

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยในปัจจุบันเป็นสังคมที่มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ทันและทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งในเรื่องของวัสดุสิ่งของและเทคโนโลยี ส่งผลให้การดำรงชีวิตของคนมีความสะดวกสบายมากขึ้น แต่สิ่งหนึ่งที่ควบคู่มากับการพัฒนาคือ ปัญหาด้านสังคม เนื่องจากคนวิ่งตามกระแสการพัฒนาไม่ทันหรืออีกนัยหนึ่งคือ การพัฒนาคนกับการพัฒนาปัจจัยแวดล้อมไม่สมดุลกัน ยิ่งการพัฒนาก้าวหน้าและมีความเจริญมากเท่าใด ปัญหาทางสังคมก็ยิ่งมีความรุนแรงขึ้นมากเท่านั้น ยิ่งพบเจอปัญหาก็ยิ่งพยายามดิ้นรนให้พ้นจากปัญหา จากการที่สังคมหรือครอบครัวเคยช่วยเหลือ ดูแล ฟังพาอาศัยกัน ก็กลายเป็นต่างคนต่างอยู่ จนถึงขั้นไม่ดูแลและทอดทิ้งกัน จนกลายเป็นคนไร้ที่พึ่ง<sup>1</sup> ไม่มีญาติไม่มีครอบครัว ไม่มีที่อยู่ ในที่สุดต้องเข้ามาอยู่ในการคุ้มครองดูแลของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง<sup>2</sup> (Protection Center) หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง<sup>3</sup> (Homeless Protection Center)

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ตราไว้ ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2557. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131. (ตอนที่ 83 ก). หน้า 1.

มาตรา 3 ให้คำนิยาม “คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

<sup>2</sup> ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ข้อ 3 ให้ความหมาย “สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” หมายถึง สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่คณะกรรมการประกาศจัดตั้ง

<sup>3</sup> ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ข้อ 3 ให้ความหมาย “ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” หมายถึง ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจัดให้มีขึ้นศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของหน่วยงานของรัฐ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดและส่วนราชการอื่นที่ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด รวมถึงหน่วยงานของรัฐองค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา กลุ่มคนไร้ที่พึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ในจำนวนคนไร้ที่พึ่งที่เพิ่มมากขึ้นนั้นสะท้อนให้เห็นสภาพสังคมที่มีการเจริญเติบโต โดยเฉพาะทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ วัตถุ แต่ขณะเดียวกันต้องมีคนกลุ่มหนึ่งที่ต้องมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะและยังถูกคนบางคนในสังคมตีตรา ดูหมิ่น ขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานหรือที่เรียกว่าสิทธิมนุษยชน<sup>4</sup> (Human Right) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในฐานะพลเมือง สิทธิการรักษาพยาบาล โอกาสทางการศึกษา และเผชิญกับปัจจัยที่มีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพ ร่างกาย และจิตใจ คนไร้ที่พึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสลับซับซ้อนของปัญหาและเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุด้วยกัน การแก้ไขปัญหาของกลุ่มบุคคลดังกล่าวต้องใช้เวลาและความร่วมมือในทุกภาคส่วนของสังคม ต้องอาศัยนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการการเงินการคลังในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง มีขอบเขตในการแก้ไขปัญหาที่กว้างขวางและมีผู้เกี่ยวข้องมากมาย การรับรู้ปัญหาคนไร้ที่พึ่งมีระดับการรับรู้ที่แตกต่างกัน และความไม่เข้าใจส่งผลต่อภาวะการเป็นคนไร้ที่พึ่ง

คนไร้ที่พึ่งเป็นบุคคลที่มีปัญหาในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมซึ่งไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และในขณะเดียวกันยังเป็นบุคคลที่ไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในการหารายได้ให้เพียงพอสำหรับการดำรงชีพคนไร้ที่พึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นที่จะเข้ามาช่วยเหลือจึงทำให้มีการดำรงชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก และมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป ดังนั้น จึงสมควรต้องคุ้มครองช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง<sup>5</sup> เพื่อให้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตสามารถฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ ตลอดจนความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปโดยมี

<sup>4</sup> สิทธิมนุษยชน (Human Right) หมายถึง สิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิขั้นพื้นฐานในความเป็นมนุษย์ซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิตามธรรมชาติและสิทธิที่มีกฎหมายรับรอง

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 2557 ตราไว้ ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2557. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 131. (ตอนที่ 83 ก). หน้า 1.

มาตรา 3 ให้คำนิยาม “การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า การจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสมรรถภาพ ทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุน การสร้างโอกาสในสังคมการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่งมีงานทำและมีที่พักอาศัย และการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง

การกำหนดวิธีการปฏิบัติแก่คนไร้ที่พึ่งไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสมกับการให้ความคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองและกำหนดแนวทางในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งบางประเภทไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

สาเหตุปัญหาที่ทำให้จำนวนคนไร้ที่พึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น มาจากภาวะการณัดกงานหรือภาวะของการไม่มีงานทำ อาการเจ็บป่วยทางจิตและไม่มีที่อยู่อาศัย ส่วนคนไร้ที่พึ่งซึ่งเป็นกลุ่มผู้สูงอายุและใช้ชีวิตในที่สาธารณะเพิ่มขึ้นนั้น มาจากสาเหตุโรคความจำเสื่อมทำให้พลัดหลงจากบ้านและไม่สามารถกลับบ้านได้ สมาชิกในครอบครัวไม่มีเวลาดูแลเอาใจใส่ ส่งผลต่อสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ รู้สึกด้อยคุณค่าและผู้สูงอายุไม่ต้องการเป็นภาระของครอบครัว จึงออกมาใช้ชีวิตนอกบ้าน

ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โอกาสของคนในเมืองกับชนบทในการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ในสังคมยังไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำ<sup>6</sup> ที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในสังคมไทยทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อนจากความไม่ทัดเทียมอันสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน จึงเป็นที่มาของโครงการรัฐสวัสดิการต่าง ๆ ที่มุ่งช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงสิทธิที่พึงได้รับซึ่งจำเป็นต้องมีสวัสดิการให้เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้น ควรมุ่งเน้นการเพิ่มความเท่าเทียมของโอกาส (Equality Opportunity)

<sup>6</sup> ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่อาจเกิดจากสาเหตุต่างๆซึ่งได้แก่

- 1.) ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งและรายได้ (Wealth & Income Inequality) ซึ่งเกิดจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่สมดุลหรือกระจุกตัวในบางพื้นที่หรือบางสาขาการผลิต ส่งผลให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนากระจายไปไม่ถึงถึงทั้งในเชิงพื้นที่และกลุ่มบุคคล
- 2.) ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายโอกาส (Opportunity Inequality) ในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพในด้านการศึกษา การเข้าถึงสวัสดิการสังคม และการเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิต
- 3.) ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ (Power Inequality) ทั้งด้านสิทธิทางการเมือง อำนาจต่อรอง ในการเข้าถึงทรัพยากรและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม และอาจเกิด การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อกลุ่มที่มีอำนาจในสังคมน้อย

โปรดดู สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2554). “**โครงการศึกษาวิจัยประเด็น นโยบายเชิงลึกด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนและสังคมไทยภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ**”. กรุงเทพฯ : <http://social.nesdb.go.th/>

โดยการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น<sup>7</sup> ซึ่งการดำเนินการจำเป็นต้องกำหนดกลไก เครื่องมือ (Mechanism Design) ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย บริบทของพื้นที่ และต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จึงจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรม และเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาสได้อย่างยั่งยืนที่ผ่านมานั้น รัฐได้มีการตรากฎหมายเพื่อให้การช่วยเหลือหรือสงเคราะห์กลุ่มคนที่ตกอยู่ในสภาวะยากลำบากในด้านต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ที่มีแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม โดยให้องค์กร สวัสดิการสังคมจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม ต้องคำนึงถึงเรื่องการบริหาร ทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการ และกระบวนการยุติธรรม โดยมีลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการ ในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริม การพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟูโดยให้มีการ ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมด้วย<sup>8</sup> ทั้งนี้ กลุ่มผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ ในสภาวะยากลำบาก หรือที่จำต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่น ตามที่คณะกรรมการกำหนด เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การจัดสวัสดิการสังคมนั้น ให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดสวัสดิการ สังคมที่คณะกรรมการกำหนด<sup>9</sup> ประเทศไทยโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

<sup>7</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ . (2539) .*ปัญหาการบริหารขององค์กรกลางบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: ส่วนท้องถิ่น. หน้า 11.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

มาตรา 5 บัญญัติว่า “ในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการ สังคม ให้คำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) สาขาต่างๆ ที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการและกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น
- (2) ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมการพัฒนาการสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น

ในการจัดสวัสดิการสังคมตามวรรคหนึ่ง ให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมด้วย”

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ในการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมที่ คณะกรรมการกำหนด”

ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาและให้ความคุ้มครองแก่คนไร้ที่พึ่ง สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ โดยมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต (Fundamentals in Life) มีสภาพร่างกาย (Physical Condition) และสภาพจิตใจ (Mental Status) ที่ปกติเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 แล้วจะพบว่า กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีประเด็นปัญหาบางประการที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ ได้กล่าวคือ บทบัญญัติมาตราในมาตรา 3 ให้นิยาม การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หมายความว่า การจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การส่งเสริม การศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การรักษาพยาบาล การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่งมีงานทำและมีที่พักอาศัยและการป้องกันมิให้ มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งมีประเด็นปัญหาการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับคนไร้ที่พึ่งที่ถือเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ปัญหาการไม่มี บัตรประชาชนหรือเอกสารแสดงตัวตนของคนไร้ที่พึ่งเพื่อใช้บริการด้านสุขภาพตามสิทธิ ในการรักษาพยาบาลที่รัฐจะมอบให้แก่พลเมืองในรัฐนั้น ผู้คิดอยู่กับบัตรประชาชนหรือเอกสาร ยืนยันตัวตน ซึ่งเอกสารเหล่านี้ถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คนไร้ที่พึ่งไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ ในการรักษาพยาบาลของรัฐได้ และบทบัญญัติในบทบัญญัติมาตรา 19 กฎหมายกำหนดให้คนไร้ที่พึ่ง มีสิทธิขอรับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง<sup>10</sup> หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง<sup>11</sup> ซึ่งสถาน คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งนั้น มีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้น

<sup>10</sup> ระเบียบกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การจัดตั้งสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ประกาศสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง ประกอบไปด้วย (1) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งกุ่มสะแก (2) สถาน คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งชายธัญบุรี (3) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหญิงธัญบุรี (4) สถานคุ้มครอง คนไร้ที่พึ่งทับทรวง (5) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งบ้านเมตตา (6) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งภาคใต้จังหวัดนครศรีธรรมราช (7) สถาน คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งวังทอง (8) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งนิคมปรือใหญ่ (9) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ประจวบคีรีขันธ์ (10) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งนนทบุรี และ (11) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งสัมมาพูน

<sup>11</sup> ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งดำเนินการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและทำหน้าที่เป็นเครือข่ายให้สถานคุ้มครอง คนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่ หรือสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอื่น ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของหน่วยงานรัฐ ต้องจัดให้มีการเข้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ และให้ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งได้รับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจากคนไร้ที่พึ่งตามมาตรา 19 หรือรับคนไร้ที่พึ่งที่ถูกส่งตัวมายังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ตามมาตรา 20 หรือมาตรา 22 **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 131. (ตอนที่ 38 ก) 23 ธันวาคม 2557. หมวด 2 หน้า 6.

ในส่วนภูมิภาค สังกัดกองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จากปัญหาดังกล่าวมีประเด็นปัญหากรณีที่หน่วยงานจากส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาคไม่สามารถเข้าถึงสถานการณ์และความต้องการของผู้ที่ประสบปัญหาในพื้นที่ส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ผู้ประสบปัญหาในพื้นที่ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะขอรับความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง จากปัญหาดังกล่าวจึงเห็นควรให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรส่วนท้องถิ่น กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้องค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ให้การคุ้มครองช่วยเหลือ การวิเคราะห์ สังเคราะห์สภาพและปัญหาคนไร้ที่พึ่ง เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิดและทั่วถึง สอดคล้องกับสภาพความเดือดร้อนและความจำเป็นอย่างเหมาะสมต่อไป

จากปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงสิทธิที่จะขอรับความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึงต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการเข้าถึงสิทธิในการขอรับความคุ้มครองกรณีเป็นคนไร้ที่พึ่งตามกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ไร้ที่พึ่ง และการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้ไร้ที่พึ่ง

1.2.3 เพื่อศึกษา แนวคิด และทฤษฎีการกระจายอำนาจเพื่อให้คนไร้ที่พึ่งเข้าถึงสิทธิการขอรับความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิในการขอรับความช่วยเหลือสำหรับผู้ไร้ที่พึ่ง

1.2.5 เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิในการขอรับความช่วยเหลือสงเคราะห์สำหรับผู้ไร้ที่พึ่ง

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 บทบัญญัติ มาตรา 3 ให้คำนิยาม การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หมายความว่า การจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้าง สมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริม และสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่ง มีงานทำและมีที่พักอาศัยและการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง จากบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งมีประเด็นปัญหากรณีที่คนไร้ที่พึ่งซึ่งถือเป็น กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ต้องการใช้บริการด้านสุขภาพตามสิทธิในการรักษาพยาบาล แต่ไม่มีบัตรประชาชนหรือเอกสารยืนยันตัวตนของคนไร้ที่พึ่ง ที่ทางโรงพยาบาลจำเป็นต้องใช้ เป็นหลักฐานประกอบในการรักษา ซึ่งเอกสารเหล่านี้ถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คนไร้ที่พึ่ง ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการรักษาพยาบาลของรัฐได้ ทำให้เข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

บทบัญญัติกฎหมายในมาตรา 19 กฎหมายกำหนดให้คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับการคุ้มครอง จากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเท่านั้น ซึ่งมีประเด็นปัญหากรณี สถานที่ตั้งของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งส่งผลให้ผู้ที่ประสบปัญหา ในพื้นที่ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าถึงสถานการณความต้องการได้อย่างแท้จริง และไม่สามารถ เข้าถึงสิทธิที่จะขอรับความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง

จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เพื่อค้นหาแนวทางที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงหรือแก้ไขให้กฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สามารถแก้ไขปัญหาทางสังคมได้อย่างแท้จริง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Spirit of Law) โดยไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ คนไร้ที่พึ่ง

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ คนไร้ที่พึ่ง กรณีการเข้าถึงสิทธิในการขอรับความช่วยเหลือโดยการยื่นคำขอรับการสงเคราะห์ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ และการเข้าถึงสิทธิแห่งรัฐสวัสดิการ ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อนำมาปรับใช้ในการส่งเสริม คุณภาพชีวิตให้แก่คนไร้ที่พึ่งในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการเสริมและเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

การให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง ยังมีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกรณีการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไร้ที่พึ่ง เพื่อค้นหาวิธีและแนวทางอันเหมาะสมที่จะช่วยเสริม และปรับปรุงให้เกิดประโยชน์อันแท้จริงแก่คนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557

## 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาและวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเริ่มจากกระบวนการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากตำรา หนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารที่เผยแพร่ของทางราชการหรือหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์งานวิจัยวิทยานิพนธ์ทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ทางสังคมศาสตร์ และรายงานสัมมนาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาและค้นคว้าจากข้อมูลจากวารสารวิชาการ บทความ วารสารของต่างประเทศ และข้อมูลต่าง ๆ จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 ทราบถึงสภาพปัญหาการเข้าถึงสิทธิในการขอรับความคุ้มครองกรณีเป็นคนไร้ที่พึ่งตามกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

1.6.2 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ไร้ที่พึ่ง และการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้ไร้ที่พึ่ง

1.6.3 ทำให้คนไร้ที่พึ่งสามารถเข้าถึงสิทธิการขอรับความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง

1.6.4 พิเคราะห์และเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิในการขอรับความช่วยเหลือสำหรับผู้ไร้ที่พึ่ง

1.6.5 สามารถค้นหาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงสิทธิในการให้ความช่วยเหลือแก่คนไร้ที่พึ่ง โดยวิธีการที่ทั่วถึงและเหมาะสม ทั้งยังสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน



