู้ยากจนเพราะตกเป็นเหยื่อของความป่วยพิการทางสังคม เช่น ผู้ที่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังประพฤติดคนเสเพลหมกมุ่นอยู่กับการพนันบางชนิดอย่างถอนตัวไม่ขึ้น มีความเจ็บป่วยทางจิต เป็นผู้ไม่รู้หนังสือเป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะมีแรงจูงใจในการทำงานต่ำ ไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ไม่อาจปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นได้ ในที่สุดก็คงอยู่ในสภาพที่ยากจนต่อไปเรื่อย ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด

5) สถาบันต่าง ๆ ในสังคมดำเนินไปในลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ยากจนได้มีส่วนร่วมผลก็คือทำให้ผู้ยากไร้ต้องห่างเหินจากสถาบันต่าง ๆ เป็นผู้ไร้พลังไร้อำนาจเป็นผู้ไม่มีค่าไม่มีศักดิ์ศรีในสังคมและต้องอยู่ในสถานที่แยกตัวออกจากสถาบันทางสังคมตลอดไป

6) ลักษณะของระบบเศรษฐกิจของประเทศมีส่วนทำให้บุคคลบางกลุ่มต้องอยู่ในสภาพที่ยากจน เช่น ในระบบเศรษฐกิจที่ก้าวหน้ามาก มีความต้องการผู้ที่มีทักษะต่ำน้อยมากบุคคลเหล่านั้นจึงต้องเสี่ยงต่อการว่างงานสูง เมื่อมีการว่างงานจึงทำให้ผู้นั้นต้องยากจน หรือระบบเศรษฐกิจที่เน้นการใช้เครื่องจักรเป็นสำคัญจะต้องการแรงงานน้อยกว่าระบบเศรษฐกิจ ที่เน้นการใช้แรงงาน การว่างงานจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และความยากจนก็จะเกิดควบคู่กับการว่างงาน

ในขณะที่คนเหล่านี้มีอายุมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่สามารถที่จะพัฒนาความรู้ความสามารถให้กลับเข้าสู่ระบบงานที่มีเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้อง และยังเข้าถึงแหล่งงานได้น้อยลงจึงกลายเป็นบุคคลที่ถูกผลักไสออกจากระบบแรงงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นหลัก จำเป็นต้องพึ่งพาตนเองและพยายามย้ายถิ่นที่อยู่ไปตามแหล่งงานเพื่อการอยู่รอดของตนเองและครอบครัว²⁷

²⁷ ปฐมาวดี ปัทมโรจน์. อังแล้วเชิงธรรมที่ 23. หน้า 46.

2.1.2.3 แนวคิดในการพึ่งตนเอง²⁸

การพึ่งตนเองได้ หมายถึง ความสามารถในการดำรงตนอยู่ได้อย่างอิสระมั่นคง สมบูรณ์ การพึ่งตนเองได้ มีทั้งในระดับปัจเจกชนและชุมชน คำว่าปัจเจกชนพึ่งตนเองได้ หมายถึง การที่บุคคลสามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างอิสระ เช่น สามารถแยกตัวออกมาอยู่ต่างหากจากพ่อแม่ มีความมั่นคงในชีวิตสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ตัดสินใจเรื่องสำคัญได้เองหรือสามารถขอคำแนะนำของผู้อื่นมาประกอบการตัดสินใจของตน ภาวะการพึ่งตนเองมีลักษณะพลวัตเลื่อนสูงขึ้นไปหรือต่ำลงได้ ในขณะที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาเทียบได้กับความสมดุลเคลื่อนที่นั่นเอง

1) การพึ่งตนเองได้ในทางเทคโนโลยี ในทางทฤษฎีนี้ หมายถึง การมีปริมาณ และคุณภาพของเทคโนโลยีวัตถุ เช่น เครื่องไม้เครื่องมือเครื่องจักรกลและเทคโนโลยีทางสังคม เช่น การรู้จักวางโครงการ รู้จักจัดการมนุษย์สัมพันธ์ การรู้จักใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และการบำรุงรักษา ให้คงสภาพดีอยู่เสมอเพื่อการใช้งาน เทคโนโลยีในความหมายนี้ รวมทั้งของสมัยใหม่และของดั้งเดิมของท้องถิ่นที่เรียกว่าภูมิปัญญาชาวบ้านด้วย

2) การพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในทางทฤษฎีนี้ หมายถึง ความสามารถดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงสมบูรณ์พูนสุขครบถ้วน หรือหากมองในแง่ความสมดุลระหว่างอุปสงค์ และอุปทาน จุดสมดุลก็จะต้องสูงพอสมควรถึงขั้นสมบูรณ์พูนสุขดังกล่าว

3) การพึ่งตนเองได้ทางธรรมชาติ ในที่นี้หมายถึง สิ่งใดที่มีอยู่โดยธรรมชาติ ในชุมชน หรือสามารถหามาได้ การพึ่งตนเองได้ทางทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การมีทรัพยากรธรรมชาติ ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นั้น และความสามารถในการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่ไม่ให้เกิดเสื่อมเสียไปจนหมดสิ้นหรือไม่ให้เสียสมดุลธรรมชาติมากนัก ตัวอย่างทรัพยากรธรรมชาติ คือ ดิน น้ำ ป่า สัตว์บก และสัตว์น้ำรวมทั้งแร่ธาตุต่าง ๆ ที่มีค่าความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

4) การพึ่งตนเองได้ทางด้านจิตใจ ในทางทฤษฎีนี้ หมายถึง สภาพจิตใจที่กล้าแข็ง ในการที่จะต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคในการหาเลี้ยงชีพ การพัฒนาชีวิตให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ในการปกครองตนเองในการป้องกันกิเลสตัณหาไม่ให้ โลภ โกรธ หลง หรืออยากได้อย่างดี จนเกินความสามารถของตน

5) การพึ่งตนเองได้ทางสังคม ในทฤษฎีนี้ หมายถึง ภาวะการณ์ที่กลุ่มคน กลุ่มหนึ่ง มีความเป็นปึกแผ่นเหนียวแน่น มีผู้นำที่มีประสิทธิภาพ สามารถนำบุคคลเหล่านี้ไปปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของตนไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยกลุ่มของตนเองหรืออาจขอความช่วยเหลือ

²⁸ ปฐมาวดี ปัทมโรจน์. อังแล้วเชิงบรรณที่ 23. หน้า 46.

จากภายนอกก็ได้ ปรกติกลุ่มคนที่หมายถึงนี้ต้องมีขนาดใหญ่พอสมควร เช่น ขนาดหมู่บ้าน หรือตำบล

2.1.2.4 สาเหตุของการเป็นคนขอทาน²⁹

การขอทาน เป็นการขอทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีได้ทำงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตร ตลอดจนการขบร้อง การคิด สี้ ตี เป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำอย่างอื่นใด ในทำนองเดียวกัน เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าดู ค่าฟัง แต่ขอทรัพย์สิน ตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจ ปัญหาคนขอทานในประเทศไทย เป็นปัญหาที่นับว่าเป็นปัญหาเก่าแก่ปัญหาหนึ่ง อาจเป็นเพราะอิทธิพลของศาสนาที่สอนให้คนไทยมีเมตตาจิต ช่วยเหลือซึ่งกันและกันมานานประชาชนจึงชอบทำบุญให้ทานกันอย่างกว้างขวางและสม่ำเสมอตลอดมา ซึ่งเป็นสาเหตุอันช่วยให้การขอทานดำเนินอยู่ได้ และเป็นการยากที่จะแก้ไขให้หมดสิ้นไปจากสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความแปรผันทางเศรษฐกิจ การเพิ่มและการโยกย้ายที่อยู่ของประชากรที่ได้รับความกดดันจากความเป็นอยู่ในชนบท มาสู่ความสะดวกสบายในเมือง และการว่างงาน หรือการทำงานไม่เต็มตัวของเกษตรกร ก็มีส่วนทำให้คนเร่ร่อนขอทานเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการให้ทานแก่คนขอทานเพื่อให้พ้นความร่ำคาญของประชาชนทั่ว ๆ ไป ก็เป็นการส่งเสริมการเร่ร่อนและขอทานและผู้ที่เกี่ยวข้องทำให้ชีวิตอาชีพนี้มากขึ้นก่อให้เกิดการกีดขวางและรบกวนประชาชนผู้ประกอบสัมมาชีพมากขึ้นทุกวัน ซึ่งการขอทานกันอย่างมากมายนั้นย่อมเป็นการบั่นทอนเศรษฐกิจของชาติ เพราะเท่ากับแรงงานส่วนหนึ่งต้องสูญเปล่าเป็นจำนวนมาก ทั้งยังเป็นการกระทบกระเทือนต่อวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ ทำให้ปัญหาคนขอทานกลายเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญปัญหาหนึ่ง จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมขอทาน มาตั้งแต่ พ.ศ. 2484 โดยพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมคนเร่ร่อน และคนขอทาน นำส่งกรมประชาสงเคราะห์เพื่อให้การสงเคราะห์และฝึกอาชีพต่อไป

สาเหตุที่ทำให้คนต้องมาประกอบอาชีพเร่ร่อนและขอทานนั้น ส่วนมากมีปัญหา มาจากความยากจนเป็นสาเหตุใหญ่ รองลงมาคือ สาเหตุจากความพิการ ทั้งร่างกาย จิตใจ หรือสมอง และการมีทัศนคติที่ว่า การขอทานเป็นอาชีพอิสระจะขอเมื่อไหร่หรือจะหยุดเมื่อไหร่ก็ไม่มีใครบังคับ รวมไปถึงการถูกข่มขู่ให้ขอทาน จากกลุ่มคนมีอาชีพ หรือผู้ถือประโยชน์จากการขอทาน

²⁹ สิทธิพร เกษจ้อย.(2550). *การประเมินผลโครงการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนเร่ร่อนเพื่อป้องกันการถูกหลอวง : กรณีศึกษา อ.ท่าตูม และ อ.จอมพระ จ.สุรินทร์*. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต,บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 14.

ประเทศไทยมีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาคำขอทานมาตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ตรากฎหมายควบคุมการขอทานขึ้น โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและบุคคลที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตัวคนขอทานส่งไปยังสถานสงเคราะห์ (เดิมเป็นหน่วยงานราชการ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ปัจจุบันนี้เป็นหน่วยงานราชการสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) เพื่อให้การสงเคราะห์ตลอดจนการฝึกอาชีพที่เหมาะสมสามารถที่จะประกอบสัมมาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวต่อไป

รัฐบาลสมัยนั้นเล็งเห็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับเรื่องการขอทานจะเป็นการผิดต่อกฎหมายหรือไม่ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาคำขอทานที่จะเกิดจากคนเร่ร่อนทำการขอทาน แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับเฉพาะกับบุคคลขอทานที่เป็นคนไทยในราชอาณาจักรเท่านั้น และเป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการช่วยเหลือและการสงเคราะห์คนขอทาน โดยมีได้ถือว่าการทำการขอทานเป็นความผิด หรือมีโทษทางอาญาส่วนบุคคลขอทานที่เป็นคนต่างด้าวต้องใช้กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองเพื่อผลักดันส่งบุคคลเหล่านั้นกลับประเทศนั้น ๆ แยกเฉพาะออกไป

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ยังคงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่เคยได้รับการแก้ไขปรับปรุงแม้สภาพการณ์ทางสังคม และเศรษฐกิจจะได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมา³⁰ จึงทำให้คนเร่ร่อน คนไร้ที่พึ่งยังคงเพิ่มขึ้น และเปลี่ยนรูปแบบไปเรื่อย ๆ จึงต้องศึกษาต่อไปว่าบุคคลที่ตกอยู่ในสภาวะไร้ที่พึ่ง นั้นควรจะได้รับช่วยเหลืออย่างไร และบุคคลที่ออกมาเร่ร่อนโดยสมัครใจนั้น มีสิทธิอย่างไร

2.2 แนวคิดในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์และการจัดระเบียบสังคมเพื่อการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

สังคม หมายถึง กลุ่มคนขนาดใหญ่ที่ประกอบขึ้นด้วยกลุ่มคนต่าง ๆ มากมายเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน และมีการพบปะสัมพันธ์กันโดยตรงหรือโดยอ้อม ความสัมพันธ์กระทำโดยผ่านองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ของสังคม เช่น การพึ่งพาอาศัยทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ เช่น ชาวไร่ ชาวนา พ่อค้า โรงงานอุตสาหกรรม ดำเนินโดยผ่านกลไกตลาด การแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกันโดยอาศัยสื่อสารมวลชน

ชุมชนมีตั้งแต่ขนาดเล็ก ไปจนถึงขนาดใหญ่ การกำหนดเขตชุมชนมักจะกำหนดในเชิงพื้นที่ แต่ขอบเขตของชุมชนในทางสังคมจะเน้นที่กิจกรรมในการดำรงชีวิตประจำวัน ชุมชนแต่ละ

³⁰ ธีวรัตน์ ชุมพลชัย.(2554). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเด็ก: ศึกษากรณีเด็กขอทาน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 13-14.

ชุมชนแม้จะบริการแก่สมาชิกในการดำเนินชีวิตประจำวันได้ แต่ชุมชนก็ยังคงต้องพึ่งพาอาศัยชุมชนอื่น ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และการปกครอง เช่น ชุมชนชนบทกับชุมชนเมืองต่างก็พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จึงเรียกว่า สังคม เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมเป็นไปอย่างสงบสุข จึงต้องมีการจัดระเบียบแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างกัน เพราะระเบียบเป็นเครื่องมือในการอยู่ร่วมกันในสังคม โดยนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการจัดระเบียบของสังคม

2.2.1 ความหมายและลักษณะของกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบสังคม

1) ความหมายของกฎหมายในแต่ละสังคม แต่ละประเทศ มิได้ให้ความหมายไว้อย่างเด็ดขาดตายตัวว่ากฎหมายคืออะไร เพราะเป็นสิ่งที่ทำได้ค่อนข้างยาก อยู่ที่นักปราชญ์กลุ่มใดจะให้ความหมายโดยถือเอา “หน้าที่” เป็นสาระสำคัญ หรือถือเอา “ที่มา” เป็นสาระสำคัญ

หากเอาหน้าที่เป็นสาระสำคัญ ก็อาจจะให้ความหมายได้ว่า กฎหมาย คือ กฎแห่งความประพฤติของมนุษย์ในสังคม ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความประพฤติของมนุษย์และเป็นบรรทัดฐานความประพฤติ สำหรับมนุษย์รุ่นต่อ ๆ ไปที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่ถ้าจะนำเอาที่มาเป็นสาระสำคัญ อาจจะทำให้ความหมายได้ว่า กฎหมายคือบรรดาคำสั่งหรือข้อบังคับของรัฐ หรือประเทศที่ใช้บังคับความประพฤติทั้งหลายของบุคคลอันเกี่ยวข้องกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกัน ถ้าใครฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องมีความผิดและถูกลงโทษ³¹ เพราะฉะนั้นกฎหมายใดที่รัฐออกบังคับใช้แล้วจะมีผลกับบุคคลเป็นการทั่วไป โดยใครจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายเพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบไม่ได้

2) ลักษณะของกฎหมายอันเป็นกฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ที่ออกโดยรัฐ และจะถือว่าเป็นกฎหมายได้จะต้องมีลักษณะดังนี้

- ต้องเป็นคำสั่ง หรือข้อบังคับ ไม่ใช่ประกาศเชิญชวน ประกาศให้ทราบ ไม่ใช่คำวิงวอนร้องขอ แต่ต้องเป็นคำสั่งหรือคำบังคับที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะมีความผิด

- ต้องเป็นคำสั่ง หรือข้อบังคับ ที่ออกโดย รัฐอธิปัตย์ คือออกโดยผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐ อาจเป็นพระมหากษัตริย์ รัฐสภา หรือคณะปฏิวัติ

- ต้องเป็นคำสั่ง หรือข้อบังคับที่ใช้ได้ทั่วไป เมื่อประกาศใช้แล้วจะมีผลบังคับกับบุคคลทั่วไปของรัฐนั้น

³¹ วารี นาสกุล และคณะ.(2521). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 7.

- ต้องมีสภาพบังคับ คือเมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วหากใครฝ่าฝืนหรือละเมิดจะต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ³²

2.2.1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

กฎหมายโดยทั่ว ๆ ไปจะถูกบัญญัติขึ้นเพื่อจัดรูปแบบการปกครองของรัฐ จัดระเบียบแบบแผนระหว่างองค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐ ตลอดจนจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล หรือระหว่างบุคคลกับบุคคล ส่วนกฎหมายอาญากฎบัญญัติขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัยของรัฐและของเอกชน และรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เพื่อยับยั้งการกระทำผิด ซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยรวม ดังนี้

1) การแก้ไขและฟื้นฟูจิตใจ (Rehabilitation)

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูการกระทำผิด เป็นแนวคิดที่ให้โอกาสคนกลับตัว จินตนาการ ที่ตัวผู้กระทำความผิดมากกว่าการกระทำความผิด เช่น ความสามารถของผู้กระทำความผิดที่จะกลับตัว การให้ผู้กระทำความผิดทดลองกลับเข้าสู่สังคม ถ้าเป็นการกระทำความผิดโดยพลั้งพลาดไม่ได้ กระทำความผิดร้ายแรงหรือมีความโหดร้ายก็ใช้มาตรการเลี้ยงโทษจำคุกเช่นการรอการลงอาญา โดยมีการคุมประพฤติการแก้ไขผู้กระทำความผิดในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันในวงการราชทัณฑ์ โดยทั่วไป³³

2) การเหนี่ยวรั้งบุคคล (Restraint)

กฎหมายอาญามีความมุ่งหมายที่จะเหนี่ยวรั้งบุคคลมิให้ทำร้ายผู้อื่นด้วยเช่นกัน วัตถุประสงค์นี้ไม่จำเป็นต้องแก้ไขผู้กระทำความผิด ในขณะที่เดียวกันก็ไม่จำเป็นต้องลงโทษผู้กระทำความผิด แต่มีความมุ่งหมายจะควบคุมผู้กระทำความผิดมากกว่า เช่นการนำตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นปกติไปควบคุมไว้ในเรือนจำ และผู้กระทำความผิดวิกลจริตไปควบคุมไว้ในโรงพยาบาลโรคจิต และปัจจุบันเรือนจำต่าง ๆ ได้นำเอาวิธีการแก้ไขบำบัดมาใช้กันมากขึ้น

3) การยับยั้ง (Deterrence)

เหตุผลที่สำคัญที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายในทางอาญา คือ การใช้กฎหมายเพื่อการยับยั้งมิให้บุคคลอื่นเอาอย่างด้วยการกระทำผิดเช่นเดียวกับผู้ที่ถูกลงโทษ กฎหมายสันนิษฐานว่าบุคคลปกติย่อมรู้กฎหมาย และสันนิษฐานต่อไปโดยมีหลักฐานสนับสนุนว่าเมื่อผู้ประพฤติฝ่าฝืนกฎหมายถูกลงโทษยิ่งรุนแรงเท่าใด ก็จะมีผลในการยับยั้งหรือข่มขู่ผู้อื่นมิให้กระทำความผิด ในกรณีที่

³² อำนวย ชัยโยธา.(2531). *กระบวนการต้องโทษในประมวลกฎหมายอาญากับในพระวินัยปิฎกการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ*. รายงานวิจัยภาควิชาปรัชญาและศาสนา คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. วิทยาลัยครูสงขลา. หน้า 17-18.

³³ ลาวัลย์ หอนพรัตน์. *เอกสารการสอนชุดวิชาทฤษฎีการแก้ไขผู้กระทำความผิด*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 9.

บุคคลใดก็ตามจะกระทำผิดอย่างเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันผู้นั้นจะเกิดความยับยั้งเพราะมีตัวอย่างให้เห็นแล้วนั่นเอง

4) การเป็นสัญลักษณ์ (Symbolism)

การบังคับใช้กฎหมายในทางอาญาจะเป็นการยืนยันสิ่งที่สังคมยอมรับและสิ่งที่สังคมคัดค้านหรือต่อต้าน การพิจารณาคดีในศาลจะเปรียบเสมือนเวทีการแสดงสำหรับการศึกษากฎหมายในศาล ศาลแต่ละแห่งในการพิจารณาคดีจะปรากฏแก่สาธารณะชนด้วยระบบการสื่อสารมวลชนประเภทต่าง ๆ กฎหมายจึงเป็นสัญลักษณ์ของสังคม และเป็นการแสดงออกของศีลธรรม

5) การแก้แค้นทดแทน (Retribution)

แนวคิดเรื่องความยุติธรรมที่เก่าแก่ที่สุด ได้แก่ ความสมดุลหรือเป็นธรรมกับทุกฝ่ายโดยมีความเห็นว่าบุคคลชั่วร้ายควรถูกลงโทษ และผู้กระทำความผิดควรได้รับการตอบแทนอย่างเหมาะสม แม้จะไม่ถึงขนาดตอบแทนอย่างเดียวกับที่ผู้นั้นกระทำก็ตาม เพราะความต้องการแก้แค้นซึ่งมีอยู่ในจิตใจของมนุษย์ เป็นสามัญสำนึกในเรื่องของความเป็นธรรมโดยทั่ว ๆ ไป นักปรัชญากฎหมายบางคนกล่าวว่า การแก้แค้นหรือตอบแทนความผิดแม้จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใดแต่ก็ยังเป็นการผดุงความยุติธรรม³⁴

2.2.1.2 การอยู่ร่วมกันและการรักษาความยุติธรรมในสังคม

การสร้างสังคมที่เป็นธรรมและยุติธรรม ควรให้การศึกษา การนันทนาการ การหางาน และการสร้างครอบครัวให้เข้มแข็ง การสร้างสังคมที่เป็นธรรมยังยอมรับในหลักการให้ความช่วยเหลือ และการสงเคราะห์แก่ผู้ใหญ่ และประเด็นที่กระทำผิด ดังนั้น จึงเกิดการปฏิรูปการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดขึ้นเป็นครั้งที่ 2 โดยทฤษฎีจิตวิทยาของซิกมันด์ฟรอยด์ (Sigmund Freud)³⁵

³⁴ อำนวย ชัยโยธา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 21-23.

³⁵ ทฤษฎีจิตวิทยาของซิกมันด์ฟรอยด์ คือ มโนทัศน์จิตไร้สำนึกเป็นศูนย์กลางการบรรยายจิต ฟรอยด์เชื่อว่า กวีและนักคิดผิวขาวรู้ถึงการมีอยู่ของจิตไร้สำนึกมานานแล้ว เขามั่นใจว่า จิตไร้สำนึกได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการในสาขาจิตวิทยา อย่างไรก็ดี มโนทัศน์ดังกล่าวปรากฏขึ้นอย่างไม่เป็นทางการในงานเขียนของฟรอยด์ ครั้งแรกถูกเสนอมาเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์การกดเก็บ เพื่ออธิบายว่าเกิดอะไรขึ้นต่อความคิดซึ่งถูกกดเก็บ ฟรอยด์ระบุชัดเจนว่า มโนทัศน์จิตไร้สำนึกอาศัยทฤษฎีการกดเก็บ เขาตั้งสมมุติฐานว่าจักรที่ความคิดถูกกดเก็บ แต่ยังคงอยู่ในจิต โดยนำออกจากความรู้สึกตัวแต่ยังเกิดผลอยู่ แล้วกลับมาปรากฏในความรู้สึกตัวอีกครั้ง ภายใต้กรณีแนวคิดมโนบางประการสมมุติฐานดังกล่าวอาศัยการสืบค้นผู้รับการรักษา traumatic hysteria ซึ่งเปิดเผยผู้รับการรักษาที่พฤติกรรมของผู้ป่วยไม่สามารถอธิบายได้โดยไม่อ้างอิงถึงความคิดที่พวกเขาไม่มีสติ ข้อเท็จจริงนี้ ประกอบกับการสังเกตว่า พฤติกรรมเช่นนั้น มนุษย์อาจชักนำให้เกิดได้โดยการสะกดจิต ซึ่งความคิดจะถูกใส่เข้าไปในจิตของบุคคล ฉะนั้น แนวคิดเกิดผลอยู่ในผู้รับการรักษาดั้งเดิม แม้ว่าผู้รับการรักษาจะไม่ทราบถึงความคิดนั้นก็ตาม

เสนอว่า อาชญากรรมไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาฝ่าฝืนบรรทัดฐานของสังคมเสมอไป แต่อาจเป็นปฏิกิริยาสนองตอบโดยไร้สำนึกต่อปัญหาส่วนบุคคล ผู้กระทำความผิดอาจเป็นคนเจ็บป่วยมากกว่าจะเป็นคนชั่วร้าย การฝ่าฝืนกฎหมายน่าจะเป็นการเจ็บป่วยมากกว่าการเจตนากระทำความผิดอย่างแท้จริง แนวคิดต่าง ๆ ส่วนใหญ่เชื่อว่าอาชญากรรมมิใช่เป็นการกระทำโดยเจตนาการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดควรเน้นที่การแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษและต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาชีพเฉพาะทางมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว การที่เน้นที่การแก้ไขฟื้นฟูก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง 2 ประการคือ ศาลมีคำพิพากษาไม่แน่นอนตายตัว และการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่จะต้องการตัดสินใจเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด

ก่อนการปฏิรูปครั้งที่ 2 นี้ ศาลเป็นผู้กำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ถ้าศาลจะลงโทษจำคุกศาลก็จะกำหนดระยะเวลาจำคุกไว้ตายตัวแน่นอนแต่เมื่อมีการปฏิรูปการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเปลี่ยนไป กฎหมายยอมให้ศาลรอการกำหนดโทษได้จนกว่าจะมีการทำรายงานประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำเลย พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะต่อศาล พนักงานคุมประพฤติจิตแพทย์และคนอื่น ๆ จึงเป็นที่ปรึกษาของศาล³⁶

ปัจจุบันการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลเพื่อแก้ไขฟื้นฟูให้เป็นคนดีอาจกระทำเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่มโดยยึดหลัก

- 1) การลงโทษต้องเหมาะสมกับบุคคล
- 2) เน้นการวิเคราะห์สาเหตุของการกระทำผิด
- 3) เน้นการแก้ไขที่สาเหตุ
- 4) แก้ไขถูกต้องผู้กระทำจะไม่กลับมากระทำความผิดอีก
- 5) เน้นแก้ไขผู้กระทำกลับเป็นคนดี

2.2.2 หลักการของกฎหมายที่ใช้ในการจัดระเบียบสังคม

นักกฎหมายถือได้ว่าเป็นวิศวกรของสังคม³⁷ (Social Engineer) หมายถึงการใช้กฎหมายเพื่อออกแบบและสร้างสังคม ถ้าต้องการจะให้ทิศทางของสังคมเป็นเช่นไร ก็บัญญัติกฎหมายขึ้นมา

³⁶ ลาวัลย์ หอนพรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่32. หน้า 11.

³⁷ นักกฎหมาย คือ วิศวกรของสังคมเป็นคำกล่าวของ Rosco Pound ซึ่งถือเป็นนักกฎหมายในสำนักสังคมวิทยา กฎหมาย โดยสำนักดังกล่าวมีแนวคิดว่าการศึกษากฎหมายนั้นไม่ใช่จะพิจารณาแต่เฉพาะตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาว่าระบบกฎหมายมีบริบทอื่น ๆ รองรับคือ สภาพแวดล้อม สภาพสังคม ประวัติศาสตร์ สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมซึ่งในบริบทต่าง ๆ ของสังคมนั้นเราอาจใช้กฎหมายในการปรุงแต่งสังคมแก้ไขสังคมให้ดีขึ้น สังคมก็จะกลายเป็นสังคมที่ดีและน่าอยู่แต่หากในสังคมโดยยังไม่สามารถบรรลุสภาวะนั้นได้และยังมีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์กันเองระหว่างกลุ่มชนในสังคมจึงเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะเข้าไปปรับ

เพื่อกำหนดทิศทางและรูปแบบเพื่อจัดกลไกของสังคม พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในสังคมให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ³⁸ ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดกฎเกณฑ์และเป็นพื้นฐานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม รัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนดลักษณะแนวทางเกี่ยวกับรัฐบาล วางหลักพื้นฐานสำหรับให้รัฐบาลดำเนินตาม จัดรูปแบบของรัฐและกำหนดกฎเกณฑ์ กระจายและจำกัดบทบาทและกำหนดหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ทั้งยังวางหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยว่ามีขอบเขตมากน้อยแค่ไหนเพียงใด³⁹

นอกจากกฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบสังคมในแง่ของการจัดรูปแบบการปกครองและการแบ่งส่วนราชการแล้ว กฎหมายยังจัดระเบียบสังคมในแง่ของการจัดรูปและระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และกฎหมายอื่น ๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขความยากจน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการระงับความขัดแย้งและข้อพิพาทในสังคม กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่อยู่อาศัย กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน หรือแม้แต่ในคณะสงฆ์ก็มีกฎหมายในการจัดระเบียบคณะสงฆ์เป็นการเฉพาะเช่นกัน โดยอาศัยหลักการและขั้นตอนดังนี้

2.2.2.1 หลักการหรือขั้นตอนตามกฎหมายอันถูกต้องดีงาม (due process of law)⁴⁰

หลักนี้คือกระบวนการหรือขั้นตอนตามกฎหมายอันถูกต้องดีงาม แต่แม้จะเน้นกระบวนการหรือขั้นตอนซึ่งเป็นเรื่องทางวิธีบัญญัติ หรือวิธีพิจารณาความ ในทางปฏิบัติศาลก็นำไปใช้ในทางสารัตถะหรือสารบัญญัติด้วย หลักนี้มีมาตั้งแต่สมัยโบราณในกฎหมายจำกัดอำนาจกษัตริย์อังกฤษสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 เมื่อกลางศตวรรษที่ 14 ได้กล่าวถึงหลักนี้ในทำนองว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องอาศัยกระบวนการหรือวิถีทางยุติธรรมที่ปกติและเป็นธรรม

ผลประโยชน์ที่ขัดกัน ในสังคมให้สมดุลกันอยู่กันได้ด้วยดี ซึ่งกรณีหากเปรียบสังคมเป็นเครื่องจักรนักกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ในการปรับปรุงสังคมก็คงเปรียบได้กับ วิศวกรสังคมนั่นเอง

การที่นักกฎหมายจะสามารถพัฒนาตนไปเป็นวิศวกรสังคมได้นั้นอย่างน้อยที่สุดต้องอาศัยการศึกษา กฎหมายโดยการศึกษาตัวบทกฎหมายทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ กฎหมายเปรียบเทียบ มิใช่แต่ศึกษาแต่ตัวบทกฎหมายบ้านเมืองแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังต้องทำการศึกษาข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในบริบทด้านต่างๆ ของสังคมตามความเป็นจริงและนำข้อมูลที่ได้มาตีแผ่เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงกฎหมายและการนิติบัญญัติต่อไป

³⁸ อภิรัช เพชรศิริ. *การศึกษาและการให้ความรู้ทางกฎหมาย*. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. หน้า 437-443.

³⁹ วิษณุ เครืองาม. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. หน้า 103.

⁴⁰ วิษณุ เครืองาม. (2552). *หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. ปรับปรุงจากคำบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน. หน้า 36-38.

เคยมีการใช้คำอื่นอันมีนัยทำนองเดียวกันนี้มาแล้ว เช่น ในข้อความที่ 39 ของมหาบัตรแมกนาคาร์ตา สมัยพระเจ้าจอห์นแห่งอังกฤษเมื่อ ค.ศ.1215 ได้กล่าวว่า “อิสรชนใดจะถูกจับกุมคุมขัง ยึดหรือริบทรัพย์ หรือถือว่าอยู่นอกกฎหมาย หรือถูกเนรเทศ หรือถูกลงโทษหรือถูกดำเนินคดีหาได้ไม่ เว้นแต่โดยคำพิพากษาอันชอบด้วยกฎหมายของกลุ่มชนของเขาหรือโดยกฎหมายของบ้านเมือง” คำว่า กฎหมายของบ้านเมือง แมกนาคาร์ตา ใช้คำว่า law of the land เมื่อมีการร่างบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่มีผู้เสนอให้นำหลักการและถ้อยคำนี้กลับมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงคำว่า The Rule of Law ครั้งแรกตั้งใจจะใช้คำว่า “due process” หรือ “due course of law” แต่ต่อมาผู้ร่างได้ขอเปลี่ยนคำนี้เป็น “due process of law” ดังที่ปรากฏในบทแก้ไขที่ 5⁴¹ (ใช้เมื่อ ค.ศ. 1791 โดยจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาเท่านั้น) และบทแก้ไขที่ 14⁴² (ใช้เมื่อ ค.ศ. 1868 โดยขยายไปใช้จำกัดอำนาจของมลรัฐ ทุกแห่งในสหรัฐด้วย) เพื่อให้ดูเป็นคำใหม่และครอบคลุมกระบวนการทางวิธีสบัญญัติ และกฎหมาย ที่เป็นลายลักษณ์อักษร จารีตประเพณี ตลอดจนความยุติธรรมทั่วไป โดยเน้นว่าคำว่า “กระบวนการ” แสดงออกถึงการเคลื่อนไหวที่ไม่คงที่และการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ

ดังนั้นศาลจึงต้องทำให้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีชีวิตชีวา โดยปรับเปลี่ยนความหมายและขอบเขตของ due process of law ไปเรื่อย ๆ ตามสถานการณ์บ้านเมือง แก่นของหลัก due process of law อยู่ที่ว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความเป็นธรรมตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมาย การจำกัด ตัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่เป็นธรรม หรือปราศจากกฎหมายรับรองหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จะทำไม่ได้ ประชาชนจึงมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน ชื่อเสียงเกียรติยศและศักดิ์ศรี โดยเฉพาะในด้านคดีอาญาซึ่งคุกคามความมั่นคงเช่นนี้มากที่สุด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเรื่องเหล่านี้จะต้องได้รับการพิจารณาโดยศาลปกติที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมีความอิสระและเป็นธรรม ศาลจึงมีบทบาทสูงมากโดยอาศัยอำนาจในการพิจารณาทบทวนหรือตรวจสอบว่ารัฐออกกฎหมาย ทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ มีคำสั่งทางปกครอง สั่งการหรือปฏิบัติการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ตามหลัก “judicial review” ที่กล่าวข้างต้น และอำนาจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานตลอดจนการตีความถ้อยคำในกฎหมาย คำว่า ตามกฎหมาย หมายถึง ตามที่ศาลแปลหรือตีความ

⁴¹ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ระเบียบเกี่ยวกับการฟ้องศาล การสอบสวน และการลงโทษ (สิทธิทางกฎหมาย) เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน

⁴² รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1868 เป็นการแก้ไขเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิพลเมือง การแบ่งอำนาจของผู้แทนราษฎรในสภาองเกรสและอำนาจของสภาองเกรส

2.2.2.2 หลักธรรมาภิบาล⁴³

หลักนี้เพิ่งเป็นที่กล่าวถึงในราวสองทศวรรษที่ผ่านมาโดยธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) หรือธนาคารโลกระบุในรายงาน เมื่อ พ.ศ.2532 ว่า Good Governance หมายถึงการจัดระเบียบ กลไก และการวางหลักการปกครองรัฐและองค์กรต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสมควรที่พึงยึดถือเจตนารมณ์ของหลักนี้กว้างกว่าหลักนิติธรรม⁴⁴ เพราะเมื่อใช้กับการปกครองรัฐแล้วนอกจากจะมุ่งให้รัฐจัดระเบียบการบริหารจัดการให้เป็นธรรม ยังต้องการเห็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพเกิดผลสำเร็จอย่างประหยัดคุ้มค่าอีกด้วย ต่อมาสหประชาชาตินำไปขยายความต่อจนกลายเป็นตัวชี้วัดความน่าเชื่อถือและการควรแก่การลงทุนในแต่ละประเทศ หนึ่งในตัวชี้วัดของธรรมาภิบาลคือการยอมรับในหลักนิติธรรม ทั้งนี้จะพิจารณาไปถึงการปฏิบัติระหว่างรัฐต่อเอกชน เอกชนต่อรัฐ และเอกชนต่อเอกชนด้วย

ในประเทศไทยมีผู้นำหลักนี้มาอ้างอิงอย่างแพร่หลายโดยเรียกว่าพระราชรัฐสุประศาสน การธรรมรักษ์ ธรรมาภิบาล วิธีการปกครองที่ดี ในที่สุดมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545⁴⁵ ได้เรียกว่า หลักการบริหาร

⁴³ วิษณุ เครืองาม. (2552). หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. รัปรับปรุงจากคำบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน. หน้า 41-42.

⁴⁴ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นคำที่ใช้ในวงการนิติศาสตร์มาช้านานแล้ว มีความประสงค์ก็มุ่งจะจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ในร่องรอยและจัดระเบียบแบบแผนการปกครองให้เป็นธรรม การใช้ศัพท์คำนี้ทั้งในภาษาไทยและภาษาต่างประเทศและการให้ความหมายก็ยังไม่ตรงกันเสียทีเดียว ในภาษาต่างประเทศ จึงมีผู้กล่าวถึง “The Rule of Law” “Legal State” “L’Etat de droit” “Rechtsstaat” “due process of law”

ในภาษาไทยมีผู้บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” “นิติรัฐ” “หลักกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย” “หลักบังคับแห่งกฎหมาย” “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” “ระบบกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “กฎหมายเป็นใหญ่” “การปกครองของกฎหมาย” “สังคมแห่งกฎหมาย” “นิติสังคม” แต่บัดนี้คำว่า “หลักนิติธรรม” เป็นคำที่ยอมรับกันทั่วไป มีที่ใช้ในกฎหมายต่าง ๆ แม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ตราไว้ ณ วันที่ 2 ตุลาคม 2545.ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119 (ตอนที่ 99 ก). หน้า 1.

มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานการลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

กิจการบ้านเมืองที่ดี แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีที่ใช้เรียกต่างกัน ออกไปมาตรา 78 (4) เรียกว่า “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”⁴⁶ มาตรา 84(2) เรียกว่า “ธรรมาภิบาล”⁴⁷ ในขณะที่มาตรา 74 วรรคหนึ่งเรียกรวมกันว่า “ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”⁴⁸ ซึ่งที่จริงแล้วควรเรียกให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนในการตีความ การหย่อนยานในธรรมาภิบาล

การหย่อนยานของธรรมาภิบาล ในการปกครองภาครัฐย่อมทำให้เกิดการทุจริต ความรับผิดชอบทางกฎหมายหรือการเมือง การถูกต้องด้านคดีค้ำไม่ร่วมมือด้วย ความสิ้นเปลือง ซึ่งก็เป็นผลร้ายในลักษณะเดียวกันกับการไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรม สารของหลักนี้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546⁴⁹ ประกอบกับต้องมีการบริหารจัดการทุกอย่างโดยชอบด้วยกฎหมาย และถือเอากฎหมายเป็นใหญ่ (The Rule of Law) มีความโปร่งใส (Transparency) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม (Participation) และผู้ปกครองต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) เช่น ความคุ้มค่า ความไม่เพิกเฉยดูดาย การเอาใจใส่ในความสะดวกสบายของผู้อยู่ในปกครองหรือผู้รับบริการ คุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตการไม่มี

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

⁴⁹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตราไว้ ณ วันที่ 9 ตุลาคม 2546.ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 (ตอนที่ 100 ก).

ผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องส่วนรวม การมุ่งหวังประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการยอมรับการประเมินผล ซึ่งอันที่จริงแล้ว หลักนิติธรรมเป็นสาระหนึ่งและสำคัญที่สุดของหลักธรรมาภิบาล

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และหลักสิทธิมนุษยชนในการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง⁵⁰

การเร่ร่อน ใช้ชีวิตในที่สาธารณะ แม้จะเป็นความผิดตามเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองก็ตามแต่ในการย้ายถิ่นที่อยู่ของมนุษย์นั้น ยังคงทำได้อย่างเสรี เนื่องจากเป็นสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล อีกทั้งการทำบุญให้ทานแก่คนที่ยากไร้ยังเป็นสิ่งที่มีมนุษย์ทุกคนพึงกระทำต่อกัน คนที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ หรือคนไร้ที่พึ่งด้วยเหตุต่าง ๆ จึงออกมาเร่ร่อนตามสถานที่สาธารณะเพื่อให้สามารถดำรงชีพได้ ลักษณะเช่นนี้จึงเสี่ยงต่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชนและคนไร้ที่พึ่งด้วย รัฐจึงต้องเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง และแก้ไขปัญหาที่คนไร้ที่พึ่ง ที่เร่ร่อนในสถานที่ต่าง ๆ ให้สามารถประกอบอาชีพสุจริต เพื่อให้รัฐสร้างมาตรการขึ้นเพื่อคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอย่างเป็นธรรม จึงต้องศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพดังต่อไปนี้

2.3.1 ความหมายของสิทธิ เสรีภาพ ที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง⁵¹

ประชาชนชาวไทยมีโอกาสร่วมกันทำประชามติ (Referendum) เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศ โดยได้ร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิ และเสรีภาพ รวมถึงกระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ซึ่งมีข้อดีมากกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหลายประการ เช่น สิทธิในการให้ชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเป็นครั้งแรกในกรณีมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว ถ้าเป็นเด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ ให้ได้รับการคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม⁵²

⁵⁰ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. (2555). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, หน้า 15.

⁵¹ เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, หน้า 23.

⁵² คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ.(2550). *สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ความเห็นชอบ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

แม้ประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557⁵³ แต่หลักการอันเป็นประชาธิปไตยได้มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอันถือเป็นกฎหมายสูงสุดตลอดมา และสิทธิของประชาชนชาวไทยได้รับการคุ้มครองตามหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุด สิทธิเสรีภาพนั้นถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย โดยคำว่า สิทธิเสรีภาพนั้น ได้มีการให้คำจำกัดความไว้ กล่าวคือสิทธิและเสรีภาพ ประกอบด้วยคำ 2 คำ คือ คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” ซึ่งแต่ละคำนั้นมีความหมายเฉพาะ ดังต่อไปนี้

สิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตนกล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิเป็นประโยชน์ ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้และเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยเจาะจงและกฎหมายได้คุ้มครองประโยชน์นี้ โดยบุคคลผู้ได้รับประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาลได้

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยความหมายของคำว่าสิทธิไว้ว่า “พูดถึงสิทธิหากจะกล่าวโดยย่อและรวบรัดแล้วก็ได้แก่ ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพประโยชน์นั้นก็เป็สิทธิ กล่าวคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย...”⁵⁴

ส่วนคำว่าเสรีภาพ นั้น หมายถึง สภาพของมนุษย์ที่ไม่เคยตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของใครเป็นอำนาจอิสระที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น⁵⁵

จากความหมายของคำว่า สิทธิเสรีภาพ พบว่าสิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งที่ได้มีขึ้นก่อนที่จะมีกฎหมายรับรองหรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะกำหนดให้มีขึ้นหรือไม่ ในการคุ้มครองคนไว้ที่พึงนี้ ได้มีแนวคิดที่แตกต่างกันออกเป็น 2 แนวคิด⁵⁶ คือ

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 .ตราไว้ ณ วันที่ 22 กรกฎาคม 2557.ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1.

⁵⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487. อ้างถึงใน อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. (2555).*สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.หน้า 19.

⁵⁵ วารี นาสกุล. (2550). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น. หน้า 86.

⁵⁶ ธีรกร วิทิตานนท์.(2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 60-61.

แนวคิดที่หนึ่ง แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ (Law of Nature) เชื่อว่า สิทธิทั้งหลาย ทั้งปวง เกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อม ๆ กับมนุษย์ และถือว่าความยุติธรรมมาก่อนตัวบทกฎหมาย นับแต่สมัยโบราณมาก็ได้เกิดแนวความคิดที่ว่า กฎหมายธรรมชาติดีอยู่จริง แม้จะมีได้บัญญัติไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ก็นับเป็นกฎหมายที่สูงส่ง ควรค่าแก่การเคารพยิ่งเสียดีกว่ากฎหมายที่ถูกระตราขึ้น โดยผู้ปกครองประเทศ สิทธิทั้งหลายแห่งมนุษยชาติเกิดขึ้นตามกฎหมายธรรมชาติ ส่วนกฎหมาย ที่ตราขึ้นในภายหลังนั้น เป็นเพียงการยอมรับหรือรับรองสิทธิที่ได้มีอยู่แล้วว่ามีอยู่จริง และสิทธิ ที่รัฐบังคับคุ้มครองให้เท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้ก่อตั้ง หรือประกาศสิทธิให้มนุษย์แต่ประการใด อย่างเช่น สิทธิในร่างกาย (Right of Personal Liberty)⁵⁷ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Speech/freedom of Expression)⁵⁸ เป็นต้น

แนวคิดที่สอง คือ แนวความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง กล่าวว่ กฎหมาย คือคำสั่ง คำบัญชา ของรัฐอธิปไตย⁵⁹ ซึ่งสั่งแก่ราษฎรทั้งหลาย ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามผู้นั้นต้องรับโทษเพื่อสนับสนุน

⁵⁷ สิทธิในร่างกาย (Right of Personal Liberty) ตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในชีวิตและร่างกาย ดังนี้

มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรม ตามความในวรรคนี้

การคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่ง หรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁵⁸ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Speech/freedom of Expression) คือเสรีภาพในการเห็นด้วย กับความคิดหรือความเห็นใด รวมทั้งเลือกสิ่งที่คุณคิดว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นนั้น ให้ปรากฏแก่บุคคลอื่นโดยอิสระ

โปรดดู. ตน.ไท กวนหิน.(2554).ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ บุคคลในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,สาขากฎหมายมหาชน.คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.หน้า 32.

⁵⁹ “รัฐอธิปไตย” ตามแนวคิดของ รุชโซ กล่าวถึงความหมายของรัฐอธิปไตยว่า เมื่อใดที่คนเรารวมเป็นสังคม ประชาชนย่อมมีสองฐานะในตัวเอง ฐานะหนึ่งคือสมาชิกคนหนึ่งของรัฐอธิปไตย อีกฐานะหนึ่งคือสมาชิกคนหนึ่งของรัฐ รุชโซ กล่าวว่ รัฐ และ รัฐอธิปไตย คือสิ่งเดียวกันเพียงแต่ประชาชนทั้งหมดเมื่ออยู่ในฐานะถูกกระทำ เรียกว่า “รัฐ” และเรียกว่า “รัฐอธิปไตย” เมื่อเป็นฝ่ายกระทำ และเมื่อใดมีการกล่าวถึงรัฐอธิปไตยนั้นย่อมหมายถึง ประชาชนในสังคมโดยส่วนรวม ไม่ใช่เพียงคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยอำนาจในการออกกฎหมาย นั้น รุชโซ มองว่เป็นสิทธิโดยธรรมชาติของรัฐอธิปไตย รัฐบาลหรือข้าราชการก็ด้อยมเป็น ได้เพียงผู้กระทำตาม กฎหมายของรัฐอธิปไตยเท่านั้น เพราะเมื่อใดที่ผู้กระทำตามกฎหมายมีอำนาจออกกฎหมายเสียเองแล้ว กฎหมาย

แนวความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Positive Law) ที่มีความเห็นขัดแย้งกับแนวความคิดก่อนหน้า โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในเมื่อสิทธิหมายความว่าประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ สิทธิจึงเกิดขึ้นได้แต่โดยกฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองแล้วสิทธินั้น ๆ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย เช่น ลิขสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น หากกฎหมายภายในของรัฐใดมิได้รับรองไว้ บุคคลในรัฐนั้นก็มิอาจจะมีสิทธิดังกล่าวขึ้นอ้างได้ แนวความคิดนี้มองสวนทางว่า การกล่าวอ้างถึงสิทธิที่เกิดจากกฎหมายธรรมชาตินั้น แท้จริงแล้วกฎหมายธรรมชาติ ก็คือ ศีลธรรม มโนธรรม และความรู้สึกลึกซึ้งว่าควรจะเป็น ซึ่งหากกฎหมายขัดแย้งได้ยากว่าสิทธิต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาตินั้น มีอยู่เพียงใด และภายในขอบเขตอย่างไรหากยอมให้มี การอ้างกฎหมายธรรมชาติได้แล้วก็จะเกิดปัญหาถกเถียงได้ ไม่มีที่สิ้นสุด

จากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของทั้งสองแนวคิดนั้น หากนำมาพิจารณากับกรณี ที่บุคคลไร้ที่พึ่ง หรือเร่ร่อนขอทานจึงกล่าวได้ว่า การที่จะให้ภาครัฐเข้ามาคุ้มครองสิทธิแก่คนที่ ไร้ที่พึ่ง หรือเร่ร่อนขอทานนั้น ต้องพิจารณาว่า การเร่ร่อนนั้นต้องไม่ใช่สิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด หากนำแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ (Law of Nature) ที่เชื่อว่า สิทธิทั้งหลายทั้งปวงเกิดขึ้น ตามธรรมชาติพร้อม ๆ กับมนุษย์ แสดงให้เห็นว่าการเร่ร่อนขอทานถือว่าเป็นสิทธิติดตัวมาตั้งแต่เกิด เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ภาครัฐไม่ต้องห้ามมาตรการใด ๆ มาคุ้มครองสิทธิแก่คนที่เร่ร่อนขอทานเลย เนื่องจากเป็นสิทธิของบุคคลอยู่แล้วการเป็นขอทานนั้น ถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐไม่ต้องห้ามมาตรการใด ๆ มาคุ้มครองอีก

แต่หากเป็นแนวความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองนั้น สิทธิต้องได้รับการรับรองจากกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยนั้น ได้ยึดแนวทางตามกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนไว้มากมาย เมื่อเป็น เช่นนี้ พบว่าการที่บุคคลถูกทอดทิ้งโดยไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้แล้วออกมาเร่ร่อนขอทาน และพักอาศัยไม่เป็นหลักแหล่งนั้น ไม่ถือว่าเป็นสิทธิที่จะกระทำได้นี้เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใด ให้การรับรองไว้ การที่จะสร้างมาตรการในการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลไร้ที่พึ่งนั้น จึงต้อง พิจารณาถึงวิธีการให้การคุ้มครองสิทธิว่าบุคคลไร้ที่พึ่งจะได้รับการคุ้มครองสิทธิจากภาครัฐ ต้องมีลักษณะอย่างไร อีกทั้งการสร้างมาตรการในการคุ้มครองสิทธิคนไร้ที่พึ่ง รัฐต้องนำหลักการ

และการกระทำตามกฎหมายนั้นก็จะปะปนไปจนไม่มีใครบอกได้ว่าอะไรคือกฎหมายและอะไรไม่ใช่ อันจะนำไปสู่ความรุนแรงที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการเข้ามารวมกันเป็นสังคมในที่สุด

โปรดดู สุขุม นวลสกุล และ โกศล โรจนพันธ์.(2539). *ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 48 – 49.

ที่เกี่ยวกับเทคนิคของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมาใช้ด้วย เพื่อไม่ให้เกิดการคุ้มครองสิทธิไปละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น

2.3.1.1 เทคนิคการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนไร้ที่พึ่ง⁶⁰

เมื่อหลักการรับรองสิทธิเสรีภาพอันหนึ่งได้เป็นที่ยอมรับและได้รับการตระหนักถึง อำนาจตามกฎหมายที่จะรับประกันการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวมีการเลือกอยู่ระหว่างสองรูปแบบของกระบวนการทางกฎหมาย แบบแรกเป็นการเห็นสอดคล้องด้วยกับเทคนิคของระบบปราบปราม (Le Regime Repressif)⁶¹ เป็นกระบวนการทางอาญา แบบที่สองนั้นเป็นระบบป้องกัน (Le Regime Preventif)⁶² เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพอยู่ภายใต้การควบคุมไว้ก่อนที่การใช้สิทธิดังกล่าวอาจจะไปละเมิดผู้อื่นได้

โดยลักษณะทั่วไปแล้วระบบป้องกันมีความเป็นอิสระน้อยกว่าระบบปราบปราม โดยพิจารณาจากฝ่ายบริหารผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในระบบดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญกับฝ่ายบริหารเป็นอย่างมากในฐานะที่เป็นผู้ป้องกัน ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละกรณี ๆ ไป ความจำเป็นของการแทรกแซงจากฝ่ายปกครองนั้น ทำให้หลักการพื้นฐานที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่ไม่ถูกห้ามโดยกฎหมายถือว่าได้รับอนุญาตให้ทำได้นั้นเสียไป ณ ที่นี้อนุญาตเฉพาะสิ่งที่ได้รับอนุญาตอย่างแจ้งชัดเท่านั้น

ฝ่ายปกครองเมื่อคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้วก็จะไม่ใช่กฎเกณฑ์ทั่วไป แต่จะเลือกตามความพึงพอใจและไปด้วยกันได้ ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับความจำเป็นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสร้างมาตรการที่คุ้มครองสิทธิคนไร้ที่พึ่งที่รัฐใช้นั้นเป็นการสร้างมาตรการระบบปราบปราม แต่การที่รัฐใช้ระบบปราบปรามไม่ถึงขนาดที่เป็นมาตรการทางอาญาเสียทีเดียว แต่เป็นการใช้มาตรการทางอาญา และมาตรการทางสังคมสงเคราะห์

⁶⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 197-209.

⁶¹ Le Regime Repressif ระบบปราบปรามเป็นระบบเดียวตามจารีตประเพณีที่ปรับสภาพตนเองต่อการเรียกร้องของสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มรูปแบบ ระบบปราบปรามเป็นระบบที่เอื้อต่อสิทธิเสรีภาพ รูปแบบต่าง ๆ ที่ใช้ในบบดังกล่าวอาจทำให้คุณค่าของเสรีนิยมนั้นมีหลายรูปแบบและอาจทำให้คุณค่าเสรีนิยมนั้นหายไปเลยก็ได้ รูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้เกี่ยวข้องกับสองปัจจัยของระบบปราบปราม คือ กฎเกณฑ์และตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นที่สงสัยอย่างแน่นอนว่าเมื่อมีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายรับรองไว้จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนอื่นนั้น ผลที่ตามมาก็คือ กฎเกณฑ์หรือกฎหมายนั้นเองจะกำหนดโทษแห่งการกระทำดังกล่าวและตุลาการเป็นผู้ใช้กฎหมายหรือกฎหมายตัดสินลงโทษแก่บุคคลที่กระทำการละเมิดนั้น

⁶² Le Regime Preventif ระบบป้องกัน เป็นระบบที่อยู่ตรงข้ามกับระบบปราบปรามในระบบป้องกันนี้ เราสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้ด้วยก็แต่ความยินยอมล่วงหน้าของฝ่ายปกครองวัตถุประสงค์ก็คือ ไม่ต้องการให้มีการลงโทษเมื่อมีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพแต่ต้องการที่จะขัดขวางไม่ให้มีการละเมิดเกิดขึ้น

ร่วมด้วย แต่การที่รัฐนำเทคนิคในการคุ้มครองสิทธิคนไร้ที่พึ่งอย่างเดียวยังไม่ได้ สิ่งที่ต้องคำนึงคือ หลักในการจำกัดสิทธิของบุคคลอื่นด้วย เนื่องจากการสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือปกป้อง ป้องกันหรือทำการแก้ไขสิทธิของคนไร้ที่พึ่ง บางครั้งการใช้ระบบป้องกันและปราบปรามนั้นอาจไปกระทบสิทธิ หรือไปจำกัดสิทธิของบุคคลอื่น ๆ ได้

2.3.1.2 กฎเกณฑ์การจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนไร้ที่พึ่ง

การใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดจะก่อให้เกิดภาวะอนาธิปไตยเกิดขึ้นมาในรัฐได้และนำไปสู่การที่ไม่มีเสรีภาพเหลืออยู่เลย ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายที่จำกัด หรือให้อำนาจอรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองประชาชน จัดระเบียบการใช้เสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ ในสังคมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ ดังเห็นได้จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ข้อ 4 “เสรีภาพ คือ ความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้ จะกำหนดขึ้นก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” ข้อ 5 “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ใดที่ไม่มีกฎหมายห้าม ใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ”⁶³

นอกจากนี้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 29 บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตน แต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อตอบสนองความต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย” กฎเกณฑ์ในการจัดระบบการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐต้องตระหนักถึงมีดังต่อไปนี้

- การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น
- การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ
- การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น
- การกำหนดหน้าที่แก่รัฐที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพใหม่ ๆ

⁶³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 31.

พบว่า การที่รัฐสร้างมาตรการใด ๆ ขึ้นมาคุ้มครองสิทธิของคนไร้ที่พึ่ง นั้นจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคทั้งสองประการนี้ควบคู่กันไป ระบบปราบปรามก็ถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้นมาใช้กับผู้ที่หาประโยชน์กับคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่ง หรือการนำคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่งมาหาประโยชน์จากการขอทานหรือค้าประเวณี โดยการสร้างบทลงโทษแก่บุคคลดังกล่าว เช่น บทลงโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์⁶⁴ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการในทางอาญา

การที่รัฐจะสร้างมาตรการใด ๆ ก็ตาม ขึ้นมาคุ้มครองสิทธิของคนเร่ร่อนไร้ที่พื่อนั้น จำเป็นต้องนำหลักการทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพมาใช้ด้วย การขอทาน การเร่ร่อน ตามที่สาธารณะ แท้จริงแล้วเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้หรือไม่ หากเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้แล้ว บรรดาคนไร้ที่พึ่ง คนเร่ร่อน คนขอทานที่มีอยู่ในสังคมไทยก็ไม่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองแต่อย่างใด ถือว่าเป็นสิทธิที่ติดตัวมาแต่กำเนิดตามหลักของกฎหมายธรรมชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ จำเป็นต้องนำแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ ของสำนักกฎหมายบ้านเมืองมาใช้เพื่อให้รัฐได้สร้างมาตรการขึ้นมากำหนดคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยใช้เทคนิคของระบบป้องกัน และระบบปราบปรามมาใช้ในการคุ้มครองสิทธิของคนไร้ที่พึ่ง เพื่อไม่ให้บุคคลเหล่านั้น ถูกละเมิดสิทธิด้วยวิธีการต่าง ๆ⁶⁵ แต่การที่รัฐจะออกกฎหมายใด เข้ามาคุ้มครองสิทธิคนไร้ที่พึ่ง นอกจากที่ต้องคำนึงถึงหลักเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ในการสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคประกอบด้วย

เนื่องจากหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นหลักที่ทำให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน⁶⁶

โดยหลักความเสมอภาค (Le Pirncipe d'Égalité) เป็นหลักการที่สัมพันธ์อย่างไม่อาจแยกได้จากหลักเสรีภาพ เพราะเป็นหนึ่งในสามของเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และในบางครั้งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานหนึ่งยังเสียดว่าเสรีภาพ ทั้งนี้เพราะความเสมอภาคก็คือมนุษย์นั่นเอง ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพ

⁶⁴ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551. ตราไว้ ณ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก. หน้า 28.

⁶⁵ กรณีถูกละเมิดสิทธิด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การถูกบังคับให้ขอทาน ถูกหลอกให้ค้าประเวณี หรือการรับจ้างติดคุกแทน เป็นต้น

⁶⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 95.

เป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงได้ ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด⁶⁷

2.3.2 พัฒนาการของสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง⁶⁸

สิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการมาจากความพยายามของมนุษย์ที่จะให้ศักดิ์ศรีของมนุษย์ชนได้รับการเคารพ และจากการต่อสู้เพื่อเสรีภาพ และความเสมอภาคที่เกิดขึ้นในดินแดนต่าง ๆ ทั่วโลก แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเกิดจากบรรดานักคิดที่มาจากหลากหลายประเพณี และศาสนา ต่อมาผู้บริหารประเทศและนักกฎหมายต่างมีบทบาทในการส่งเสริมแนวความคิดดังกล่าว และร่างขึ้นเป็นเอกสารที่ใช้ปกป้องสิทธิของบุคคลและค่อย ๆ กลายเป็นบทบัญญัติ และรัฐธรรมนูญของชาติต่าง ๆ

บทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับนานาชาติ ซึ่งแสดงถึงความร่วมมือระหว่างชาติได้ปรากฏขึ้น โดยเฉพาะสนธิสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการนับถือศาสนา สนธิสัญญาเกี่ยวกับการเลิกทาส และกฎหมายเกี่ยวกับสงคราม แต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914 – 1918) สิ้นสุดลง ก็ได้เกิดความรู้สึกร่วมกันว่ารัฐบาลทั้งหลายไม่สามารถปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ จำเป็นที่จะต้องพึ่งพลังของนานาชาติร่วมกัน ดังนั้นองค์การสันนิบาตชาติ (The League of Nations)⁶⁹ ซึ่งเป็นองค์การสากลระหว่างรัฐบาลองค์การแรก ก่อตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงหาวิถีทางที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับนานาชาติ แต่งานของสันนิบาตชาติในเรื่องนี้ก็จำกัดอยู่เพียงการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยในบางประเทศเท่านั้น ต่อมาความพยายามระดับนานาชาติที่จะปกป้องสิทธิของผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ปรากฏขึ้นต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 และได้กลายเป็นข้อตกลงระดับนานาชาติร่างขึ้น โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศเมื่อ ค.ศ. 1919

การเลิกทาสซึ่งพยายามต่อสู้กันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานก็บรรลุผลสำเร็จ เมื่อนานาชาติที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในอนุสัญญาระหว่างชาติว่าด้วยทาสที่กรุงเจนีวา เมื่อ ค.ศ. 1926 สำหรับ

⁶⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 74.

⁶⁸ จงจิตต์ ไทกนกรภรณ์. (2530). *สวัสดิการสังคม*. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 19-30.

⁶⁹ องค์การสันนิบาตชาติ (The League of Nations) เป็นหนึ่งในหลักการสิบสี่ข้อของวิลสัน ซึ่งข้อ 14 ระบุว่า “การรวมตัวกันของประชาชาติควรจะถูกก่อตั้งขึ้นภายใต้พันธะที่แน่นอนเพื่อจุดประสงค์ที่สามารถให้ความช่วยเหลือกันได้กับทุกฝ่าย และให้การรับรองแก่รัฐที่มีขนาดเล็กกว่าเทียบเท่ากับตนเอง โดยการจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติขึ้นมา” โดยในระหว่างการประชุมสันติภาพที่ปารีส ซึ่งมีสามประเทศใหญ่ผู้ชนะสงครามเข้าร่วมคือ อเมริกา ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร แนวความคิดการก่อตั้งสันนิบาตชาติของวิลสันได้รับการยอมรับ และกลายเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแวร์ซายส์

ปัญหาผู้ลี้ภัยได้มีการร่วมลงนามในอนุสัญญาระหว่างชาติเพื่อคุ้มครองผู้ลี้ภัย เมื่อ ค.ศ. 1933 และ 1938 ในช่วงระยะระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ได้เกิดระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ (Totalitarian regimes) ซึ่งก่อตัวขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1920 และดำเนินต่อไปจนเริ่มสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939 – 1945) ได้ล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในดินแดนของตนเองอย่างรุนแรง ในขณะที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้นำมาซึ่งการทำลายล้างชีวิตและศักดิ์ศรีของมนุษยชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีความพยายามที่จะทำลายชนกลุ่มต่าง ๆ โดยอ้างเหตุแห่งเชื้อชาติและศาสนา

ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีทบัญญัติระดับนานาชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะการเคารพสิทธิมนุษยชนนับเป็นภาระที่สำคัญอันจะนำไปสู่สันติภาพและความก้าวหน้าของโลก ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการดำเนินการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น บรรดาผู้นำของประเทศสมาชิกดั้งเดิม 50 ประเทศ ได้ร่วมลงนามในกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1945 ซึ่งประกาศเป้าหมายหลักขององค์การสหประชาชาติ อย่างเป็นทางการในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ว่า “เพื่อปกป้องคนรุ่นต่อไปจากภัยพิบัติของสงคราม และเพื่อยืนยันความศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรี และคุณค่าของมนุษย์ และในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี” มาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ⁷⁰ ระบุว่า จุดมุ่งหมายประการหนึ่งของสหประชาชาติคือ “เพื่อบรรลุความร่วมมือระหว่างชาติในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชน

⁷⁰ กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 1 “ความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ คือ

1. เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเพื่อจุดหมาย ปลายทางนั้น จะได้ดำเนินมาตรการร่วมกันอันมีผลจริงจึงเพื่อการป้องกันและการขจัดปัดเป่าการ คุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อปราบปรามการกระทำการรุกรานหรือการละเมิดอื่น ๆ ต่อสันติภาพ และนำมาซึ่งการแก้ไข หรือระงับกรณีพิพาทกรณีระหว่างประเทศอันอาจนำไปสู่การละเมิดสันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ

2. เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประชาชาติทั้งหลายโดยยึดการ เคารพต่อหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกันและการกำหนดเจตจำนงของตนเองแห่งประชาชน ทั้งหลายเป็นมูลฐาน และจะดำเนินมาตรการอื่น ๆ อันเหมาะสมเพื่อเป็นกำลังแก่สันติภาพสากล

3. เพื่อให้บรรลุถึงการร่วมมือระหว่างประเทศ ในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่าง ประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรมและในการส่งเสริมและสนับสนุนการ เคารพต่อสิทธิมนุษยชน และต่ออิสรภาพอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่อง เชื้อชาติเพศ ภาษา หรือศาสนา และ

4. เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินการของประชาชาติทั้งหลายให้กลมกลืนกัน ในอันที่จะบรรลุจุดหมายปลายทางร่วมกันเหล่านี้”

และเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา” ด้วยเหตุที่กฎบัตรสหประชาชาติ เป็นสนธิสัญญา ที่บรรดาประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติร่วมลงนาม จึงถือว่ามีข้อผูกพันทางกฎหมายที่บรรดาสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม รวมถึงการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการร่วมมือกับสหประชาชาติตลอดจนนานาประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎบัตร

ทั้งนี้ กฎบัตรสหประชาชาติมิได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยตรง หรือกลไกที่จะช่วยให้ประเทศสมาชิกปกป้องสิทธิมนุษยชน ต่อมาในปี ค.ศ. 1945 องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Committee on Human Rights) ขึ้น มีหน้าที่ร่างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงเกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งสหประชาชาติ ได้มีมติรับรองเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948⁷¹

2.3.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ⁷²

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งบรรดาประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ร่วมรับรองเมื่อ ค.ศ. 1948 ถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อกันของมวลมนุษยและของบรรดานานาชาติ ถึงแม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะมีได้มีผลบังคับทางกฎหมาย เช่นเดียวกับสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ปฏิญญาสากลฉบับนี้นับว่ามีพลังสำคัญทางศีลธรรม จริยธรรม และมีอิทธิพลทางการเมืองไปทั่วโลก และถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่บรรดาประเทศทั่วโลกยอมรับ ข้อความในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ และมีอิทธิพลสำคัญต่อการร่างรัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศที่มีการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศอาณานิคมได้อ้างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในการประกาศอิสรภาพช่วง ค.ศ. 1950 ถึง 1960 และหลายประเทศนำข้อความในปฏิญญามาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญของตน เมื่อสหประชาชาติมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติประกอบด้วยประเทศสมาชิกเพียง 58 ประเทศ จากนั้นมาจำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนเกินกว่าสามเท่าของสมาชิกเดิม

อิทธิพลของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ขยายมากขึ้นจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล และเป็นที่อ้างอิงถึงเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศทั้งหลายทั่วโลก เมื่อพิจารณาควมตราต่าง ๆ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะเห็นว่า มาตราแรกแสดงถึงความ เป็นสากลของสิทธิมนุษยชน โดยกล่าวถึงความเท่าเทียมกันของศักดิ์ศรีและสิทธิของมนุษย์

⁷¹ จงจิตต์ โสภนกรกรณ. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 68. หน้า 32.

⁷² กุลพล พลวัน. (2547). *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 35.

ทุกคน ส่วนมาตราที่สองกล่าวถึงความชอบที่จะมีสิทธิของบุคคล โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ ทั้งสิ้น ส่วนหลักการขั้นพื้นฐานของสิทธิที่ประกาศไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปรากฏในคำปรารภซึ่งเริ่มด้วยข้อความที่เน้นการยอมรับ “ศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเท่าเทียมกัน และไม่อาจโอนให้แก่กันได้ของสมาชิกทั้งมวลของครอบครัวมนุษย์”

สิทธิที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจำแนกออกได้อย่างกว้าง ๆ

2 ประเภท คือ

1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิประเภทนี้ ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ 21 ข้อแรกของปฏิญญาฯ และเป็นกรกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม คือสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล อิสรภาพจากความเป็นทาสและการถูกทรมาน ความเสมอภาคในทางกฎหมาย การคุ้มครองเมื่อถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการสมรสและการตั้งครอบครัว เสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางความคิด มโนธรรม และศาสนา การแสดงความคิดเห็น การแสวงหาความสุข และการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม และเข้าร่วมสมาคมอย่างสันติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตน โดยทางตรงหรือ โดยการส่งผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างเสรี (The rights to life, property, equality, justice and the pursuit of happiness)

สิทธิดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วย สิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนไหว (The right freedom of movement) สิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพังตนเอง เช่นเดียวกับโดยร่วมกับผู้อื่น (The right to own property alone as well as in association with others) สิทธิที่จะทำการสมรส (The right to marry) สิทธิในการเสมอกันตามกฎหมายและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมถ้าถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาใด ๆ (The right to equality before the law and to fair of accused of any crime) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (The right to privacy) สิทธิในเสรีภาพแห่งการนับถือศาสนา (The right to religions freedom) สิทธิในการพูดโดยเสรี และการสมาคมโดยสันติ (The right to free speech and peaceful assembly) สิทธิที่จะลี้ภัย (The right to asylum) การกระทำที่ถือว่าไม่ชอบ ด้วยกฎหมายก็ได้แก่การเป็นทาส (slavery) การทรมาน (torture) และการกักขังตามอำเภอใจ (Arbitrary detention) เป็นต้น

2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่เท่ากัน สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการเข้าร่วมใช้ชีวิตทางวัฒนธรรมอย่างเสรี

โดยมีบทบัญญัติเริ่มตั้งแต่ ข้อ 22 เป็นต้นไป เช่น สิทธิในการศึกษา (The right to education) สิทธิในการจัดตั้งสหพันธกรรมกร (The right to from trade union) สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ดีของตนและครอบครัว (The right of everyone to standard of living adequate for the health and wellbeing of himself and his family) สิทธิในการพักผ่อน และเวลาว่างรวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานตามสมควรและวันหยุดงานเป็นครั้งคราว โดยได้รับสินจ้าง (The right to rest and leisure including reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay) เป็นต้น

ในเวลาต่อมา หลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้มีการแปลเจตนาและขยายข้อความให้ละเอียดยิ่งขึ้น ด้วยการร่างเป็นกติการะหว่างประเทศที่มีผลบังคับทางกฎหมาย และสหประชาชาติมีมติรับรอง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 คือ

1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 - ICCPR)⁷³ และ

2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights 1966 – ICESCR)⁷⁴

การที่สหประชาชาติมีมติรับรองกติการะหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ทำให้บรรดานานาประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ไม่เพียงแต่เห็นชอบด้วยกับสิทธิต่างๆ ที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแต่ยังถือเป็นมาตรการในการปฏิบัติตามด้วย โดยประเทศที่ให้สัตยาบัน (Ratify)⁷⁵ หรือรับรองกติการะหว่างประเทศดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามข้อความ

⁷³ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966. มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2510 (ค.ศ.1976). ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อ 27 มีนาคม 2539. และใช้บังคับ 30 มกราคม 2540. โปรดดู. กุลพลพลวัน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 72. หน้า 139.

⁷⁴ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966. ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีมีผลตามกฎหมายเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2543 โดยมีได้ตั้งข้อสงวนไว้.

⁷⁵ สัตยาบัน (Ratify) ตรงกับภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสว่า “Ratification” ซึ่งมีความหมายตามตัวอักษรว่า “การยืนยัน” (confirmation) ปกติ “Ratification” เป็นถ้อยคำที่ใช้โดยทั่ว ๆ ไปในกฎหมายเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกรณีต่าง ๆ ที่ตัวแทนได้ไปทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย หากมิได้รับการยืนยันจากตัวการที่เรียกว่า “Ratification”

โปรดดู. เศรษฐ์ เหราบัตย์ (2554). *สัญญาระหว่างประเทศ*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 8

ในกติการะหว่างประเทศด้วย ทั้งนี้เพราะกติการะหว่างประเทศมีข้อผูกพันทางกฎหมายประเทศที่เป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศมีข้อผูกพันที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามเงื่อนไขของกติการะหว่างประเทศ และรวมไปถึงต้องส่งรายงานการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศให้แก่สหประชาชาติเป็นประจำด้วย

เมื่อกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับมีผลในการใช้บังคับใน ค.ศ. 1976 ประเทศต่าง ๆ ได้เข้าเป็นภาคีในปัจจุบันทั้งสิ้น 134 ประเทศ และความเป็น “สากล” เริ่มเห็นได้ชัดเจนจากปฏิกญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นมาตรฐานระดับนานาชาติที่เกี่ยวกับการปกป้องศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชน

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น ได้มีมาช้านานแล้ว ในสมัยกรีก หรือสมัยโรมันได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลตลอดมา ซึ่งแต่เดิมความคิดนี้โน้มเอียงไปทางจำกัดอำนาจของกษัตริย์ หรือผู้มีอำนาจปกครอง ที่เห็นว่ามีอำนาจมากเกินไป ดังนั้น คำว่า “สิทธิของบุคคล” จึงได้กลายเป็นคำขวัญที่ใช้อ้างเพื่อต่อสู้กับความอยุติธรรมจากกษัตริย์ หรือผู้มีอำนาจปกครองดังกล่าว จนกระทั่งทำให้เกิดความพยายามที่จะกำหนดสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลต้องการได้รับจากรัฐในฐานะมนุษย์ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

2.3.2.2 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์⁷⁶

ศักดิ์ศรี คือ การยอมรับของบุคคลในสังคม แม้ว่าพฤติกรรมที่บุคคลกระทำ หรือต้องการกระทำนั้น ๆ อาจจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ได้ ถือว่าเป็นเรื่องดีงาม สมควรยกย่อง และต้องถือปฏิบัติ จะเป็นองค์กร มติขององค์กร การยอมรับขององค์กรต่าง ๆ นั้นด้วยก็ได้ สิทธิเสรีภาพ หรืออำนาจและหน้าที่ที่ถือเป็นศักดิ์ศรีด้วยเช่นกัน

มนุษย์ คือ บุคคลทั่วไปไม่เลือกว่าจะเป็นชนชาติใด เผ่า ศาสนา ผิวสี ภาษา และอื่น ๆ ที่มีสภาพเป็นที่ยอมรับว่าเป็นส่วนของสังคม ตลอดจนองค์กร องค์กร ที่อาศัยมติเป็นข้อปฏิบัติไปตามประสงค์ขององค์กร องค์กร ก็ให้ถือเป็นมนุษย์ด้วยเช่นกัน

คำว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในรัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเช่นกัน

และ สัตยาบัน (Ratify) คือ การยืนยันรับรองความตกลงระหว่างประเทศที่ได้กระทำขึ้นไว้ การรับรองนิติกรรมที่เป็นโมฆะอันเป็นผลให้นิติกรรม นั้นสมบูรณ์มาแต่เริ่มแรก. โปรดดู. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

⁷⁶ ทิพรัตน์ เดิมเพ็ชร.(2550).*ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ และตามกฎหมายภายใน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9-11

การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น หมายถึง การเหยียดหยาม ลดทอน หรือการปฏิบัติต่อคนเหมือนไม่ใช่มนุษย์ หรือลดฐานะมนุษย์เป็นเพียงวัตถุสิ่งของ เช่น เมื่อเราเห็นขอทานแล้ว เกิดความสงสาร จึงไปซื้ออาหารกล่องมาให้ แต่กลับโยนให้ขอทานแทนที่จะหยิบยื่นให้อย่างสุภาพก็ถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของขอทาน ซึ่งแม้ขอทานจะยากจนแต่มนุษย์ด้วยกัน ก็ไม่มีสิทธิไปเหยียดหยาม หรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การโยนอาหารให้ขอทานราวกับขอทานนั้นเป็นสัตว์มากกว่าคน

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งยังเป็นหลัก ที่ได้รับการรับรองว่ามีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้ปรากฏเป็นเนื้อหาสาระของกฎหมายลำดับสูงสุดของหลายประเทศ ทั้งยัง มีความเป็นพลวัตร ไม่มีลักษณะตายตัว และขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมนั้น ๆ ด้วย

2.3.2.3 การยอมรับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์⁷⁷

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 4⁷⁸ และมาตรา 28 วรรคแรก⁷⁹ โดยบัญญัติไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และในมาตรา 26⁸⁰ ยังวางหลักถึงภาระหน้าที่ขององค์กรของรัฐทุกระดับว่า จะต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแล้ว

⁷⁷ วรวิทย์ กังคศิเทียม. *หลักสิทธิมนุษยชน เรื่องศาลปกครองกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 46.

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 2. มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 6. มาตรา 28 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 6. มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกระดับ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ยังปรากฏในรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน⁸¹ อีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาถึงประวัติศาสตร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ก็จะเป็นที่ชัดเจนว่ามีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่มีผลในการผลักดันให้มีการรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก็คือ เหตุการณ์สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1944-1945) พวกนาซี อันประกอบไปด้วยกองกำลังรักษาความปลอดภัยของนาซี⁸² (Schutztaffel หรือตัวย่อ S.S) และเกสตาโป⁸³ ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ไอชมานน์⁸⁴ (Adolf Otto Eichmann 19 มีนาคม ค.ศ. 1906 - 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1962) ได้ดำเนินการวิธีต่าง ๆ ต่อชาวยิวในรูปแบบที่ไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์⁸⁵ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง และด้วยความสำนึกต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาในอดีตผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 (ฉบับปัจจุบัน) จึงนำเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มาบัญญัติเป็นเนื้อหาสาระในมาตรา 1 (1) ความว่า

⁸¹ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมาตรา 1 (1) ความว่า “เกียรติภูมิของมนุษย์จะละเมิดมิได้ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งมวลของรัฐที่จะต้องเคารพ และปกป้องเกียรติของมนุษย์”

⁸² นาซีเยอรมนี (Nazi Germany) หรือ จักรวรรดิที่สาม (Third Reich) เป็นชื่อสามัญของเยอรมันไรช์ ระหว่าง ค.ศ. 1933 ถึง 1945 เมื่ออยู่ในการควบคุมของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์และพรรคนาซี ในการปกครองของฮิตเลอร์ ประเทศเยอรมนี กลายเป็นรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จฟาสซิสต์ซึ่งควบคุมแทบทุกแง่มุมของชีวิต นาซีเยอรมนีล่มสลายหลังกำลังสัมพันธมิตรพิชิตเยอรมนีในเดือนพฤษภาคม 1945 ซึ่งยุติสงครามโลกครั้งที่สองในทวีปยุโรป

⁸³ เกสตาโป (Gestapo, ย่อมาจาก Geheime Staatspolizei) เป็นตำรวจลับอย่างเป็นทางการของนาซีเยอรมนี เริ่มตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 1934 อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของผู้นำเอสเอส ไฮน์ริช ฮิมม์เลอร์ ในตำแหน่งหัวหน้าตำรวจเยอรมัน หลังเดือนกันยายน ค.ศ. 1939 เป็นต้นมา อยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยไรช์สซีแฮร์ไฮท์ เซฟท์ทัมท์ (RSHA) “สำนักงานความมั่นคงหลักไรช์” และถูกพิจารณาเป็นองค์การพี่น้องของ ซีแฮร์ไฮท์ สดีนส์ท์ (SD) “หน่วยความมั่นคง” และยังเป็นสำนักงานย่อยของซีแฮร์ไฮท์สโปลีไซ (Sipo) “ตำรวจความมั่นคง”

⁸⁴ อดอล์ฟ ออทโท ไอชมันน์ เป็น นาซี และโอเบอร์sturmbannführer (พันโท) ของหน่วยเอสเอส และหนึ่งในผู้จัดการ การล้างชาติโดยนาซีคนสำคัญ เพราะความสามารถพิเศษในการจัดการเป็นระบบและความน่าเชื่อถือทางอุดมการณ์ ไอชมันน์ จึงได้รับมอบหมายจากโอเบอร์กรุพเพนฟือเรร์ (พลเอก) ไรน์ฮาร์ด เฮย์ดริช ให้ปฏิบัติงานอำนวยความสะดวกและจัดการพลาธิการ การเนรเทศชาวยิวจำนวนมากไปยังเก็ตโต และค่ายมรณะในยุโรปตะวันออกภายใต้การยึดครองของเยอรมนี

หลังสงครามยุติเขาบินไปยังอาร์เจนตินาโดยใช้บัตรอนุญาต (laissez-passer) ออกโดย กาชาดสากล เขาอาศัยอยู่ในอาร์เจนตินาภายใต้รูปพรรณปลอม ทำงานให้กับเมอร์ซิเดสเบนซ์ถึง ค.ศ. 1960 เขาถูกจับกุมโดยสายลับมอสซาด ในอาร์เจนตินาและถูกนำตัวไปยังอิสราเอลเพื่อรับพิจารณาในศาลอิสราเอลใน 15 ข้อหาอาญารวมทั้ง อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงคราม เขาถูกตัดสินว่าผิดจริงและถูกประหารชีวิตด้วยการแขวนคอใน ค.ศ. 1962 เขาเป็นบุคคลเดียวที่ถูกประหารชีวิตในอิสราเอลด้วยคำตัดสินของศาลพลเรือน

⁸⁵ เช่น โคนหัวสตรีเพื่อเอามไปทอเป็นเครื่องนุ่งห่ม โดยไม่คำนึงว่าเจ้าของเส้นผมนั้นจะได้รับความหนาวเพียงใด ใช้มนุษย์เป็นเครื่องทดลองยาต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงผลที่ผู้ถูกทดลองจะได้รับในภายหลัง การรมควันพิษแก่ชาวยิว ในค่ายกักกัน การละเาะฟันปลอมที่เป็นทองออกมาจากศพผู้ตาย

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”⁸⁶ เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนาในนามของประเทศเยอรมันว่าจะไม่มีการดำเนินการดังเช่นที่กระทำกับชาวยิวปรากฏในประเทศเยอรมันอีกต่อไปแล้ว

สำหรับสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นั้น มีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ ที่แตกต่างออกไป กล่าวคือในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 ชนผิวขาวที่อยู่ในดินแดนดังกล่าวได้มีการปฏิบัติต่อชนผิวดำ ในรูปแบบที่ไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีลักษณะเป็นการออกกฎระหว่างคนผิวขาวและผิวดำที่เคร่งครัด⁸⁷ ส่งผลให้เหตุการณ์แบ่งแยกสีผิวอย่างกว้างขวางโดยใช้ความรุนแรงซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและส่งผลให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1993 ในหมวดที่ 1 ข้อ 1 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่จะต้องยึดถือ”⁸⁸

จากประสบการณ์ของประเทศเยอรมันและประเทศแอฟริกาใต้ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบัญญัติยืนยัน “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ล้วนแต่เกิดจากประสบการณ์ขมขื่นที่มนุษย์กลุ่มหนึ่งกระทำกับมนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งอย่างโหดร้ายทารุณและไม่สมควร การยืนยันถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นการแสดงถึงความเท่าเทียมกันในฐานะมนุษย์

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ไม่ได้มีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญในการบัญญัติรองรับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่ก็พบว่าแนวคิดนี้เป็นสาระสำคัญเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายไม่ได้มีความขัดหรือแย้งกับความเชื่อทางพุทธศาสนา อันเป็นรากฐานสำคัญของสังคมไทย แม้ว่าในทางพุทธศาสนาจะไม่ได้มีการพูดถึงคำว่า “ศักดิ์ศรี” ไว้โดยตรง แต่พระพุทธองค์เคยตรัสไว้ในอัครัญสูตร⁸⁹ ว่า วรรณะทั้งสี่ อันประกอบด้วยกษัตริย์ พราหมณ์ แพศย์ และศูทรนั้น สามารถประพฤติได้ทั้งในทางกรรมดีและกรรมชั่ว ดังนั้น วรรณะหรือชนชั้นจึงไม่ใช่เครื่องวัดความผิดถูกชั่วดีของบุคคลอื่น และได้ตรัสว่า ทั้งพราหมณ์ แพศย์ ศูทร ย่อมเกิดจากพวกนั้น มิใช่พวกอื่นเกิดจากคนเสมอ กัน มิใช่เกิดจากคนที่ไม่เสมอกัน เกิดขึ้นโดยธรรม มิใช่เกิดขึ้นโดยอธรรม หรือดังที่พระพุทธเจ้า

⁸⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน . หน้า 103.

⁸⁷ การออกกฎระหว่างคนผิวขาวและผิวดำที่เคร่งครัด เช่น การแยกที่อยู่อาศัยระหว่างชนผิวขาวและชนผิวดำอย่างเด็ดขาด การที่ชนผิวดำไม่มีโอกาส ในการได้รับการศึกษา ชนผิวขาวมีสิทธิขึ้นรถประจำทางด้านหน้า ในขณะที่ชนผิวดำต้องขึ้นรถประจำทางด้านหลังเสมอ

⁸⁸ ทิพรัตน์ เต็มเพชร. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 76. หน้า 12.

⁸⁹ อัครัญสูตร. *พระไตรปิฎกสำหรับประชาชน*. มหามกุฏราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์. หน้า 352 . อ่าง โดย บรรเจิด สิงคะเนติ . อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 86.

ตรัสไว้ในอภิปัญญสูตร⁹⁰ว่าใครก็ตามยังถือชาติ ถือโคตร ถือตัว ถืออาวาหะ คนเหล่านั้นย่อมอยู่ห่างไกลจากความรู้และความประพฤตินัยยอกเชื่อมต่อเมื่อละความถือชาติ ถือโคตร ถือตัว ถืออาวาหะได้ จึงจะนำไปแจ้งได้ซึ่งความรู้และความประพฤตินัยยอกเชื่อม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้พระพุทธศาสนาจะไม่ได้กล่าวถึงการรับรอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เอาไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มีการกล่าวของพระพุทธเจ้าที่แสดงถึงการยอมรับความเท่าเทียมกันของบุคคล ต่างวรรณะยอมรับว่าการกระทำถูกผิดชั่วของแต่ละวรรณะเป็นเรื่องเฉพาะตัว และยอมรับถึงการปฏิบัติที่เหมาะสมของคนที่เหมาะสม “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” จึงถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่กฎหมายจะต้องให้การยอมรับ ซึ่งการยอมรับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นี้ ถือเป็น การยอมรับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ซึ่งไม่ขึ้นกับเวลา สถานที่ และจะต้องทำให้คุณค่าดังกล่าว เป็นที่ยอมรับในทางกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเองก็ได้มีบทบัญญัติรับรอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้อย่างชัดเจน

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (Human Dignity) ในทางกฎหมายนั้น นักกฎหมายชาวเยอรมันที่ชื่อ คลาส สเตรน (Klaus Stern) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่ต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่น ๆ ของบุคคล จากความหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะอันสืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ และเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์เท่านั้น โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นใดทั้งสิ้น เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เป็นต้น

คุณค่าของความเป็นมนุษย์ดังกล่าวนี้มีอยู่เพื่อให้มนุษย์มีความอิสระในการพัฒนาบุคลิกภาพส่วนบุคคลภายใต้ความรับผิดชอบของตนเองโดยอิสระ และถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งสูงสุดที่มีอาจล่วงละเมิดได้⁹¹

2.4 บทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการเพื่อคนไร้ที่พึ่ง⁹²

การจัดสวัสดิการที่ดำเนินงานโดยรัฐได้ขยายออกไปตามลำดับความเจริญก้าวหน้าของแต่ละประเทศ ซึ่งกำหนดได้เป็น 3 ชั้นคือ

⁹⁰ อภิปัญญสูตร. พระไตรปิฎกสำหรับประชาชน. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์. หน้า 295. อ้างโดย บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 86.

⁹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ.(2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา. หน้า 3.

⁹² จงจิตต์ โสภณกรการณ.อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 68. หน้า 3.

ขั้นต้น ได้แก่การให้สาธารณูปการ (Public Assistance) เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีปัญหาหรือความทุกข์ยาก โดยทดสอบความจำเป็น (Means Test) เสียก่อน แล้วจึง ให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหตามความจำเป็น โดยทั่วไปแล้วการประชาสงเคราะห์จะจัดให้แก่ผู้เดือดร้อนทุกข์ยาก (Needy Persons) ต่าง ๆ ได้แก่ คนชรา เด็กกำพร้า อนาถา หรือเด็กมีปัญหาร้ายแรง คนพิการ ผู้ป่วยที่ขัดสน เป็นต้น

ขั้นกลาง คือ เมื่อมีการให้สาธารณูปการกว้างขวางพอสมควรแล้ว ก็มีการดำเนินการประกันสังคม ซึ่งเป็นการออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนที่มีรายได้อยู่แล้ว ประกันอนาคตของตนเองร่วมกับรัฐบาลและนายจ้างเพื่อป้องกันมิให้ต้องตกอยู่ในสภาพทุกข์ยากหรือมีปัญหาร้ายแรงจนต้องไปพึ่งการประชาสงเคราะห์ในขั้นต้น

ขั้นที่สาม เป็นการให้สวัสดิการประชาชนฟรี เมื่อมีลักษณะครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่ต้องทดสอบความจำเป็นนับเป็นความก้าวหน้าขั้นสูงสุดในงานประชาสงเคราะห์ เช่น เมื่อมีอายุครบ 70 ปี ก็จะได้รับบำนาญคนชรา หรือคลอดบุตรแต่ละครั้งก็มีสิทธิได้รับค่าเลี้ยงดูบุตร เมื่อต้องการฟันปลอมหรือแว่นสายตา รัฐบาลก็จัดให้โดยไม่คิดมูลค่า เป็นต้น

การจัดหางานเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการเพื่อให้มีคนว่างงานน้อยที่สุด จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือในการจัดหางานและการฝึกอาชีพ และถือเป็นสวัสดิการของรัฐอย่างหนึ่งด้วย⁹³

2.4.1 ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function)⁹⁴

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไป ที่เรียกว่าความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ ภัยที่จะคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐ อันเกิดจากศัตรูภายนอกหรือภายในก็ได้ รัฐจึงมีหน้าที่ในสองด้านคือ

1) ภารกิจภายนอกประเทศ ได้แก่ กิจการทหาร ซึ่งกระทรวงกลาโหมและกองทัพมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการดังกล่าว ส่วนกิจการต่างประเทศ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกระทรวงต่างประเทศ โดยจะต้องดำเนินการด้านการทูตเพื่อเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ หรือรวมกลุ่มระดับภูมิภาค เพื่อสร้างความเข้มแข็ง หรือความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ

2) กิจการภายในประเทศ คือการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และมีสันติสุขภายในชุมชนต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ ก็คือรัฐต้องดำเนินการมิให้ประชาชนทะเลาะ

⁹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 63.

⁹⁴ สมยศ เชื้อไทย (2552). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 116

วิวาท ทำร้ายร่างกาย ทำลายชีวิต หรือแย่งชิงทรัพย์สินซึ่งกันและกัน รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคนมิให้ถูกละเมิด โดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว

ภารกิจพื้นฐานของรัฐจึงเป็นภารกิจอันจำเป็นต่อความเป็นรัฐ หรือการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งจะมีผลต่อการมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัย อันเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐนั้น ๆ

2.4.1.1 หลักการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือในกำกับดูแลของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁹⁵ กล่าวอีกนัยหนึ่งบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือโดยเอกชน ซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกำกับดูแลบางประการและอยู่ภายใต้ระบบพิเศษบริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

1) บริการสาธารณะปกครอง คือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชนที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้นบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ตัวอย่างบริการสาธารณะทางปกครองดังกล่าวข้างต้น เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในการป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การอำนวยความสะดวก การต่างประเทศและการคลัง เป็นต้น

ซึ่งแต่เดิมนั้น บริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้น มีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงเกิดประเภทใหม่ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ บริการสาธารณะที่เน้นทางด้านการผลิตการจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน (วิสาหกิจเอกชน)

⁹⁵ ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 109.

3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม คือ บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระคล่องตัวในการทำงาน โดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา การศึกษาวิจัย⁹⁶

2.4.1.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจจับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้น เป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

1) ที่มาและแนวความคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจน โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมาเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”⁹⁷ และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติ 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินา ซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน

⁹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 93. หน้า 35-36.

⁹⁷ สมยศ เชื้อไทย. (2535). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์. หน้า 138.

โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่า เป็นหัวใจของสังคมตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม⁹⁸ ดังนั้น จึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญ และหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย จึงเป็นเรื่องเดียวกันคือเรื่องหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ที่ระบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

2) วิวัฒนาการแนวคิดของหลักความเสมอภาค

ในประเทศไทยมีการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาค โดยก่อนการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้น ประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใด ซึ่งเห็นได้จากกรณีมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการ ซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักสำคัญประการหนึ่ง⁹⁹ ประเทศไทยมีพัฒนาการเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้น พัฒนาการจึงได้มีการก้าวกระโดดอย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมาบัญญัติเป็นหลักความเสมอภาคในมาตรา 30¹⁰⁰ แห่งรัฐธรรมนูญจึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และเพื่อจะทำให้หลักการดังกล่าวบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรมซึ่งจะส่งผล ต่อประชาชนให้ได้รับความคุ้มครองภายใต้หลักความเสมอภาคนั่นเอง

3) ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถ

⁹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 70.

⁹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). หลักความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์*. 30 (2). หน้า 174.

¹⁰⁰ มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

ใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่า มีเสรีภาพ¹⁰¹ ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพ เกิดขึ้น ดังนั้น หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)

ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญ เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไป ตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

4) ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภท ของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้¹⁰²

4.1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการ กระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หาก เรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะ เรื่องนั้น ๆ

4.2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องคือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขต เรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะ เรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความ เสมอภาคทั่วไปนั้น สามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและ บุคคล ทุก ๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูก จำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอ ภาคเฉพาะเรื่องนั้น ยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎเกณฑ์ใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณา ตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

¹⁰¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 99, หน้า 165.

¹⁰² บรรเจิด สิงคะเนติ, (2543), *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความ เสมอภาค*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, หน้า 7-12.

5) หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้

5.1) หลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค

- ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมีใช้เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้

ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่มายังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับการสาธารณสุขจากรัฐ ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้าง ๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองและชั้นสาม ตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนุญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

- การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน¹⁰³

¹⁰³ สมยศ เชื้อไทย.(2535).*หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.หน้า 139.

6) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนั้นจึงอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างอันเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

7) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการเลือกปฏิบัติในทางบวกคือการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่¹⁰⁴ ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดี¹⁰⁵ (1917- 1963) และประธานาธิบดีจอห์นสัน¹⁰⁶ ที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคม

¹⁰⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 99. หน้า 170.

¹⁰⁵ ประธานาธิบดีเคนเนดี หรือจอห์น ฟิตซ์เจอร์รัลด์ เคนเนดี (John Fitzgerald Kennedy) ที่เรียกกันทั่วไปว่า เจ เอฟ เค (JFK ย่อจากชื่อภาษาอังกฤษ) เป็นประธานาธิบดีคนที่ 35 ของสหรัฐอเมริกา เกิดเมื่อ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1917 ที่เมืองบรูคลิน รัฐแมสซาชูเซตส์อยู่ที่นั่นถึง 10 ขวบ ครอบครัวก็ย้ายเข้านิวยอร์ก เป็นคริสต์ศาสนิกชนนิกายโรมันคาทอลิก เป็นลูกคนที่ 2 ในจำนวน 9 คนของโจเซฟ แพทริก เคนเนดี คหบดีใหญ่อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำสหราชอาณาจักร จบการศึกษาจากโรงเรียนมัธยมในรัฐคอนเนตทิคัต เรียนต่อมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้าหน่วยนาวิกโยธิน ได้รับเหรียญกล้าหาญจากวีรกรรมช่วยเพื่อนทหารให้รอดชีวิตจากเหตุเรืออับปางด้วยซ้ำอีกโจมตี เขาว่ายน้ำพยุงร่างเพื่อนที่ได้รับบาดเจ็บไปโดยไม่ทอดทิ้ง ลงสนามการเมืองได้เป็นวุฒิสมาชิกรัฐบ้านเกิด

จากนั้นเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ค.ศ. 1960 สหรัฐอเมริกาได้ประธานาธิบดีที่หนุ่มที่สุดเพียง 43 ปี และเป็นคริสต์คนแรกที่ดำรงตำแหน่งยิ่งใหญ่ เจเอฟเค บริหารประเทศด้วยพลังหนุ่ม และมองโลกในแง่ดี เคนเนดีเป็นผู้จัดตั้ง องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ ยูเสด เพื่อให้การสนับสนุนประเทศประชาธิปไตยในการป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ วันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1961 เขาแถลงต่อสภาองเกรสว่าอเมริกากำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายที่ไม่ธรรมดา ให้สภาอนุมัติงบประมาณเพื่อจุดมุ่งหมายของชาติคือการส่งมนุษย์ไปลงบนดวงจันทร์ และเดินทางกลับอย่างปลอดภัย ด้านการต่างประเทศ เคนเนดียุติวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองด้วยการยื่นคำขาดให้สหภาพโซเวียตถอนฐานยิงขีปนาวุธในประเทศคิวบา ความสำเร็จอีกประการหนึ่งคือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศในการห้ามทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม โขบายที่ผิดพลาดก็มีเช่นกัน การให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่เวียดนามใต้ เป็นจุดเริ่มต้นสงครามเวียดนามที่โหดร้ายรุนแรง แรกทีเดียว

ประธานาธิบดีเชื่อข้อมูลฝ่ายทหารและนักข่าวสงคราม ว่าสหรัฐจะสามารถระงับกองกำลังคอมมิวนิสต์ในเวียดนามได้ไม่ยาก เพราะแสนยานุภาพทางทหารเหนือกว่า เฉพาะอย่างยิ่งกองกำลังทางอากาศที่ใช้เฮลิคอปเตอร์เป็นหลัก แต่นั่นไม่จริง สงครามเวียดนามยืดเยื้อ ทหารอเมริกันเข้าสมรภูมิเป็นจำนวนมหาศาล ความสูญเสียเกินบรรยาย ช่วงเวลาที่จะหมดวาระ เตรียมชิงเก้าอี้ผู้นำสมัยที่ 2 เขาตัดสินใจใช้การเจรจาทางการทูตยุติสงคราม แต่จากนั้นไม่นานเคนเนดีก็ถูกยิงเสียชีวิตที่เมืองแดลลัส รัฐเท็กซัส ในเหตุการณ์การลอบสังหารฯ เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1963 ประวัติศาสตร์บันทึกถึงประธานาธิบดีผู้มีอายุน้อยที่สุดของสหรัฐอเมริกา ผู้มีผลงานโดดเด่นมากมายท่ามกลางวิกฤตการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รอยต่อของยุคก้าวสู่สงครามเย็น

และเพื่อเป็นการให้เกียรติของท่าน รัฐบาลจึงนำชื่อของท่านมาตั้งเป็น ท่าอากาศยานนานาชาติจอห์น เอฟ. เคนเนดีในนครนิวยอร์ก ของ สหรัฐอเมริกา

¹⁰⁶ ประธานาธิบดีจอห์นสัน หรือลินดอน เบนส์ จอห์นสัน (Lyndon Baines Johnson) ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาคนที่ 36 (1963 - 1969) และเป็นรองประธานาธิบดีคนที่ 37 (1961 - 1963) ได้กระทำพิธีสาบานตนเป็นประธานาธิบดีคนที่ 36 ของสหรัฐอเมริกา เมื่อบ่ายวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1963 บนเครื่องบินที่นำศพของประธานาธิบดีเคนเนดีที่เสียชีวิตเนื่องจากถูกลอบสังหาร ในเมืองดัลลัส รัฐเท็กซัส และตุลาการที่ทำพิธีให้เขาเป็นสตรีวัย 67 ปี คือ ตุลาการ ซารา ที.ฮิวจ์

ประธานาธิบดีลินดอน บี.จอห์นสัน เกิดเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1908 (พ.ศ. 2451) ในเมืองจอห์นสัน ซิตี้ ในเท็กซัส เป็นบุตรชายของ แซม อี.ลี.จอห์นสัน ผู้ซึ่งได้ทำงานอยู่ในสภานิติบัญญัติของรัฐเท็กซัสนานถึง 24 ปี เมื่อสำเร็จการศึกษาจบชั้นมัธยมได้เข้าศึกษาต่อในโรงเรียนฝึกหัดครูภาคตะวันออกเฉียงใต้ของรัฐเท็กซัส ณ เมืองแซนมาโกส จบการศึกษาก็เป็นครูสอนอยู่ที่เมืองฮุสตัน 2 ปี ด้วยมีความสนใจในการเมืองจึงได้เข้าทำงานเป็นเลขานุการอยู่กับ ริชาร์ด เอ็ม.คลีเบิร์ต ผู้แทนรัฐเท็กซัสอยู่ 3 ปี ระหว่างนั้น ได้ศึกษาวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัย ยอร์ชทาวน์ ในกรุงวอชิงตัน

จอห์นสันได้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1937 และอีก 4 ปีต่อมา ค.ศ. 1941 จอห์นสันได้สมัครเข้ารับเลือกเป็นวุฒิสมาชิก แต่ได้รับเลือกเป็นที่ 2 เขาพยายามอีกครั้งในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1948 ปรากฏว่าเขาได้รับเลือกโดยชนะผู้มาเป็นที่ 2 เพียง 48 คะแนน

ประธานาธิบดีจอห์นสัน เป็นวุฒิสมาชิกที่คุมเสียงข้างมากในสภาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 - 1961 และได้รับการยกย่องจากประชาชนในความสามารถทั้งในงานของวุฒิสภาและสภาองเกรส จนได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการบริหารและควบคุมนโยบายของพรรคดีโมแครต เป็นประธานกรรมการควบคุมองค์การการบินและอวกาศแห่งชาติ ในปี ค.ศ. 1953 จอห์นสันได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับงานทางด้านอวกาศ และการพัฒนาเกี่ยวกับอาวุธจรวด อันเป็นผลให้งานด้านนี้ของสหรัฐอเมริกาก้าวไกลในปัจจุบัน

ในทางการเมืองภายในประเทศ ลินดอน บี.จอห์นสัน มีเจตนารมณ์อันเคร่งครัดในสิทธิของพลเมืองอเมริกัน ในการรณรงค์หาเสียงในสมัยเลือกตั้ง จอห์นสันจะตระเวนขึ้นพูดในทุกแห่งด้วยคำกล่าวที่ว่า "ข้าพเจ้าขอบอกให้ท่านทั้งหลายทราบว่า เราจะป้องกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนอเมริกันทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา และหลักแหล่งที่อยู่"

อเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้น เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964 และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าว โดยการตัดสิน ในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US265 (1978) ว่าการที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง 16% ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ยังได้รับการรับรองจากศาลประชาคมยุโรปโดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี Affaire linguistique belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมาย บางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”¹⁰⁷

2.4.2 แนวคิดรัฐสวัสดิการ¹⁰⁸

รัฐสวัสดิการ หมายถึงรัฐชาติ หรือสังคมที่มีบทบาทความรับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่นการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย เศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคม เป็นต้น รัฐสวัสดิการเป็นการสร้างความผาสุกให้ประชาชนโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก

รัฐสวัสดิการเกิดขึ้นจากการที่ผู้คนต้องประสบกับความเลวร้ายที่หลากหลายในชีวิตประจำวัน ทำให้รายได้ผันผวนและเกิดค่าใช้จ่ายที่คาดไม่ถึง ผู้ที่ไม่สามารถจัดการกับความผันผวนได้ก็จะต้องประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิตในอดีตครอบครัวและเครือญาติเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือคนจน และคนเปราะบางที่มีความเสี่ยงที่จะจนโดยเฉพาะในชนบท อีกทั้งชุมชนก็ยังยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรมและครอบครัวมีขนาดเล็กลง กลไกการช่วยเหลือดังกล่าวค่อย ๆ หดหายไป ภาครัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทภายใต้

ในชีวิตส่วนตัว ลินดอน บี.จอห์นสัน เป็นเจ้าของบ่อน้ำมัน และคอกปศุสัตว์ใหญ่ แอล.บี.เจ. อยู่นอกเมืองจอห์นสัน ซิตี อันเป็นเมืองที่ปู่ของเขาก่อตั้งขึ้น เขาสมรสเมื่อปี ค.ศ. 1934 กับสุภาพสตรีชื่อ คลอดิเย อัลตา (หรือในนามที่รู้จักทั่วไปว่า เลดี เบิร์ด จอห์นสัน) ผู้เป็นนักธุรกิจดำรงตำแหน่งประธานบริษัท แอล.บี.เจ. เป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์และวิทยุในเมืองหลวงเท็กซัส จอห์นสัน มีธิดาสองคน คือ ลินดา กับ ลูซี่

ลินดอน บี. จอห์นสัน ถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1973 ที่ฟาร์มส่วนตัวของเขา ในเวลา 15.39 น. ตามเวลาท้องถิ่น ด้วยโรควะหวาใจล้มเหลว เนื่องจากสูบบุหรี่อย่างหนัก ซึ่งเขาป่วยด้วยโรคนี้เมื่อเดือน กรกฎาคม ค.ศ. 1955 จนถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 1972 โดยเขาเลิกบุหรี่หลังพ้นจากตำแหน่ง เมื่อปี ค.ศ. 1969.

¹⁰⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 99.หน้า 171.

¹⁰⁸ กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุณ. (2550). *เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการรัฐสวัสดิการ: เครื่องมือสร้างความ เป็นธรรมในสังคม*. ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วันพฤหัสบดีที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2550.หน้า 78.

แนวทาง รัฐสวัสดิการ ที่ให้การดูแลและช่วยเหลือตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาจนถึงชีวิต¹⁰⁹ โดยนโยบายที่ออกมาจะเป็นสัญญาระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น การให้บริการรักษาพยาบาลฟรี การประกันการว่างงาน การให้เงินบำนาญชราภาพ ในทางการเมือง เมื่อแถลงนโยบายเหล่านี้ ออกมาแล้วจะถอนออกลำบาก เพราะเมื่อมีนโยบายดังกล่าวแล้ว ประชาชนก็จะปรับเศรษฐกิจ ของตนเองและครอบครัวให้สอดคล้องกับประโยชน์ที่จะได้และต้นทุนที่จะเกิดขึ้น จากนโยบายเหล่านี้ ดังนั้น นโยบายเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นสัญญาระยะยาวระหว่างรัฐกับประชาชนด้วย

2.4.2.1 ความเป็นมาของรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการเกิดขึ้นในโลกเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1939-1945) โดย อังกฤษเป็นประเทศแรกที่ถูกเรียกว่ารัฐสวัสดิการ ซึ่งรัฐก้าวเข้ามารับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่ และ สวัสดิภาพ ของประชาชนในแทบทุกด้านแทนที่ครอบครัวและชุมชน ตั้งแต่คนเราเกิดจนกระทั่งตาย อังกฤษเป็นแบบอย่างของ รัฐสวัสดิการ ที่ประเทศพัฒนาแล้วทั่วโลกต่างดำเนินรอยตาม

วิวัฒนาการของระบบสังคม ศาสนา เศรษฐกิจและการเมืองของอังกฤษ ในยุคแรก ๆ รัฐบาลอังกฤษเข้ามายุ่งเกี่ยวกับชีวิตคนยากจนด้วยเหตุผลของการควบคุมระบบระเบียบและกลไก ของสังคม ป้องกันการอพยพของแรงงาน ตลอดจนสะท้อนให้เห็นค่านิยมของการทำงานหนัก ตามความเชื่อของลัทธิพิวริตัน¹¹⁰ ที่ถือว่าผู้ไม่ทำงานและผู้เกียจคร้านในการงานเป็นคนเลว

¹⁰⁹ ปวย อิงภากรณ์. (2516). ข้อเขียนเรื่อง “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” *วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์* 11 (10). หน้า 27.

¹¹⁰ ลัทธิพิวริตัน (Puritans) ที่เรียกว่า พิลกริมส์ เดินทางออกจากประเทศอังกฤษและย้าย ไปที่อเมริกาเพื่อที่ จะมีเสรีภาพในการนมัสการตามความเชื่อของพวกเขา และเขาถือว่าตนเป็นผู้ที่พระเจ้าทรง “เลือก” พวกเขาพิวริตัน หลายคนจึงมองว่าชนพื้นเมืองเป็นคนชั้นต่ำที่มาอาศัยในที่ดิน โดยไม่มีสิทธิ ความคิดเช่นนี้สร้างความขุ่นเคือง และชนพื้นเมืองบางคนเริ่มบุกเข้าโจมตี

ดังนั้น ผู้นำนิกายพิวริตัน จึงปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวันชะบาโต โดยอนุญาตให้ผู้ชายถือปืน ไปโบสถ์ พอถึงปี 1675 สถานการณ์เริ่มเลวร้ายลงเรื่อย ๆ เมื่อเห็นว่าฝ่ายของตนกำลังสูญเสียเขตแดน เมทาโกเมต ที่รู้จักกันในนามกษัตริย์ฟิลิปแห่งอินเดียนแดง เผ่าแวมพานัก เริ่มจู่โจมเขตที่อยู่ของพวกพิวริตันเผาบ้าน และสังหารหมู่ ผู้ตั้งถิ่นฐานพวกพิวริตันตอบโต้กลับ ส่งผลให้การสู้รบยืดเยื้อนานหลายเดือนจนกระทั่งในเดือน สิงหาคม 1676 พวกพิวริตัน จับกษัตริย์ฟิลิปได้ที่โรดไอแลนด์พวกเขาตัดศีรษะและแขกร่างของกษัตริย์ฟิลิป เป็นสี่ส่วนสงครามของกษัตริย์ฟิลิปและชีวิตอิสระ ของชนพื้นเมืองในนิวอิงแลนด์จึงสิ้นสุดลงช่วงศตวรรษที่ 18 พวกพิวริตันแสดงความร้อนรนแบบใหม่ นักเทศน์บางคนในแมสซาชูเซตส์วิพากษ์วิจารณ์กฎหมายของอังกฤษ อย่างหนักและปลุกระดมให้ผู้คนเรียกร้องเอกราช

เมื่อหารือเรื่องการปฏิวัติ พวกเขาจะเอาเรื่องการเมืองมาปนกับศาสนาพวกพิวริตันมักจะขยันขันแข็ง กล่าวหา และอุทิศตนเพื่อศาสนา ผู้คนยังคงใช้สำนวนอังกฤษที่ว่า “บุคลิกแบบพิวริตัน” และ “ข้อสัจแบบพิวริตัน” โดยได้ตั้งรกรากอยู่ที่ มลรัฐแมสซาชูเซต (Massachusetts)

รากฐานของสวัสดิการสังคมในอังกฤษ เริ่มด้วยการตรากฎหมายฉบับฉบับที่มีการปรับปรุงแก้ไขกันเรื่อยมา นับตั้งแต่ ค.ศ. 1300 เช่น กฎหมายห้ามแรงงานอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่สาม (ค.ศ. 1349) กฎหมายกำหนดค่าจ้างแรงงานเกษตรและห้ามแรงงานเกษตรย้ายถิ่น สมัยพระเจ้าริชาร์ดที่สอง (ค.ศ. 1388) หรือกฎหมายห้ามให้ทานแก่ขอทานร่างกายปกติ สมัยพระเจ้าเฮนรีที่แปด (ค.ศ. 1531) ที่อนุญาตให้คนพิการขอทานได้ แต่ต้องอยู่ในพื้นที่ที่บังคับ ไม่ให้เร่ร่อนขอทาน ลงโทษขอทานที่ร่างกายปกติ โดยแบ่งแยกผู้ที่ทำงานไม่ได้ออกจากผู้ที่ร่างกายปกติแต่ไม่ยอมทำงาน ฯลฯ กฎหมายกลุ่มแรกนี้เป็นความพยายามแก้ปัญหาอาชญากรรม ซึ่งเชื่อว่าคนเร่ร่อนจรจัดเป็นแหล่งใหญ่ของการก่ออาชญากรรม

ต่อมาได้พัฒนาเป็นกฎหมายสำคัญที่เรียกว่ากฎหมายสงเคราะห์คนยากจนสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่หนึ่ง (Elizabethan Poor Law 1601)¹¹¹ ที่กำหนดให้ครอบครัวเป็นผู้ดูแลสวัสดิภาพของสมาชิกในครอบครัวก่อน เมื่อเกินกำลังของครอบครัวแล้ว จึงจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่กฎหมายนี้มีได้มีเนื้อหาเป็นการสงเคราะห์คนจนแต่ประการเดียว ทว่าเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษคนจนที่เกียจคร้านไม่ทำงานด้วย สาระโดยสรุปของกฎหมายนี้ มีดังนี้

- การขยายบทบาทความรับผิดชอบของครอบครัวในการดูแลสมาชิก จากเดิมกินความแค่พ่อแม่ให้ครอบครัวคุ้มครองถึงปู่ย่าตายาย

- การดำเนินการให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลคนยากจน โดยการจัดตั้งผู้ดูแลคนจนในทุกตำบล โดยให้เก็บภาษีจากทุกครัวเรือนมาสงเคราะห์คนจน

- การจำแนกคนจนออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) คนจนที่ร่างกายปกติ หรือขอทานที่ร่างกายแข็งแรงที่จะถูกส่งไปตัดสินัยหรือส่งไปทำงานในโรงงานที่อยู่ในท้องถิ่นกับ

2) คนจนที่ไม่อาจทำงานได้ ได้แก่ ผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ผู้ที่พิการและมารดาที่มีทารกให้ได้รับการสงเคราะห์ในโรงทาน ตลอดจนเด็กกำพร้า ไร้ที่พึ่ง ที่อาจนำตัวไปยังบ้านที่รับอุปการะ หรือถูกประมูลตัวไปทำงาน หรือฝึกงานจนกระทั่งอายุ 24 ปีสำหรับเด็กชายจึงเป็นอิสระส่วนเด็กหญิงจนกว่าจะแต่งงานหรืออายุ 21 ปี

¹¹¹ กฎหมายสงเคราะห์คนยากจนสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่หนึ่ง (Elizabethan Poor Law 1601) เกิดในสหรัฐอเมริกาในช่วงศตวรรษที่ 18 และ 19 จะมีการช่วยเหลือสงเคราะห์คนจนผ่านสถานสงเคราะห์และสถานคนยากจน และผู้ที่เป็นคนจนจะต้องสวมเสื้ออักษร P เพื่อบ่งบอกให้รู้ถึงสถานะ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1862 มีโครงการบำนาญสงครามกลางเมือง (Civil War Pension Program) ขึ้น และการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของระบบสวัสดิการในประเทศสหรัฐอเมริกาคือพระราชบัญญัติการคุ้มครองทางสังคม (Social Security Act) ก่อให้เกิดโครงการต่าง ๆ เพื่อคนจนมากมาย

- ให้ท้องถิ่นจัดตั้งสถานที่สำหรับทำงานและจัดหาวัสดุ ป่าน ปอ ขนสัตว์ และด้ายไว้ให้ ผู้ที่ถูกส่งตัวไปได้ทำงานด้านหัตถกรรม

อังกฤษได้ใช้กฎหมายนี้มากกว่า 200 ปี มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสงเคราะห์คนจนอีก ในปี ค.ศ. 1834 และดำเนินการตามหลักกฎหมายนี้ตลอดมา จนกระทั่งประเทศก้าวเข้าสู่ยุคทุนนิยมเต็มรูปแบบ

ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นยุคของการก้าวเข้าสู่รัฐสวัสดิการ โดยมีกฎหมายสำคัญหลายฉบับ เช่น กฎหมายความรับผิดชอบของนายจ้าง ค.ศ. 1880 กฎหมายกองทุนเงินทดแทน ค.ศ. 1897 กฎหมายอาหารกลางวันให้เปล่าสำหรับนักเรียนประถม ค.ศ. 1907 กฎหมายบำนาญผู้สูงอายุจากจน ค.ศ. 1908 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายประกันสังคมแห่งชาติ ค.ศ. 1911 ซึ่งเป็นการตามอย่างสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีขณะนั้น

กฎหมายประกันสังคมนับว่าได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการสงเคราะห์คนยากจนมาเป็นหลักการได้รับประโยชน์ทดแทนตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้ประกันตน หลังจากนั้น กฎหมายประกันสังคมก็ออกตามมาอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายบำนาญสำหรับหญิงม่าย เด็กกำพร้า ผู้สูงอายุ และคนตาบอด

พัฒนาการของรัฐสวัสดิการอย่างสมบูรณ์ของอังกฤษ เริ่มหลังจากที่ ลอร์ดวิลเลียม เบเวอร์ริดจ์ (Lord William Beveridge)¹¹² ได้ศึกษาสภาพปัญหาของสังคมอังกฤษที่เป็นสังคมอุตสาหกรรม แล้วทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลในปี ค.ศ.1941 ภายใต้อำนาจหน้าที่ว่า คนอังกฤษพึงมีเสรีภาพที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการพื้นฐานโดยไม่ต้องเดือดร้อนอีกต่อไป ด้วยการที่รัฐให้หลักประกันด้านสวัสดิการสังคม

พื้นฐานแก่ประชาชนในรูปของระบบความมั่นคงทางสังคมซึ่งประกอบด้วย

- 1) การประกันสังคม (Social Insurance)
- 2) การสงเคราะห์ประชาชน (Public Assistance) และ
- 3) การสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowance)

¹¹² ลอร์ดวิลเลียม เบเวอร์ริดจ์ (Lord William Beveridge) เกิดเมื่อ 5 มีนาคม ค.ศ. 1879 เป็นนักเศรษฐศาสตร์และนักวางแผนสังคมชาวอังกฤษมีบทบาทสำคัญในการเสนอโครงการประกันสังคมแก่รัฐบาลอังกฤษ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เอกสารที่เขาเสนอต่อรัฐบาลและเผยแพร่ในปี พ.ศ. 1942 รู้จักกันทั่วไปว่า Beveridge Report อีกทั้งยังเป็นสถาปนิกที่สำคัญที่สุดคนหนึ่งในการสร้างรัฐสวัสดิการของอังกฤษ เสียชีวิตเมื่อ 16 มีนาคม ค.ศ. 1963 มีอายุ 84 ปี

รายงานของลอร์ดเบเวอริจส์ ทำให้มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญๆเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประชาชนเพิ่มเติมอีก เช่น กฎหมายประกันสังคมแห่งชาติ ค.ศ. 1946 กฎหมายเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีบุตร ค.ศ. 1945 กฎหมายการสงเคราะห์ประชาชน ค.ศ. 1948 เป็นต้น

รัฐสวัสดิการ จึงหมายรวมแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐที่เน้นการดำเนินการเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ ในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมเพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากนโยบายการพัฒนาประเทศนั้น สามารถใช้เป็นเครื่องมือของรัฐ ในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความชอบธรรมทางการเมือง โดยอาศัยวิธีการกระจายทรัพยากร และเกณฑ์เรื่องการเป็นสิทธิของพลเมืองที่จะต้องได้รับอย่างเท่าเทียม

2.4.2.2 หลักการสำคัญของรัฐสวัสดิการ¹¹³

หลักการสำคัญของรัฐสวัสดิการได้แก่

- 1) ครอบครัวจะอยู่ดีมีสุขได้จะต้องมีรายได้เพียงพอจากการทำงาน
- 2) รัฐในระบอบประชาธิปไตยมีหน้าที่ที่จะต้องกระจายรายได้ให้เกิดความเป็นธรรมในกลุ่มต่าง ๆ
- 3) รัฐจะต้องเป็นหลักประกันสำคัญให้แก่ประชาชนยามเมื่อเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ขึ้นในชีวิต
- 4) การช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนทำได้หลายวิธี เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่น จังหวัด เทศบาล การส่งเสริมองค์การสวัสดิการสังคมภาคเอกชน การลดราคาสินค้าบริโภคด้วยวิธีการต่าง ๆ

หลักการของรัฐสวัสดิการเป็นหลักที่เน้นความเป็นมนุษย์ หรือมนุษย์นิยมและความเท่าเทียม ในการได้รับบริการ หรือได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ และหลักการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ซึ่งนับเป็นการลดการทดสอบคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือ (Means tests)¹¹⁴ เพราะการทดสอบคุณสมบัตินั้นเป็นเรื่องที่ยู่ยากซับซ้อน ปฏิบัติได้ยาก และยังเป็นการประทุษมลทินให้กับประชาชน ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลืออีกด้วย รัฐสวัสดิการทำให้สังคมมีเอกภาพมีความสามัคคีและมีความมั่นคง ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างทัดเทียมกัน

¹¹³ กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุล.อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 108.หน้า 78.

¹¹⁴ การทดสอบคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือ (Means tests) คือการนำระบบ Negative Income Tax (NIT) มาใช้ เนื่องจากระบบ NIT เป็นการรวมระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการระบุตัวผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ (Targeting for the Poor) ซึ่งเป็นการนำวิธีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ (Means Test) มาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบรายได้เพื่อโอนเงินสดไปยังกลุ่มบุคคลที่ยากจนและสมควรได้รับเงินช่วยเหลืออย่างแท้จริง โดยมีเงื่อนไขว่าผู้นั้นต้องยื่นเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้น NIT จึงสามารถเข้ามาแทนที่หรือใช้ควบคู่กับระบบสวัสดิการได้ จะทำให้ระบุดูที่สมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ถูกต้อง จะช่วยให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในที่สุด

2.4.2.3 การดำเนินงานของรัฐสวัสดิการ¹¹⁵

การดำเนินงานของรัฐสวัสดิการจะต้องทำให้เกิดสมดุลในปัจจุบันสำคัญสามประการ คือ

1) โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของประชากรกลุ่มต่าง ๆ

2) แรงจูงใจที่ประชาชนจะทำงาน และ

3) ภาระที่ประชาชนจะต้องเสียภาษีให้รัฐ โดยรัฐนำภาษีที่ประชาชนเสียกลับมา

จัดสรรเป็นงบประมาณในโครงการสวัสดิการต่าง ๆ

ความสมดุลของการดำเนินงานของรัฐสวัสดิการนี้ เป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะหากทั้งสามส่วนไม่สมดุลกันแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ เช่น หากประชาชนต้องเสียภาษีมากเกินไป ก็จะขาดแรงจูงใจในการทำงาน หรือการที่อัตราค่าจ้างเงินเดือนต่ำมากก็จะเกิดความไม่เป็นธรรม เมื่อคนงานระดับต่างมีรายได้ไม่ต่างจากประชาชนว่างงานที่ได้รับเงินสวัสดิการจากรัฐ ทำให้นำไปสู่การหลอกลวงเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรับประโยชน์บางอย่าง โดยไม่ต้องทำงาน

2.4.3 แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม¹¹⁶

สวัสดิการสังคม (Social Welfare)¹¹⁷ หมายถึงประเทศที่รัฐบาลมีนโยบายทางสังคม ที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยรัฐจัดโครงการหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวางเป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับคนในรัฐนั้น ๆ อาจกล่าวได้ว่า จะทำหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนตาย เป็นงานที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งในยามปกติและในยามที่ประสบปัญหาการให้ความช่วยเหลือมีหลายรูปแบบทั้งที่เป็นเงิน สิ่งของ การดูแล และการให้บริการ โดยมีองค์ประกอบของกิจกรรม ด้านการศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ การจ้างงาน และบริการสังคม

¹¹⁵ กิติพัฒน์ นนทปัทมะกุล. อังแล้วเชิงอรรถที่ 108. หน้า 78.

¹¹⁶ เกษรา ชัยเหลืออุไร (2557). *การศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการสังคมระหว่าง ประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์*. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ. หน้า 5-8 .

¹¹⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 (มาตรา 3) ให้ความหมายของสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ว่า ระบบการจัดการบริการ ทางสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคง ทางสังคม เพื่อ ตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การ ทำงาน และการมีรายได้ นั้นทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคม ทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

สวัสดิการสังคม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย หรืออาจเป็น วัฏจักรชีวิต (Life Cycle) ของคนในสังคมแต่ละคนต้องได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ปัจจุบันสังคมโลกได้ก้าวเข้าสู่ระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย งานสวัสดิการ สังคมที่ปรากฏในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ส่วนหนึ่งได้ประสบปัญหาาร่วมกัน ที่สำคัญคือ รัฐไม่สามารถแบกรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น การจัดบริการในลักษณะการช่วยเหลือทางสังคม (Public Assistance) ไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการที่แท้จริงให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้ โดยเฉพาะการพัฒนาให้กลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาวการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบันและอนาคตได้พยายามปรับตัวใหม่ ในลักษณะของสวัสดิการ (Workfare) แทนรัฐใช้ นโยบายการจัดวางระบบเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่ครอบคลุมคนทุกคนในสังคม เพื่อเป็นมาตรการรองรับปัญหาการว่างงานในอนาคตรัฐผลักดันระบบ สวัสดิการสังคมในรูปแบบของโครงการแบบหลักประกันควบคู่กับการกระจายอำนาจลงมาภาคท้องถิ่น และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคมมากขึ้น

2.4.3.1 หลักการของสวัสดิการสังคม

1) การจัดสวัสดิการสังคมต้องคำนึงถึงปัญหาหรือความต้องการบริการ หรือความจำเป็นช่องทางการจัดสวัสดิการสังคม มี 5 ส่วน ได้แก่ ครอบครัว เครือญาติ นายจ้าง องค์กรการกุศล และรัฐบาลการจัดสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านภาษีอากร รวมทั้งมาตรการด้านการกระจายรายได้

2) การใช้มาตรการของงานสวัสดิการจากงานอาชีพ (Occupational measure) โดยใช้หลักสากลครอบคลุมให้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบริการสวัสดิการ

3) การใช้มาตรการบริการสังคม (Social service measure) ในฐานะพลเมืองของรัฐ ประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสังคมจากรัฐเพื่อให้ตนมีความมั่นคงทางสังคม

4) ระบบการจัดสวัสดิการสังคมมี 3 ด้าน คือ การสงเคราะห์ประชาชน การประกันสังคม และการบริการสังคม

2.4.3.2 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม¹¹⁸

การจัดสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้น ในความเป็นจริงของสังคมไทยขึ้นอยู่กับ การให้ความหมายโดยใช้ฐานคิดในลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสังคมนั้น ๆ โดยทั่วไปที่ปรากฏ ดังนี้

1) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมตามพื้นที่ (Area – based) รูปแบบนี้ใช้พื้นที่เป็นฐาน โดยจัดตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ พื้นที่การปกครองประเทศ รูปแบบลักษณะนี้หน่วยงานในพื้นที่ จะต้องมาร่วมกันจัดบริการตามภารกิจเพื่อให้เกิดความครอบคลุม ทั่วถึง เป็นธรรม และมีมาตรฐาน

¹¹⁸ จงจิตต์ โสภนกรารณ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 68 หน้า 9.

ที่ดี ด้านคุณภาพบริการข้อจำกัดของรูปแบบนี้ คือ การเข้าถึงแหล่งบริการของ กลุ่มเป้าหมาย เพราะต้องแสดงหลักฐานสิทธิตามภูมิลำดับนาของการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยเป็นหลัก

2) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมตามวิธีการ (Methods) รูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับวิธีการให้บริการทางสังคมสงเคราะห์ระดับจุลภาค ซึ่งถือเป็นรูปแบบการจัดบริการ โดยตรงกับกลุ่มเป้าหมาย

3) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะของการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) รูปแบบนี้เป็นการสร้างกระแสใหม่กระแสทางเลือกของสังคมต่อการจัดสวัสดิการที่เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาสำคัญของสังคมที่เชื่อว่าจะต้องเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้รู้จักการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเอง การเมืองและสังคมวัฒนธรรม การเคลื่อนไหวทางสังคมก็เพื่อสร้างความตระหนักของคนในสังคม ความรับผิดชอบทางสังคมร่วมกัน ด้านสวัสดิการสังคม เช่น การใช้เครือข่าย รูปแบบนี้เชื่อว่าจำเป็นต้องกำหนดแผนยุทธศาสตร์เป้าหมาย กลไกการทำงานเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่เหมาะสม

4) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบัน (Institutional - based) รูปแบบที่รัฐเชื่อว่ารัฐควรแทรกแซงการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน โดยใช้โครงสร้างอำนาจของรัฐทำหน้าที่จัดระบบสวัสดิการสังคมในลักษณะต่าง ๆ เช่น การประกันสังคม แต่เนื่องจากบริการดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองกับความต้องการของคนทุกคนในสังคมได้ จึงทำให้เกิดรูปแบบการจัดบริการสวัสดิการ ที่ลดการพึ่งพาสถาบันของรัฐลง (Deinstitutional - based) ประชาชนที่มีศักยภาพจึงเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดบริการเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์¹¹⁹ รัฐควรลดบทบาทการแทรกแซงการจัดสวัสดิการลงแต่ปล่อยให้กลไกของชุมชนประชาชนทำหน้าที่จัดสวัสดิการแทนรัฐ

¹¹⁹ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ หมายถึง สัจจะสะสมทรัพย์แบบภูมิปัญญาชาวบ้าน คือการออมเงินรายวัน-รายเดือนของชาวบ้าน โดยมีมาให้สัจจะกับตนเองในเรื่องการออม และต้องปฏิบัติให้ได้ตามสัจจะวาจาที่กล่าวไว้ เพราะนอกจากชาวบ้านจะได้รู้จักการเก็บเงินแล้ว ยังสามารถกู้ยืมเงินในส่วนนี้เพื่อนำไปเป็นต้นทุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพ หรือสำหรับการศึกษาของลูกหลานได้อีกด้วย

โดยมี ข้อดีคือ : มีสัจจะต่อตนเอง สร้างวินัยในการเก็บเงิน มีเงินออมไว้ใช้ในยามจำเป็น และแสดงพลังของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

และมีข้อเสียคือ : เป็นแหล่งเงินกู้เพิ่มขึ้น (ถ้าไม่รู้จักใช้ให้เป็นประโยชน์ : เป็นหนี้) อาจโดนกดขี่ทางการเงินโดยผู้มีอำนาจในคณะกรรมการ หรือสมาชิกเองขาดการเอาใจใส่ที่จะตรวจสอบที่มาที่ไปของการเบิก-ถอนเงิน

2.4.3.3 องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคม

องค์ประกอบโดยทั่วไป มีการใช้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะกว้างและลักษณะแคบ

1) องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้าง แบ่งเป็น 7 ด้าน ได้แก่

- ด้านสุขภาพและอนามัย
- ด้านการศึกษา
- ด้านที่อยู่อาศัย
- ด้านการมีงานทำและมีรายได้
- ด้านนันทนาการ ด้านกระบวนการยุติธรรม และ
- ด้านการบริการทางสังคมทั่วไป ๆ

2) องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบตาม พระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 3 บริการ ได้แก่

- บริการประกันสังคม (Social Insurance) เช่น พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมการจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล การจ่ายเงินในระยะแรกจะจ่ายเท่ากันทุกฝ่ายในอัตราไม่เกินร้อยละ 1.5 ของเงินรายเดือนลูกจ้าง โดยครอบคลุมให้ลูกจ้างได้สิทธิประโยชน์ทดแทนในระยะแรก 4 กรณี ต่อมาได้มีการปรับอัตราและขยายสิทธิครอบคลุมเพิ่มขึ้น

จนถึง พ.ศ. 2547 ได้ขยายครอบคลุม 7 กรณีคือ กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยนอกเวลาทำงานกรณีพิการ ทูพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน และได้ปรับอัตราการจ่ายเงินสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ในอัตราร้อยละ 5.0 ต่อเดือน กลุ่มผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากกองทุนประกันสังคม ได้แก่ กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพอิสระ และกลุ่มที่รับจ้างทำงานตามบ้าน

- บริการสงเคราะห์ประชาชน บริการประชาสงเคราะห์ บริการสาธารณูปการ (Public Assistance) บริการในลักษณะนี้เป็นบริการหนึ่งที่รัฐให้การช่วยเหลือแก่ ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ โดยมีการทดสอบความจำเป็น (Means - Test) ก่อนให้การช่วยเหลือเป็นการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า (Relief)

เช่น การให้เงิน (Cashes) การให้สิ่งของหรือเครื่องอุปโภคบริโภค (Kinds) การให้บริการอื่น ๆ ที่จำเป็น (Services) ได้แก่ บริการให้คำแนะนำปรึกษา บริการให้ความรู้ บริการฝึกอาชีพ บริการจัดหาที่ อยู่อาศัย เป็นต้น

- บริการสังคม (Social Services) เป็นบริการที่รัฐ หรือเอกชนที่ มีความพร้อมทำหน้าที่ จัดให้มีบริการสังคมเป็นบริการทางเลือกที่รัฐเปิด โอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้เข้ามา มีส่วนรับผิดชอบสังคมโดยจัดบริการให้กับประชาชนแทนรัฐ ใช้กลไกตลาดเข้ามาจัดการ ผู้ใช้บริการเลือกได้ตามความต้องการของตนเอง เช่น บริการของโรงพยาบาลเอกชน สถานรับเลี้ยง เด็กกลางวัน ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในชุมชน สถานพักฟื้นผู้ป่วยในโรงพยาบาล เป็นต้น