

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

การยกระดับคุณภาพประชากรในประเทศไทยและสร้างเสถียรภาพทางการเมือง รวมถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาการศึกษาและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การสร้างและพัฒนาสถาบันทางการเมืองที่เหมาะสม ด้วยยุทธศาสตร์มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลแต่ละยุคสมัยนำมาใช้และเรียกกันว่า “การพัฒนา” สะท้อนถึงความพยายามในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์อันเกี่ยวพันกับการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ การพัฒนาประเทศไทยเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ในแต่ละยุคสมัยนั้น มีความแตกต่างกันแต่ช่วงหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540¹ ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนการพัฒนาครั้งสำคัญ ได้แก่

¹ วิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชีย พ.ศ. 2540 หรือเรียกทั่วไปในประเทศไทยว่า วิกฤตต้มยำกุ้ง เป็นช่วงวิกฤตการณ์เงินซึ่งส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในทวีปเอเชียเริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดความกลัวว่าจะเกิดการล่มสลายทางเศรษฐกิจทั่วโลกเนื่องจากการแพร่ระบาดของทางการเงิน

วิกฤตดังกล่าวเริ่มขึ้นในประเทศไทยเมื่อค่าเงินบาทลดลงอย่างมากอันเกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลไทย ซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ลอยตัวค่าเงินบาท ตัดการอิงเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐ หลังจากความพยายามทั้งหมดที่จะสนับสนุนค่าเงินบาทเมื่อเผชิญกับการแผ่ขยายแบบเกินเลยทางการเงิน (financial overextension) อย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนขับเคลื่อนอสังหาริมทรัพย์ ในเวลานั้น ประเทศไทยมีภาระหนี้สาธารณะซึ่งทำให้ประเทศอยู่ในสภาพล้มละลายก่อนหน้าการล่มสลายของค่าเงิน และเมื่อวิกฤตดังกล่าวขยายออกนอกประเทศ ค่าเงินของประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกลดลงได้และญี่ปุ่นก็ได้ทรุดตัวลงเช่นกัน ตลาดหลักทรัพย์ปรับตัวลดลงและรวมไปถึงราคาสินทรัพย์อื่น ๆ และทำให้หนี้เอกชนเพิ่มสูงขึ้น

ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540

1. เศรษฐกิจประเทศแย่มาก

- คนว่างงานเพิ่ม (ปี 2541 มี 1.13 ล้านคน)

- รายได้ต่อหัวลดลง

2. การพัฒนาประเทศช้ากว่าที่เคยคาดไว้

- บริษัทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก ได้รับผลกระทบโดยถ้วนหน้า จากสาเหตุอำนาจซื้อที่ลดลงของประชาชน และด้วยสาเหตุนี้เองที่ส่งผลถูกใช้ต่อการผลิตและการซื้อที่ลดลงอย่างต่อเนื่องอัตโนมัติ แม้ว่าวิกฤตครั้งนี้จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม แต่ผลเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศมากที่สุดคือผลกระทบกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งเป็นภาคการผลิตที่เป็นแกนและหัวใจหลักของขบวนการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจให้มีการเจริญเติบโตจากภายใน อันจะส่งผลต่อเนื่อง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งเป็นแผนปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทย ที่เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และใช้เศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนา มาเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม มีกระบวนการที่จะเชื่อมโยงมิติต่าง ๆ ของการพัฒนา ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา

การพัฒนาช่วงนี้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในประเทศหลายประการ เช่น การปฏิรูปทางสังคม มีการจัดระเบียบทางสังคม ทำสงครามต่อต้านยาเสพติด² ขจัดผู้มีอิทธิพล ขจัดความยากจน เข้าร่วมกลุ่ม

สู่การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากปัญหาการล้มละลายหรือการปิดกิจการของภาคธุรกิจทุกขนาดแล้ว ปัญหาหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดมาจากวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ.2540 คือ ปัญหาการว่างงานทั้งจากสาเหตุการถูกปลดออกจากการทำงานบริษัท และปัญหาการไม่มีตลาดแรงงานรองรับนักเรียนนักศึกษาจบใหม่ อย่างไรก็ตาม ในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจยังมีธุรกิจบางประเภทที่ได้รับผลดี หรือได้รับผลกระทบน้อยมาจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ เช่น ธุรกิจการเงินขนาดเล็ก เมื่อพิจารณาในระดับ มหะภาคจะพบว่าวิกฤต 2540 ได้ส่งผลต่อภาวะการณ์คลังของประเทศ คือ การเก็บภาษีอากรได้น้อยลง ซึ่งได้ส่งผลต่อเนื่องสู่การใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้น้อยลงตามไปด้วย

3. สวัสดิการทางสังคมน้อยลง

- ในด้านสังคม หลังจากเกิดปัญหาวิกฤต 2540 คนไทยโดยเฉพาะระดับกลางและระดับล่างมีคุณภาพชีวิตที่ลดลงเป็นอย่างมาก เกิดภาวะข้าวยากหมากแพง จำนวนคนจนมีสูงขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้มีมากขึ้น ตลอดจนปัญหาด้านการศึกษาและปัญหาด้านสาธารณสุขก็ได้มีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

² สงครามต่อต้านยาเสพติด ในยุครัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่ระบุไว้ว่าต้องเร่งรัดป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายใต้นโยบายเร่งด่วน โดยหลักการป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับโทษโดยเด็ดขาด ดังนี้

1. เข้มงวดกับการบังคับใช้กฎหมาย และสร้างกระบวนการพิเศษ เพื่อควบคุมและปราบปรามผู้ค้าและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตและการค้ายาเสพติดอย่างเด็ดขาด รวดเร็วและเป็นธรรม พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มบทลงโทษสูงสุดกับข้าราชการการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

2. ให้รางวัลและการคุ้มครองเป็นพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด

3. ควบคุมการนำเข้าสารเคมีที่อาจนำไปสู่การผลิตยาเสพติดอย่างเข้มงวด และเสริมสร้างกลไกของภาครัฐและมาตรการทางกฎหมาย ให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการผลิตยาเสพติด

4. สร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและนานาชาติ เพื่อควบคุมและกำจัดแหล่งผลิตและเครือข่ายการจำหน่ายยาเสพติดข้ามชาติ

5. แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ารับการบำบัดรักษา และกาสรฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสพยาเสพติด โดยให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถเข้ารับการบำบัดและฟื้นฟูสภาพได้ทันที โดยไม่มี

เครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Networks)³ ใน พ.ศ. 2542 และมีการจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ใน พ.ศ.2545

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้มีการเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาของสังคมไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องในรูปแบบของความรุนแรงที่เกิดขึ้นและสภาวะคุกคามที่ทำให้คนรู้สึกไม่มั่นคง และไม่ปลอดภัยในชีวิตประจำวัน ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไทยว่าจะมุ่งพัฒนาสู่การเป็นสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยต้องการให้คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก มีความอบอุ่นและสันติสุขในครอบครัว และชุมชนแม้ว่ากลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั่วโลกได้พยายามตีความความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวทางของตน แต่ก็มีการเสนอแนวคิดว่าการให้นิยามความมั่นคงของมนุษย์ไม่ควรเป็นการตีความแบบครอบคลุมไปหมด (inclusive) เพราะจะก่อให้เกิดความซับซ้อนในการเข้าถึงข้อมูล และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ปัญหา

กลุ่มผู้ประสบปัญหาขาดความมั่นคงในชีวิตคือกลุ่มคนที่ยากจน หรือผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่ไม่ได้รับความเท่าเทียม ประกอบกับประเทศไทยให้ความสำคัญกับนโยบายสังคมน้อยมาก ค่าใช้จ่ายทางสังคมของประเทศไทยอยู่ในระดับเพียง 6.5 % ของ GDP⁴ และความพยายามที่จะปฏิรูปสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะในด้านการรักษาพยาบาล เศรษฐกิจและการศึกษา ยังไม่อาจเข้าถึงกลุ่มคนเร่ร่อน แม้ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองคนเร่ร่อน ไร้บ้าน หรือคนไร้ที่พึ่งให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ โดยมี

ความคิดทางกฎหมาย พร้อมกันนี้ รัฐบาลจะจัดให้มีระบบบริการบำบัดและฟื้นฟู การฝึกอบรมด้านอาชีพและปรับสภาพแวดล้อมให้แก่ผู้เสพยาเสพติดอย่างทั่วถึง เพื่อให้ผู้เสพยาสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข

³ กลุ่มเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ Human Security Networks (HSN). เป็นการรวมกลุ่มของประเทศไทยในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งมีแนวคิดคล้ายคลึงกันเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ภายในประเทศของตนและในเวทีโลก ปัจจุบัน HSN ประกอบด้วยสมาชิก 12 ประเทศ ได้แก่ ชิลี กรีซ ไอร์แลนด์ จอร์แดน แคนาดา เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ออสเตรีย สวิตเซอร์แลนด์ สโลวาเนีย และไทย โดยมีประเทศผู้สังเกตการณ์ 1 ประเทศ คือ แอฟริกาใต้

วิสัยทัศน์ของ HSN สร้างสรรค์โลกมนุษย์ซึ่งประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความมั่นคง และมีศักดิ์ศรีหรือการบรรลุสถานะที่มนุษย์ปลอดจากความหวาดกลัว เช่น ผลกระทบจากการสู้รบหรือภัยจากอาวุธที่อันตราย เช่น ทุ่นระเบิดสังหารบุคคลและการแพร่ขยายของอาวุธขนาดเล็ก และปลอดจากความขาดแคลน เช่น ความยากจนและภัยจากโรคระบาดที่ร้ายแรง เช่น โควิด-19

ข้อมูลจาก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.(ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก: http://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=1340&filename=msosocial.

⁴ สุรพล ปธานวนิช. (2547). *นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ . หน้า 217.

ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต (Fundamentals in Life) มีสภาพร่างกาย (Physical Condition) และสภาพจิตใจ (Mental Status) ที่ปกติเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

ในบทนี้ผู้เขียนได้พิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย และศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในต่างประเทศ พบว่ายังคงมีปัญหาบางประการที่อาจส่งผลให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ หรืออาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาการออกมาเร่ร่อนของผู้ด้อยโอกาสได้ ดังนี้

4.1 ปัญหาของบทบัญญัติว่าด้วยการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557

คำว่าความไม่เท่าเทียม (Inequity) มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าความแตกต่าง (difference) สำหรับมนุษย์การกล่าวว่าประชาชนมีความไม่เท่าเทียมกัน จึงหมายความว่ามิบุคคลกลุ่มหนึ่งได้รับสิทธิประโยชน์น้อยกว่าบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมอาจเกิดจากชนชั้น เผ่าพันธุ์ เพศ รายได้ หรือทรัพย์สินสมบัติ

ความไม่เท่าเทียมในทางสังคม (Social division) เกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น การแบ่งแยกระหว่างคนผิวขาวกับคนผิวดำ เพศชายกับเพศหญิง คนจนกับคนรวย เป็นต้น สังคมที่มีการแบ่งแยกย่อยไม่ใช่สังคมที่สมบูรณ์ และด้วยความไม่เท่าเทียมนี้ ทำให้คนบางกลุ่มถูกกีดกันออกไปจากสังคมและใช้ชีวิตอย่างยากลำบาก ขาดไร้ปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีพมีความรู้สึกสิ้นหวัง และยอมรับในสถานะภาพของตน สภาวะขาดโอกาสทางสังคม หรือความไม่เสมอภาคเพราะร่างกายพิการ หรือการประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เมื่อไม่ได้รับการเยียวยาช่วยเหลือก็จะผลักดันให้คนที่ประสบปัญหาเหล่านี้ หาหนทางที่จะหนีออกไปจากสังคมที่ตนอาศัยอยู่ และกลายเป็นคนเร่ร่อนได้ในที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่จะออกมาเร่ร่อนขอทาน หรือเก็บของเก่าเพื่อประทังชีวิต และมักอาศัยหลับนอนตามที่สาธารณะต่าง ๆ โดยปกติแล้วคงมิได้ออกมาเร่ร่อนเพื่อมุ่งหวังก่ออาชญากรรมใด ๆ แต่การใช้ชีวิตในลักษณะนี้ เสี่ยงที่จะถูกหลอกลวงให้กระทำความผิดในทางอาญา หรืออาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนทั่วไป รัฐจึงได้ให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านสุขภาพ และด้านที่อยู่อาศัย หรือที่พักพิงเพื่อฝึกอาชีพแต่การให้การช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน และครอบคลุมไปถึงคนที่มีความเสี่ยงจะต้องตกอยู่ในสถานะภาพนั้นด้วย

จากรายงานสถิติของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาสที่ได้รวบรวมไว้ใน พ.ศ. 2554⁵ มีผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่จัดอยู่ในกลุ่มเป้าหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย 5 กลุ่ม ดังนี้

1. คนยากจน สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจข้อมูลใน พ.ศ. 2553 พบว่า มีคนจนจำนวน 5.08 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 7.8 ของจำนวนประชากรทั้งหมด
2. บุคคลเร่ร่อน พ.ศ. 2549 พบว่า มีเด็กเร่ร่อน ประมาณ 20,000 คน แต่ไม่ได้รับการดูแลจากภาครัฐมากถึง 15,000 คน
3. คนไร้สัญชาติคือ บุคคลที่มีปัญหาสถานะทางกฎหมายแม้จะมีนโยบาย การขึ้นทะเบียนให้กับคนไร้สัญชาติ โดยใน พ.ศ. 2548 คาดว่ามีคนไร้สัญชาติ มากกว่า 2 ล้านคน แต่มีในฐานข้อมูลภาครัฐเพียง 5 แสนคนเท่านั้น แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานต่างด้าว และผู้ถือบัตรบุคคลที่มีสถานะทางทะเบียน
4. ผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์และครอบครัว ข้อมูลระหว่าง พ.ศ. 2527-2554 พบว่า มีผู้ติดเชื้อเอดส์ (HIV) รวม 372,874 คน ส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 20-44 ปี เสียชีวิต 98,153 ราย
5. ผู้พ้นโทษ สถานการณ์ของผู้พ้นโทษในประเทศไทยในแต่ละปี จะมีจำนวนมากขึ้น เนื่องจากได้รับการปล่อยตัวระหว่างการอุทธรณ์ ฎีกา การพิจารณา ใต้สวน และสอบสวน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น รัฐได้มีมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งให้การช่วยเหลือคนกลุ่มนี้มาอย่างต่อเนื่อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ที่ให้การช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การสาธารณสุข และการศึกษา เป็นต้น และในเวลาเดียวกันยังมีองค์กรเอกชน หรือองค์กรทางศาสนาเข้ามามีส่วนสนับสนุนให้การช่วยเหลือในลักษณะเดียวกันอีกหลายองค์กร หรือมาตรการควบคุมการเร่ร่อนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ที่บัญญัติห้ามมิให้ทำการขอทาน และถือว่าการขอทานมีความผิดโดยมีการกำหนดโทษไว้ด้วย แต่ในความเป็นจริง ผู้เขียนยังคงพบเห็นคนเร่ร่อนขอทานอยู่ทั่วไป ตามสถานที่ท่องเที่ยว ตลาดนัด หรือตามท้องถนน โดยมีทั้งที่เป็นเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคนป่วย คนเหล่านี้ประกอบอาชีพขอทานที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นความผิด และมีโทษ โดยไม่มีทำที่จะเลิกหรือหันไปประกอบอาชีพอื่นเพื่อหาเลี้ยงชีพ อีกทั้งยังปฏิเสธการช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์จากรัฐ หรือบางรายเคยขอรับการช่วยเหลือสงเคราะห์ และฝีกอาชีพจากรัฐมาแล้วแต่ก็กลับเข้าสู่การขอทานอีกโดยเห็นว่าอาชีพที่ฝีกฝนมานั้น ไม่สามารถทำให้ได้เงินง่ายและรวดเร็วเท่ากับการขอทานเพราะไม่ต้องลงทุนอะไรจนกลายเป็นว่ากลับมาอีอาชีพเร่ร่อน

⁵ พิรชร์ บุญรัตพันธุ์ และคณะ.(2557). *การศึกษาเพื่อพัฒนานโยบายและกลไกการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม*. รายงานโครงการวิจัยของสถาบันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน. หน้า 106-107.

ขอทานเช่นเดิม เมื่อคนเหล่านี้มีครอบครัวก็จะกลายเป็นครอบครัวร่ำรวย และเด็กที่เกิดจากครอบครัวร่ำรวย ก็จะไม่ได้รับสิทธิทางกฎหมายเท่าที่ควรจะได้รับหรือหากคนร่ำรวยขอทานนั้นเป็นคนแก่ คนป่วยทางกาย คนป่วยทางจิต หรือคนที่มีร่างกายพิการไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ก็จะถูกละเลยทอดทิ้งให้ต้องแยกตัวออกไปอยู่ตามแหล่งที่มีคนที่มีลักษณะเดียวกับตนอาศัยอยู่ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เพื่อให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งโดยให้คำนิยามจำกัดความคำว่าคนไร้ที่พึ่งไว้ในมาตรา 3 บัญญัติว่า คนไร้ที่พึ่ง หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินิยามดังกล่าวแล้วจะพบว่ายังมีความไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุมถึงบุคคลบางประเภท เช่น คนขอทาน คนร่ำรวยจรจัดที่มีที่อยู่อาศัยไม่เป็นหลักแหล่ง หรือคนที่มีที่อยู่อาศัยในสถานที่ที่มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมไม่ถูกสุขลักษณะ หรือไม่ปลอดภัย และมีได้กำหนดให้หมายรวมถึงคนป่วยทางกาย คนป่วยทางจิต และคนชราที่มีภาระพึ่งพิงอื่น ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้มักเป็นกลุ่มที่ถูกทอดทิ้งและไร้ที่พึ่งได้มากที่สุด พิจารณาแล้วเห็นว่าการให้คำนิยามคนไร้ที่พึ่งดังกล่าว ยังเป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่กว้างเกินไปโดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

“บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” จะต้องมีลักษณะอย่างไร ซึ่งเห็นได้ว่าคนยากจนในเมืองใหญ่ มักอาศัยรวมกัน ในชุมชนแออัด ตามใต้ทางด่วน ใต้สะพาน บริเวณริมทางรถไฟ ริมคลอง ริมแม่น้ำ หรือบุกรุกที่รกร้างเพื่อสร้างเพิงพัก และหารายได้จากการทำงาน ขายพวงมาลัย เร่ขายของตามท้องถนน หรือเก็บของเก่าขายเพื่อยังชีพ คนกลุ่มนี้ จะได้รับความช่วยเหลือหรือให้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 หรือไม่ และ “บุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้” นั้น หมายถึงสภาวะเช่นไร

อีกทั้ง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.⁶ ที่มีความมุ่งหมายในการจัดระเบียบเกี่ยวกับการสงเคราะห์และควบคุมผู้ซึ่งทำการขอทาน ให้มีความชัดเจน มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาสังคมโดยกำหนดให้แยกการเล่นดนตรี หรือการแสดงความสามารถอื่นใด ในสถานที่สาธารณะออกจากการเป็นคนขอทาน และยังทำให้การคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลที่มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การกระทำที่ถือเป็นการขอทานไว้อย่างชัดเจน (มาตรา 7)⁷

⁶ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย นายมนเชียร บุญตัน และคณะ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/4526 และอยู่ระหว่างการกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนของสภานิติบัญญัติ

⁷ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. มาตรา 7 บัญญัติห้ามบุคคลใดทำการขอทาน โดยระบุให้การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ให้ถือเป็นการขอทาน

แม้บุคคลนั้นจะมีได้ทำการขอตาน โดยขัดแจ้ง แต่หากมีการกระทำที่ทำให้ผู้อื่นเกิดความสงสาร และมอบทรัพย์สินให้โดยมิได้มีการตอบแทนด้วยการทำงานอย่างใดให้ถือว่าเป็นการขอตาน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ทันต่อสภาพการณ์ที่มักเกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมไปถึงในกรณีที่ผู้ทำการขอตาน เป็นเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ ผู้เจ็บป่วยซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพได้ คนไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดูและไม่มีหนทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น หรือผู้ซึ่งอยู่ในสภาวะ ยากลำบาก ให้ถือเป็นคนไร้ที่พึ่ง และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 10)⁸ เป็นการสงเคราะห์บุคคลที่ประสบภัยในการดำเนินชีวิตมีความจำเป็นต้องออกมา เร่ร่อนขอทานเพื่อความอยู่รอดให้ได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองความปลอดภัยอีกด้วย

ผู้เขียน จึงได้พิจารณาความหมายของคนไร้ที่พึ่งจากกฎหมายที่มุ่งให้การช่วยเหลือ คนที่ตกอยู่ในสภาวะยากลำบากในด้านต่าง ๆ พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ให้ความหมายของผู้เข้ารับบริการสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้ (มาตรา 3)⁹ ผู้รับบริการ สวัสดิการสังคม หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบาก หรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิด ทางเพศ เป็นต้น โดยได้บัญญัติถึงผู้ที่ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือด้วย พิจารณาดูแล้วพบว่ายังมีกลุ่มคนอีกประเภทที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 คือกลุ่มคนเร่ร่อน หรือบรรดาอิสรชน

(1) การขอทรัพย์สิน ของผู้อื่นด้วยวาจา ข้อความ หรือแสดงกิริยาอาการใด ๆ หรือด้วยวิธีการใด ทั้งนี้ โดยมิได้มีการตอบแทนด้วยการทำงานอย่างใด หรือด้วยทรัพย์สินใด แต่ไม่รวมถึงการขอกันฐานญาติมิตร หรือ การเรียไ้รตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไ้ร

(2) การกระทำใดเพื่อให้อื่นเกิดความสงสารและมอบทรัพย์สินให้ โดยมิได้มีการตอบแทนด้วยการ ทำงานอย่างใด หรือด้วยทรัพย์สินใด

⁸ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. มาตรา 10 ในกรณีที่ผู้ทำการขอตานเป็นเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการคนชรา ผู้เจ็บป่วยซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพได้ คนไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดู และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

⁹ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๑๑

๑๑๑

“ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือ ที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิด ทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

๑๑๑

๑๑๑

ผู้เขียนจึงศึกษาค้นคว้าสาเหตุของการเข้าสู่สภาวะคนไร้ที่พึ่ง พบว่ามาจากหลายสาเหตุ และยังมีทัศนคติในการดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน จึงแบ่งกลุ่มบุคคลที่ควรจะได้รับช่วยเหลือตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ คนเร่ร่อนประเภทที่ออกมาเร่ร่อนเพราะความจำเป็น และประเภทที่สมัครใจจะออกมาเร่ร่อนใช้ชีวิตอย่างอิสระ คนทั้งสองประเภทยกเว้นถือเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาในสังคม ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ อยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป ถือเป็นกลุ่มเป้าหมายในการให้การช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และไม่กลับเข้าสู่สภาวะไร้ที่พึ่งอีก การช่วยเหลือจึงมีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทของบุคคล

การให้การช่วยเหลือคนเร่ร่อนเพราะความจำเป็น คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากครอบครัวที่ยากจน ขาดโอกาสในการศึกษา และไม่มีที่ดินทำกินจึงออกมาเร่ร่อนไปตามเมืองใหญ่เพื่อหาแหล่งงาน หากหางานทำไม่ได้ก็จะมาอาศัยตามสถานที่สาธารณะและเก็บของเก่าขายเพื่อหารายได้เลี้ยงชีพ หรืออาจเร่ร่อนขอทานไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีเป้าหมาย คนกลุ่มนี้หากไม่ได้รับการช่วยเหลือคุณภาพชีวิตจะต่ำลง อีกทั้งยังส่งผลให้คนกลุ่มนี้เป็นที่รังเกียจของสังคม ถูกเหยียดหยามและกีดกันออกไปจากสังคมไม่ยอมรับในฐานะมนุษย์ด้วยกัน ถือเป็นกรณีปฏิบัติต่อมนุษย์ที่ไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้การคุ้มครองไว้

จากสภาพปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการให้ความหมายคนไร้ที่พึ่งนั้น ผู้เขียนพบว่ายังขาดความชัดเจนว่าในกรณีใดจึงจะถือเป็นคนไร้ที่พึ่งที่ควรจะได้รับช่วยเหลือ หากในทางปฏิบัติกลับเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นผู้กำหนดว่าบุคคลลักษณะใดถือเป็นบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ หรือบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ หากคนเหล่านั้นทำการขอทานเพื่อความอยู่รอดก็ควรจะได้รับความช่วยเหลืออย่างเช่นคนไร้ที่พึ่งต่อไป หากกฎหมายมิได้กำหนดให้คนเร่ร่อนขอทาน ถือเป็นคนไร้ที่พึ่งด้วยแล้ว อาจเกิดการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน หรือบางคนได้รับการคุ้มครอง แต่บางคนกลับได้รับโทษ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ที่ได้บัญญัติห้ามไว้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากมีการเพิ่มเติม คำว่า คนขอทาน คนเร่ร่อน หรือผู้ที่ใช้ชีวิตในสถานที่สาธารณะ ในบทบัญญัติมาตรา 3 เพื่อให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่งครอบคลุมผู้ที่ประสบปัญหาอย่างทั่วถึงและทำให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.2 ปัญหาการนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

การไร้บ้าน (Homelessness) ถูกอธิบายว่าเป็นการไม่มีที่อยู่อาศัยในลักษณะที่เป็นบ้านเรือน (house) ทั้งแบบชั่วคราวและถาวร จนทำให้คนไร้บ้านมีวิถีชีวิตแบบเร่ร่อนอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง และอาศัยพักผ่อนนอนหลับในที่สาธารณะ ขณะเดียวกันก็มีความเข้าใจว่าผู้ที่เร่ร่อนอยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง ก็อาจจะไม่ไร้บ้าน เพียงแต่มาพักอาศัยอยู่ตามที่สาธารณะด้วยสาเหตุอื่น แต่ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุ ใดก็ตาม การอยู่อาศัยในที่สาธารณะ ก็ถือเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่ได้กำหนดห้ามไว้¹⁰ และเมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนทั่วไป ในสังคม คนไร้บ้านมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิและถูกคุกคามทำร้ายมากกว่าคนทั่วไป เนื่องจากพวกเขาต้องใช้ชีวิตอยู่ในพื้นที่สาธารณะที่มีผู้คนหนาแน่นหลายตาใช้ชีวิตอยู่ปะปนกัน ขณะที่คนไร้บ้านที่เป็นผู้หญิง เด็ก และคนแก่ มีความเสี่ยงมากกว่าคนไร้บ้านเพศชายวัยรุ่น และวัยกลางคน นอกจากนี้ ด้วยบุคลิกลักษณะภายนอกที่ดูไม่สะอาดเรียบร้อย และด้วยสถานภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมต่ำต้อย คนไร้บ้านจึงมักถูกคนในสังคมดูถูกดูแคลนและเอารัดเอาเปรียบ ยิ่งจะเป็นการ ผลักให้คนเหล่านี้ปลีกตัวออกจากสังคม และไม่ยินยอมรับการช่วยเหลือจากรัฐ

จากการศึกษาถึงสาเหตุของการเข้าสู่สถานะไร้ที่พึ่ง หรือการที่ประชาชนต้องออกมา เร่ร่อน หรือไร้บ้านนั้น ผู้เขียนพบว่าบุคคลที่เร่ร่อนไร้บ้านแบ่งออกได้ 2 กรณี คือ

1) บุคคลเร่ร่อน ที่เกิดจากความเจ็บป่วยทางกาย ความพิการ หรือเป็นผู้มีปัญหาด้านจิต โดยคนเร่ร่อนกลุ่มนี้ มักออกจากที่อยู่อาศัยของตนเพราะไม่ต้องการเป็นภาระของญาติพี่น้อง เนื่องจากครอบครัวอาจมีฐานะยากจนอยู่แล้ว จึงไม่สามารถดูแลอุปการะบุคคลเหล่านี้ได้ หากเป็น คนที่มีอาการป่วยทางจิตที่ไม่ได้รับการรักษาอย่างต่อเนื่อง และเมื่อไม่ได้รับการดูแลก็อาจหลบหนี ออกจากที่อยู่อาศัยและเร่ร่อนไปตามสถานที่ต่าง ๆ โดยคนกลุ่มนี้จะไม่มีการแสดงตน ไม่เข้า รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ อาศัยหลับนอนตามสถานที่สาธารณะทั่วไป และเร่ร่อนขอทาน เพื่อประทังชีวิตไปเรื่อย ๆ จนกลายเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 และเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ ของรัฐพบเห็นก็มักจะนำตัวส่งไปยังสถานสงเคราะห์ ซึ่งเป็นสถานที่ที่คนเหล่านั้นไม่คุ้นเคย ต้องอยู่ ภายใต้อาณัติและฝักใฝ่อาชีพที่เป็นงานฝีมือต่าง ๆ โดยมีได้มีความสมัครใจ ต้องอยู่อาศัย รวมกันกับคนที่ปัญหาในด้านต่าง ๆ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาของการฝึกอาชีพก็จะปล่อยให้

¹⁰ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติห้าม การกระทำความผิดเป็นการไม่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยไว้ ณ หมวด 4 การรักษาความสะอาดเรียบร้อย เช่น มาตรา 37 ห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะ

บุคคลเหล่านั้นกลับสู่สังคม โดยบางคนไม่อาจใช้ชีวิตที่ฝึกฝนมานั้นประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ก็จะกลับมาเร่ร่อนขอทานอีก ซึ่งถ้าถูกจับตัวส่งไปยังสถานสงเคราะห์อีกครั้ง คนเหล่านี้มักจะหลบหนีออกมาจากสถานสงเคราะห์ และจะอยู่อย่างหลบซ่อนตัวเพื่อไม่ให้ถูกจับอีก

2) บุคคลที่เร่ร่อน เนื่องจากอพยพเข้าไปประกอบอาชีพในเมืองกลายเป็นบุคคลเร่ร่อนชั่วคราวพักหลบนอนในที่สาธารณะเป็นคนเร่ร่อนไร้บ้านเพื่อการประกอบอาชีพหารายได้ แต่เร่ร่อนเนื่องจากไม่มีที่พักอาศัย และไม่ได้เป็นขอทาน การเร่ร่อนในลักษณะนี้ มักมีสาเหตุจากความยากจนหรือเกษตรกรที่หมดฤดูทำนาไม่มีแหล่งรายได้อื่น จึงต้องออกมาเร่ร่อนตามแหล่งงาน หากเป็นคนสูงอายุหรือเด็กเล็ก ที่ไม่สามารถใช้แรงงานได้ ก็จะอาศัยเร่ขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ ตามสถานที่ท่องเที่ยว มีลักษณะคล้ายการขอทานนั่นเอง คนเร่ร่อนกลุ่มนี้จะหลบหนีไม่ยอมให้ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ เพราะจะทำให้ไม่สามารถหาเงินส่งไปให้ทางบ้านได้ และเมื่อถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ จะหลบหนีออกมาเช่นเดิมอีก จึงทำให้จำนวนของคนเร่ร่อนไม่ลดลงเพราะเป็นการแก้ปัญหาไม่ตรงกับเหตุของปัญหานั้น

จากการศึกษากฎหมายที่ให้การคุ้มครองคนเร่ร่อน คนไร้บ้าน หรือการสงเคราะห์คนยากจนในต่างประเทศนั้น รัฐมักจะสร้างมาตรการจูงใจให้บุคคลเร่ร่อนตระหนักถึงการมีอาชีพ การงานทำและความมั่นคงในชีวิต ซึ่งรัฐหรือองค์กรที่ให้การช่วยเหลือนั้น จะคอยให้การช่วยเหลือทางด้านปัจจัยในการดำรงชีวิต และการมีงานทำ โดยความสมัครใจของผู้เข้ารับการช่วยเหลือ อีกทั้งการให้การช่วยเหลือนั้น ถือเป็นความลับส่วนบุคคลเพื่อเป็นการเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มิให้บุคคลที่ขอรับการช่วยเหลือรู้สึกว่าคุณค่า และเป็นภาระของสังคมเมื่อคนเหล่านั้นเกิดทัศนคติที่ดีในการดำรงชีวิตแล้ว จะมีความพยายามในการประกอบอาชีพ และกลับเข้าสู่สังคมได้ เช่น การให้เงินสนับสนุนเพื่อเลี้ยงชีวิตในราชอาณาจักรสวีเดน เป็นความช่วยเหลือขั้นสุดท้ายในสังคมที่มีให้กับทุกคนที่ไม่สามารถจะได้รับความช่วยเหลือจากที่อื่นใดแล้ว หรือความช่วยเหลือที่ได้รับในด้านอื่น ๆ ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ซึ่งการให้ความช่วยเหลือต้องคำนึงถึงความจำเป็นของผู้มาขอรับความช่วยเหลือ รวมไปถึงการช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ อีก เช่น อาหาร เสื้อผ้าและรองเท้า กิจกรรมยามว่าง ของใช้สิ้นเปลืองที่จำเป็น เช่น ผงซักฟอก สบู่ ยาสระผม ยาสีฟัน เป็นต้น โดยพิจารณาตามกลุ่มอายุว่าควรจะให้การช่วยเหลือเท่าใด โดยไม่มีการบังคับให้รับการช่วยเหลือแต่อย่างใด และยังมีลักษณะเป็นการให้บริการในแบบเปิด ซึ่งพร้อมที่จะให้การช่วยเหลือหากมีความต้องการโดยไม่ถูกมองเป็นปัญหาของสังคม คนเร่ร่อน จึงไม่ดูถูกตัวเองและมีความพยายามในการประกอบอาชีพต่อไปได้

ดังนั้น หากรัฐขาดความเข้าใจในปัญหาของกลุ่มคนเหล่านั้น โดยมองว่าเป็นปัญหาของสังคม หรือเป็นสิ่งที่ควรกำจัดออกจากสังคม และสร้างมาตรการบังคับให้ผู้ประสบปัญหา

ในด้านต่าง ๆ กลายเป็นผู้กระทำผิดจึงเกิดความชอบธรรมในการคุมตัวและส่งไปยังสถานสงเคราะห์ โดยบุคคลเหล่านั้นมิได้สมัครใจ หรือมิได้มีทัศนคติในการดำรงชีวิตแล้ว แม้ได้รับการฝึกอาชีพเสร็จสิ้นแล้ว ก็อาจกลับมาเร่ร่อนได้อีกครั้ง หรือบางรายอาจหลบหนีออกจากสถานสงเคราะห์ ออกมาเร่ร่อนตามเดิม และยังเป็นภาระที่ละเมิดต่อสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ มิได้ให้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิของบุคคลเพื่อความสะดวก ในการให้การสงเคราะห์ อย่างไรก็ตามการให้การช่วยเหลือคุ้มครองคนเร่ร่อน จึงควรเป็นไป โดยสมัครใจ และตรงตามความต้องการของคนเร่ร่อน ไร้ที่พึ่ง มากที่สุด เพราะยังมีบุคคลเร่ร่อน หรือคนไร้ที่พึ่งบางกลุ่มซึ่งมีความพึงพอใจในสภาพความเป็นอยู่ของตน และไม่ต้องการเข้าสู่ กระบวนการฝึกอาชีพเพราะมีอายุมาก หรืออาจเป็นบุคคลที่มีความบกพร่องทางกายภาพ หรือจิตใจ ซึ่งมีผลกระทบในสาระสำคัญในการฝึกอาชีพ และอาจต้องใช้ระยะเวลายาวนาน เพื่อฝึกให้เกิด ความสามารถในการดำเนินกิจกรรมประจำวันให้เป็นไปตามปกติ

ผู้เขียนได้พิจารณา บทบัญญัติในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 พบว่าบทบัญญัติในวรรค 2 ได้มีการสร้างเงื่อนไขเชิงบังคับให้คนเร่ร่อนที่กระทำผิดกฎหมาย เกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะต้องถูกส่งตัวไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยความยินยอม ของผู้นั้น และหากคนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครอง ก็จะถูกส่งกลับมาให้ เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดการอยู่อาศัยในที่สาธารณะต่อไป

คนไร้ที่พึ่งจึงต้องอยู่ในสถานสงเคราะห์ เพราะคนไร้ที่พืงนั้นมักพักอาศัยในที่สาธารณะ และเพื่อมิให้ถูกดำเนินคดี จึงจำยอมให้ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ไม่ว่าจะด้วยความเต็มใจหรือไม่ อีกทั้งเมื่อคนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง แจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีต่อไป ซึ่งถือเป็นการบังคับ ให้ต้องรับการสงเคราะห์โดยไม่คำนึงว่าคนไร้ที่พืงนั้น จะยินยอม โดยความสมัครใจหรือไม่ หากพิจารณาถึง สิทธิทางสังคมจึงเป็นสิ่งที่ปัจเจกบุคคลเรียกร้องเอา กับส่วนรวมโดยมีรัฐเป็นตัวแทน ในการนำเงินภาษีอากรหรือรายได้ที่รัฐมีมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ สิทธิอันนี้แม้จะดูว่าเป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคล เรียกร้องไปยังรัฐแท้จริงแล้วคือการเรียกร้องไปยังคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น ๆ

ดังนั้นสิ่งจำเป็นในการแก้ไขสถานะคนออกมาอยู่ในที่สาธารณะคือ การยึดหลักสิทธิ มนุษยชน โดยสังคมต้องมีความเข้าใจ มีทัศนคติเชิงบวก และตระหนักเสมอว่าคนทุกคนมีความเป็น คนเท่ากัน อีกทั้งการส่งเสริมศักยภาพแก่เครือข่ายคนไร้บ้านให้เข้มแข็ง ช่วยให้คนไร้บ้านที่ยังอยู่ ในที่สาธารณะมีศักยภาพและทัศนคติที่ดีขึ้น การแก้ปัญหาที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(Spirit of Law) โดยไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่กลุ่มคนดังกล่าว

ในด้านการปฏิบัติงานหน่วยงานต้องคำนึงถึงสิทธิ และการพัฒนาไปพร้อมกัน โดยมีพื้นฐานของศักดิ์ศรี และความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ จากนั้นจึงเป็นการสร้างการเข้าถึงสิทธิพื้นฐานต่าง ๆ และจะต้องเกิดขึ้นกับมนุษย์ทุกคน โดยไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องการกุศลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เป็นเรื่องของการเพิ่มความรู้เกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของตนและอ้างถึงสิทธิที่ตนเองพึงได้นั้น หมายความว่า เป็นความแตกต่างระหว่างสิทธิและความต้องการเพราะสิทธิ มนุษย์เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงได้โดยประกอบด้วยศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ แต่ความต้องการเป็นแรงบันดาลใจที่มาจากภายในมากกว่า โดยไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องให้ความสนใจเท่ากับสิทธิ กล่าวคือ สิทธิเกี่ยวข้องกับการเป็นอยู่ แต่ความต้องการเกี่ยวข้องกับการอยากได้อะไรโดยสิทธิของมนุษย์ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านการเมืองใด ๆ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับการไม่เปลี่ยนแปลงในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และความภูมิใจในการที่ได้เกิดมาเป็นมนุษย์ นั่นคือสิ่งสำคัญมากกว่าที่ควรเกิดขึ้นทุกที่และทุกเวลา ซึ่งผลการศึกษาพบว่าการที่รัฐมีนโยบายช่วยเหลือและมีสถานที่รองรับ เพื่อให้ผู้ที่ต้องการเริ่มต้นชีวิตตามแบบแผนสังคมเข้ามาขอรับบริการเป็นเรื่องที่ดี เป็นการทำงานที่ใช้ความเข้าใจ และยอมรับฟังความต้องการของผู้รับบริการอย่างคนไร้บ้าน แต่การนำมาตรการทางอาญามาเป็นเงื่อนไขให้คนเร่ร่อน หรือผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะต้องเข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์โดยมิได้เกิดจากความสมัครใจนั้น จะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะ และยังไม่สามารถแก้ปัญหาคนเร่ร่อนที่จะเกิดขึ้นใหม่ในอนาคตได้ ผู้เขียนเห็นว่าหากยกเลิกเงื่อนไขทางอาญา ในพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 22 จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการดำเนินการของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และองค์กรที่ให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 มาตรา 3 ได้กำหนดความหมายขององค์กรที่มีส่วนในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไว้ดังนี้

1) องค์กรสาธารณประโยชน์ หมายความว่า องค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม¹¹

¹¹ การรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เช่น ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2550

2) องค์กรสวัสดิการชุมชน หมายความว่า องค์กรภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่สมาชิกในชุมชน หรือปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชน และได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

3) หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่าหน่วยงานหรือองค์กรที่ให้การคุ้มครองคนเร่ร่อนนั้นมิได้มีเพียง องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน หรือหน่วยงานของรัฐ เพียงเท่านั้น ในทางปฏิบัติยังมีการรวมกลุ่มกันเพื่อให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งอีกมากมาย เช่น สถาบันศาสนาต่าง ๆ ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งและให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งโดยไม่มีรูปแบบในการดำเนินงาน หรือการรวมตัวกันของคนเร่ร่อนเพื่อช่วยเหลือคนเร่ร่อนที่ตกอยู่ในสภาวะยากลำบาก หรือเจ็บป่วย รวมไปถึงภาคเอกชนที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยอาจก่อตั้งเป็นโรงพยาบาล หรือที่พักชั่วคราวให้แก่คนเร่ร่อน และยังมีองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นทั้งผู้รับและผู้จัดสวัสดิการสังคมจากองค์กรภาครัฐและภาคธุรกิจ เนื่องจากองค์กรภาครัฐต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ในขณะเดียวกันองค์กรภาคธุรกิจยึดหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility) และเน้นการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงมีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมจัดสวัสดิการสังคม ในรูปแบบสังคมสวัสดิการ (Welfare Society) คือ สังคมที่ให้ความสำคัญกับการลงทุนด้านการจัดสวัสดิการสังคมมุ่งเน้นการบริการหลายรูปแบบเพื่อประชาชนในพื้นที่ ทางสังคมต่าง ๆ ทั้งในชนบทในเมือง

ข้อ 3 กำหนดว่า “มาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม” หมายความว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะคุณภาพ ที่พึงประสงค์และต้องการให้เกิดขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักในการส่งเสริม สนับสนุน รับรอง ติดตาม ประเมินผลและการประกันคุณภาพในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร

“สวัสดิการสังคม” หมายความว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

ชุมชน บ้าน วัด โรงเรียน จึงจำเป็นต้องกรทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ต้องร่วมมือกันจัดบริการสวัสดิการสังคมให้คนในพื้นที่อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข เพื่อสร้างสังคมที่น่าอยู่ และช่วยให้ทุกคนมีหลักประกันในความมั่นคงของชีวิตอย่างยั่งยืน

ปัญหาคนเร่ร่อน หรือคนไร้ที่พึ่งนั้น เป็นปัญหาที่มีมาช้านานและมาจากหลายสาเหตุ จึงทำให้กลุ่มคนเร่ร่อนหรือคนไร้ที่พึ่ง มีความต้องการที่หลากหลายตามมา ดังนั้น ภาครัฐจึงควรสนับสนุนให้การคุ้มครองหรือช่วยเหลือคนเร่ร่อน และคนไร้ที่พึ่ง เป็นไปภายใต้มาตรฐานเดียวกัน และไม่เป็นการให้การช่วยเหลือที่ซ้ำซ้อน จึงจำเป็นต้องสร้างรูปแบบ วิธีการคุ้มครองและการให้การช่วยเหลือที่เท่าเทียมกัน และสามารถตรวจสอบได้ จากการศึกษาการให้การช่วยเหลือ และคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ในประเทศไทย มีกฎหมายหลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์ให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งในการดำเนินชีวิต และการมีงานทำของคนเร่ร่อน โดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดความหมายของสวัสดิการสังคม ว่าเป็นระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ¹² โดยการจัดสวัสดิการสังคม ขององค์การสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการสังคมนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องคำนึงถึง¹³ สาขาต่าง ๆ ที่จะดำเนินการตาม

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 3 กำหนดความหมายของการจัดสวัสดิการสังคมว่า

“สวัสดิการสังคม” หมายความว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

๑๓๑

๑๓๑

¹³ มาตรา 5 ในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม ให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม ให้คำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) สาขาต่างๆ ที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการและกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

ความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการ และกระบวนการยุติธรรม ต้องมีลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมการพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู และการจัดสวัสดิการสังคม และให้มีการส่งเสริม สนับสนุน ให้อุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่น ได้มีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ใ้ให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ¹⁴ ในการกำหนดมาตรฐานของการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ¹⁵ และกำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ในสำนักงาน ปลัดกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่ในการร่วมมือและประสานงาน กับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การสวัสดิการสังคม ตลอดจนองค์กรอื่น ในการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้การรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ขององค์การสวัสดิการสังคม โดยต้องมีการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์

(2) ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมพัฒนาการสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้นในการจัดสวัสดิการสังคมตามวรรคหนึ่ง ให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้อุคคลครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่น ได้มีส่วนร่วมด้วย

¹⁴ มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.ค.” ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง
- (3) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลตาม (5) เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง

(4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทยปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

(5) ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคน

(6) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคนให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁵ มาตรา 6 ในการจัดสวัสดิการสังคม ให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมที่คณะกรรมการกำหนด

ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยจัดทำทะเบียนกลางเกี่ยวกับองค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัครและผู้รับบริการสวัสดิการสังคม¹⁶

เห็นได้ว่า ได้มีการกำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมไว้แล้ว และหากหน่วยงานหรือองค์กรได้มีความประสงค์จะดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม จึงควรต้องผ่านการรับรองมาตรฐานจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมเสียก่อน และเมื่อได้รับการรับรองแล้ว รัฐจึงมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น การให้ความรู้แก่บุคลากรหรือการสนับสนุนเงินในการดำเนินการ

การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือการให้การช่วยเหลือคนเร่ร่อนนั้น ถือเป็นการจัดสวัสดิการสังคมอย่างหนึ่ง ที่รัฐควรให้การสนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

¹⁶ มาตรา 15 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.ส.ค.” ในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมเสนอต่อคณะกรรมการ
- (2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัยและพัฒนา เกี่ยวกับงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
- (3) เป็นศูนย์กลาง ประสานงาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ งานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม
- (4) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การสวัสดิการสังคม ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพัฒนางานสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม แล้วรายงานต่อคณะกรรมการ
- (6) ดำเนินการและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้มีการพัฒนามาตรฐานดังกล่าวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม
- (7) ให้การรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (8) กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (9) จัดทำทะเบียนกลางเกี่ยวกับองค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์อาสาสมัคร และผู้รับบริการสวัสดิการสังคม
- (10) จัดฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร
- (11) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหารกองทุนคณะกรรมการประเมินผล และคณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง
- (12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หรือการให้การช่วยเหลือคนเร่ร่อนเป็นไปตามมาตรฐาน และยังเป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่น และชุมชนได้ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในรูปแบบของสังคมสวัสดิการเพื่อให้ชุมชนนั้นมีความมั่นคง ป้องกันการย้ายถิ่นเพื่อหางานจนอาจกลายเป็นคนเร่ร่อนได้

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 15¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 นั้น กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา หรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือมีส่วนร่วมในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และในกรณีที่มีการดำเนินการขององค์กรตามวรรคหนึ่ง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 14¹⁸ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อาจพิจารณาให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านอื่น แต่ในมาตรา 3

¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 มาตรา 15 ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนาหรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือมีส่วนร่วมในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ในกรณีที่มีการดำเนินการขององค์กรตามวรรคหนึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 14 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อาจพิจารณาให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

¹⁸ มาตรา 14 สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) สํารวจและติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่รับผิดชอบ
- (2) สืบเสาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคนไร้ที่พึ่งที่ขอรับการคุ้มครองหรือที่ถูกส่งตัวมายังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามมาตรา 20 หรือมาตรา 22 และให้การคุ้มครอง รวมทั้งรับตัวคนไร้ที่พึ่งไว้
- (3) จัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ จัดให้มีการตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิต ฝึกอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งหาอาชีพให้แก่คนไร้ที่พึ่ง
- (4) ประสานงานเพื่อจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประเภทนั้น
- (5) ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งในด้านการดำรงชีวิต ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป
- (6) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
- (7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

การปฏิบัติงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการส่งเสริมให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอิสระในชุมชนและการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนไร้ที่พึ่งด้วย

กลับมิได้กำหนดให้ทุกองค์กรที่จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือมีส่วนร่วมในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งต้องมีการรับรองมาตรฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ในกรณีเช่นนี้ การดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนาหรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ที่จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง อาจดำเนินการไปโดยไม่ถูกตามหลักการจัดสวัสดิการสังคม เช่น การให้การช่วยเหลือคนเร่ร่อนของวัด หรือสถาบันทางศาสนา อันเป็นสถานที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ และเคารพบูชาของประชาชน ที่จัดให้มีการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง ในการให้ทาน หรือให้อาหารเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการจัดการอบรม สั่งสอนให้คนเร่ร่อน หรือคนไร้ที่พึ่ง เหล่านั้น มีทัศนคติในการดำเนินชีวิตที่ดี หรือฝึกอาชีพและให้รู้จักการพึ่งตนเอง การให้การช่วยเหลือ เหล่านั้น ก็เหมือนกับการส่งเสริมให้คนเร่ร่อนหรือคนไร้ที่พึ่ง และแม้แต่คนที่มีแนวโน้มจะออกมาเร่ร่อน ไม่มีแนวคิดในการพึ่งตนเอง เพราะเห็นว่าการสงเคราะห์นั้นเพียงพอต่อการดำรงชีพแล้ว และในอนาคตอาจมีคนที่ไม่ต้องการประกอบอาชีพ ออกมารับการสงเคราะห์ในด้านต่าง ๆ จนทำให้สถาบันทางศาสนา ต้องอุปการะอย่างไม่สิ้นสุด ในขณะที่สถานบันทางศาสนาเหล่านี้ อาจไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างใด ๆ จากรัฐ เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีการให้การช่วยเหลือคนเร่ร่อน ไร้บ้านในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้น มิได้มุ่งไปที่การสงเคราะห์เพียงอย่างเดียวแต่ได้มีการสร้างแนวคิดสังคมสวัสดิการไปพร้อม ๆ กันโดยถือว่ามนุษย์ทุกคนมีอิสรภาพในการออกแบบการดำเนินชีวิตของตนเอง มีความเท่าเทียมกันในฐานะมนุษย์ และมีคุณค่าในสถานะภาพที่เป็น โดยสังคมไม่มีสิทธิกดขี่กลุ่มคนเหล่านั้นออกไป รัฐจึงออกแบกกฎหมาย ที่เกื้อหนุนให้คนเร่ร่อน ไร้บ้าน มีทัศนคติในการพึ่งตนเอง เปิดโอกาสให้ทำงาน ให้มีแหล่งเงินทุน และสามารถซื้อที่อยู่อาศัยในราคาถูกลงได้ โดยกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีหน้าที่ในการช่วยเหลือตามความต้องการ และความจำเป็น เพราะให้กลุ่มคนเหล่านี้ สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างปัจเจกบุคคล

และในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้ออกแบบโครงสร้างในการป้องกันการเร่ร่อน โดยจัดให้มีสวัสดิการสำหรับคนที่ทำงานอย่างครบถ้วน ในรูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (CPF) ที่จะดูแลผู้ที่ส่งเงินเข้ากองทุน จึงทำให้ประชาชนสิงคโปร์มีความต้องการในการประกอบอาชีพเพื่อความมั่นคงในชีวิตของตน และครอบครัว ซึ่งเป็นการกำหนดให้การคุ้มครองช่วยเหลือประชาชน เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ.2550 เพื่อให้สามารถส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดยองค์กรภาคประชาชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความหมายขององค์กร หรือหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือคนเร่ร่อน หรือให้ความช่วยเหลือทางสังคมไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 3 ดังนี้

1) องค์กรสาธารณประโยชน์ หมายความว่าถึงองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

2) องค์กรสวัสดิการชุมชน หมายความว่าถึงองค์กรภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่สมาชิกในชุมชนหรือปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชน และได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

3) ชุมชน หมายความว่าถึง กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน อย่างเป็นปกติและต่อเนื่องโดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันหรือมีอาชีพเดียวกันหรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือมีวัฒนธรรม ความเชื่อ หรือความสนใจร่วมกัน

4) เครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชน หมายความว่าถึง องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวขององค์กรสวัสดิการชุมชนมากกว่าหนึ่งองค์กรเพื่อร่วมมือประสานงาน และเชื่อมโยงในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการชุมชนในทุกระดับ

พิเคราะห์จากกฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่า หากพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 3 กำหนดความหมายขององค์กรที่ดำเนินการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งให้ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน จึงควรวินิจฉัยองค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา หรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือมีส่วนร่วมในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งต้องได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และให้ได้รับการสนับสนุนในด้านการจัดการความรู้หรือเงินช่วยเหลือ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 โดยมีการตรวจสอบการดำเนินงานและวิธีการช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงจัดทำทะเบียนประวัติของผู้รับบริการ และมีการติดตามการมีงานทำของผู้ที่กลับสู่สังคมอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันมิให้กลับมาเร่ร่อนอีก ทั้งยังเป็นการสร้างให้สังคม หรือชุมชน ในระดับท้องถิ่น ได้มีแนวคิดในการแก้ปัญหาของคนในชุมชนของตนเอง ป้องกันการออกมาเร่ร่อน หรือย้ายถิ่นฐานไปตามแหล่งงานและคนในภาคเกษตรไม่ต้องออกมาเร่ร่อนเมื่อหมดฤดูทำนา ทำไร่ อีกทั้งยังส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน