

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาคนเร่ร่อน หรือขอทาน แม้จะไม่ใช่ปัญหาใหญ่และรุนแรง แต่ก็ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้คน ปัญหาความเป็นระเบียบของสังคม ปัญหาความสะอาดเรียบร้อยของชุมชน ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาต่อการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต ที่ผ่านมามีกฎหมายหลายฉบับที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือผู้ที่อยู่ในสภาวะยากลำบากในด้านต่าง ๆ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายในการสงเคราะห์ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการ และสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาส รวมไปถึงการควบคุมการประกอบอาชีพขอทาน ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ที่กำหนดความผิดของผู้ที่ทำการขอทาน และมีการกำหนดโทษปรับไว้ด้วย ซึ่งหากพิจารณาย้อนไปถึงสาเหตุของการออกมาเร่ร่อนขอทาน จะพบว่าเกิดจากปัญหาความไม่มั่นคงของครอบครัว ความยากจน ไม่ได้ได้รับการศึกษาที่พอเพียง ปัญหาพ่อแม่วิญญู หรือไม่สามารถเข้าถึงระบบสาธารณสุขที่ดี ในบางท้องถิ่นยังพบปัญหาความเชื่อของชุมชน เช่น การขับไล่คนที่ถูกกล่าวหาว่าเป็น “ผีปอบ” ให้ออกไปจากหมู่บ้าน จากสาเหตุเหล่านี้เป็นที่มาของกลุ่มคนเร่ร่อน และไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวได้ ถูกทอดทิ้งจากชุมชน และประสบปัญหาไร้ที่อยู่อาศัยจึงจำเป็นต้องขอทานเพื่อประทังชีวิต บุคคลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นผู้ประสบภัยอย่างหนึ่ง รัฐจึงควรให้การช่วยเหลือเยียวยา หรือให้การคุ้มครองมากกว่าการกำหนดให้เป็นความผิด ซึ่งจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในด้านต่าง ๆ รวมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส พบว่ามีเจตนารมณ์พิเศษ คือการสร้างทัศนคติในการพึ่งพาตนเองให้กับบุคคลผู้เข้ารับบริการและคาดหวังว่าเมื่อได้รับการปลูกฝังวิธีคิดในการพึ่งตนเอง และสร้างแนวคิดในการประกอบภาระงานแล้วบุคคลเหล่านั้น จะสามารถกลับไปสู่สังคม สามารถสร้างครอบครัวที่สมบูรณ์ หรือมีชีวิตที่มั่นคงได้

จากการศึกษาค้นคว้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง คนเร่ร่อนไร้บ้าน หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมทำให้เข้าใจถึงแนวคิดรัฐสวัสดิการ และสังคมสวัสดิการของต่างประเทศ ที่ให้องค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือภาคเอกชน รวมไปถึงการรวมตัวกันเป็นสหภาพของชุมชน และการออกกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้คนเร่ร่อนไร้บ้าน ต้องถูกกีดกันออกไปจากสังคม

สามารถนำมาวิเคราะห์ปรับใช้เพื่อให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง คนเร่ร่อนไร้บ้าน หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ของประเทศไทยให้มีรูปแบบที่เหมาะสม จากการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือและคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ พบว่ายังมีปัญหาในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้รับบริการ ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งในการคุ้มครองหรือให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พืงนั้น มีการนำมาตรการทางอาญามาเป็นเงื่อนไขให้คนเร่ร่อนต้องเข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์โดยมิได้สมัครใจ ซึ่งเป็นให้การช่วยเหลือที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 มาตรา 52 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 80 อันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการสร้างมาตรฐานการควบคุมตรวจสอบ การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งขององค์กร หรือชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 อีกด้วย

5.1 บทสรุป

การให้การช่วยเหลือและคุ้มครองคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่ง จึงควรดำเนินการอย่างเร่งด่วน และแก้ปัญหาที่สาเหตุของการกลายมาเป็นคนเร่ร่อนไร้บ้าน รวมถึงสาเหตุของการเป็นขอทาน โดยการคัดแยกผู้มารับบริการ เช่น อายุ เพศ อาการเจ็บป่วย สภาพปัญหา และหามาตรการช่วยเหลือให้ตรงตามความต้องการของคนเหล่านั้น เพื่อให้สามารถกลับกลายเป็นพลเมืองดี และสร้างคุณประโยชน์ต่อประเทศไทยได้ในอนาคต แต่เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 โดยมุ่งแก้ไขปัญหาคคนเร่ร่อน คนไร้บ้าน คนที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ หรือบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่อาจพึ่งพาคบุคคลอื่นได้ ผู้เขียนเห็นว่ากลุ่มคนที่กฎหมายมุ่งให้การช่วยเหลือ นั้น มิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะออกประกาศ หรือกำหนดขึ้นในภายหลัง ซึ่งหากวิเคราะห์จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จะพบว่ากลุ่มคนขอทาน มิได้จัดให้อยู่ในความหมายของคำว่าคนไร้ที่พึ่ง แต่กลับกลายเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมขอทาน พุทธศักราช 2484 มาตรา 6¹ และต้องถูกส่งตัวไปยัง

¹ มาตรา 6 ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทานการขอทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมิได้ทำงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอทานในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

การขบขัง การดิดสติเป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำอย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าพังก่าค่า แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้พังก่าผู้จะสมัครใจให้ นั้น ไม่ให้รับพังก่าเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้

สถานสงเคราะห์² ซึ่งเป็นสถานที่ห่างไกล และต้องอยู่ปะปนกันกับบุคคลผู้มีปัญหาทางจิต หรือผู้วิกลจริต หากบุคคลดังกล่าวทำการหลบหนี หรือไม่เข้าไปอาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ก็จะมีโทษทางอาญา³

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติควบคุมขอทาน พุทธศักราช 2484 มีวัตถุประสงค์เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงอาจใช้มาตรการทางอาญามาใช้บังคับกับผู้ฝ่าฝืนได้ อันเป็นการยึดหลักประโยชน์ของมหาชน แต่ในทางกลับกันกลุ่มคนขอทานที่เกิดจากความจำเป็น หรือคนที่ไม่สามารถประกอบกิจการงานเพื่อเลี้ยงตนเองได้ จึงไม่ควรต้องมีความผิดตามกฎหมายนี้ หากพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ได้เพิ่มเติมให้คนขอทาน และคนเร่ร่อน เป็นคนไร้ที่พึ่ง ตามความในมาตรา 3 รัฐจะสามารถให้การช่วยเหลือที่ครอบคลุมกลุ่มคนเหล่านี้ อีกทั้งเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาในการปฏิบัติ การตีความ หรือการให้การช่วยเหลืออื่น ๆ และเครื่องมือที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ กำหนดให้นำมาตรการทางอาญามาเป็นเงื่อนไข ให้คนเร่ร่อนจำยอมต้องเข้าไปอยู่อาศัยในสถานสงเคราะห์ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาก็ไม่ตรงต่อความต้องการของผู้ประสบปัญหา โดยที่คนไร้ที่พึ่งเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาในสังคม และในอดีตคนไร้บ้าน ในกรุงเทพมหานคร จะพาตัวเองมาขังเตียงนอนที่ใหญ่ที่สุดในโลก ในสถานที่ที่เรียกว่าสนามหลวง แต่เมื่อพื้นที่เหล่านี้ถูกพัฒนาไปเรื่อย ๆ เหล่าผู้ไร้บ้านก็ต้องย้ายไปยังที่ใหม่เรื่อย ๆ สิ่งที่เราต้องการคือ ที่พักแ่ชั่วคราว ไม่ถาวรเพียงเพื่อจะไปหางานรายวันทำในวันรุ่งขึ้นเท่านั้น ในปัจจุบันคนไร้ที่พึ่งจำนวนมากที่ยังชีพด้วยการเก็บของเก่า เร่ขายของ คนเหล่านี้ ไม่ประสงค์จะเข้าสถานสงเคราะห์ เพราะมีความพึงพอใจในชีวิตความเป็นอยู่ และเห็นว่าสามารถเลี้ยงชีพได้ด้วยตนเอง หากคนกลุ่มนี้ถูกหมายรวมเป็นคนไร้ที่พึ่ง ที่รัฐต้องให้การช่วยเหลือกรณีดังกล่าว จะถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน จึงควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้เกิดความชัดเจน เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิการของบุคคล ทั้งกลุ่มคนเร่ร่อน และประชาชนทั่วไป ทั้งยังแก้ปัญหาคือขอทานที่เกิดจากความจำเป็นได้อย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย

นอกจากปัญหาทางกฎหมายที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ข้างต้นแล้ว ยังคงมีประเด็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์กร หรือหน่วยงานที่ทำการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งที่มีความสำคัญ กล่าวคือปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานขององค์กรที่ดำเนินการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

² มาตรา 7 เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ใดทำการขอทาน และผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบการอาชีพอย่างใด และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดูก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์

³ มาตรา 13 ผู้ที่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์หรือที่อื่นใด ไม่ไปหรือหลบหนีจากสถานทีนั้น มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

จากการศึกษาพบว่าในมาตรา 15⁴ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ได้กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง หรือกลุ่มบุคคล จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือมีส่วนร่วมในการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และได้กำหนดให้องค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรสวัสดิการชุมชน ต้องได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม⁵ แต่ไม่ได้กำหนดให้องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา หรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ต้องได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ดังเช่น องค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรสวัสดิการชุมชน ซึ่งอาจทำให้เกิดการปฏิบัติต่อคนไร้ที่พึ่ง หรือวิธีการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเป็นการยากในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรเหล่านั้น เนื่องจากสามารถก่อตั้งได้โดยง่ายและไม่ต้องมีการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

⁴ มาตรา 15 ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา หรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่งจัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือมีส่วนร่วมในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ในกรณีที่มีการดำเนินการขององค์กรตามวรรคหนึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 14 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อาจพิจารณาให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 3 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้

๑.๓๑

๑.๓๑

“องค์กรสาธารณประโยชน์” หมายความว่า องค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

“องค์กรสวัสดิการชุมชน” หมายความว่า องค์กรภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่สมาชิกในชุมชน หรือปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชน และได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

๑.๓๑

๑.๓๑

ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ด้อยโอกาส หรือคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่ง มักจะขอรับการช่วยเหลือจากองค์กรภาคเอกชน สถาบันศาสนาหรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่รวมตัวกัน เพื่อช่วยเหลือคนเร่ร่อนที่อยู่ในสภาวะยากลำบากมากกว่าจะขอรับการช่วยเหลือจากภาครัฐ เพราะคนเร่ร่อนมักไม่มีเอกสารแสดงตนหรือไม่ไว้วางใจจึงไม่กล้าเข้าไปขอรับบริการ เนื่องจากเกรงกลัวบุคลากรผู้ให้บริการนั้นจะรังเกียจ จึงมักขอรับการสงเคราะห์จากองค์กรอื่น ๆ หากเป็นเช่นนี้แล้ว องค์กรอื่น ๆ ที่ให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งที่มีการดำเนินการอย่างไร้รูปแบบ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการฯ กำหนดตามมาตรา 14⁶ จะไม่มีโอกาสได้รับการสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านอื่นจากภาครัฐ แต่หากองค์กรสวัสดิการสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมเหล่านี้ ได้รับการรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม จะทำให้ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งจะทำให้องค์กรเหล่านั้น สามารถพัฒนาการให้การช่วยเหลือคนเร่ร่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบ และมีมาตรฐาน มีความยั่งยืน ทั้งยังสามารถควบคุมตรวจสอบ ติดตามการให้การช่วยเหลือคนเร่ร่อนไร้บ้านให้สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวได้ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย คนเร่ร่อนไร้บ้าน มีปัญหาทั้งในด้านการรักษาพยาบาลที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบหลักประกันสุขภาพ และไม่ได้รับสวัสดิการสังคมตามระบบประกันสังคมที่ต้องมีการสมทบเงินเข้ากองทุน รวมทั้งไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย ไม่มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย และหลักประกันรายได้ที่มั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่ง และการกำหนดมาตรการที่เอื้อต่อการเข้ารับการช่วยเหลือโดยสมัครใจ และการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติในการให้การสนับสนุนองค์กรที่ให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง รวมไปถึงการสร้างระบบติดตามตรวจสอบผู้เข้ารับบริการเพื่อให้คนไร้ที่พึ่งที่ได้รับการช่วยเหลือนั้น สามารถพึ่งตนเองได้ และมีความมั่นคงในชีวิต ควรดำเนินการดังนี้

⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 14 สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) จัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ จัดให้มีการตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิต ฝึกอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งหาอาชีพให้แก่คนไร้ที่พึ่ง

๑๓๑

๑๓๑

1) ปัญหาของบทบัญญัติว่าด้วยการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ในส่วนของกลุ่มเป้าหมายหรือคนไร้ที่พึ่งที่มีได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจน ในมาตรา 3 “คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการตีความ ผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มเติมกลุ่มคนเร่ร่อน ผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะ และคนขอทานด้วยความจำเป็นในการดำรงชีพให้อยู่ในความหมายของคำว่า คนไร้ที่พึ่ง ในมาตรา 3 ดังนี้ “คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ คนเร่ร่อน ขอทาน และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดเพื่อให้กลุ่มคนที่ประสบปัญหาในชีวิตได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ และไม่ซ้ำซ้อนกับการช่วยเหลือตามกฎหมายอื่น ๆ

คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ควรออกประกาศกำหนดลักษณะของผู้ที่ทำการขอทาน โดยหากผู้ที่ออกมาขอทานนั้น เกิดจากความจำเป็นในการดำรงชีพ ให้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ด้วย

2) ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งควรยึดตามความสมัครใจเป็นหลัก เพราะการพัฒนาบุคลิกภาพของตนนั่น ถือเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 22⁷ กำหนดให้บุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พืงนั้นไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 22 นี้ เป็นการสร้างเงื่อนไขหรือสภาพบังคับกับคนเร่ร่อนที่ใช้ชีวิตในที่สาธารณะทุกคน

⁷ มาตรา 22 ในกรณีที่บุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่งและสมควรได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พืงนั้นไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคนไร้ที่พึ่ง เว้นแต่คนไร้ที่พึ่งอยู่ในภาวะที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้ และให้เจ้าหน้าที่ระงับการดำเนินคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะได้รับแจ้งตามวรรคสอง

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยุติการดำเนินคดี และให้ถือว่าสิทธินำคดีอาญาฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ให้ต้องเข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์โดยมิได้มีความสมัครใจ ผู้เขียนเห็นว่าควรยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อผ่อนคลายสภาพบังคับของกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่ใช้ชีวิตในที่สาธารณะขอรับการช่วยเหลือตามความสมัครใจ และมีการคัดกรองกลุ่มคนเร่ร่อนที่มีได้ถือสัญชาติไทย โดยการตรวจสอบสัญชาติ และจัดทำทะเบียนประวัติเพื่อการตรวจสอบในภายหลัง หากบุคคลเร่ร่อนนั้นเป็นบุคคลต่างด้าว ก็ควรให้การช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชนแล้วดำเนินการผลักดันกลับสู่ประเทศต่อไป

ในทางกลับกัน เพื่อป้องกันการเข้ามาประกอบอาชีพขอทาน ในการคัดกรองนั้น ควรมีการเก็บข้อมูลประวัติ และความจำเป็นหรือสาเหตุของการเร่ร่อน ขอทาน หากมิได้มีความยากลำบากในการดำเนินชีวิตแต่มาขี้อาชีพขอทานเพราะไม่ต้องการทำงาน กลุ่มนี้จึงถือเป็นผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 และในกรณีบุคคลที่ออกมาเร่ร่อนตามฤดูกาล หรือชาวบ้านที่หมดฤดูทำนา ออกมาเร่ร่อนหางานทำเพื่อการดำรงชีพนั้น ควรให้มีการขึ้นทะเบียนการย้ายถิ่นฐานชั่วคราวของคนกลุ่มนี้ พร้อมทั้งให้การช่วยเหลือในการจัดหางาน ในลักษณะการจ้างงานชั่วคราวตามความสามารถให้แก่บุคคลที่มาขึ้นทะเบียนเหล่านี้โดยทันที เพราะหากขึ้นทะเบียนแล้วต้องรอเรียกตัวไปทำงานจะทำให้คนเหล่านี้ออกไปเร่ร่อนหารายได้เลี้ยงชีพและไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ โดยกำหนดยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีต่อไป” และเพิ่มเติมข้อความดังนี้

“ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ประสงค์จะอาศัยอยู่ในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจัดให้คนไร้ที่พึ่งประกอบการทำงานตามความสามารถโดยจัดหา นายจ้างและอาชีพให้แก่คนไร้ที่พึ่งพร้อมทั้งติดตามดูแลการทำงานของคนไร้ที่พึ่งนั้น โดยไม่เป็นการสร้างภาระใด ๆ ให้แก่คนไร้ที่พึ่ง หากคนไร้ที่พึ่งประกอบการทำงานตามบทบัญญัตินี้แล้วให้ถือว่าปฏิบัติตามเงื่อนไขในวรรคสามแล้ว”

มาตรการที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นไปตามหลักการพึ่งตนเองเพื่อสร้างจิตสำนึกในการทำงาน และเห็นความสำคัญของการประกอบอาชีพมากกว่าการเร่ร่อน หรือขอทาน ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นการประโยชน์และเป็นการแก้ไขปัญหานี้ในระยะยาวได้อย่างดี

3) ปัญหาการควบคุม ติดตาม และตรวจสอบการให้การช่วยเหลือโดยองค์กรภาคเอกชน ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ต้องมีการกำหนดบทบาทให้ชัดเจนในการเข้าไปช่วยเหลือ และให้การสนับสนุนชุมชน ซึ่งอาจจะมียุทธศาสตร์ที่ต่างกันออกไปตามขีดความสามารถของชุมชนในการพึ่งพาตนเอง เช่น ชุมชนที่มีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้สูง คณะกรรมการ

คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง อาจจะเข้าไปทำหน้าที่ในการหนุนเสริมให้ชุมชนนั้นมั่นคงมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ชุมชนที่มีความอ่อนแอยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างเต็มที่คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ต้องเข้าไปเป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินการและให้การสนับสนุนในเรื่องของทรัพยากร และงบประมาณเป็นหลัก สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักเศรษฐกิจพอเพียง แผนชุมชน การจัดการทรัพยากรที่ดิน การจัดสวัสดิการชุมชนและการพัฒนากองทุนภายในชุมชน ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญที่จะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายสังคมและกลไกการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม สามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาความยากจนและแก้ไขปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ไม่ว่าจะการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจะดำเนินการด้วยภาคเอกชนในระดับใด รัฐต้องเข้าไปควบคุมดูแลสนับสนุน ส่งเสริม และติดตามประเมินผลในทุกระดับ โดยประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เพื่อให้การออกประกาศกำหนดให้คนไร้ที่พึ่งที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดให้กลับไปรับความช่วยเหลือในการประกอบอาชีพ ณ แหล่งที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ เพื่อป้องกันการเร่ร่อนหาแหล่งงาน และป้องกันการถูกหลอกล่อใช้แรงงานได้อีกทางหนึ่ง

การแก้ปัญหาคนเร่ร่อนไร้บ้านนั้น เป็นเรื่องทีละเอียดย่อย สิ่งสำคัญที่รัฐควรคำนึงถึงคือ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่ไม่ต้องการตกอยู่ในสภาพที่ไม่มีอิสระ เมื่อตกอยู่ในสภาวะยากลำบาก การให้การสงเคราะห์หรือคุ้มครอง โดยการบังคับจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีจึงเสมือนเป็นการซ้ำเติม ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำต่อกัน ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้มีการจัดหางานให้กับกลุ่มคนเร่ร่อนที่มีร่างกายแข็งแรงมิได้มีปัญหาทางสุขภาพกาย หรือปัญหาสุขภาพจิตในลักษณะจ้างรายวันเพื่อให้นักกลุ่มนี้รู้สึกว่าคุณค่าและสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีรายได้จากการทำงานเป็นทุนในการประกอบอาชีพอื่น ๆ รวมถึงการออกกระเปาะช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมให้ได้ซื้อสินค้าอุปโภค บริโภคได้เองในราคาถูก เพื่อสร้างทัศนคติในการพึ่งตนเอง และยังเป็นเปิดโอกาสให้คนเร่ร่อนไร้บ้านได้รับสิทธิประโยชน์ และการคุ้มครองสิทธิ ตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น ในด้านการรักษาพยาบาลควรมีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545⁸ โดยกำหนดให้มีการลงทะเบียนสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มอาชีพ อิสระเก็บของเก่าขาย คนเร่ร่อนไร้บ้านในลักษณะการส่งเงินสมทบ เพื่อรับสิทธิตามโครงการหลักประกันสุขภาพได้แม้ไม่มีที่อยู่ถาวรแน่นอน กับทั้งให้ใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขในโรงพยาบาลของรัฐโดยไม่จำเป็นต้องระบุหน่วยบริการประจำในด้านการประกันสังคม เพื่อกระตุ้นให้นักกลุ่มนี้ ตระหนักถึงการดำรงชีพด้วยสัมมาชีพ และมีความมั่นคงในชีวิตต่อไป

⁸ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ตราไว้ ณ วันที่ 18 พฤศจิกายน 2545. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119. ตอนที่ 116 ก. หน้า 1.