

## บทที่ 3

### มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ในประเทศไทยและต่างประเทศ

คนไร้ที่พึ่ง คือคำที่คนไทยจำนวนไม่น้อยไม่เข้าใจว่าทำไมคนเหล่านี้จึงไร้ที่พึ่ง เพราะคนทุกคนต้องมีบ้าน มีถิ่นฐาน มีครอบครัว แต่ทำไมคนจำนวนไม่น้อยจึงไม่มีบ้าน ไม่มีครอบครัว ไม่มีญาติพี่น้อง คนไร้ที่พึ่งไม่มีรายได้ไม่สามารถช่วยเหลือตนเอง และไม่สามารถพึ่งพาบุคคลอื่นได้ คนเหล่านี้จึงมีชีวิตที่ยากลำบาก คนกลุ่มนี้สมควรต้องได้รับการช่วยเหลือ โดยเร่งด่วน เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขตามอัตภาพ ในบทนี้ผู้เขียน จึงศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือคนเร่ร่อนในประเทศไทย และต่างประเทศ เพื่อให้คนไร้ที่พึ่งได้รับความคุ้มครอง และช่วยเหลือให้สามารถดำรงชีวิตได้ด้วยตนเอง

#### 3.1 หลักรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการปกครอง และยังสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นรูปธรรม รวมทั้ง มีการกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพ และมีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557<sup>1</sup> แต่หลักการอันเป็นประชาธิปไตย ได้มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ อันถือเป็นกฎหมายสูงสุดตลอดมา ทั้งด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยการส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม การส่งเสริมในด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย ในการดำเนินชีวิตไม่ขาดแคลนปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิต รวมทั้งต้องเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

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

### 3.1.1 หลักรัฐธรรมนูญในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนเรื่อน

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ที่ปรากฏในบรรดาเอกสารสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (International treaties) หรือในรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ประเทศนั้น ล้วนแต่เกิดขึ้นบนภูมิหลังความเป็นมา ประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ในอดีต เพื่อสร้างสังคมหรือระบอบกฎหมายใหม่ที่มุ่งเคารพและคุ้มครองคุณค่าของความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (Constitution of the Kingdom of Thailand) ได้บัญญัติเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นครั้งแรกของการรับรองแนวความคิดดังกล่าวไว้ และสืบเนื่องต่อ ๆ มา ในรัฐธรรมนูญฉบับหลัง แม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 ก็มีถ้อยคำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บัญญัติไว้เพื่อรับรองคุณค่า หรือความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเพื่อเป็นหลักการพื้นฐานของสังคมไทยที่ทุกคนเชื่อ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ดังนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใด จึงต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอ

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550 หน้าต่างตุ้ร็ดโดยสารมิได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกกรดเข้าไปภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ผู้โดยสารเกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถและระแวงระวังกันตรายที่อาจจะมาจากภายนอกกรดอีกด้วย การที่รถโดยสารไม่มีหน้าต่าง จึงไม่อาจเรียกว่ารถโดยสารได้ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่าง เป็นการปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตลุ<sup>3</sup>

โดยบุคคลยอมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 28)<sup>4</sup> บุคคลยอมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้

<sup>2</sup> มาตรา 4 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย มีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

<sup>3</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550. วันที่ 11 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2550. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ .

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ตราไว้ ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2540. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1. มาตรา 28 บุคคลยอมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52)<sup>5</sup> บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54)<sup>6</sup> บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ (มาตรา 55)<sup>7</sup> รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ (มาตรา 80)<sup>8</sup>

ด้วยเหตุที่มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าอยู่ภายในตนเอง และสิ่งนี้มีอาจสร้างสรรค์ได้ ล้วนมาจากการกระทำที่มีอยู่โดยธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ อันมีอาจจะถูกพรากไปได้ ไม่ว่าจะจากใคร หรือด้วยวิธีใด จึงแสดงให้เห็นว่าในความเป็นมนุษย์คุณค่าอันหนึ่งซึ่งมีอยู่โดยธรรมชาติ คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมเนื่องจากทุกคนย่อมต้องการให้บุคคลอื่นประพฤติปฏิบัติต่อตนเองโดยการให้เกียรติและยกย่องนับถือ ในขณะที่ด้วยกันมนุษย์มีหน้าที่ตามธรรมชาติที่จะต้องปฏิบัติด้วยการเคารพนับถือในคุณค่าของผู้อื่น ต้องประพฤติปฏิบัติต่อกันอย่างให้เกียรติโดยไม่จำกัดเพศ อายุ เชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ ซึ่งย่อมส่งผลให้สังคมมีความสุข เพราะเหตุที่ศักดิ์ศรีของบุคคลมีฐานมาจากความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ การเห็นความสำคัญนี้ เป็นบ่อเกิดของเจตนาธรรม และแนวคิดในการที่จะให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้น

ทั้งนี้ เพราะนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังมีการกระทำของมนุษย์อันถือได้ว่าเป็นการลดคุณค่าของผู้อื่นจนถึงได้ว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Violation of human dignity) ของผู้ถูกระทำ

---

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>5</sup> มาตรา 52 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้ การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>6</sup> มาตรา 54 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>7</sup> มาตรา 55 บุคคลซึ่งพิการ หรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>8</sup> มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิง และชายเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

โดยในกรณีคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่งที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ อันจำเป็นต่อการดำรงชีพ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องให้การคุ้มครองเพื่อมิให้คนกลุ่มนี้ ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ในฐานะมนุษย์ เช่นกัน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถือว่ามีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ<sup>9</sup> หรือเป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญการกระทำของรัฐทั้งหลาย (Acts of state) จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะมนุษย์เป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ และการดำรงอยู่ของรัฐก็ดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการวางรากฐานของหลักเสรีภาพของบุคคล (freedom) และหลักความเสมอภาค ความสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ<sup>10</sup>

### 3.1.2 ความเสมอภาค เท่าเทียม ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ความเสมอภาค (Equality) คือ ประชาชนจะต้องมีความเสมอภาคตามกฎหมาย<sup>11</sup> และกฎหมายจะต้องมีผลบังคับใช้ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะฐานะร่ำรวย หรือยากจน จะต้องได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายและ กระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ความเสมอภาคยังครอบคลุมไปถึงความเสมอภาคทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศ มีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน พื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม ดังนั้น หากถือว่าสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นเองและมีอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์ มีมาก่อนที่จะมีบทกฎหมาย ฝ่ายบ้านเมืองมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ จึงเรียกได้ว่า สิทธิมนุษยชน (Human rights) สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (Fundamental rights and liberties) ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐหรือฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นต้องรับรองและคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพดังกล่าวโดยบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร และผลที่ตามมาคือรัฐหรือผู้ปกครองจะยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพ

<sup>9</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 110.

<sup>10</sup> ทิพรัตน์ เดิมเพ็ชร. (2550). *ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์: ศึกษากรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายใน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,บัณฑิตวิทยาลัย.มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1-3.

<sup>11</sup> มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน

ของประชาชนหาได้ไม่<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดสาระสำคัญเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันและการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไว้ดังนี้ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43)<sup>13</sup> รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะ วิทยาการต่าง ๆ พัฒนาและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น (local knowledge) ศิลปวัฒนธรรมของชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กล่าวถึงสิทธิการคุ้มครองและพัฒนาผู้ด้อยโอกาสไว้ชัดเจน รวมทั้งสิทธิการบริการขั้นพื้นฐาน<sup>14</sup> (มาตรา 82) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ความเสมอภาค การได้รับการคุ้มครองของบุคคล<sup>15</sup> และกำหนดให้รัฐ ต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านสังคม การสาธารณสุขการศึกษา และวัฒนธรรมโดยคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุน การอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาลงทุน<sup>16</sup> ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนา

<sup>12</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 13.

<sup>13</sup> มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความ คุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>14</sup> มาตรา 82 รัฐจะต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่าง ทั่วถึง

<sup>15</sup> มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 . ตราไว้ ณ วันที่ 19 สิงหาคม 2542 . ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก. หน้า 6 .บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาลงทุนไว้ดังนี้

มาตรา 18 การจัดการศึกษาลงทุนและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถาน พัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนา หรือศาสนาอื่น

ความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้ง ต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ (Elderly people) ผู้ยากไร้ (Pauper) ผู้พิการ (Disabled) หรือทุพพลภาพ (Infirm) และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และพึ่งพาตนเองได้ รวมไปถึง ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนา ระบบสุขภาพ อันนำไปสู่สภาวะ (Good health) ที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริม ให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุข ที่มีประสิทธิภาพมีมาตรฐานอย่างทั่วถึง และส่งเสริมให้เอกชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพ และการจัดบริการสาธารณสุขโดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพไว้ดังนี้

1) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะความแตกต่างเรื่องเพศ อายุ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา สภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือ ศักดิ์ ความเชื่อ ศาสนา การศึกษา อบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง จะเป็นการขัดต่อ รัฐธรรมนูญ<sup>17</sup>

2) รัฐสามารถกำหนดมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพได้เท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นได้ และไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

3) บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานหรือ ลูกจ้างของ องค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ยกเว้นที่จำกัดไว้ในกฎหมาย หรือ กฎ ที่ออกโดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม<sup>18</sup>

---

(3) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 1. มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 31 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

ความเสมอภาคเป็นหลักสำคัญในการเชื่อมประสานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การที่ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในเรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเองตามหลักสิทธิมนุษยชน คือ ปัจจัยที่ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย การนับถือศาสนา การศึกษาและการรับรู้ข่าวสารการเข้าถึงบริการสาธารณะ และสวัสดิการสังคม การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การใช้อำนาจรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนเร่ร่อน ไร้ที่พึ่ง หรือคนเร่ร่อนขอทาน จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ ตามหลักกฎหมายปกครองที่มีต่อประชาชน ซึ่งหน้าที่เหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวพันกัน เช่น การสังคมสงเคราะห์ที่ช่วยเหลือประชาชนที่ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนจะช่วยป้องกันการเกิดปัญหาอาชญากรรมได้ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญเห็นได้จากการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>19</sup> ที่รัฐจะต้องให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดหางานการคุ้มครองแรงงาน การประกันสังคม รวมทั้ง การสงเคราะห์คนชรา ผู้ที่ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ รวมถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการออกกฎหมายระดับรองเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา และคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ด้อยโอกาสในทุก ๆ ด้าน

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอทาน

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ไขปัญหาคอนขอทาน (beggar) ในประเทศไทย โดยมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้เพราะในขณะนั้น ปรากฏมีบุคคลที่กระทำการขอทานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะตามเทศกาล ต่าง ๆ ก่อให้เกิดการกีดขวาง และสร้างความรำคาญ (nuisance) ให้แก่ประชาชน เกือบเสียศีลธรรม (demoralizing) และวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ รวมทั้งเกิดความละอายชาวต่างชาติที่ได้มาพบเห็น รัฐจึงบัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน

<sup>19</sup> แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (State Policy) เป็นกรอบพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดิน ของรัฐบาล ที่ทุกรัฐบาล มีพันธะจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางที่บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่างๆเพื่อ รองรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งโดยปกติ จะกำหนดในเรื่องสำคัญของประเทศ และความเป็นอยู่ของประชาชน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิใช่ แนวนโยบายของ รัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) ซึ่งสามารถกำหนดให้เปลี่ยนแปลงไปได้ ตามความประสงค์ของพรรคการเมืองและรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศแต่แนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐจะไม่ผันแปร ไปตามพรรคการเมืองและรัฐบาล โดยจะเป็นแนวทางขั้น พื้นฐานที่ทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และจะกำหนดนโยบายหรือปฏิบัติที่ขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้

พุทธศักราช 2484 ขึ้น และดำเนินการจัดการกับคนขอทาน เพื่อมิให้มีการขอทานด้วยการใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์ (Welfare measures) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) การให้คำนิยาม การขอทาน หมายถึง การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทนและมีใช้การขอทานในฐานะญาติมิตร และการขบร้อง คัด สี ดี เป่า การแสดงการละเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำอย่างใดในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรง หรือโดยปริยาย ที่จะเรียกเก็บค่าดู ค่าฟัง แต่ขอทรัพย์สินตามที่ผู้ฟัง ผู้ดูจะสมัครใจให้ ตลอดจนมิใช่เป็นการปฏิบัติกิจวัตรตามลัทธิศาสนา<sup>20</sup> มิให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำกรขอทานตามบทบัญญัตินี้

2) การส่งตัว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักการสังคมสงเคราะห์ (social welfare) พบว่าบุคคล ที่ทำกรขอทานเป็นคนชราภาพ เป็นคนวิกลจริต เป็นผู้พิการ หรือเป็นผู้ป่วยที่มีโรค ซึ่งไม่สามารถ ประกอบอาชีพอย่างใด และไม่มีทางหาเลี้ยงชีพ ตลอดจนขาดผู้อุปการะ ก็ให้ส่งตัวไปยังสถาน สงเคราะห์ตามมาตรา 7<sup>21</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484

หากพบว่า คนขอทานดังกล่าวมีร่างกายแข็งแรงสามารถประกอบชีพเลี้ยงตัวเองได้ ก็ให้ส่งตัวไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาล (Department of Employment) เพื่อรับความช่วยเหลือ ซึ่งมีระยะเวลาภายในกำหนด 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่ง หากขอทานฝ่าฝืน (Contravene) ไม่ปฏิบัติตาม และกลับมาขอทานอีก ก็ให้เจ้าพนักงานส่งตัวไปยังแหล่งประกอบ การงาน<sup>22</sup> ตามนัยแห่ง กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานให้ผู้ใช้ไร้อาชีพ (A professional wireless)

<sup>20</sup> กิจวัตรตามลัทธิศาสนา เช่น ในศาสนาพุทธ พระสงฆ์จะปฏิบัติตามคำสอนของพระพุทธเจ้า ในเรื่องพุทธจริยา ประการที่หนึ่ง โลกคตจริยา ทรงบำเพ็ญประโยชน์แก่โลก ในฐานะที่พระองค์เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมโลก ความสำเร็จในจริยาข้อนี้ทรงอาศัยพุทธกิจประจำวัน 5 ประการคือ

พุทธกิจประการที่ 1 เวลาเช้าเสด็จออกบิณฑบาต เพื่อเป็นการ โปรดสัตว์โลกผู้ต้องการบุญ

พุทธกิจประการที่ 2 ในเวลาเย็นทรงแสดงธรรมแก่คนผู้สนใจในการฟังธรรม

พุทธกิจประการที่ 3 ในเวลาค่ำทรงประทานพระโอวาทให้กรรมฐานแก่ภิกษุทั้งหลาย

พุทธกิจประการที่ 4 ในเวลาเที่ยงคืน ทรงแสดงธรรม และตอบปัญหาแก่เทวดาทั้งหลาย

พุทธกิจประการที่ 5 ในเวลาใกล้รุ่ง ทรงตรวจดูสัตว์โลกที่อาจจะรู้ธรรมซึ่งพระองค์ทรงแสดง แล้วได้รับผลตามสมควรแก่อุปนิสัยบารมีของคนเหล่านั้น

โดยกิจวัตรเหล่านี้ อาจนำมาซึ่งการบริจาค เงิน หรือสิ่งของ เพื่อเป็นการทำนุบำรุงศาสนาให้คงอยู่สืบไป

<sup>21</sup> มาตรา 7 เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ใดทำกรขอทาน และผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิกัด หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบการอาชีพอย่างใด และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตร อุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์

<sup>22</sup> มาตรา 8 เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ที่ทำกรขอทานไม่อยู่ในลักษณะดังบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ก็ให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งให้ไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาลเพื่อ ได้รับความช่วยเหลือจากสถานที่ดังกล่าว นั้นต่อไป



3) ระยะเวลาที่อยู่รับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ ในระยะเริ่มแรก ได้มีการกำหนด ระยะเวลาที่ต้องถูกควบคุมตัว โดยขึ้นอยู่กับจำนวนครั้งที่ถูกควบคุมตัว ดังนี้

- บุคคลที่ถูกส่งตัวเป็นครั้งแรก ให้ควบคุมตัวไม่น้อยกว่า 3 เดือน
- บุคคลที่ถูกส่งตัวเป็นครั้งที่สอง ให้ควบคุมตัวไม่น้อยกว่า 1 ปี
- บุคคลที่ถูกส่งตัวเป็นครั้งที่สาม ขึ้นไปให้ควบคุมตัวไม่น้อยกว่า 2 ปี ตามระเบียบ

ข้อบังคับของสถานสงเคราะห์ควบคุมคนขอทาน

ถ้าปรากฏว่า ผู้ที่ถูกส่งไปยังสถานสงเคราะห์นั้นมีที่อาศัยและทางดำรงชีพ พอสมควร แก่อดีตภาพ ให้อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณาปล่อยตัวไป<sup>23</sup>

### 3.2.1 การรื้อถอนขอทานในที่สาธารณะตามกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535<sup>24</sup> มีวัตถุประสงค์ที่จะให้บ้านเมืองมีความสะอาดเรียบร้อย (Sanitary) และชุมชน (community) หรือท้องถิ่น (local) สามารถจัดการให้ชุมชนของตนมีความสะอาด โดยได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลกระทำการอันจะทำให้เกิดความไม่สะอาด และไม่เป็นที่เรียบร้อย (Disorganized) รวมทั้งให้อำนาจส่วนท้องถิ่น ในการกำกับดูแลในบริเวณท้องที่รับผิดชอบ ดังนี้

---

ถ้าภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวในวรรคก่อน ผู้รับคำสั่งหาได้ไปติดต่อกับสถานที่ตามคำสั่งนั้น ไม่ก็ดี ไปติดต่อกันแล้วแต่ไม่ยอมรับการช่วยเหลือโดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นข้อแก้ตัวที่ดี หรือได้รับการช่วยเหลือแล้ว ต่อมาได้ละทิ้งการช่วยเหลือนั้นเสียก็ดี หรือใช้อุบายด้วยประการใด หลีกเลี่ยงไม่ยอมทำงานหรือรับกาช่วยเหลือซึ่งทางการแห่งสถานที่ที่กล่าวแล้ว ได้จัดการช่วยเหลือให้มิงานทำ หรือมีที่อยู่กิน อาศัยที่ดี และปรากฏว่าผู้นั้น ได้กระทำการขอทานอีก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังแหล่งประกอบการงาน ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานให้ผู้ใช้แรงงาน

<sup>23</sup> มาตรา 9 ผู้ที่ถูกส่งไปยังสถานสงเคราะห์นั้นอยู่ในอำนาจการควบคุมของอธิบดี อธิบดีอาจมอบหมายให้ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจควบคุมต่อไปอีกชั้นหนึ่งได้

ถ้าปรากฏว่า ผู้ที่ถูกส่งไปยังสถานสงเคราะห์นั้นมีที่อาศัยและทางดำรงชีพพอสมควรแก่อดีตภาพ ให้อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณาปล่อยตัวไป ถ้าบุคคลนั้นเป็นโรคเรื้อน วัณโรค หรือโรคติดต่ออันตราย จะต้องมีหลักฐานแสดงให้เห็นที่พอใจด้วยว่าได้พ้นจากระยะติดต่อแพร่หลายแล้ว หรือเมื่อปล่อยตัวไปแล้วจะไป อยู่ในที่ซึ่งมีขอบเขตจำกัดการแพร่หลายของโรคดังว่านั้น

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.ตราไว้ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 ก.หน้า 28.

### 1) สภาพการบังคับใช้กฎหมาย

ตามบทบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 2<sup>25</sup> กำหนดให้กฎหมายดังกล่าว ใช้บังคับในเขตเทศบาล (councils) สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administration Organisation) และองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่อาจบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติฯ นี้ได้ ซึ่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ นี้ ในเขตท้องถิ่นใด หรือพื้นที่ใด ในทุกมาตรา หรือบางมาตราให้เป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะประกาศกำหนด (มาตรา 9)<sup>26</sup> ในกรณีของเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ก็อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537<sup>27</sup> มาตรา 71<sup>28</sup> คือเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตราข้อบังคับตำบล เกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน สาธารณะ และสถานสาธารณะต่าง ๆ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ซึ่งอาจดูลักษณะการบังคับ

<sup>25</sup> มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใด ในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด และจะให้ใช้บังคับทั้งหมดทุกมาตราหรือยกเว้นมาตราใดให้กระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง การใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ

<sup>26</sup> มาตรา 9 ห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือในบริเวณทางน้ำที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศห้ามไว้

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537. ตราไว้ ณ วันที่ 2 ธันวาคม 2537. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก.หน้า 11.

<sup>28</sup> มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคหนึ่งแล้วให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นแนวทางการกำหนดก็ได้ ทั้งนี้ จะกำหนดโทษปรับ (Damages) เกินกว่า 500 บาทมิได้ เช่น ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2550 ขององค์การบริหารส่วนตำบลนามาตา อำเภอนาแห้ว จังหวัดเลย ข้อ 49<sup>29</sup> ซึ่งมีการกำหนดให้มีการระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หากมีการฝ่าฝืนข้อบัญญัติดังกล่าว

## 2) ขอบเขตความหมาย

ที่สาธารณะ หมายความว่า สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public domain) นอกจากที่กร้างว่างเปล่า (Vacant land) และหมายความรวมถึง ถนน และทางน้ำด้วย

สถานที่สาธารณะ หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะ สำหรับประชาชน ใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม (Gathering)

ถนน หมายความว่า ทางเดินรถ ทางเท้า (Footpath) ขอบทาง ไหล่ทาง (Pavement) ทางข้าม (Crosswalk) ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก (Land traffic act) ตรอกซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้สัญจรได้

## 3) อำนาจในการควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) และพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่ง ได้แก่ ปลัดเทศบาล ปลัดสุขาภิบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอ ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต รองปลัดเมืองพัทยา และผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง

ดังนั้น สำหรับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จึงอาจเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง ซึ่งเจ้าพนักงานดังกล่าว ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลตามบทบัญญัติมาตรา 44<sup>30</sup> กล่าวคือ ต้องโฆษณาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบ

<sup>29</sup> ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2550 ขององค์การบริหารส่วนตำบลนามาตา อำเภอนาแห้ว จังหวัดเลย

ข้อ 49 ผู้ใดฝ่าฝืน ข้อ 9 ข้อ 14 ข้อ 36 ข้อ 37 หรือข้อ 38 หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้ประกาศตาม ข้อ 44 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

<sup>30</sup> มาตรา 44 นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด
- (3) ตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป

ถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ต้องสอดส่อง และกวดขัน ไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฯ นี้ ตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือขจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบ หรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป จับกุมผู้กระทำความผิด (Arrest) ซึ่งไม่เชื่อฟังตักเตือน (Admonish) และดำเนินคดีตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้กระทำความผิด ยินยอมปฏิบัติกรล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิด มิให้ปรากฏอีกต่อไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่า คดีความเป็นอันเลิกกัน กรณีที่ไม่ยอมทำตาม พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการเอง หรือมอบให้ผู้อื่นดำเนินการแทน โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้กระทำความผิดนั้นได้ (มาตรา 46)<sup>31</sup> กรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ทำให้เกิดความสกปรกขึ้นในเขตท้องถิ่นใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกันดำเนินการ เพื่อขจัด หรือแก้ไขมิให้สิ่งผิดกฎหมายนั้น ปรากฏมิให้ สิ่งผิดกฎหมายนั้น ปรากฏอยู่ในที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะต่อไป (มาตรา 45)<sup>32</sup> บรรดาความผิด ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง และเจ้าพนักงาน สอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ (Pay for fine) ได้ เมื่อผู้กระทำความผิดยอมชำระค่าปรับภายใน ระยะเวลา 15 วัน ให้ถือว่าคดีนั้นเลิกแล้วต่อกัน (มาตรา 48)<sup>33</sup> ซึ่งค่าปรับจะต้องแบ่งให้ประชาชนผู้แจ้ง

(4) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>31</sup> มาตรา 46 ในกรณีที่ได้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิด จัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริง ให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดใช้ค่าใช้จ่ายไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

<sup>32</sup> มาตรา 45 เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในท้องที่ใดและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบ ตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏ อยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น จัดหาอุปกรณ์และอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติการ และให้วางระเบียบการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

<sup>33</sup> มาตรา 48 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง และพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป

ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามมาตรา 51 กึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง

ตามมาตรา 51<sup>34</sup> กับพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร (Traffic police) หรือตำรวจผู้จับกุมฝ่ายละครั้งหนึ่ง (มาตรา 48 วรรคสาม)<sup>35</sup> โดยที่กฎหมายบัญญัติให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมีสิทธิแจ้งความต่อเจ้าพนักงานได้ (มาตรา 51) กรณีที่เจ้าพนักงานที่ได้รับแจ้งจากประชาชนแล้ว ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ เจ้าพนักงานนั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดนั้นด้วย (มาตรา 59)<sup>36</sup>

#### 4) ฐานความผิดตามพระราชบัญญัติฯ ที่เกี่ยวกับถนน ที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะ

ถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ทางเดินรถ ขอบทาง ทางข้าม ตรอกซอย สะพาน หรือถนน ส่วนบุคคล ที่เจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้สัญจรได้ ซึ่งเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารต้องดูแลรักษาความสะอาดของบริเวณทางเท้าที่ติดกับอาคารนั้น (มาตรา 6)<sup>37</sup> ฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ห้ามปล่อยให้สัตว์ถ่ายมูลบนถนน โดยมีได้ขจัดมูลให้หมดไป หรือปล่อยให้สัตว์เดินบนถนนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศห้ามไว้ เว้นแต่จะได้เสียค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาด ตามข้อกำหนดของท้องถิ่น (มาตรา 14)<sup>38</sup>

<sup>34</sup> มาตรา 51 ในกรณีที่มิใช่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>35</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>36</sup> มาตรา 59 พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดที่มีการแจ้งความนั้น

<sup>37</sup> มาตรา 6 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้า มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคาร

ในกรณีที่เป็นตลาด ไม่ว่าจะเป็นตลาดที่ขายอาหารหรือสินค้าประจำวันหรือเฉพาะคราวให้เจ้าของตลาด มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับตลาด และให้ผู้ครอบครองส่วนหนึ่งส่วนใดของตลาดมีหน้าที่รักษาความสะอาดบริเวณตลาดที่ตนครอบครอง

ในการรักษาความสะอาดตามมาตรา นี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารเจ้าของตลาด หรือผู้ครอบครองส่วนหนึ่งส่วนใดของตลาดจะมอบหมายให้คนหนึ่งคนใดหรือหลายคนเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดแทนตนก็ได้ และให้ผู้ได้รับมอบหมายมีหน้าที่และความรับผิดชอบผู้มอบหมาย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่อาจหาตัวผู้รับมอบหมายได้ ให้ถือว่าไม่มีการมอบหมายและให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคาร เจ้าของตลาด หรือผู้ครอบครอง ส่วนหนึ่งส่วนใดของตลาด เป็นผู้รับผิดชอบในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้

<sup>38</sup> มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใด

- (1) ปล่อยสัตว์ นำสัตว์ หรือจูงสัตว์ไปตามถนนหรือเข้าไปในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศห้ามไว้
- (2) ปล่อยให้สัตว์ถ่ายมูลบนถนนและมีได้ขจัดมูลดังกล่าวให้หมดไป

มีโทษปรับไม่เกิน 500 ห้ามมิให้มีการตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่บริเวณถนนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้กองกองวัตถุ โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร (มาตรา 19)<sup>39</sup> และห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้งสิ่งปฏิกูล (Sewage disposal) มูลฝอย (Garbage) น้ำโสโครก (Waste water) หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนน (มาตรา 33 วรรคหนึ่ง)<sup>40</sup> หากฝ่าฝืนทั้ง 3 กรณี มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับถนน หรือสถานที่สาธารณะ ได้แก่ ห้ามมิให้ผู้ใดล้างรถยนต์ จักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน (wheeled vehicle) บนถนน หรือสถานสาธารณะ และทำให้ถนน หรือสถานสาธารณะสกปรก (มาตรา 15)<sup>41</sup> ห้ามมิให้ผู้ใดปรุงอาหาร ขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ หรือใช้รถยนต์ หรือล้อเลื่อนเพื่อปรุง จำหน่ายอาหาร หรือสินค้า บนถนน หรือสถานสาธารณะ เว้นแต่เป็นถนนส่วนบุคคล หรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศผ่อนผัน โดยความเห็นชอบของพนักงานจราจร (มาตรา 20)<sup>42</sup> หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำ หรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะ (มาตรา 9) มีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท และห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายอุจจาระ หรือปัสสาวะในที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะ (มาตรา 29)<sup>43</sup> รวมทั้ง ห้ามมิให้ผู้ใดบ้วนน้ำลาย เสมหะ บ้วนน้ำหมาก สั่งน้ำมูลลงบนถนน หรือบนพื้นรถ เรือโดยสาร หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอยนอกอาณาเขต ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ในที่สาธารณะ (มาตรา 31)<sup>44</sup> หากฝ่าฝืนต้องรับ

<sup>39</sup> มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

<sup>40</sup> มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) บ้วนหรือถ่มน้ำลาย เสมหะ บ้วนน้ำหมาก สั่งน้ำมูล เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงบนถนนหรือบนพื้นรถ หรือพื้นเรือโดยสาร

(2) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกอาณาเขตหรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>41</sup> มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือสถานสาธารณะ และทำให้ถนนหรือสถานสาธารณะสกปรกเลอะเทอะ

<sup>42</sup> มาตรา 20 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ปรุงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

(2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่พักผ่อนเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

(3) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรจุบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ

<sup>43</sup> มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะซึ่งมิใช่สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น

<sup>44</sup> มาตรา 31 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) บ้วนหรือถ่มน้ำลาย เสมหะ บ้วนน้ำหมาก สั่งน้ำมูล เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงบนถนนหรือบนพื้นรถ หรือพื้นเรือโดยสาร

โทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อย หรือจูงสัตว์เข้าไปในบริเวณที่ราชการส่วนท้องถิ่น ปลุกหญ้า หรือต้นไม้ และได้ปิดประกาศห้ามไว้ (มาตรา 28)<sup>45</sup> หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท

5) กรณีที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยปละละเลย (Neglect) ให้มีสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่ดินของตนเองในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ (มาตรา 32)<sup>46</sup> หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการให้เกิดความเสียหาย ต่อ โคมไฟ ป้าย ศาลาที่พัก (pavilions) ม้านั่ง ส้วม หรือสิ่งอื่นใด ที่หน่วยงานราชการจัดไว้ให้เพื่อการสาธารณะ (มาตรา 35)<sup>47</sup> ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งของใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ (A written permission) จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 39)<sup>48</sup> หรือติดตั้ง วาง ตาก หรือแขวนสิ่งของใด ๆ ในอาคารของตน ในลักษณะที่สกปรกรกรุงรัง หรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งประชาชนสามารถมองเห็นได้จากที่สาธารณะ (มาตรา 40)<sup>49</sup> รวมทั้ง ห้ามมิให้ผู้ใดปีนป่าย (Climb) นั่ง หรือขึ้นไปบนรั้ว กำแพง ต้นไม้ หรือสิ่งค้ำยันต้นไม้ (Raker tree) ในที่สาธารณะ (มาตรา 36)<sup>50</sup> ห้ามมิให้ผู้ใด ยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือนอน ในที่สาธารณะ (มาตรา 37)<sup>51</sup> หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

(2) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกอาณาเขตหรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้

<sup>45</sup> มาตรา 28 ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยหรือจูงสัตว์เข้าไปในบริเวณที่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจได้ปลุกหรืออนุญาตให้ผู้อื่นปลุกหญ้าหรือต้นไม้ไว้ และได้ปิดประกาศหรือปักป้ายห้ามไว้

<sup>46</sup> มาตรา 32 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ

(2) ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ

<sup>47</sup> มาตรา 35 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความด้วยประการใด ๆ ให้โคมไฟ ป้าย ศาลาที่พัก ม้านั่ง ส้วม หรือสิ่งอื่นใด ที่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจได้จัดทำไว้เพื่อสาธารณชน เกิดความเสียหายหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้

<sup>48</sup> มาตรา 39 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>49</sup> มาตรา 40 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ที่อาคาร ในลักษณะที่สกปรกรกรุงรังหรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>50</sup> มาตรา 36 ห้ามมิให้ผู้ใดปีนป่าย นั่ง หรือขึ้นไปบนรั้ว กำแพง ต้นไม้หรือสิ่งค้ำยันต้นไม้ในที่สาธารณะ

<sup>51</sup> มาตรา 37 ห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะหรือนอนในที่สาธารณะ

### 3.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคนเร่ร่อนที่มีปัญหาสุขภาพจิต

ปัญหาสุขภาพจิตมีหลายประเภท หากไม่ได้รับการวินิจฉัยและรักษาโดยแพทย์ และได้รับการดูแลอย่างต่อเนื่อง ผู้ที่มีปัญหาสุขภาพจิตเหล่านี้ อาจก่อความเสียหายต่อสังคมหรือประชาชนได้ ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นข่าวใหญ่ในหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ระบุถึงเหตุการณ์เกิดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร เขตทุ่งมหาเมฆ ในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่ง หญิงสาววัย 36 ปี ได้ซ่อนอาวุธมีดสามเล่ม ไว้ในกระเป๋าสะพายและเดินเข้าไปในโรงเรียนดังกล่าวในเวลา 07.00 น. ได้ใช้มีดไล่แทงเด็กนักเรียนหญิงได้รับบาดเจ็บสาหัส 3 คน และบาดเจ็บเล็กน้อย 1 คน แล้วหลบหนีไปและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ติดตามจับกุมตัวได้ในเวลาต่อมา และตั้งข้อหาพยายามฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน และทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส และหญิงดังกล่าวถูกส่งตัวมารับการตรวจสภาพจิต ณ สถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ (Galya Rajanagarindra Institute) เนื่องจากพนักงานสอบสวนได้สอบถามผู้ป่วย ผู้ป่วยรับสารภาพทุกข้อหาโดยให้เหตุผลว่าได้ยินเสียงสั่งให้กระทำ และไม่ชอบคนต่างชาติ จึงคิดอยากทำร้ายคนต่างชาติและถ้าทำร้ายได้หลาย ๆ คนยิ่งดี เคยมีพฤติกรรมติดตามเด็กนักเรียนโรงเรียนนี้มา 10 กว่าคน โดยนั่งรถจักรยานยนต์รับจ้างติดตามเด็กถึงบ้าน เพื่อดูว่าร้ายจริงหรือไม่ แต่ก็ไม่ได้คิดที่จะกระทำอย่างอื่นต่อไป ผู้ป่วยรายนี้มีประวัติการเจ็บป่วยทางจิตตั้งแต่อายุ 22 ปี รักษาอยู่ในโรงพยาบาลจิตเวชในกรุงเทพมหานครสามแห่ง แต่รักษาไม่ต่อเนื่อง เปลี่ยนโรงพยาบาลบ่อย ๆ และครั้งล่าสุดขาดยาติดต่อกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา เมื่อรับผู้ป่วยนิติจิตเวช<sup>52</sup> ไว้ในสถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ คณะกรรมการฯ ตรวจวินิจฉัยทางนิติจิตเวชนำเข้าสู่กระบวนการนิติจิตเวช<sup>53</sup> (Forensic psychiatry) ลงความเห็นว่าเป็นโรค

<sup>52</sup> ผู้ป่วยนิติจิตเวช หมายถึง บุคคลที่มีปัญหาด้านสุขภาพจิตหรือโรคทางจิตเวชและมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมหรือความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งประกอบด้วย

1) ผู้ที่ไม่ได้ก่อคดี แต่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ยุติธรรมในฐานะพยาน โจทก์หรือไม่ได้อยู่ในฐานะโจทก์ จำเลย พยานและผู้ต้องหา แต่เป็นผู้ถูกส่งตรวจวินิจฉัย ทางนิติจิตเวช เพื่อนำผลการตรวจไปประกอบการปฏิบัติงานหรือการพิจารณาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การฟ้องหย่า หรือประกอบการพิจารณาของศาลเพื่อสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถหรือการ ประเมินความสามารถในการทำงาน เป็นต้น

2) ผู้ที่ก่อคดีแล้ว แต่สงสัยว่ามีอาการเจ็บป่วยทางจิตทั้งในฐานะ ผู้ต้องหา จำเลย ผู้เสียหาย พยาน ผู้ต้องขัง หรือนักโทษที่ผู้นำส่งส่งมาตามกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ เรือนจำศาล ศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชน เป็นต้น และ

3) ผู้ที่ขณะที่ก่อคดี ยังไม่มีปัญหาทางจิตหรือเจ็บป่วยทางจิต แต่ขณะที่ ถูกคุมขังหรือจำคุก อาจเกิดความเครียด ส่งผลให้เกิดปัญหาทางสุขภาพจิตและจิตเวชตามมา

<sup>53</sup> กระบวนการนิติจิตเวช คือการวินิจฉัยทางนิติจิตเวช ดำเนินการ โดยทีมสหสาขาวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยจิตแพทย์ พยาบาลจิตเวช นักจิตวิทยาคลินิก นักสังคมสงเคราะห์และนักกิจกรรมบำบัดหรือนักอาชีวะบำบัด โดยมีการพิจารณาถึง วัตถุประสงค์ของผู้นำส่ง การรวบรวมข้อมูลร่วมกับทีมนิติจิตเวช ข้อมูลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วน



จิตเภทเรื้อรัง ป่วยมานานกว่า 10 ปี ขาดการรักษาอย่างต่อเนื่อง ความร่วมมือในการรักษาไม่ดี พุดจาไม่ต่อเนื่องเป็นเรื่องราว ขณะกระทำผิดไม่รู้ผิดชอบ ขณะกระทำผิดไม่สามารถบังคับตนเองได้ เนื่องจากอาการหลงผิด และยังไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ผู้ป่วยรายนี้ป่วยมานาน ญาติไม่สามารถนำผู้ป่วยมารับการรักษาอย่างต่อเนื่องได้ เนื่องจากผู้ป่วยไม่ยินยอม และญาติไม่สามารถควบคุมผู้ป่วยได้ จนกระทั่งอาการรุนแรงมากขึ้นจนก่อคดีและเกิดอันตรายต่อคนอื่น และถูกตำรวจจับนำส่งโรงพยาบาลในที่สุด<sup>54</sup>

แม้ผู้ก่อเหตุในกรณีนี้ จะมีได้เป็นบุคคลเร่ร่อนก็ตาม แต่สะท้อนให้เห็นถึงการดูแลเอาใจใส่ของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งไม่สามารถดูแลให้ผู้ป่วยได้รับการรักษาอย่างต่อเนื่องจนอาจเกิดความไม่ปลอดภัยในสังคม ปัจจุบันพบว่า รัฐได้มีการจัดให้มีการสงเคราะห์รับตัวผู้ป่วยโรคจิตที่มีอาการทุเลาลงแล้วมาดูแล โดยได้ก่อตั้งสถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาหญิงบ้านกึ่งวิถี<sup>55</sup> (บ้านกึ่งวิถีหญิง)

---

ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย หรือการก่อคดี และข้อมูลทางคลินิกที่เกี่ยวกับประวัติความเจ็บป่วยทางจิตเวช ตลอดจนการตรวจรักษาจากญาติ หรือจากเอกสารทางการแพทย์อื่น ๆ การประเมินและให้ข้อวินิจฉัยทางการแพทย์ การวิเคราะห์วินิจฉัยทางนิติจิตเวช โดยการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับผู้ป่วย การสรุปผลการวินิจฉัยแบ่งออกเป็นการวินิจฉัยทางคลินิก (Clinical diagnosis) เพื่อการรักษา การพยากรณ์โรคและการวินิจฉัยทางกฎหมาย (Legal diagnosis) การทำรายงานวินิจฉัยทางนิติจิตเวช ส่งให้กระบวนการยุติธรรมตามความเห็นของที่ประชุม

<sup>54</sup> คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ 6957/2549. วันที่ 20 พ.ย. 2549 ศาลอาญากรุงเทพได้ พนักงานอัยการ และนายชุมเจตน์ อริฟ บิดา ค.ณูฆมณรรฐ นักเรียนโรงเรียนเซนโยเซฟคอนเวนต์ ผู้เสียหาย เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง น.ส.จิตกรลา ตันตวิมล สุข อายุ 38 ปี อยู่บ้านเลขที่ 42 / 2 ม.4 ต.วัดแค อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม ซึ่งเป็นผู้มีอาการจิตเภท เป็นจำเลยในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น และพกพาอาวุธไปในที่สาธารณะในเมืองหรือในหมู่บ้าน โดยไม่มีเหตุอันควร ศาลตัดสินจำคุก 8 ปี ให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์ต่อรูปคดี ลดเหลือจำคุก 4 ปี เมื่อพ้นโทษให้ส่งบำบัดทางจิตที่สถาบันกัญญาณัฐราชนครินทร์ต่อ และให้แพทย์รายงานอาการทุก 6 เดือน

<sup>55</sup> สถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาหญิงบ้านกึ่งวิถี เริ่มเปิดดำเนินการรับผู้รับบริการเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2536 ก่อตั้งขึ้นตาม โครงการจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาเมื่อ พ.ศ. 2507 โดย กระทรวงสาธารณสุขได้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีว่า โรงพยาบาลโรคจิต ซึ่งให้การรักษาคคนไข้โรคจิตจนอาการทางจิตทุเลาแล้ว ยังตกค้างอยู่ในโรงพยาบาลเป็นจำนวนมาก จำหน่ายไม่ออกเพราะไม่มีบ้านอยู่ ไม่มีญาติหรือมีแต่ถูกทอดทิ้ง ไม่ยอมมารับกลับ ทำให้เสียแรงงานไป แทนที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม

และเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โรงพยาบาลโรคจิตไม่มีเตียงว่างหมุนเวียนที่จะรับคนไข้โรคจิตเข้ารับการบำบัดรักษาเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความเดือดร้อนเห็นสมควรที่จะจัดตั้งนิคมสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาขึ้นเพื่อรับคนไข้โรคจิตทุเลาไว้ฝึกอาชีพ และจัดหางานให้ทำ เพื่อจะได้ใช้แรงงานคนไข้โรคจิตให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม เพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกาย และจิตใจให้สามารถดำรงและดำเนินชีวิตด้วยตนเองได้ แทนที่จะตกค้างอยู่ในโรงพยาบาลจนตลอดชีวิต (ตามนัยหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ สร. 0501/459 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2507) คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและลงมติในหลักการให้กระทรวงสาธารณสุขร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย

(halfway home for women) ขึ้นตามโครงการ สงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาหญิง ซึ่งสถานสงเคราะห์ บ้านกึ่งวิถี ได้พิจารณาเห็นว่าคนไข้โรคจิตทุเลาหญิงที่บำบัดรักษาอยู่ที่โรงพยาบาลโรคจิต มีจำนวน มากขึ้นจนโรงพยาบาลไม่สามารถรองรับได้ จึงได้จัดตั้งสถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาหญิง บ้านกึ่งวิถีขึ้น โดยดำเนินงานตาม พระราชบัญญัติกรมส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546<sup>56</sup> พระราชบัญญัติกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550<sup>57</sup> และพระราชบัญญัติ สุขภาพจิต พ.ศ. 2551<sup>58</sup> โดยมีขอบเขตหน้าที่การให้บริการดังนี้

1) ให้บริการด้านสวัสดิการสังคม และการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ป่วยจิตเวชหญิง (Psychiatric Patients) อายุ 18 ปีขึ้นไปได้รับบริการด้านปัจจัยสี่ ในสถานสงเคราะห์

2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานจัดบริการให้แก่ผู้ป่วยจิตเวช ในสถาบัน เพื่อให้ผู้ป่วยจิตเวชได้รับการปรับสภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม ก่อนที่ผู้ป่วย จิตเวชจะออกไปสู่สังคมภายนอก

3) ฟื้นฟู ส่งเสริม พัฒนาศักยภาพของผู้ป่วยจิตเวชให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยการบำบัด ฟื้นฟูด้านอาชีพ หรือฝึกอาชีพ (professional Training) ตามความถนัดเพื่อจะ ได้มีความรู้สามารถออกไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ไม่เป็นภาระต่อครอบครัวและสังคม

ภายใต้พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างให้มีการจัดการบริการที่ดีแก่ผู้ที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการบำบัดรักษาทางสุขภาพจิต มีส่วนช่วยปกป้อง ค้ำจุน ส่งเสริมปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิต รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างและคุ้มครองสิทธิ

---

จัดทำโครงการรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนไข้โรคจิตทุเลาและให้หลักเลี้ยงคำว่า “นิคม” ให้ใช้ ชื่ออื่นแทนซึ่งกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมพิจารณาจัดตั้งชื่อและจัดโครงการ โดยใช้ชื่อว่า “โครงการสถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลา” และให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้ดำเนินการด้านต่าง ๆ ซึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและอนุมัติในหลักการ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2507 (ตามนัยหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วน ที่ สร. 0501/11034 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2507) กระทรวงสาธารณสุขได้ตกลงกับกระทรวงมหาดไทย ให้กรม ประชาสงเคราะห์เป็น ผู้ดำเนินงานจัดตั้งสถานสงเคราะห์ขึ้น มีสภาพเป็นสถานฟื้นฟู เพื่อการสงเคราะห์และฟื้นฟู คนไข้โรคจิตทุเลาให้สามารถดำรงชีวิตตนเองก่อนที่จะออกสู่สังคม

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติกรมส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. ตราไว้ ณ วันที่ 27 กันยายน 2550. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 61 ก.หน้า 8.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550. ตราไว้ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2546 . ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 120 ตอนที่ 94 ก.หน้า 6.

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551.ตราไว้ ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551 . ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนที่ 36 ก.หน้า 37.

มนุษยชน (Human Rights Protection) ของผู้ที่มีความผิดปกติทางจิต ซึ่งเป็นบุคคลที่อาจตกเป็นเหยื่อของการล่วงล้ำหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่าย

นอกจากนั้น ยังเป็นการช่วยคุ้มครอง ความปลอดภัยให้กับผู้ที่มีปัญหาสุขภาพจิต และจิตเวชที่มีภาวะอันตรายทั้งต่อตนเอง ผู้อื่นและคนในสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีปัญหาสุขภาพจิตและจิตเวชที่ปฏิเสธการรักษา รวมทั้งผู้ป่วยจิตเวชที่กระทำผิดกฎหมาย เช่น การกำหนดในเรื่องความจำเป็นในการรักษา การยินยอมรักษา (Consent treat) การกำหนดกระบวนการนำผู้ป่วยมาบำบัดรักษา (Therapy) รวมทั้งการกำหนดมาตรการและให้อำนาจบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการป้องกันบำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation) ให้ได้ผลที่มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล เพื่อให้ผู้ป่วยมีศักดิ์และสิทธิเทียบเท่ากับบุคคลทั่วไป ได้รับการบำบัดรักษาเทียบเท่ากับผู้ป่วยทางกายสามารถอยู่ในชุมชนได้ โดยที่สังคมได้รับความปลอดภัยอันเนื่องมาจากผู้ป่วยได้รับการดูแลรักษาที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง ครอบคลุม มีความต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 จะเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ป่วยจิตเวช คนในสังคมและความปลอดภัยของสังคมให้ดีขึ้น ซึ่งจะเป็นการสะท้อนให้เห็นภาพของสังคมไทยก้าวไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีต่อไป ความมุ่งหมายของการบังคับใช้พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 เป็นการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสังคมจากภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตและมีภาวะอันตราย ในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองผู้ป่วยจิตเวชให้ได้รับการบำบัดรักษา ด้วยหลักการดังกล่าว จำเป็นต้องมีมาตรการบังคับรักษา ซึ่งการนำผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตมาบำบัดรักษาถือเป็นมาตรการทางสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่าผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตเป็นผู้ป่วยมิใช่ผู้ต้องหา การควบคุมตัวนั้นเพื่อนำตัวบุคคลนั้นไปยังสถานพยาบาลเพื่อให้เข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษา

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ยังได้กำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์โดยได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสถานบำบัดรักษามีคำสั่งให้ผู้ป่วยต้องเข้ารับการบำบัดรักษา หรือมีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาการบำบัดรักษาให้ผู้ป่วยหรือมีผู้มีอำนาจทำการแทนผู้ป่วย แล้วแต่กรณี มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการประจำเขต ภายใน 30 วัน

เนื่องจากการนำผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตมาบำบัดรักษาจะเป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองสังคมและช่วยเหลือผู้ป่วยให้ได้รับการบำบัดรักษา ในขณะเดียวกันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ป่วย ซึ่งมาตรา 22<sup>59</sup> แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ได้มีข้อบ่งชี้ที่ชัดเจนในการนำตัวบุคคลมาบำบัดรักษา ซึ่งกำหนดข้อบ่งชี้ไว้ 2 ประการ คือ

<sup>59</sup> มาตรา 22 บุคคลที่มีความผิดปกติทางจิตในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลที่ต้องได้รับการบำบัดรักษา

(1) มีภาวะอันตราย

- 1) บุคคลนั้นมิภาวะอันตราย
- 2) มีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษาและบุคคลนั้น ขาดความสามารถในการตัดสินใจให้ความยินยอมรับการบำบัดรักษา<sup>60</sup>

### 3.2.3 การส่งตัวบุคคลเข้ารับการบำบัดรักษา ตามระเบียบคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ว่าด้วยการส่งตัวบุคคลเพื่อรับการตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้น ในกรณีฉุกเฉิน<sup>61</sup>

ขั้นตอนในการนำตัวบุคคลที่มีภาวะอันตรายมารับการบำบัดรักษา

- 1) ประชาชนทั่วไปแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจกรณีพบบุคคลซึ่งมีพฤติกรรม ดังนี้

- มีภาวะอันตราย ได้แก่ พฤติกรรมของบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิตที่แสดงออกเป็นที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของตนเองและผู้อื่น และ

- มีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา ได้แก่ ผู้ป่วยที่ขาดความสามารถในการตัดสินใจ (Ability to Decide) ให้ความยินยอมรับการบำบัดรักษา และต้องได้รับการบำบัดรักษาโดยเร็ว เพื่อป้องกันหรือ บรรเทาไม่ให้ความผิดปกติทางจิตมีความรุนแรงหรือเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้น กับผู้ป่วยหรือบุคคลอื่น

- 2) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

- เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับแจ้งจากประชาชนทั่วไปหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพบบุคคลซึ่งมีภาวะอันตราย และมีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษาให้พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจนำตัวบุคคลนั้น ไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาที่อยู่ใกล้เพื่อรับการตรวจวินิจฉัย และประเมินอาการเบื้องต้น โดยจะมีผู้ดูแลไปด้วยหรือไม่ก็ได้

- เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับการร้องขอจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อนำบุคคลที่มีลักษณะมีภาวะอันตรายและมีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษามาบำบัดรักษาให้พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจให้การช่วยเหลือ

- เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับแจ้งหรือ พบบุคคลซึ่งมีพฤติกรรม อันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 ให้ดำเนินการนำตัวบุคคลนั้น ไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาซึ่งอยู่ใกล้โดยไม่ชักช้า เพื่อรับการตรวจวินิจฉัย

- (2) มีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา

<sup>60</sup> ตาม-ตอบพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551. กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข,สำนักงานหลักประกันสุขภาพ (สปสช.) และสถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ กรมสุขภาพจิต. หน้า 2-20.

<sup>61</sup> ตาม-ตอบพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551.กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข,สำนักงานหลักประกันสุขภาพ (สปสช.) และสถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ กรมสุขภาพจิต. หน้า 23.

และประเมินอาการเบื้องต้น หากในกรณีฉุกเฉิน (Emergency case) เมื่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ได้รับแจ้งหรือพบบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้น เป็นบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิตซึ่งมีภาวะอันตรายและเป็นอันตรายใกล้ถึงให้มีอำนาจนำตัว บุคคลนั้นหรือเข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อนำตัวบุคคลนั้น ส่งสถานพยาบาลของรัฐหรือสถาน บำบัดรักษาซึ่งอยู่ใกล้โดยไม่ชักช้า เพื่อรับการตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้น

3) สถานสงเคราะห์ สถานพินิจฯ สำนักงานคุมประพฤติ (Probation Office) เรือนจำ และทัณฑสถาน (Prison)

พบบุคคลที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบ มีพฤติกรรมที่เชื่อว่าบุคคลนั้น มีภาวะอันตรายและ มีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษาให้นำตัวบุคคล นั้น ไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถาน บำบัดรักษาที่อยู่ใกล้เพื่อรับการ ตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้น<sup>62</sup>

4) พนักงานเจ้าหน้าที่

- รับแจ้งจากประชาชนทั่วไป กรณีที่ประชาชนพบบุคคลที่มีลักษณะมีภาวะอันตราย และมีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา

- เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งบุคคลที่มีลักษณะมีภาวะอันตรายและมีความจำเป็นต้อง ได้รับการบำบัดรักษาให้ดำเนินการนำตัวบุคคลนั้น ไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถาน บำบัดรักษาซึ่งอยู่ใกล้ โดยไม่ชักช้า เพื่อรับการตรวจวินิจฉัยและประเมิน อาการเบื้องต้น

- เข้าในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และตก เพื่อนำบุคคล ที่มีลักษณะมีภาวะอันตรายและมีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษาไปรับการบำบัดรักษา ในสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษา เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่าบุคคลดังกล่าว อยู่ในเคหสถานหรือสถานที่นั้น ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้น (Warrant) มาได้ บุคคลนั้นจะหลบหนีไปหรือกรณีมีเหตุฉุกเฉินเนื่องจากบุคคลนั้นมีภาวะอันตราย และเป็นอันตรายที่ใกล้จะถึง

<sup>62</sup> มาตรา 40 ในกรณีที่เกิดคณะกรรมการสถานบำบัดรักษามีคำสั่งตาม มาตรา 29 (2) ให้หัวหน้าสถานบำบัดรักษา มีหน้าที่ ดังนี้

(1) แจ้งให้ผู้รับดูแลผู้ป่วยรับตัวผู้ป่วยไปดูแล

(2) ในกรณีที่ไม่มีผู้รับดูแลให้แจ้งหน่วยงานด้านสงเคราะห์และ สวัสดิการ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตามที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด

(3) แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ติดตามดูแล ประสานและ ช่วยเหลือในการดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ป่วยตาม (1) และหน่วยงานตาม (2) แล้วรายงานให้คณะกรรมการ สถานบำบัดรักษาทราบ

มาตรา 41 เมื่อผู้ถูกคุมขังซึ่งได้รับการบำบัดรักษาในระหว่างถูก คุมขัง ถึงกำหนดปล่อยตัวให้หัวหน้า สถานที่ถูกคุมขังมีหน้าที่ดำเนินการ ตามมาตรา 40

โดยในการปฏิบัติงานดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่อาจร้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ให้ความช่วยเหลือก็ได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการสุขภาพจิต แห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2551 ดังนี้

1) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งหรือพบว่าบุคคลใดที่มีพฤติกรรมอันน่าเชื่อว่าบุคคล นั้นมีภาวะอันตรายหรือจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ทำบันทึกเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าว รวมทั้ง เวลา สถานที่ที่พบ และชื่อ ของบุคคลนั้น

(2) บันทึกชื่อและที่อยู่ของผู้แจ้ง รวมทั้งความสัมพันธ์กับ บุคคลนั้น

(3) ในกรณีจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ให้ขอความช่วยเหลือจากพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจซึ่งอยู่ใกล้กับสถานที่ที่พบบุคคล ที่มีพฤติกรรมที่แสดงว่ามีความผิดปกติทางจิตนั้น เพื่อเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและนำตัวบุคคลนั้น ไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษา แล้วแต่กรณี

2) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ สุขภาพจิต พ.ศ. 2551 และแจ้งวัตถุประสงค์ ของการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่นั้น ๆ ต่อเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองสถานที่

3) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุภาพ

4) ชักถามบุคคลใด ๆ เพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพ ความเจ็บป่วย และพฤติกรรม รวมทั้งความสัมพันธ์ในครอบครัว และชุมชนของบุคคลตามข้อ 3

5) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือ ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

### 3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

คนไร้ที่พึ่ง คือที่ผู้ด้อยโอกาส และประสบปัญหาความเดือดร้อนได้รับผลกระทบ ทางเศรษฐกิจสังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ และภัยสงคราม รวมถึงผู้ขาดโอกาสเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนผู้ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรใด เข้ามารับผิดชอบอันส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่น เป็นการยากที่จะจำแนก ผู้ด้อยโอกาสออกเป็นกลุ่ม ๆ อย่างชัดเจน เนื่องจากมีความเหลื่อมล้ำและทับซ้อนของปัญหามากมาย ระหว่างกลุ่มผู้ด้อยโอกาส แต่ในทุกกลุ่มจะพบว่าปัญหาความยากจนคือปัญหาาร่วม และจะพบ การหมุนเวียนระหว่างกลุ่มผู้ด้อยโอกาสด้วย เช่น ผู้พ้นโทษอาจกลายเป็นคนเร่ร่อน คนไร้บ้าน เป็นต้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ

เพื่อให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ได้ปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ<sup>63</sup>

ความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งและความเดือดร้อนทั้งหลายของประชาชน จึงมีนโยบายที่จะดำเนินการในระยะต่อไปจะพัฒนาระบบการคุ้มครอง ทางสังคม ระบบการออมและระบบสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการดูแลให้มีระบบการกู้ยืมที่เป็นธรรมและการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ตามอัธยาศัย การพัฒนาศักยภาพคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิจัดสวัสดิการช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้สูงอายุ สตรี และเด็ก ดังนี้

### 3.3.1 การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557<sup>64</sup>

การให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือบุคคลที่ประสบปัญหาในสังคม (People who suffer from social problems) ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (The poor) ซึ่งบุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทำให้มีชีวิตรอดอยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรต้องคุ้มครองให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิต

<sup>63</sup> นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 11 ด้าน คือ

- 1) การปกป้องเขตชุมชนพระมหากษัตริย์
- 2) การรักษาความมั่นคงของประเทศ
- 3) การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ
- 4) การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
- 5) การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน
- 6) การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ
- 7) การส่งเสริมบทบาทและใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน
- 8) การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม
- 9) การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
- 10) การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ
- 11) ปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 . ตราไว้ ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2557.ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 131 ตอนที่ 83 ก. หน้า 3.

อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีสภาพร่างกายและจิตใจ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป โดยกำหนดวิธีการคุ้มครองไว้ ดังนี้

1) การให้ความหมายคนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 3)<sup>65</sup>

คนไร้ที่พึ่ง หมายถึง บุคคลที่ประสบปัญหาการดำรงชีวิตในสังคม ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (Homeless) ไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ตลอดจนเป็นบุคคลที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ บุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ และไม่อาจพึ่งพามูลคนอื่นได้ ทำให้มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรต้องคุ้มครองให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

2) กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 5)<sup>66</sup>

โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 9)

(1) เสนอนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา และมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ

<sup>65</sup> มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพามูลคนอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

<sup>66</sup> มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทยปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสิบเอ็ดคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแต่งตั้งข้าราชการของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการอีกไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาสังคม หรือการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์จำนวนสองคน และผู้แทนองค์กรสวัสดิการชุมชนจำนวนสองคน



(2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่สนับสนุนนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(3) ประกาศกำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ เพื่อให้การคุ้มครอง

(4) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(5) ประกาศกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(6) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสนับสนุนการดำเนินการแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา กลุ่มคนไร้ที่พึ่งหรือกลุ่มบุคคล เพื่อการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(7) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียน

(8) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชนและองค์กรภาคเอกชนอื่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(9) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3) กำหนดให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ (มาตรา 12)<sup>67</sup>

4) การจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (Ministry of social development and human security) พิจารณาหากเห็นสมควรจัดตั้ง สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ในเขตพื้นที่ใด หรือเห็นสมควรให้สถานสงเคราะห์ใดที่ดำเนินการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เป็นสถาน

<sup>67</sup> มาตรา 12 ให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ และรวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนางานเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(2) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน และองค์กรภาคเอกชนอื่น เพื่อดำเนินการจัดทำนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เสนอต่อคณะกรรมการและดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(3) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและรายละเอียดของนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(4) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาประกาศการจัดตั้งสถานคุ้มครอง  
พิจารณาประกาศจัดตั้ง และกำหนดเขตพื้นที่ที่ให้การคุ้มครอง คนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 13)<sup>68</sup>  
โดยให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีหน้าที่สำรวจและติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง  
ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ สืบเสาะข้อมูลเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งที่ขอรับการคุ้มครองหรือที่ถูกส่งตัว  
(detain) มายังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามมาตรา 20<sup>69</sup> หรือมาตรา 22<sup>70</sup> และให้การคุ้มครอง  
บุคคลนั้นรวมทั้งรับตัวคนไร้ที่พึ่งไว้ให้มีที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสม และ  
ถูกสุขลักษณะ ให้มีการตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิต ฝึกอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งหาอาชีพ  
ให้แก่คนไร้ที่พึ่ง ประสานงานเพื่อจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มี  
กฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประเภทนั้น ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง  
ในด้านการดำรงชีวิต ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่าง  
ปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง  
ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ให้คำนึงถึงการส่งเสริม

<sup>68</sup> มาตรา 13 ในกรณีที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เห็นสมควรจัดตั้งสถานคุ้มครองคน  
ไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่ใด หรือเห็นสมควรให้สถานสงเคราะห์ใดที่ดำเนินการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นสถานคุ้มครอง  
คนไร้ที่พึ่ง ให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาประกาศการจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ประกาศการจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้กำหนดเขตพื้นที่ที่ให้การคุ้มครองไว้ด้วย

ให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

<sup>69</sup> มาตรา 20 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งหรือพบเห็นคนไร้ที่พึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ให้คำปรึกษา  
แนะนำ และช่วยเหลือ ตลอดจนจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

<sup>70</sup> มาตรา 22 ในกรณีที่บุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะ ตามกฎหมาย  
หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเห็นว่าบุคคลดังกล่าว มีลักษณะ  
เป็นคนไร้ที่พึ่งและสมควรได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พืงนั้น ไปยัง  
สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคนไร้ที่พึ่ง เว้นแต่คนไร้ที่พึ่ง  
อยู่ในภาวะที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้ และให้เจ้าหน้าที่ระงับการดำเนินคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะได้รับแจ้ง  
ตามวรรคสอง

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง  
แจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง  
แจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยุติการดำเนินคดี และให้ถือว่าสิทธิหน้าที่อาญาต้อง  
ระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ให้คนไร้ที่พึ่ง สามารถดำรงชีวิตอิสระในชุมชนและการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนไร้ที่พึ่งด้วย (มาตรา 14)<sup>71</sup>

5) กำหนดให้มีการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (The parent organization) องค์กรสาธารณประโยชน์ (corporate Philanthropy) องค์กรสวัสดิการชุมชน (Social service organizations) องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา หรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือมีส่วนร่วมในการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 15)<sup>72</sup>

6) กำหนดให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอาจจัดให้มีศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 16)<sup>73</sup> และกำหนดอำนาจหน้าที่ของศูนย์ โดยให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์พัฒนาสังคมประจำจังหวัด หรือส่วนราชการอื่นที่กำหนดเป็นศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 18)<sup>74</sup>

<sup>71</sup> มาตรา 14 สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) สืบสวนและติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

(2) สืบเสาะข้อมูลเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งที่ขอรับการคุ้มครองหรือที่ถูกส่งตัวมายังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ตามมาตรา 20 หรือมาตรา 22 และให้การคุ้มครอง รวมทั้งรับตัวคนไร้ที่พึ่งไว้

(3) จัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ จัดให้มีการตรวจสุขภาพ ภายและสุขภาพจิต ฝึกอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งหาอาชีพให้แก่คนไร้ที่พึ่ง

(4) ประสานงานเพื่อจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประเภทนั้น

(5) ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งในด้านการดำรงชีวิต ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

(6) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

การปฏิบัติงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการส่งเสริมให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอิสระในชุมชนและการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนไร้ที่พึ่งด้วย

<sup>72</sup> มาตรา 15 ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนาหรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือมีส่วนร่วมในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

<sup>73</sup> มาตรา 16 สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอาจจัดให้มีศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อดำเนินการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และทำหน้าที่เป็นเครือข่ายให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่หรือสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอื่น

ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สืบสวนและติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง

(2) สืบเสาะข้อมูลเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งที่ขอรับการคุ้มครองหรือที่ถูกส่งตัวมายังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ตามมาตรา 20 หรือมาตรา 22 และให้การคุ้มครองในเบื้องต้นแก่คนไร้ที่พึ่ง รวมทั้งรับตัวคนไร้ที่พึ่งไว้

7) กำหนดให้คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 19)<sup>75</sup>

8) กำหนดให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นในเมืองต้น แล้วจัดส่งคนไร้ที่พึ่งผู้นั้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมาย (มาตรา 23)<sup>76</sup>

9) กำหนดให้คนไร้ที่พึ่งต้องจัดทำข้อตกลงเข้าร่วมการอบรมเพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจการประกอบอาชีพและทำงาน (มาตรา 24)<sup>77</sup>

10) ให้สถานสงเคราะห์ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ทำหน้าที่ให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งชั่วคราวเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) ประสานงานเพื่อจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(4) ให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมอบหมายหรือตามที่ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเห็นสมควร

ให้ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการเข้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ

<sup>74</sup> มาตรา 18 ให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์พัฒนาสังคมประจำจังหวัด หรือส่วนราชการอื่นที่ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดเป็นศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

<sup>75</sup> มาตรา 19 คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

<sup>76</sup> มาตรา 23 ในกรณีที่ปรากฏว่าคนไร้ที่พึ่งผู้ใดเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายเฉพาะให้การคุ้มครองอยู่แล้วให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นในเมืองต้น แล้วจัดส่งคนไร้ที่พึ่งผู้นั้น ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคนไร้ที่พึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ของคนไร้ที่พึ่ง สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจะดำเนินการรับตัวคนไร้ที่พึ่งผู้นั้นไว้ในความดูแลต่อไปก็ได้

<sup>77</sup> มาตรา 24 คนไร้ที่พึ่งซึ่งจะเข้าพักอาศัยในสถานที่ซึ่งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจัดให้ต้องจัดทำข้อตกลงเข้าร่วมการอบรมเพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ การประกอบอาชีพ และการทำงาน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งกำหนด

ในกรณีที่เห็นสมควร สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอาจจัดให้คนไร้ที่พึ่งจัดทำข้อตกลงในการขอรับการคุ้มครองอื่นด้วยก็ได้

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งผู้ใดปฏิเสธการจัดทำข้อตกลงหรือฝ่าฝืนข้อตกลง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจัดให้มีเจ้าหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิเสธการจัดทำข้อตกลงหรือฝ่าฝืนข้อตกลงร่วมกับคนไร้ที่พึ่งผู้นั้น ทั้งนี้ หากคนไร้ที่พึ่งยังคงปฏิเสธการจัดทำข้อตกลงหรือฝ่าฝืนข้อตกลงดังกล่าว สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอาจงดให้การคุ้มครองบางประการแก่คนไร้ที่พึ่งผู้นั้นได้

เนื่องจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (Department of Social Development and Welfare) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (Ministry Social Development and Human Security) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการสร้างระบบสวัสดิการของประเทศ<sup>78</sup> ภายใต้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแห่งชาติ พ.ศ. 2546 ที่มีหน้าที่หลักในการคิดค้น ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนจัดสวัสดิการทางสังคมให้บริการแก่พลเมืองของประเทศ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ร่วมด้วยแล้ว กรมพัฒนาสังคมจึงได้ออกประกาศและระเบียบที่เกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และผู้ประสบปัญหาในทางสังคม รวมไปถึงผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะของรัฐได้

### 3.3.2 มาตรการช่วยเหลือเกี่ยวกับที่พักอาศัย

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ประกาศ ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2547<sup>79</sup> โดยกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะขอเข้าพักอาศัย ต้องเป็นผู้ที่ประสบสาธารณภัยที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัย ผู้ที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ขับไล่ และยังไม่มียู่อาศัยแห่งใหม่ ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง หรือเป็นบุคคลหรือชุมชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย<sup>80</sup> โดยผู้ประสงค์จะเข้าพักอาศัยในบ้านพัก ให้ยื่นคำขอที่บ้านพักแต่ละแห่งหรือที่สำนักบริการสวัสดิการสังคม<sup>81</sup> พร้อมยื่นเอกสารหลักฐานประกอบ ได้แก่ สำเนาทะเบียนบ้านหรือบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวอย่างอื่นที่ทางราชการออกให้

<sup>78</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

<sup>79</sup> ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ.2547 .ตราไว้ ณ วันที่ 13 ธันวาคม 2548. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 122 ตอนที่ 115 ง. หน้า 10.

<sup>80</sup> ข้อ 6 ผู้ที่จะขอเข้าพักอาศัยในบ้านพัก ได้แก่ บุคคล ดังต่อไปนี้

- 6.1 ผู้ที่ประสบสาธารณภัยที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัย
- 6.2 ที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ขับไล่และยังไม่มียู่อาศัยแห่งใหม่
- 6.3 ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง
- 6.4 บุคคลหรือกลุ่มคนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย

<sup>81</sup> ข้อ 7 ผู้ประสงค์จะเข้าพักอาศัยในบ้านพัก ให้ยื่นคำขอตามแบบที่ทางราชการกำหนดไว้ที่บ้านพักแต่ละแห่งหรือที่สำนักบริการสวัสดิการสังคม

เอกสารหรือหนังสือรับรองจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชนที่เชื่อถือได้หนังสือหลักฐานการบังคับคดีของศาลสำหรับผู้ที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จับไว้และยังไม่มีที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ (มาตรา 8)<sup>82</sup> ซึ่งผู้พักอาศัยในบ้านพักจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ดังนี้ ห้ามผู้พักอาศัยนำบุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลในครอบครัวที่ลงทะเบียนผู้เข้าพักอาศัยไว้เข้ามาร่วมพักอาศัยก่อนได้รับอนุญาต ห้ามดื่มสุรา มั่วสุมเล่นการพนัน หรือชุมนุมกันในทางการเมืองในบริเวณบ้านพัก ห้ามสูบบุหรี่ในห้องพัก ห้ามส่งเสียงดัง ทะเลาะวิวาท หรือก่อความวุ่นวายขึ้นภายในบริเวณบ้านพัก ห้ามนำสัตว์เลี้ยงทุกชนิดมาเลี้ยงบริเวณบ้านพัก ห้ามประกอบอาหารในห้องพัก ห้ามต่อเติมอาคารสถานที่พักอาศัยและระบบสาธารณูปโภค โดยให้คงไว้ในสภาพเดิมตามที่ทางราชการจัดไว้ ผู้พักอาศัยต้องบำรุงรักษาตัวอาคารและบริเวณที่อยู่ของตนเอง รวมทั้งสถานที่ส่วนรวมให้สะอาดอยู่เสมอทั้งต้องใช้น้ำประปาและกระแสไฟฟ้าโดยประหยัด ผู้พักอาศัยต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำแนะนำ ตักเตือนของหัวหน้าสำนักงาน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสำนักงาน รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบังคับที่บ้านพักกำหนดขึ้น

หากผู้พักอาศัยไม่ปฏิบัติตาม อธิบดีอาจพิจารณาสั่งให้ออกจากบ้านพัก และผู้พักอาศัยไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่าอื่น ๆ ได้<sup>83</sup> โดยบุคคลผู้เข้าพักอาศัยในบ้านพักมีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักได้ 180 วันนับแต่วันที่ได้เข้าพักอาศัยในบ้านพัก เว้นแต่ผู้อำนวยการสำนักจะพิจารณาเห็นสมควรเป็นอย่างอื่น และนอกจากระเบียบระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2547 แล้ว ยังมีมาตรการให้การช่วยเหลือเกี่ยวกับที่เข้าพักอาศัยในลักษณะให้การช่วยเหลือแบบชั่วคราว และเฉพาะหน้า คือ ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยที่พักคนเดินทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พ.ศ. 2547<sup>84</sup> ที่ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการให้ที่อยู่อาศัยภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) บุคคลที่จะรับเข้าพักในที่พักคนเดินทาง ต้องผู้ประสบปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนบุคคลที่หางานทำ หรือผู้ป่วยซึ่งรอรับการรักษาในกรุงเทพมหานคร และช่วยเหลือตนเองได้ไม่เป็นโรคติดต่อ บุคคลหรือคณะบุคคลที่เดินทางมาจากต่างจังหวัดและแสดงความจำนงขอเข้าพักชั่วคราว

<sup>82</sup> ข้อ 8 ผู้ยื่นคำขอจะต้องส่งหลักฐานประกอบการพิจารณา ดังนี้

- 8.1 สำเนาทะเบียนบ้านหรือบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวอย่างอื่นที่ทางราชการออกให้
- 8.2 เอกสารหรือหนังสือรับรองจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชนที่เชื่อถือได้
- 8.3 หนังสือหลักฐานการบังคับคดีของศาลสำหรับผู้ยื่นคำขอตามข้อ 6.2

<sup>83</sup> ข้อ 12 หากผู้พักอาศัยไม่ปฏิบัติตามข้อ 11 อธิบดีอาจพิจารณาสั่งให้ออกจากบ้านพักได้ และผู้พักอาศัยจะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่าอย่างใด ๆ มิได้

<sup>84</sup> ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยที่พักคนเดินทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พ.ศ. 2547

คณะนักเรียน หรือเยาวชนที่เดินทางมาจากต่างจังหวัด เพื่อเข้ามาทำศนะศึกษา แข่งขันกีฬา หรือร่วมกิจกรรม ในกรุงเทพมหานคร<sup>85</sup> โดยเข้าพักได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน<sup>86</sup>

2) บุคคลหรือคณะบุคคล ประสงค์ที่จะเข้าพักในที่พักคนเดินทางให้ติดต่อได้ ณ ที่พักคนเดินทาง ถนนประชาสงเคราะห์ ดินแดง กรุงเทพมหานคร หรือที่สำนักบริการสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และมีเจ้าหน้าที่ดูแลรับผิดชอบหนึ่งคนเรียกว่า ผู้จัดการที่พักคนเดินทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ทำหน้าที่บริหารงานตามที่ได้รับมอบหมาย จากผู้อำนวยการสำนักบริการสวัสดิการสังคม โดยให้ผู้อำนวยการสำนักบริการสวัสดิการสังคม หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณาอนุญาตให้บุคคลหรือคณะบุคคล เข้าพักในที่พักคนเดินทาง

3) อัตราค่าบริการค่าที่พักคนละ 30 บาทต่อ เว้นแต่ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนหรือ ผู้ป่วยหากมีฐานะยากจนไม่มีเงินพอเป็นค่าที่พัก ให้เข้าพักโดยไม่ต้องเสียค่าที่พัก<sup>87</sup>

### 3.3.3 การสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง<sup>88</sup>

ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่พึ่งได้ให้ความหมาย “ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน” ว่าครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ที่ประสบความเดือดร้อน โดยมีสาเหตุจากหัวหน้าครอบครัว ตาย ทอดทิ้ง สาบสูญ หรือต้องโทษ จำคุก เจ็บป่วยร้ายแรงหรือพิการจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ประสบภาวะยากลำบากในการดำรงชีพ ไม่สามารถดูแลครอบครัวได้ด้วยเหตุอื่นใดและ

<sup>85</sup> ข้อ 6 ประเภทของบุคคลที่จะรับเข้าพักในที่พักคนเดินทาง ได้แก่

(1) ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน บุคคลที่หางานทำหรือผู้ป่วยซึ่งรอรับการรักษาในกรุงเทพมหานคร และช่วยเหลือตนเองได้ไม่เป็นโรคติดต่อ

(2) บุคคลหรือคณะบุคคลที่เดินทางมาจากต่างจังหวัดและแสดงความจำนงขอเข้าพักชั่วคราว

(3) คณะนักเรียน หรือเยาวชนที่เดินทางมาจากต่างจังหวัด เพื่อเข้ามาทำศนะศึกษา แข่งขันกีฬา หรือร่วมกิจกรรมในกรุงเทพมหานคร

<sup>86</sup> ข้อ 7 ที่พักคนเดินทางจะรับบุคคลหรือคณะบุคคลตามข้อ 6 เข้าพักได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน

<sup>87</sup> ข้อ 11 อัตราค่าบริการ มีดังนี้

(1) ผู้พักตามข้อ 6 (2) (3) อัตราค่าที่พักคนละ 30 บาทต่อวัน

(2) สำหรับผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนหรือผู้ป่วยตามข้อ 6 (1) หากมีฐานะยากจนไม่มีเงินพอเป็นค่าที่พักให้เข้าพักโดยไม่ต้องเสียค่าที่พัก ส่วนค่าบริการอย่างอื่น เช่น ค่าพาหนะเดินทางค่าอาหารถ้าไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบให้เบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักบริการสวัสดิการสังคม

<sup>88</sup> ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2552. ตราไว้วันที่ 11 มกราคม 2553.ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 3 ง.หน้า 10.

“ผู้ไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลผู้ปราศจากทรัพย์สินของหรือรายได้สำหรับยังชีพ และไม่มีผู้ให้พึ่งพาอาศัย<sup>89</sup>

โดยกำหนดวิธีการขอรับการสงเคราะห์ไว้ดังนี้

1) การยื่นคำขอรับการสงเคราะห์

ในเขตกรุงเทพมหานครให้ยื่นคำขอได้ที่ สำนักคุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน เขต 1-12

ในเขตภูมิภาคให้ยื่นคำขอได้ที่ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12 หน่วยงานในสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

2) การให้การสงเคราะห์ ให้ดำเนินการตามหลักการสังคมสงเคราะห์ โดยเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาของผู้ยื่นคำร้องแต่ละราย ทั้งนี้ ให้นักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ดำเนินการศึกษาพิจารณา วินิจฉัยปัญหา และติดตามผล กับให้เรียกหลักฐานต่าง ๆ ได้แก่ ใบมรณะบัตร หรือสำเนาทะเบียนบ้าน หรือใบรับรองแพทย์ หรือหนังสือรับรองจากเรือนจำ หรือผู้กำกับสถานีตำรวจในพื้นที่ หรือเอกสารอื่นใดอย่างหนึ่งมาประกอบการพิจารณา และเสนอความเห็นเพื่ออนุมัติ

3) การดำเนินงานสงเคราะห์ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน ให้ดำเนินการตามความจำเป็น เช่น ช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของเป็นวงเงินในการช่วยเหลือไม่เกิน ครั้งละ 3000 บาท ต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัวต่อปีงบประมาณ โดยให้การช่วยเหลือดังนี้ ค่าเครื่องอุปโภคบริโภค และหรือค่าใช้จ่ายในการครองชีพตามความจำเป็น ค่ารักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าอุปกรณ์การรักษา ค่าอาหารที่โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของทางราชการสั่ง และรวมถึงค่าพาหนะ ค่าอาหารระหว่างติดต่อรักษาพยาบาล เท่าที่จำเป็น เว้นแต่ในกรณีได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเท่าที่จำเป็น ช่วยเหลือเงินทุนประกอบอาชีพ รวมถึงการรวมกลุ่ม

<sup>89</sup> ข้อ 4 ในระเบียบนี้ “ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน” หมายความว่าครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่ประสบความเดือดร้อน เพราะสาเหตุหัวหน้าครอบครัว

(4.1) ตาย

(4.2) ทอดทิ้ง สาสสูญ หรือต้องโทษจำคุก

(4.3) เจ็บป่วยร้ายแรงหรือพิการจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้

(4.4) ประสบภาวะยากลำบากในการดำรงชีพ

(4.5) ไม่สามารถดูแลครอบครัวได้ด้วยเหตุอื่นใด

“ผู้ไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลผู้ปราศจากทรัพย์สินของหรือรายได้สำหรับยังชีพ และไม่มีผู้ให้พึ่งพาอาศัย



### 3.3.4 ระยะเวลาการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพว่าด้วยระยะเวลาในการรับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ พ.ศ. 2540<sup>90</sup> กำหนดให้สถานแรกรับและคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพประจำจังหวัด ที่สถานแรกรับนั้นตั้งอยู่ ร่วมกันพิจารณาจัดส่งตัวผู้อยู่ในความดูแลไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพที่เหมาะสมโดยเร็ว<sup>91</sup> ต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันรับตัวผู้นั้นไว้ หรืออาจให้พ้นจากการดูแลก่อนครบกำหนดเวลาหกเดือนในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ได้ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษา และข้อเท็จจริงอื่น ประกอบกับมีบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง รับรองว่าจะให้การปกครองดูแลโดยใกล้ชิด และน่าจะเชื่อว่าผู้นั้นจะไม่กลับไปค้าประเวณีอีก หรือ
- 2) เป็นโรคติดต่อร้ายแรงตามคำวินิจฉัยของแพทย์ หรือ
- 3) เป็นผู้เจ็บป่วยเรื้อรังไม่สามารถรักษาให้หายขาด และแพทย์มีความเห็นว่า จำเป็นต้องรักษาตัวนอกสถานแรกรับหรือสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ
- 4) ให้ผู้ที่ถูกส่งตัวมาเพื่อรับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพอยู่รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพไม่น้อยกว่าหนึ่งปี<sup>92</sup>

<sup>90</sup> ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพว่าด้วยระยะเวลาในการรับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ พ.ศ. 2540. ตราไว้ วันที่ 9 กันยายน 2540. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 72 ง. หน้า 24.

<sup>91</sup> ข้อ 3 ให้สถานแรกรับและคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพประจำจังหวัดที่สถานแรกรับนั้นตั้งอยู่ ร่วมกันพิจารณาจัดส่งตัวผู้อยู่ในความดูแลไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพที่เหมาะสมโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันรับตัวผู้นั้นไว้

๑๗๑

๑๗๑

<sup>92</sup> ข้อ 4 ให้ผู้ที่ถูกส่งตัวมาเพื่อรับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพอยู่รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เว้นแต่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพและคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพประจำจังหวัดนั้นร่วมกันพิจารณาเห็นว่าผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพไม่มีความจำเป็นจะต้องได้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพอีกต่อไป ด้วยเหตุผลตามข้อ 3 วรรคสอง จะให้ผู้นั้นพ้นจากการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพก่อนครบกำหนดก็ได้

### 3.4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของต่างประเทศ

ในวันที่ 10 ตุลาคม ของทุกปีถูกกำหนดให้เป็นวันผู้ไร้ชีวิตในที่สาธารณะโลก (World Homeless Day)<sup>93</sup> ตั้งแต่ปี 2010 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สังคมตระหนักถึงกลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งมีอยู่ในทุกสังคมทั่วโลก โดยคนกลุ่มนี้ คือผู้ด้อยโอกาส และขาดปัจจัยในการดำรงชีวิต ต้องเร่ร่อนอาศัยตามสถานที่สาธารณะ ไม่มีอาชีพที่แน่นอน บางรายอาจมีปัญหาด้านสุขภาพไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ และไม่ได้รับการสนใจจากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านของการจัดสวัสดิการ ซึ่งปัญหานี้มีอยู่ทั่วไป ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษามาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อศึกษาการป้องกัน และแก้ไขปัญหา กลุ่มคนเร่ร่อน และระบบสวัสดิการของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อนำมาวิเคราะห์กับสภาพปัญหา และมาตรการทางกฎหมายที่มีในประเทศไทยต่อไป

#### 3.4.1 การดำเนินการเพื่อผู้ที่ถูกกีดกันออกจากสังคมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>94</sup>

คนไร้บ้าน (Sans abri) หรือคนไร้ที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง (Sans domicile fixe) เป็นคำที่ใช้เรียกมากกว่าจะใช้คำว่า คนขอทาน (Clochard, Mendiant) หรือ คนเร่ร่อน (Vagabond) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่เดินท่องไปตามถนนหรือสถานที่สาธารณะอย่างเป็นปกตินิสัย และบางครั้งอาจเข้าพักพิงชั่วคราวในสถานพักพิงที่จัดไว้

อาจกล่าวได้ว่ามีหลายเหตุผลที่บุคคลจะกลายเป็นคนเร่ร่อนไปตามท้องถนน และปัญหาคนไร้บ้านนี้เป็นปัญหาทั่วโลก แต่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส คนไร้บ้านส่วนหนึ่งถูกมองว่าเป็นวิถีชีวิต (un style de vie) ที่คนบางพวกเลือกที่จะใช้ชีวิตเร่ร่อน ในกรณีเช่นนี้ บุคคลดังกล่าวมีทางเลือก และถือว่าเป็นผู้รับผิดชอบด้วยในสถานการณ์ที่พวกเขาประสบ จากการเป็นคนเร่ร่อน ด้วยเจตจำนงของปัจเจกชนที่จะใช้ชีวิตแบบไร้บ้านเช่นนี้ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นับเป็นส่วนสำคัญในนโยบาย

<sup>93</sup> วันผู้ไร้ชีวิตในที่สาธารณะโลก. The concept of 'World Homeless Day' emerged from online discussions between people working to respond to homelessness from various parts of the world. The Inaugural World Homeless Day was marked on the 10th of October 2010. Since its founding, World Homeless Day has been observed on every continent except Antarctica, in several dozen countries. Use of the idea of 'World Homeless Day' is open for all to use... anywhere in the world.

<sup>94</sup> แพลตฟอร์มและเรียบเรียงจากข้อมูลในเว็บไซต์ดังต่อไปนี้

- <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/hebergement-urgence/dispositif/>

- <http://www.gouvernement.fr/action/l-hebergement-et-le-logement-des-personnes-en-difficulte>

ของรัฐ ที่จะเข้าจัดการช่วยเหลือเมื่อบุคคลเร่ร่อนต้องประสบปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสุขภาพ ปัญหาอาหารการกิน และเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม โดยเฉพาะในฤดูหนาว ดังนั้นแม้ปัญหาคนเร่ร่อนไร้บ้านในฝรั่งเศสจะเป็นปัญหาที่เกิดจากความตั้งใจของบุคคลเร่ร่อนนั่นเอง ที่ไม่ต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง แต่รัฐบาลก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือมากขึ้น

การจัดการกับคนไร้บ้านในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีการดำเนินการที่หลากหลายรูปแบบ และองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับช่วยเหลือคนไร้บ้านก็มีหลากหลายองค์กร ในช่วงก่อนทศวรรษที่ 70 มีเพียงสมาคมภาคเอกชนที่เข้ามาช่วยเหลือคนไร้บ้าน ส่วนรัฐเริ่มให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินตั้งแต่ ค.ศ. 1984 เป็นต้นมา

#### 3.4.1.1 รัฐในฐานะผู้จัดการเพื่อภราดรภาพแห่งชาติ

1) รัฐในฐานะผู้จัดการเพื่อภราดรภาพ<sup>95</sup>แห่งชาติได้กำหนดนโยบาย การจัดการ ถูกกีดกันออกจากสังคม และเพื่อดำเนินการตามนโยบายนี้ มีการเข้าแทรกแซงโดยรัฐอย่างเร่งด่วน เมื่อเทียบกับการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากถือว่าเป็นหน้าที่โดยเฉพาะของรัฐ ที่ต้องดูแลช่วยเหลือผู้ที่ไม่มีถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่งและไม่อาจได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐได้สร้างระบบรายได้ขั้นต่ำ (Le revenu minimum d'insertion) ขึ้นมา ซึ่งเป็นนโยบายการต่อสู้กับการถูกกีดกันออกจากสังคมที่ขยายบทบาทของรัฐในการรับภาระช่วยเหลือผู้ยากจนอีกด้วย

2) อาศัยกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1983 ให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความเป็นภราดรภาพแห่งชาติ อาทิ

- เงินช่วยเหลือจากรัฐแก่คนที่ไม่มียู่เป็นหลักแหล่ง (L'aide sociale en faveur des sans domicile fixe)

- การตรากฎหมายลงวันที่ 1 ธันวาคม 1988 ที่สร้างเงินรายได้ขั้นต่ำเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งเป็นระบบการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

- การตรากฎหมายลงวันที่ 31 พฤษภาคม 1990 จัดตั้งกองทุนเพื่อภราดรภาพเกี่ยวกับ ที่อยู่อาศัย Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) ซึ่งเป็นการจัดการร่วมระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

<sup>95</sup> ภราดรภาพ (Fraternité) คือความเป็นพี่เป็นน้องกัน มนุษย์ทุกคนจะต้องมีความเท่าเทียมกันและปฏิบัติต่อกันดุจพี่น้อง ความเป็นพี่เป็นน้อง เป็นสิ่งที่ธรรมชาติมอบให้มนุษย์ คือ การไม่เน้นผิวพรรณ หรือ เผ่าพันธุ์

- การตรากฎหมายลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1998 ว่าด้วยการต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคม ซึ่งกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะออกกฎหมายเพื่อสอดส่องดูแลบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวในทุกพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนี้ เพื่อให้บทบาทของรัฐที่มีต่อผู้ไร้ที่อยู่อาศัยสัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจัง รัฐบาลฝรั่งเศสได้ตรากฎหมาย รวมทั้ง ได้จัดทำแผนการเพื่อดำเนินการต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคม อีกหลายฉบับ ดังนี้

1) กฎหมายลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1998 ว่าด้วยการต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคม บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ในการที่จะออกกฎหมายเพื่อสอดส่องดูแลบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าว ในทุกพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ปรับปรุงห้องพักและศูนย์คืนสู่สังคม Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)<sup>96</sup> ให้เป็นศูนย์พักพิงและนำกลับสู่สังคม รวมทั้ง มีภารกิจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น

2) กฎหมายลงวันที่ 18 มกราคม 2005 ว่าด้วยโครงการเพื่อกลับคืนสู่สังคม กำหนดให้สร้างที่อยู่อาศัยและบ้านพักพิงชั่วคราว

3) แผนดำเนินการต่อเนืองปี 2001, 2002 และ 2004 เพื่อสร้างสถานรับรองเพิ่มเติม และสนับสนุนโครงการรักษาพยาบาล รวมทั้งสร้างศูนย์ประสานงานแห่งชาติเพื่อรับรองเบื้องต้นให้ที่พักพิง และเพื่อนำส่งกลับคืนสู่สังคม

4) แผนดำเนินการ ลงวันที่ 10 เมษายน 2006 ผูกพันที่จะก่อสร้างสถานที่รับรองถาวร ซึ่งเปิดเฉพาะช่วงฤดูหนาว

5) แผนดำเนินการหลากหลาย ลงวันที่ 29 มกราคม 2008 เพื่อดำเนินการแก่คนไร้บ้านหรือผู้ที่มีที่พักอาศัยในสภาพไม่พึงปรารถนา เป็นแผนดำเนินงานระดับชาติภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี และเป็นการร่วมมือกันระหว่างกระทรวงต่าง ๆ

<sup>96</sup> Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) หรือห้องพักและศูนย์คืนสู่สังคม เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาคารไร้ที่อยู่อาศัย โดยจัดที่พักที่มีทั้งพื้นที่ส่วนตัวสำหรับคนเดียว หรือครอบครัว และพื้นที่สาธารณะ CHRS มีโครงสร้างที่มีสถานะขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐ และมีการบริหารงานโดยเอกชน การดำเนินงานของ CHRS ขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างรัฐโดยนายอำเภอจะเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและการดำเนินงานซึ่งได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยรัฐจะมีการสนับสนุนเงินทุนให้

CHRS สามารถเสนอมาตรการในการปรับตัวเพื่อการดำเนินชีวิต การทำงาน การเรียน และการทำงานที่พวกเขาจะได้รับค่าจ้างรายชั่วโมงเพื่อการดำรงชีพของตนเอง

(ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก: <http://sante.lefigaro.fr/social/insertion/centres-dhebergement-reinsertion-sociale-chrs/quest-ce-quun-centre-dhebergement-reinsertion-sociale-chrs>.

ในขณะเดียวกัน รัฐก็จัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายต่อต้านความยากจน คณะกรรมการระดับสูงเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

#### 3.4.1.2 กฎเกณฑ์ระดับท้องถิ่น

จากเดิมที่การดำเนินการเพื่อต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคมเป็นเพียงการดำเนินการในระดับประเทศ จนถึง ค.ศ. 2003 ด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐได้ถ่ายโอนการจัดการเกี่ยวกับรายได้ขั้นต่ำเพื่อการดำรงชีพ และอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือทางสังคมให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จากเดิมที่รัฐร่วมจัดการกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ถ่ายโอนอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเต็มที่แต่เพียงผู้เดียว

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเกี่ยวกับการจัดการในเรื่องการช่วยเหลือทางสังคม แก่เด็กด้วยเช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดให้มีสถานที่พักพิงแก่เด็ก และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องจัดที่รับรองแก่หญิงตั้งครรภ์ และมารดาและบุตร และในระดับเทศบาลก็มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการทางสังคมของเทศบาล ที่สามารถดำเนินการช่วยเหลือคนยากจน ไร้ที่พิง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรนำที่มีอำนาจเพียงผู้เดียวในการกำหนดนโยบายทางสังคม รัฐส่วนกลางลดบทบาทลงภายหลังการกระจายอำนาจ แต่รัฐก็ยังสงวนอำนาจ ในการร่วมให้ความช่วยเหลือทางสังคมร่วมด้วยอยู่

สำหรับแผนดำเนินการระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากจน สภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมดำเนินการจัดทำกับรัฐส่วนกลาง ได้แก่ โครงการดำเนินการทางสังคมและทางการแพทย์ โครงการรับรองผู้ไร้ที่พิงและการจัดที่พักอาศัยรวมทั้งโครงการกลับคืนสู่สังคม

เพื่อดำเนินการตามแผนข้างต้น มีการตรากฎหมายดังนี้

1) กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2006 ว่าด้วยความผูกพันของรัฐในการจัดที่อยู่อาศัย และการดำเนินการทางสังคมและทางการแพทย์

2) รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2007 ว่าด้วยแผนดำเนินการระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากจน เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการตามแผนร่วมกับภาคท้องถิ่นต่าง ๆ และกำหนดรายละเอียดของบุคคลประเภทต่าง ๆ ที่มีความต้องการที่อยู่อาศัย ซึ่งได้แก่การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินการ

ในการนี้ รัฐบาลก็มีความเคลื่อนไหวที่จะตรากฎหมายว่าด้วยความร่วมมือเพื่อที่อยู่อาศัยและการช่วยเหลือให้กลับคืนสู่สังคมต่อไป

### 3.4.1.3 สมาคมและภาคเอกชนที่ร่วมกับรัฐในการช่วยเหลือผู้ไร้บ้าน

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามนโยบายต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคม รัฐได้มอบอำนาจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำบริการสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย

สมาคมถือว่าเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในทางประวัติศาสตร์ที่เข้ามาช่วยรับรองคนไร้บ้าน จนถึงช่วงทศวรรษที่ 70 สมาคมเหล่านี้ เป็นสมาคมการกุศลที่ได้รับเงินบริจาคจากบุคคลทั่วไป และเข้ามามีส่วนสำคัญอย่างมากในการช่วยเหลือฉุกเฉินทางสังคม โดยเฉพาะ ต่อคนเร่ร่อน ตัวอย่างองค์กรเอกชนที่สำคัญได้แก่ มูลนิธิ อับเบ ปีแอร์ (La Fondation Abbé Pierre)<sup>97</sup>

นอกจากนี้ ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดการในเรื่องบริการสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยแก่คนยากจน ได้แก่ กฎหมายเบสซง (La loi Besson) ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 1990 และนับเป็นครั้งแรกที่มีกฎหมายมอบอำนาจให้สมาคมภาคเอกชนเข้ามาจัดการบริการสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย โดยภาคเอกชนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐและต่อมาก็มีการตรากฎหมายฉบับที่ 2000-614 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2000 ว่าด้วยการรับรองและการให้ที่พักพิงแก่บุคคลที่เดินทางไม่อยู่เป็นหลักแหล่ง (La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) ซึ่งเรียกว่า กฎหมายเบสซง 2 (La loi Besson II) ซึ่งบังคับให้เมืองที่มีประชากรตั้งแต่ 5000 คนขึ้นไป ต้องจัดสถานที่สำหรับตั้งคาราวานของบุคคลผู้เดินทาง (Des gens du voyage ou des nomades)

### 3.4.2 มาตรการสร้างความมั่นคงเพื่อป้องกันการเกิดคนเร่ร่อนในราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดนเป็นต้นแบบของระบบสวัสดิการสังคมที่ดีที่สุดในแถบคาบสมุทรนอร์ดิก<sup>98</sup> การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดูแลในระบบสวัสดิการทั้งหมด

<sup>97</sup> Abbé-Pierre. มูลนิธิเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ด้อยโอกาส เป็นผู้ก่อตั้งสมาชิกของเอมมาระหว่างประเทศและเอมมาฝรั่งเศสได้รับการยอมรับความสนใจของประชาชน วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 1992 . Abbé Pierre เป็นประธานกิตติมศักดิ์ จนถึงวันที่ 22 มกราคม 2007 เค้าได้หายตัวไป และ Raymond Étienne เป็นประธานคนต่อมา สำหรับ Fondation Abbé Pierre ให้การช่วยเหลือเกี่ยวกับสิ่งที่จำเป็นและสำคัญ เช่น อาหาร สุขภาพและการจ้างงาน มูลนิธิได้รับการยอมรับจากหน่วยงานด้านภาษีของฝรั่งเศสซึ่งจะช่วยให้ผู้บริจาคที่หักค่าใช้จ่ายได้ถึง 75% ของเงินบริจาคของพวกเขาในการจัดเก็บภาษีจากรายได้

<sup>98</sup> กลุ่มประเทศนอร์ดิก (Nordic countries) หรือรวมเรียกเป็นภูมิภาคนอร์ดิก (Nordic region) หมายถึงภูมิภาคในยุโรปเหนือ ประกอบด้วย เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน และดินแดนปกครองตนเองในสังกัดประเทศเหล่านั้นสามแห่ง ได้แก่ กรีนแลนด์ (เดนมาร์ก) หมู่เกาะแฟโร (เดนมาร์ก) และหมู่เกาะไอซ์แลนด์ (ฟินแลนด์) ประเทศ

โดยพิจารณาเป็นกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็กและวัยรุ่น ผู้ด้อยเสพติดหรือมีปัญหาเกี่ยวกับพิษสุราเรื้อรัง ผู้สูงอายุ ผู้พิการและไร้ความสามารถ ผู้ขาดไร้ที่พึ่งที่ต้องอาศัยญาติหรือผู้อุปการะ และผู้ตกเป็นเหยื่อทางอาชญากรรมหรือผู้เสียหายจากอาชญากรรม เป็นต้น

ราชอาณาจักรสวีเดน เริ่มมีสวัสดิการสังคมประเภทช่วยเหลือเฉพาะคนยากจนตั้งแต่ ค.ศ. 1847 และ ค.ศ. 1853 มีการออกกฎหมายบรรเทาความยากจน (Poor relief laws) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือคนที่ยากจน และมีการออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันอีก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเงินบำนาญของประชาชน หรือกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือสังคม ซึ่งถือเป็นก้าวแรกที่นำไปสู่รัฐสวัสดิการ ต่อมา รัฐบาลพรรคเสรีนิยมในสวีเดน จึงได้ออกกฎหมาย National Pension Act ใน ค.ศ. 1913 เพื่อประกันคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และ ค.ศ. 1946 ราชอาณาจักรสวีเดนเข้าสู่รัฐสวัสดิการ แบบได้รับสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าอย่างดี เท่าเทียมกันโดยไม่ต้องสมทบเงินเพราะรัฐใช้จ่ายได้จากภาษีอากรซึ่งเก็บในอัตราที่สูง พรรคสังคมนิยมขึ้นสู่อำนาจตั้งแต่ ค.ศ. 1936 ถึง ค.ศ. 1976 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดค่าธรรมเนียมนั้นสูงของการอภิบาลเด็กและคนชรา เพิ่มเวลาที่บิดามารดาจะหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูบุตร อีกหนึ่งเดือน และเริ่มโครงการให้คนงานลาหยุดไปทำอะไรก็ได้เป็นเวลา 1 ปี โดยได้รับเงินเดือนราว 80 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนที่รับอยู่เพื่อเปิดโอกาสให้คนตกงานได้เข้ามาสู่ตลาดแรงงาน โดยการเข้ามาทำงานแทนคนที่ลาหยุดไป (Friar)<sup>99</sup> เพื่อให้คนที่ตกงานสามารถมีงานทำและเห็นความสำคัญของการดำรงชีพด้วยการทำงาน

#### 3.4.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการและการบริการสังคม SOCIAL WELFARE ACT 710/1982

กฎหมายการบริการสังคมฉบับแรกเกิดขึ้นในปี 1982 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ตรงต่อความต้องการของประชาชน มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการทางสังคมหรือช่วยเหลือสังคม และเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม<sup>100</sup> โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงกิจการสังคม และสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนให้คำแนะนำและ

---

ในกลุ่มนอร์ดิกมีประวัติศาสตร์ร่วมกันมายาวนาน และมีสิ่งต่างๆที่คล้ายคลึงกันในสังคม เช่น ระบบการเมืองการปกครอง กลุ่มนอร์ดิกมีประชากรรวมกันราว 24 ล้านคน

<sup>99</sup> บุญส่ง ชลธรร. (2553). *รัฐสวัสดิการสวีเดน*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์. หน้า 84-85.

<sup>100</sup> Section 1

(1) For the purposes of this Act, 'social welfare' means social services, social assistance, social allowance, social loans and related measures intended to promote and maintain the social security and functional capacity of the individual, the family and the community. (1134/2002)

กำกับดูแลหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีหน้าที่ให้บริการทางสังคมและดูแลเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ในท้องถิ่น<sup>101</sup> ให้มีอยู่อย่างเพียงพอและเหมาะสม<sup>102</sup> ทั้งยังกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถกำหนดวิธีปฏิบัติ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยเฉพาะเจาะจงสำหรับผู้สูงอายุในท้องถิ่นนั้น ๆ<sup>103</sup>

การจัดการบริหารระบบสวัสดิการสังคมจะมีการแบ่งงานรับผิดชอบ ได้แก่

1) ระดับรัฐบาลกลาง มีหน้าที่กำกับดูแลนโยบาย ออกกฎหมาย กำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมาย ติดตามผลงาน ประเมินผลงาน การอนุเคราะห์เป็นกรณีพิเศษ รวมถึงรับผิดชอบในการถ่ายโอนรายได้ ตลอดจนพัฒนางานต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐส่วนคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อกำกับการดูแลประชาชนในหน่วยงาน จะเป็นผู้รับผิดชอบการดูแลเด็กและเยาวชน ตลอดจนผู้ติดสารเสพติดที่เข้าไปอยู่ในการดูแลของสถานพยาบาล ที่รัฐดำเนินการเองด้านเงินช่วยเหลือหรือเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพอื่น ๆ ส่วนใหญ่จะมาจากกองทุนเพื่อการยังชีพ (Pension funds) และผู้สมทบกองทุนจะเป็นผู้เข้ามาบริหารกองทุนนั่นเอง

2) ระดับท้องถิ่นอันประกอบด้วยเทศมณฑลและเทศบาล รับผิดชอบดูแลโรงพยาบาล และสถานพยาบาลที่ดูแลการปฐมพยาบาลเบื้องต้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล จะคอยดูแลการบรรเทาสาธารณภัยและการอนามัยเบื้องต้นในระดับหมู่บ้าน

<sup>101</sup> Section 3 (1541/2009)

(1) The Ministry of Social Affairs and Health is responsible for general planning, guidance and supervision concerning social welfare.

(2) The Regional State Administrative Agencies are responsible for planning, guidance and supervision concerning social welfare within their area of operation.

<sup>102</sup> Section 11

Each municipality shall maintain adequate and appropriate facilities and equipment for social welfare activities.

...

<sup>103</sup> Section 12a (1428/2004)

With a view to forming appropriate entities of social welfare and health care services so as to meet the needs of older people and other client groups municipalities or joint municipal boards can experiment with arranging certain social welfare and primary health care functions by way of derogation from the provisions concerning them as laid down in this Chapter.



### 3.4.2.2 การจัดหาหลักประกันทางสังคมให้กับคนไร้ที่พึ่ง

สำนักงานบริการสังคม เป็นหน่วยงานหนึ่งของคอมมูน (Kommun)<sup>104</sup> มีหน้าที่รับผิดชอบต่อคนในคอมมูนของตนเอง ทั้งต่อบุคคลคนเดียวหรือต่อครอบครัวทั้งครอบครัวที่ต้องการความช่วยเหลือ สำนักงานบริการสังคม เป็นที่รวมของงานบริการสังคมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ และการดูแลอภิบาลในด้านต่าง ๆ

คณะบริหารบริการคอมมูน จะเป็นผู้กำหนดว่าการช่วยเหลือคนในคอมมูน จะออกมาในรูปแบบลักษณะไหนและจัดองค์กรกันอย่างไร สำนักงานบริการสังคมอาจใช้ชื่อแตกต่างกันออกไป เช่น สำนักงานบริหารสังคม สำนักงานรับใช้สังคม เป็นต้น

สำนักงานบริการสังคม มีหน้าที่ ๆ จะปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเสมอภาค โดยถือว่าทุกคน มีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการรักษาพยาบาล การอภิบาลดูแล รวมทั้งการได้รับความรู้สึกที่ปลอดภัย ความช่วยเหลือที่ระบุไว้ในกฎหมายการบริการสังคม อาจจะออกมาในสรูปแบบของเงินสด หรือการให้บริการในด้านอื่น ๆ เช่น การรักษาพยาบาล การฟื้นฟู การช่วยเหลือเด็ก หรือการหาคนมาช่วยงานบ้าน

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะต้องปรึกษากับผู้ที่มาขอรับความช่วยเหลือเสมอ ก่อนการลงมติว่าจะให้ความช่วยเหลือแบบใด ผู้ที่มาขอความช่วยเหลือก็ควรจะต้องรู้ว่าตนต้องการรับความช่วยเหลือแบบใดเพื่อให้สภาพของตนดีขึ้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำเป็นจะต้องมีความรู้ มีประสบการณ์ เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างดีและมีประสิทธิภาพ<sup>105</sup>

### 3.4.2.3 เงินสวัสดิการสังคม (Socialbidrag)

เงินสวัสดิการสังคม (Socialbidrag) หรือเงินสนับสนุนเพื่อเลี้ยงชีวิต เป็นความช่วยเหลือขั้นสุดท้ายในสังคม ที่มีให้กับทุกคนที่ไม่สามารถจะได้รับความช่วยเหลือจากที่อื่นใดแล้ว หรือความช่วยเหลือที่ได้รับในด้านอื่น ๆ ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ก็จะหันมาหาเงินก้อนนี้ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือต้องคำนึงถึงความจำเป็นของผู้มาขอรับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ดังนี้

<sup>104</sup> คอมมูน (Kommun) คือสหพันธ์แรงงานที่ใหญ่ที่สุดในสวีเดน ที่มีสมาชิกกว่า 500,000 คน ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างของเทศบาลและสภามลฑลแต่สมาชิกที่ทำงานในบริษัทเอกชนก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ สมาชิกของคอมมูนเป็นผู้รับผิดชอบในด้านความมั่นคง การดูแลและการให้บริการอันเป็นรากฐานของสังคม ส่วนใหญ่สมาชิกคอมมูนจะอยู่ในอาชีพต่าง ๆ ส่วนใหญ่ทำงานในด้านการรักษาพยาบาล การให้การดูแล และสาขาที่เกี่ยวข้องกับสัตว์และธรรมชาติ การทำครัวและทำความสะอาด ด้านเทคโนโลยี การจราจร และกู้ภัย คอมมูนประสงค์ที่จะเป็นองค์กรต่อสู้เพื่อชีวิตการทำงานที่ดีขึ้น.

<sup>105</sup> บุญส่ง ชลธร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 99. หน้า 107.

- ค่าที่อยู่อาศัย
- ค่าไฟฟ้าในบ้าน
- ค่าเดินทางไปกลับระหว่างบ้านกับที่ทำงาน
- ค่าประกันภัยบ้าน
- ค่าสมาชิกสหภาพแรงงาน
- ค่าไปพบแพทย์เมื่อป่วยไข้ หรือไปหาทันตแพทย์ และ
- ค่าแว่นตา

นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ อีก เช่น อาหาร เสื้อผ้าและรองเท้า กิจกรรมยามว่าง ของใช้สิ้นเปลืองที่จำเป็น เช่น ผงซักฟอก สบู่ ยาสระผม ยาสีฟัน เป็นต้น

ขนาดของเงินที่ให้การช่วยเหลือนั้น ได้มีการกำหนดอัตราแน่นอนไว้แล้วจาก ส่วนกลาง ที่คนในสภาพเดียวกันจะได้รับเท่ากัน โดยไม่กำหนดเชื้อชาติ ศาสนา หรือสถานที่อยู่ ความช่วยเหลือที่ได้รับย่อมแตกต่างกันไปตามความเป็นจริง ซึ่งเงินช่วยเหลือนี้ จะพิจารณาจากรายงาน การสำรวจของกรรมการผู้บริโภค (Konsumentverket) ว่าค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ตามกลุ่มอายุควรจะอยู่ที่เท่าใด จึงมากำหนดเป็นจำนวนเงินที่จะให้การช่วยเหลือ<sup>106</sup>

### 3.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งในสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore)

สาธารณรัฐสิงคโปร์<sup>107</sup> มีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 5,312,400 คน ระบอบการปกครองของสาธารณรัฐของสิงคโปร์ในปัจจุบัน คือ ระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุข โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ประธานาธิบดีคนปัจจุบัน คือนายโทนี ตัน เค็ง ยัม เข้ารับตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2554 สาธารณรัฐสิงคโปร์แยกตัวออกจากมาเลเซีย เมื่อ พ.ศ. 2508 มีการปกครองในระบอบสาธารณรัฐโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขทางพิธีการ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขทางด้านบริหาร

<sup>106</sup> บุญส่ง หลธร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 99 หน้า 108-110

<sup>107</sup> สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นนครรัฐในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยตั้งอยู่ทางใต้สุดของคาบสมุทรมลายู ติดกับรัฐยะโฮร์ ของประเทศมาเลเซีย และอยู่ทางเหนือของเกาะสุมาตราของประเทศอินโดนีเซีย ก่อตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2362 มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 697 ตารางกิโลเมตร และในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2556 มีระบบการปกครองระบอบสาธารณรัฐเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีสภาเดียว Parliamentary republic มีประธานาธิบดีเป็นประมุข สิงคโปร์ มีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 5,312,400 คน ภาษาที่ใช้เป็นทางการ ได้แก่ ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน ภาษามลายู และภาษาทมิฬ ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 33 ใช้สกุลเงินสิงคโปร์ดอลลาร์ (Singapore Dollar (SGD)). สำนักอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ข้อมูลพื้นฐานของ ประเทศในภูมิภาคอาเซียน

ปรัชญาพื้นฐานของนโยบายสังคมในสาธารณรัฐสิงคโปร์คือ เน้นการพึ่งตนเองของปัจเจกบุคคล มากกว่าการพึ่งรัฐ อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ที่ไม่ปกติที่ปัจเจกบุคคลมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ รัฐก็จำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ปรัชญาพื้นฐานนี้สะท้อนในนโยบายเพื่อประชาชนในทุกกลุ่มวัย เช่น นโยบายผู้สูงอายุของสิงคโปร์ ซึ่งพิเคราะห์ได้จากคำพูดของนายโก๊ะ จ๊ก ตง ท่านนายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ดังนี้

“เราต้องการให้ชาวสิงคโปร์มีอายุมากขึ้นอย่างมีศักดิ์ศรีและคงบทบาทที่เข้มแข็งในสังคม เราต้องการให้ผู้สูงอายุเข้าร่วมในชีวิตครอบครัวและสังคมอย่างแข็งขัน... เราจำเป็นต้องรักษาความสมานฉันท์ระหว่างคนต่างรุ่น สิงคโปร์ควรเป็นบ้านที่ดีที่สุดสำหรับคนทุกกลุ่มอายุ”<sup>108</sup>

แนวปฏิบัติจากนโยบายดังกล่าวจะถือว่าครอบครัวเป็นแหล่งดูแลผู้สูงอายุที่ดีที่สุด รัฐและชุมชนจะพยายามให้การสนับสนุนช่วยเหลือครอบครัวที่ต้องทำหน้าที่นี้ ให้ผ่อนภาระลง และให้สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับโครงการหรือแผนปฏิบัติที่เกิดขึ้น เช่น การออกกฎหมายในปี 1994 ว่าด้วยการดูแลพ่อแม่ (Maintenance of Parents Act)<sup>109</sup> ที่กำหนดว่าเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่บุตรต้องดูแลพ่อแม่แต่รัฐก็ให้ความช่วยเหลือด้วยการให้เงินสนับสนุนบุตรที่ดูแลพ่อแม่ ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันเป็นเงิน S\$ 4,500 ต่อปี หรือเป็นเงิน S\$ 3,500 ต่อปี สำหรับบุตรที่ดูแลพ่อแม่ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน นอกจากนี้ยังให้สิทธิพิเศษในการซื้อที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใกล้ที่อยู่อาศัยของพ่อแม่ ให้สิทธิพิเศษการเช่าที่อยู่อาศัยต่าง ๆ เช่น ลดค่าเช่าหรือให้เช่าได้ยาวนานขึ้น จัดให้มีรายการลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ จัดโครงการฝึกอบรมให้ผู้ที่ต้อง

<sup>108</sup> “We want Singaporeans to age with dignity and to remain actively involved in society. We want them to be actively engaged in family and community life. And, ... we must maintain a strong sense of cohesion between the generations. Singapore should be the best home for all ages” (Mehta, 2001a, p. 9).

อ้างอิงโดย มัทนา พานานิรามย์. หลักประกันของผู้สูงอายุไทย: บทเรียนจาก 5 ประเทศในอาเซียน. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*. 21.(1). หน้า 139.

<sup>109</sup> Maintenance of Parents Act (Chapter 167b). Revised Edition 1996.

3. (1) Any person domiciled and resident in Singapore who is of or above 60 years of age and who is unable to maintain himself adequately (referred to in this section as the parent) may apply to the Tribunal for an order that one or more of his children pay him a monthly allowance or any other periodical payment or a lump sum for his maintenance.

(2) An approved person or organisation in whose care a parent resides may apply to the Tribunal for an order that one or more of his children pay the approved person or organisation a monthly allowance or any other periodical payment or a lump sum for the purpose of defraying the costs and expenses of maintaining the parent.

ดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือน และการช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่านั้น จะเน้นที่การเพิ่มโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ เช่น การเพิ่มอายุ การเกษียณจาก 55 ปี เป็น 60 ปี การปรับฐานค่าจ้างให้เอื้อต่อการจ้างผู้สูงอายุ การจัดโครงการอบรมสาธารณะที่เน้นไปที่ผู้สูงอายุ ตลอดจนการปลูกฝังค่านิยมและทัศนคติที่ถูกต้องต่อผู้สูงอายุ เป็นต้น<sup>110</sup>

เนื่องจาก สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีพื้นที่จำกัด รัฐจึงจำเป็นต้องบริหารจัดการทรัพยากรที่มีให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงสำหรับประชาชนทุกคน โดยภาคประชาชนต้องมีค่านิยมเดียวกันคือ ต้องพึ่งตนเองเป็นหลัก และรัฐจะเข้ามาให้การช่วยเหลือในกรณีที่ประชาชนประสบปัญหาหรือภัยพิบัติต่าง ๆ โดยให้การช่วยเหลือในลักษณะสวัสดิการตอบแทน และผลประโยชน์ที่ได้สะสมมา เพื่อไม่ให้ตกสู่สถานะทุพพิกข หรือ ไร้ที่อยู่อาศัย โดยมีการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในทุกระดับ

#### 3.4.3.1 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง<sup>111</sup>

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางหรือ Central Provident fund (CPF) ซึ่งก่อตั้งใน ค.ศ.1955 ชาวสิงคโปร์ที่ทำงานทุกคน (ยกเว้นผู้ที่ทำงานชั่วคราวและผู้ที่ทำงานไม่เต็มเวลาตลอดจนผู้ที่มิรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ข้าราชการพลเรือนและแรงงานต่างชาติ) จะมีเงินสะสมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (CPF) โดยเก็บใน 3 บัญชีคือ บัญชีทั่วไป บัญชีเฉพาะและบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Account) เงินที่สะสมใน 2 บัญชีแรกสามารถทยอยถอนออกไปได้ เมื่อบุคคลมีอายุตั้งแต่ 55 ปี ขึ้นไปแต่ก่อนอายุดังกล่าวเงินบางส่วนสามารถถอนออกไปเพื่อใช้ในการลงทุน การซื้อที่อยู่อาศัยและเพื่อการศึกษาของบุตร ส่วนบัญชีที่สามสำรองไว้เพื่อรายจ่ายด้านการรักษาพยาบาล เท่านั้น

สาธารณรัฐสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเอง (Self-reliance) จึงจัดตั้งระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง Central Provident Fund (CPF) เมื่อวันที่ 1 ก.ค. 1955 เพื่อบังคับการสะสมเงินออมไว้ใช้หลังเกษียณ โดยทุกเดือนลูกจ้างและนายจ้างจะสมทบเงินเข้ากองทุนของลูกจ้าง นายจ้างอัตราร้อยละ 20 และลูกจ้างร้อยละ 10 ปัจจุบันการคำนวณ เงินสมทบขึ้นอยู่กับอายุของลูกจ้าง ลักษณะของการทำงาน และลักษณะประเภทของบัญชี CPF<sup>112</sup>

<sup>110</sup> มัทนา พานานิรามย์.อ้างแล้ว หน้า 139.

<sup>111</sup>The Statutes of the republic of Singapore Central Provident Fund act revised edition 30th June 2013.

<sup>112</sup> Central Provident Fund Act (Amendment Of First Schedule) Notification 2014

1.Subject to paragraphs 1A to 7, with effect from 1 January 2015, the contributions payable by the employer and the amount recoverable from the employee's wages are as follows:

(a) where the employee is not more than 60 years of age:

### 3.4.3.2 โครงการช่วยเหลือทางสังคม (Public/Social Assistance Scheme)

สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีโครงการที่ออกแบบเพื่อเป็นตาข่ายทางสังคมสำหรับผู้ยากไร้ ซึ่งมีเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือที่ค่อนข้างเข้มงวดสำหรับผู้ที่มีความช่วยเหลือจากโครงการนี้ จะได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน และได้รับบริการด้านการแพทย์ฟรี

ปี ค.ศ. 1999 มีผู้สูงอายุ 1,789 คน ที่ได้รับความช่วยเหลือภายใต้โครงการนี้ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 ของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือทั้งหมดของโครงการ บุคคลกลุ่มอื่นที่ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการนี้ประกอบด้วย เด็กที่ยังช่วยตนเองไม่ได้ ผู้ทุพพลภาพหรือผู้ทำงานไม่ได้ เนื่องจากเหตุผลด้านสุขภาพ

โครงการ Assistance Scheme for Individuals & Families in Social & Financial Need มีการให้ความช่วยเหลือผู้ที่อยู่ในภาวะยากลำบาก หรือ ไร้ที่พึ่งพิง ดังนี้

1. การช่วยเหลือทางการเงินและเศรษฐกิจ Financial Assistance
2. ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจ้างงานและการฝึกอบรม Employment & Training Assistance
3. การให้กู้ยืมสำหรับบ้าน Housing Loan / Grant
4. การดูแลครอบครัว Family Care
5. ดูแลเด็ก / ให้ความช่วยเหลือดูแลนักศึกษา Childcare / Student Care Assistance
6. การให้ความช่วยเหลือการศึกษา Educational Assistance
7. ดูแลผู้สูงอายุ Elderly Care
8. การให้ความช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล Medical Bills Assistance
9. การให้ความช่วยเหลือค่าเดินทาง Transport Assistance
10. การดูแลคนพิการ Disability Care
11. การให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการฟื้นฟู Infocomm Assistance
12. ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย Legal Assistance
13. แบบแผนการปกครองโดยชุมชน Schemes Administered by Community

Development Councils

3.4.3.3 กองทุนช่วยเหลือคนยากจนที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาล

โครงการ Medifund Scheme เป็นกองทุนช่วยเหลือคนยากจนที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาลได้ โดยรัฐจัดตั้งกองทุน Medishield Scheme<sup>113</sup> เพื่อการรักษาพยาบาล

<sup>113</sup> Central Provident Fund Act 2013. PART VI. Medishield Scheme.

สำหรับประชาชนและจะสนับสนุนเงินค่ารักษาพยาบาลบางส่วนหรือทั้งหมดสำหรับผู้ที่มีความจำเป็น โดยผู้ที่มีสิทธิในการขอรับการช่วยเหลือต้องเป็นผู้ประกันตนเท่านั้น

#### 3.4.3.4 หลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น

##### 1) การสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เน้นการใช้เงินออมของตนเองก่อน หากเงินที่ออมไว้ไม่เพียงพอ เครื่องมือถัดไป คือการประกันสุขภาพและการขอรับการสงเคราะห์ตามลำดับ เงินส่วนหนึ่งที่จ่ายสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (CPF) จะถูกเก็บอยู่ในบัญชีที่เรียกว่า Medisave ซึ่งจะใช้เมื่อตนเองหรือสมาชิกในครอบครัวต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเท่านั้น

นอกจากนี้ทุกคนยังสามารถซื้อการประกันสำหรับการเจ็บป่วยที่ต้องเสียเงินมาก ๆ (Medishield for Catastrophic Illnesses) ด้วยเบี้ยประกันที่ต่ำโดยความสมัครใจอีกด้วย

สำหรับผู้ที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาในโรงพยาบาล สามารถสมัครเพื่อขอรับการสงเคราะห์จากโครงการ Medifund ได้ซึ่งจะเป็นที่พึ่งแหล่งสุดท้ายหลังจากที่ใช้เงินจากแหล่งอื่น ๆ หมดแล้ว

##### 2) การสร้างหลักประกันการมีที่อยู่อาศัย

รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับนโยบายประกันการมีที่อยู่อาศัย Housing Policy ที่เน้นให้ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของบ้านหรือที่อยู่อาศัย เป็นของตนเองโดยรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนประชาชนในการซื้อบ้านเคหะของรัฐบาล Housing Development Board (HDB)<sup>114</sup> ในราคาถูก และในอนาคตห้องพักดังกล่าวอาจมีราคาสูงขึ้นถือเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับการลงทุนของประชาชนและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยมีการตรากฎหมาย Housing and development act 2004<sup>115</sup> ขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์มีเป้าหมายของการบริการทางสังคม คือการส่งเสริมความเป็นอยู่ของผู้คนและชุมชน โดยพยายามที่จะช่วยให้บุคคลมีชีวิตที่ดีขึ้นและสนับสนุนให้ประชาชนมีศักยภาพในการดูแลครอบครัวหรือชุมชน

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง การจัดสวัสดิการและการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในต่างประเทศ ผู้เขียนพิจารณาแล้วพบว่า ปัญหาคน

<sup>114</sup> Housing and Development Act (chapter 129) Housing and development (precincts for upgrading works) (home improvement programme) (no.7) order 2015.

<sup>115</sup> Housing and Development Act (Chapter 129, Section 65(1)) Housing And Development (Mortgage To Lender) Rules, R 10 G.N. No. S 650/2002, Revised Edition 2004 (29th February 2004)

ไร่ที่ฟุ้งนั้น มาจาก ปัจจัยที่หลากหลายและซับซ้อน อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่มีมายาวนาน ส่งผลกระทบ  
ในทางสังคม ในหลายมิติ ทั้งยังทำให้ประเทศขาดกำลังสำคัญในการพัฒนา และละเมิดต่อสิทธิทาง  
กฎหมาย หลายรูปแบบ จึงควรศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้การคุ้มครองคนไร่ที่ฟุ้งใน  
ประเทศไทยเพื่อให้คนเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ  
คุ้มครองป้องกันตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป