

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ในประเทศไทยนั้น เริ่มมีการจัดสวัสดิการคนไร้ที่พึ่ง เมื่อปี พ.ศ. 2484 โดยมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 (Beggar Control Act B.E. 2484) ขึ้น ซึ่งยังคงบังคับใช้จนถึงปัจจุบันมีสาระสำคัญคือ ห้ามบุคคลกระทำการขอทาน ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6<sup>1</sup> และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ส่งตัวคนขอทานที่เป็นคนชรา คนวิกลจริต คนพิการ หรือคนที่มีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพ และไม่สามารถเลี้ยงชีพด้วยวิธีอื่น ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูไปยังสถานสงเคราะห์ แต่หากคนขอทานไม่อยู่ในลักษณะดังกล่าว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งให้ไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางาน เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือต่อไป กรมประชาสงเคราะห์ในฐานะหน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านสวัสดิการในขณะนั้น<sup>2</sup> ได้จัดตั้งสถานสงเคราะห์เพื่อรองรับคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ขึ้น และได้มีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์เพิ่มขึ้นอีกเป็นลำดับ

ในช่วงแรกของการดำเนินการสถานสงเคราะห์ จะให้การสงเคราะห์แก่บุคคลที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 เท่านั้น ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ประสบปัญหาไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีอาชีพขาดผู้อุปการะ และปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ได้ร้องขอเข้ารับการช่วยเหลือจากหน่วยงาน

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ตราไว้ ณ วันที่ 7 ตุลาคม 2484. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 58. หน้า 2. มาตรา 6 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทานการขอทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีได้ทำการงานอย่างใดหรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอทานในฐานญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

การขบร้อง การคิดสี่ตีเป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำอย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าจ้างค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้นไม่ให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”

<sup>2</sup> ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2546 และพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พุทธศักราช 2546 มีผลให้กรมประชาสงเคราะห์ถูกยกเลิกไป ปัจจุบันสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์เดิม ถูกโอนย้ายมาสังกัดสำนักบริหารสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ของรัฐขอเข้ารับการอุปการะในสถานสงเคราะห์ หรือหน่วยงานต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ โรงพยาบาล องค์การเอกชน พลเมืองดีนำบุคคลผู้ประสบปัญหาเหล่านั้น ส่งตัวมายังสถานสงเคราะห์ ทำให้ผู้เข้ารับการสงเคราะห์ที่เดิมมีเพียงคนขอทานที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ได้ขยายการบริการครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย

## 2.1 แนวคิดว่าด้วยคนไร้ที่พึ่ง

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

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

### 2.1.1 นิยามของคนไร้ที่พึ่ง

การนิยามความหมายของ “คนไร้ที่พึ่ง” จะเห็นถึงความหลากหลายและไม่ได้จำกัดอยู่ที่ปัจจัยด้านอายุ หากแต่พิจารณาจาก “สภาพ” ที่บุคคลเหล่านั้นพึ่งประสบอยู่ ก่อนมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 คนเร่ร่อน คนไร้ที่พึ่ง และคนขอทาน<sup>3</sup> ถูกนิยามภายใต้ขอบเขตของ “กลุ่มผู้ด้อยโอกาส” โดยนิยามผู้ด้อยโอกาสเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ (1) คนยากจน (2) คนเร่ร่อน คนไร้ที่พึ่ง และคนขอทาน (3) บุคคลที่มีปัญหาสุขภาพทางกฎหมาย (4) ผู้ติดเชื่อเฮชไอวี ผู้ป่วยเอดส์ และครอบครัว (5) ผู้พ้นโทษ ต่อมาเพิ่มกลุ่มเป้าหมาย (6) ผู้ที่มีอาชีพบริการทางเพศ

คนไร้ที่พึ่ง มีสาเหตุส่วนใหญ่จาก “ความยากจน” (Poverty) คือ ผู้ที่ประสบปัญหาสังคมได้รับความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย คนยากจน คนเร่ร่อน คนไร้สัญชาติ ผู้พ้นโทษ ผู้ติดเชื่อเฮชไอวี ผู้ป่วยเอดส์และครอบครัว

<sup>3</sup>คนขอทานที่พนักงานเจ้าหน้าที่นำส่งเนื่องจากกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559. ตราไว้ ณ วันที่ 29 เมษายน 2559. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133. ตอนที่ 38 ก หน้า 5.

นอกจากนี้ ความยากจนยังส่งผลที่อาจก่อให้เกิดกลุ่มเสี่ยงที่จะประสบปัญหาทางสังคม ประกอบด้วย กลุ่มผู้ทำงานด้านบริการทางเพศ กลุ่มผู้ป่วยเอดส์ และครอบครัว กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มบุคคลไร้สมรรถภาพในการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคม ดังนั้น “ผู้ประสบปัญหาทางสังคม” เขาเหล่านั้นอยู่ในภาวะยากลำบาก อีกทั้งยังขาดผู้ที่เข้าใจและสามารถให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ได้ จนกลายเป็น “คนไร้ที่พึ่ง”

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 นั้น มีการกำหนดคำนิยาม “คนไร้ที่พึ่ง” ให้ความหมายถึง บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ บุคคลที่มีฐานะยากจน บุคคลที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่อาจพึ่งพาศพบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่อาจพึ่งพาศพบุคคลอื่นได้ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งนั้นมีอยู่ 5 ประเภท คือ

1) บุคคลที่ประสบความเดือดร้อน<sup>4</sup> หมายถึง บุคคลสัญชาติไทยที่มีความยากลำบากในการดำรงชีพเนื่องจากเหตุหัวหน้าครอบครัวหรือบุคคลที่เป็นหลักในครอบครัว

(ก) ตาย

(ข) ทอดทิ้งสาบสูญหรือต้องโทษจำคุก

(ค) ประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยร้ายแรงจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้

(ง) ไม่สามารถดูแลครอบครัวได้ด้วยเหตุอื่นใด

2) คนเร่ร่อน<sup>5</sup> หมายถึง บุคคลสัญชาติไทยที่ออกมาจากที่พักอาศัยเดิม มาอยู่ในที่สาธารณะ หรือ มาใช้ชีวิตแบบครอบครัวใหม่ในที่สาธารณะ และทั้งสองกลุ่มอาจจะย้ายที่พักไปเรื่อย ๆ หรืออาศัยอยู่ที่ใดที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อดำรงชีวิตประจำวันในที่สาธารณะนั้น ๆ

3) บุคคลซึ่งอาศัยที่สาธารณะเป็นที่พักนอนชั่วคราว หมายถึง บุคคลสัญชาติไทยที่มาทำภารกิจบางอย่างและไม่มีที่พักอาศัย ไม่มีเงินเช่าที่พัก

<sup>4</sup> ข้อ 3 (1) ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่อง กำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาศพบุคคลอื่นได้ ประกาศ ณ วันที่ 13 มกราคม 2559. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 38 ง. หน้า 1.

<sup>5</sup> ข้อ 3 (2) ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่อง กำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาศพบุคคลอื่นได้ ประกาศ ณ วันที่ 13 มกราคม 2559. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 38 ง. หน้า 1.

4) บุคคลที่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรแต่ไร้สัญชาติ หมายถึง บุคคลที่ถูกบันทึกทางทะเบียนราษฎรของรัฐใดรัฐหนึ่งแต่ไม่ได้รับการรับรองในสถานะคนสัญชาติโดยรัฐนั้นหรือรัฐอื่นใด ที่ประสบปัญหาการดำรงชีพ

5) บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร หมายถึง คนไร้รัฐซึ่งอาจจะเป็นคนที่เกิดในประเทศไทย หรือนอกประเทศไทยก็ได้แต่มีเหตุทำให้ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรทั้งของประเทศต้นทางและของประเทศไทยที่ประสบปัญหาการดำรงชีพ

กลุ่มคนไร้ที่พึ่งอันเป็นกลุ่มเป้าหมายของการสงเคราะห์ให้ที่พักอาศัยและฝึกอาชีพให้สามารถประกอบอาชีพสุจริตเพื่อเลี้ยงตนเองได้ เป็นกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย และมีรูปแบบของปัญหาที่ซับซ้อน ดังนั้นการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่ง จึงมีความแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาของคนไร้ที่พืงนั้น ๆ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้ที่ออกมาใช้ชีวิตในที่สาธารณะไว้ดังนี้ คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน ครอบครัวเร่ร่อน ผู้ติดสุรา ผู้ป่วยข้างถนน พนักงานขายบริการ (Sex Workers) ผู้พ่นโทษ คนจนเมือง คนใช้สถานที่สาธารณะหลับนอนชั่วคราว ครอบครัวกลุ่มอาเซียน กลุ่มหลากหลายทางเพศ กลุ่มต่างชาติ/กลุ่มยุโรป<sup>6</sup>

### 2.1.2 สถานการณ์และปัญหาคนไร้ที่พึ่ง

สำหรับประเทศไทย จากการสำรวจสถานการณ์คนไร้ที่พึ่ง คนไร้บ้านของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยใช้วิธีการเดินสำรวจพื้นที่สาธารณะที่มีคนไร้บ้าน พ.ศ. 2544 พบว่า มีคนไร้บ้านจำนวนกว่า 630 คน ในกรุงเทพมหานคร และจากข้อมูลการจดทะเบียนแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจนเชิงบูรณาการ พ.ศ.2547 มีจำนวนคนเร่ร่อนทั่วประเทศ 5,481 คน

สถานการณ์คนไร้ที่พึ่ง คนไร้บ้าน มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยยังพบวิกฤตการณ์คนไร้ที่พึ่งที่ชัดเจน ในช่วงที่ประเทศไทยประสบกับภาวะเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 เกิดปรากฏการณ์คนตกงาน มีการเลิกจ้างงาน และคนไร้บ้านทั่วประเทศจำนวนมากขึ้นจากรายงานสถิติของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ จากผลการสำรวจจำนวนคนไร้ที่พึ่งทั่วประเทศไทยในปัจจุบัน<sup>7</sup> พบว่ามีมากถึง 70,539 คน เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครพบว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึง 175 คน

<sup>6</sup> สถานีพัฒนาสังคม. (2557). *ข้อคิดเห็นการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง*. เอกสารของคณะกรรมการ การพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา. กลุ่มงานคณะกรรมการ การพัฒนาสังคมและกิจการเด็กฯ วุฒิสภา. หน้า 7-8.

<sup>7</sup> ภิรมกร โคมมมงคล. (2562). การคุ้มครองสิทธิและการเข้าถึงความยุติธรรมของคนไร้ที่พึ่งในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง. *Rights Protection and Access to Justice of the Destitute in the Protection Center for the Destitute*. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*. ปี 27 (1). หน้า 161-162

ในระยะเวลาเพียง 1 ปี กล่าวคือ พ.ศ. 2559 มีจำนวน 3,455 คน และ พ.ศ. 2560 จำนวน 3,630 คน คิดเป็นร้อยละ 36 ประกอบด้วย ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยทางจิตเวช ผู้ป่วยทางกาย และคนปกติ มีทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นผ่านสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั่วประเทศ 11 แห่ง มีเป้าหมายการรับคนไร้ที่พึ่ง จำนวน 4,730 คน แต่รับได้จริงเพียง 4,188 คน แสดงให้เห็นถึงสถานที่รับการให้บริการไม่เพียงพอและการบริการที่ยังไม่ครอบคลุมกับจำนวนคนไร้ที่พึ่งที่เพิ่มขึ้นมากทุกปี

นอกจากนี้ สถิติกลุ่มเป้าหมายคนไร้ที่พึ่งในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พบว่า จำนวนกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในความคุ้มครองของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ เกินกว่าครึ่งไม่สามารถสืบหาครอบครัว เครือญาติ และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ได้ และยังเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ถูกส่งต่อจากหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้จำนวนของคนไร้ที่พึ่งในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ คนไร้ที่พึ่ง คนเร่ร่อน และคนขอทาน ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย เกินกว่าร้อยละ 50 บางรายมีความผิดปกติทางจิต<sup>8</sup> เครียด อารมณ์แปรปรวน บางรายป่วยด้วยโรคจิตเวช จำเป็นต้องได้รับการรักษาอย่างต่อเนื่อง และส่วนใหญ่มีปัญหาซับซ้อนทั้งเป็นคนพิการ

ทั้งนี้ จากการดำเนินนโยบายจัดระเบียบคนขอทาน ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอทานในปี 2557 มีข้อมูลสถานการณ์คนขอทาน และคนไร้ที่พึ่ง พบว่า มีคนขอทาน จำนวน 3,896 คน และคนไร้ที่พึ่ง จำนวน 563 คน ส่วนใหญ่คนไร้ที่พึ่งและคนขอทานจะเป็นเพศชาย โดยพื้นที่พบส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งคนขอทานบางส่วนไม่มีครอบครัว หรือประสบปัญหาทางกาย จิตใจ สังคม และถูกส่งต่อไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เพื่อให้การช่วยเหลือ พัฒนาศักยภาพ และฟื้นฟูก่อนกลับคืนสู่สังคม

ปัญหาคนไร้ที่พึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมทั้งในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวะการเมือง (Urbanization) อันมีแนวโน้มที่คนจากชนบทจะอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในเมืองหลักและเมืองรองมากขึ้น ทำให้เปิดปัญหาคนไร้ที่พึ่ง กลายเป็นปัญหาสำคัญสำหรับสังคมเมือง เนื่องจากปัญหานี้โดยภาพรวมเกิดจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เกิดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม สืบเนื่องจากขาดโอกาสทางการศึกษา การเข้าถึงทรัพยากรและบริการสาธารณะจากภาครัฐส่งผลให้เกิดแรงผลักดันจากต้นทาง เกิดการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองเพื่อหาโอกาสในการทำงานและ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ตราไว้ ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 (ตอนที่ 36 ก) หน้า 38. มาตรา 3 บัญญัติว่า “ความผิดปกติทางจิต” หมายความว่า อาการผิดปกติของจิตใจที่แสดงออกมาทางพฤติกรรมอารมณ์ ความคิด ความจำ สถิติปัญญา ประสาทการรับรู้ หรือการรู้เวลา สถานที่ หรือบุคคล รวมทั้งอาการผิดปกติของจิตใจที่เกิดจากสุราหรือสารอื่นที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

รายได้ในการดำรงชีพในเมืองแต่โอกาสในการได้งานทำมักตกอยู่กับแรงงานที่มีฝีมือมากกว่า แรงงานไร้ฝีมือซึ่งเป็นคนจน และแรงงานที่ส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรมส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกกดค่าแรง รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย หลายคนมีภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว และไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้เป็นสาเหตุหนึ่งของการกลายมาเป็นคนเร่ร่อนและคนไร้ที่พึ่งอาศัยตามที่สาธารณะ อย่างไรก็ตามนอกจากสาเหตุการไม่มีงานทำและตกงานแล้ว ภาวะการเจ็บป่วยทางกาย ทางจิตเวช ความพิการ ดิสุรา ยาเสพติด ครอบครัวแตกแยกถูกทอดทิ้ง การไม่มีบัตรประชาชน เคยพ้นโทษออกจากคุก บางส่วนสมัครใจที่จะออกมาเร่ร่อนอาศัยตามที่สาธารณะ ส่งผลให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย อีกทั้งสังคมมักตีตราคนกลุ่มนี้ว่าเป็นคนเร่ร่อน และมองว่ามีแนวโน้มในการสร้างปัญหาต่อสังคมและกระทำผิด การก่อปัญหาอาชญากรรมบนถนน (Street crime) เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ เป็นต้น

### 2.1.3 สาเหตุของการเป็นคนไร้ที่พึ่ง

คนไร้ที่พึ่งส่วนใหญ่พบสาเหตุฐานรากเดียวกัน คือ ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ภาวะตกงาน ประกอบกับปัญหาครอบครัว ชุมชนที่เปราะบางทำให้คนไร้ที่พึ่งไม่มีตัวตนในสังคมนี้ ซึ่งงานการศึกษาเกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาส คนจน คนเร่ร่อนหลาย ๆ ฉบับ ได้มีการศึกษาถึงปัจจัยหรือเหตุแห่งความเป็น “ผู้ด้อยโอกาส” หรือ “คนไร้ที่พึ่ง” ในหลายแง่มุมสรุปกลุ่มปัจจัยที่นำไปสู่ความยากจนและผู้ด้อยโอกาสมี 4 กลุ่มปัจจัย ดังนี้

(1) ทำที่ต่อชีวิต เป็นทัศนคติของการมองชีวิตของบุคคล หากบุคคลนั้นมีพลังที่จะต่อสู้ดิ้นรน จะปราศจากความยากจน ได้ดีกว่าคนที่ไร้พลัง แม้ว่าความจริงแล้วความจนนั้นอาจจะมาจากสภาพสังคม ทำที่ต่อชีวิตนี้เองที่ส่งผลต่อแรงขับในการใช้ชีวิตของคนไร้ที่พึ่ง

(2) ปัจจัยการผลิตและการเข้าถึงทรัพยากร การขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทั้งเงินทุน ความรู้ ปัจจัยสี่ กลุ่มคนไร้ที่พึ่งส่วนใหญ่ ไม่สามารถเข้าถึงต้นทุนทางสังคม<sup>9</sup> (Social Capital) เท่าเทียมกับบุคคลอื่น อีกทั้งยังถูกกลุ่มคนที่ถือครองปัจจัยการผลิตนั้นกีดกัน หรือเอารัดเอาเปรียบคนไร้ที่พึ่ง นำมาซึ่งความยากจนและผู้ด้อยโอกาส

(3) ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง คนยากจนเพราะถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มผู้มีอำนาจที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ง่ายและมีโอกาสสูงกว่าซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคม

(4) ระบบสวัสดิการสังคมที่อ่อนแอ เป็นการ “ตัดโอกาส” ในการเข้าถึงของกลุ่มคนจน และคนด้อยโอกาส

<sup>9</sup> Sinad Treevanchai. (2003). *Social Capital and the Performances of Savings Groups: A Case Study in*

ขณะที่สาเหตุและปัญหาของคนไร้ที่พึ่งในสถานรองรับ ได้มีการวิเคราะห์ในส่วน ของพื้นที่ต้นทางและพื้นที่ปลายทาง โดยในส่วนของพื้นที่ต้นทางได้อธิบายถึงสาเหตุ ของการตัดสินใจออกมาใช้ชีวิตอยู่นอกบ้าน หรือสาเหตุที่ทำให้อยู่ในสภาพของการเป็นบุคคลไร้ที่พึ่ง สามารถสรุปได้ 4 สาเหตุหลัก คือ

(1) พอใจที่จะออกมาใช้ชีวิตเร่ร่อนหรือขอทาน เนื่องจากชอบเร่ร่อนไม่ยอมทำอะไร หรือบางรายตัดสินใจออกมาเร่ร่อนด้วยความเต็มใจเพราะมีความขัดแย้งกันในครอบครัว จนทำให้ ไม่สามารถอยู่กับครอบครัว

(2) ไม่เพียงพอใจแต่ครอบครัวทอดทิ้งหรือบางรายครอบครัวมีความจำเป็นบางประการ ทำให้ไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดูได้ จึงต้องออกมาเร่ร่อน

(3) ไม่เพียงพอใจแต่เนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีงานทำและไม่มีรายได้เพียงพอ ในการดำรงชีวิต ตลอดจนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้

(4) ถูกทอดทิ้ง บางรายรับรู้และบางรายไม่รับรู้เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีอาการทางจิต และมีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัย ทำให้ครอบครัวไม่ต้องการอุปการะ หรือบางราย สิ้นสุดการรักษาที่โรงพยาบาลแต่เมื่อถูกจำหน่ายแล้วไม่มีญาติมารับ

โดยพื้นที่ต้นทางประกอบด้วย เรือนจำ ภูมิตำนาหรือบ้านของตนเอง (เป็นบุคคลที่มีญาติ มีครอบครัว) การนำส่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้นำชุมชน พลเมืองดี สถานพยาบาลในสังกัดกระทรวง สาธารณสุข หรือมูลนิธิรับส่งมายังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งขณะที่พื้นที่ปลายทาง ประกอบด้วย วัด (ในกรณีเสียชีวิต) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง สถาน ประกอบการ พื้นที่สาธารณะ ครอบครัว หรือบางรายสามารถพึ่งตนเองได้โดยสรุป สาเหตุของการ เป็นคนไร้ที่พึ่ง มาจากการขาดความมั่นคงในชีวิต 4 ประการ ได้แก่ การขาดความมั่นคงด้านสุขภาวะ ทางจิต การขาดความมั่นคงทางด้านสังคม การขาดความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและการขาด ความมั่นคงในตนเอง ซึ่งจากสาเหตุดังกล่าวทำให้คนไร้ที่พึ่งประสบกับปัญหาต่าง ๆ

#### 2.1.4 ปัญหาที่คนไร้ที่พึ่งเผชิญ

ในอดีตสังคมทั่วไปมองกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง เป็นกลุ่มคนที่แตกต่าง มองว่าคนไร้ที่พึ่ง “เป็นปัญหาสังคม” ความคิดเช่นนี้ถูกฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน และเป็นมลทินประทับแก่คนไร้ที่พึ่ง จนนำมาซึ่งการมองตนเองว่า “ไร้พลัง” (Powerless) ขณะที่ประเด็นเรื่องคนเร่ร่อนไร้ที่พึ่ง ยังไม่ถูก สนใจมากนักจากภาครัฐและสังคม ทำให้คนเร่ร่อน คนไร้ที่พึ่งต้องอยู่ในวังวนแห่งปัญหา บางราย ต้องประสบปัญหาสุขภาพ บางรายต้องใช้ชีวิตอย่างอยากลำบาก ไม่สามารถจะใช้บริการหรือขอรับ

บริการตามสิทธิขั้นพื้นฐาน<sup>10</sup>ได้เพราะคนไร้ที่พึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีเครื่องหมายแสดงสถานภาพการมีตัวตน ตามที่ภาครัฐกำหนด ซึ่งเป็นเหตุให้คนไร้ที่พึ่ง คนเร่ร่อน ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ และอยู่ในสภาพที่เรียกว่า “ไร้ทางเลือก” และไม่สามารถจะไขว่คว้าให้ถึงโอกาสต่าง ๆ ได้ ประกอบกับการที่สังคมมองว่าคนไร้ที่พึ่ง เป็นปัญหาสังคมทำให้มุมมองและวิธีการคิดต่อคนไร้ที่พึ่งเป็นไปในทางที่มุ่งจัดการให้หายไปจากสังคม หรือการส่งเข้าสู่สถานสงเคราะห์เป็นอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ การที่คนไร้ที่พึ่งเข้าไปรับการพัฒนาฟื้นฟู ในสถานสงเคราะห์และมีความพร้อมกลับสู่สังคมกับขาดโอกาสในการกลับไปใช้ชีวิตอย่างมั่นคง ท้ายที่สุดก็จะกลับไปสู่วัฏจักรเดิม นั่นเป็นปัญหาที่คนไร้ที่พึ่งเผชิญ

เมื่อพิจารณาสถานการณ์คนไร้ที่พึ่งกับการบริการที่ได้มาตรฐานซึ่งควรได้รับ อย่างเหมาะสมและตรงกับความต้องการตามหลักสิทธิมนุษยชน พบว่า บุคคลไร้ที่พึ่งมักจะเผชิญ กับการถูกกีดกัน ละเมิดหรือถูกละเลยความสำคัญที่จะได้รับการคุ้มครองปกป้องตามสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ คนไร้ที่พึ่งมีความต้องการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นคือการมีที่พำนักอาศัยที่ปลอดภัยและมั่นคง แต่สวัสดิการดังกล่าวยังไม่เพียงพอเพราะ โดยรากฐานแล้ว คนไร้ที่พึ่งมีปัญหาในเชิงความสัมพันธ์ กับครอบครัว มักจะขาดการประสานติดต่อหรือสื่อสารกับครอบครัวมาเป็นเวลานาน รวมทั้ง ญาติมิตร ชุมชน รวมถึง ขาดซึ่งความสามารถในการควบคุมบริบทต่างๆ ในชีวิตของตน

เมื่อมนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะดำเนินชีวิตในแนวทางของตน แม้จะเป็นบุคคลไร้ที่พึ่ง หรือเร่ร่อนก็ต้องได้รับการเคารพ การส่งเสริมคุ้มครองและพิทักษ์ตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกัน แต่สถานการณ์ซึ่งคนไร้ที่พึ่งมักถูกละเมิดสิทธิคือ การไม่สามารถมีชีวิตที่พอเหมาะ พอควรตามมาตรฐานการดำเนินชีวิต การไม่สามารถเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา รวมทั้งการไม่มีสิทธิ ที่จะมื่อสรภาพ เสรีภาพและความปลอดภัย ไม่มีสิทธิที่จะดำเนินชีวิตเป็นส่วนตัว ไม่มีสิทธิ ที่จะมีความมั่นคงทางสังคม ไม่มีสิทธิที่จะมื่อสระหรือหลีกเลี่ยงจากการถูกเลือกปฏิบัติ และแม้แต่ สิทธิที่จะออกเสียงและแสดงความคิดเห็น ก็ยังถูกเพิกเฉยหรือละเลยอันเนื่องมาจากการขาด ความตระหนักทั้งด้านนโยบายและมาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

<sup>10</sup> สิทธิขั้นพื้นฐาน หมายถึง สิทธิที่มนุษย์ทุกคนได้รับอย่างเสมอภาคกันเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสันติสุข มีศักดิ์ศรี มีเสรีภาพ มีไม่ตรีจิต และมีความเมตตาต่อกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สถานภาพทางกาย หรือสุขภาพ



ในขณะที่คนไร้ที่พึ่งต้องเผชิญกับการดำเนินชีวิตที่ส่งผลเชิงลบหรือกระทบต่อภาวะสุขภาพของบุคคลนั้น รวมถึงมักคุกคามต่อความปลอดภัย กีดกันให้กลายเป็นกลุ่มคนชายขอบ<sup>11</sup> ที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการที่พอเพียง ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือทางการเงินหรือที่พำนักอาศัย

## 2.2 แนวคิดการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การโอนอำนาจในทางปกครองจากส่วนกลาง บางอย่างไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>12</sup> ซึ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท

### (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอาจจะมีหลายประเภทก็ได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ คือ จะมีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ

### (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น นั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่ อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

<sup>11</sup> คนชายขอบ คือ คนที่อยู่ห่างไกลจากสังคม มักหมายถึงผู้ที่ไม่ได้รับการดูแล ไม่ได้รับบริการหรือความคุ้มครองจากรัฐอย่างที่คนอื่น ๆ ได้รับ เป็นคนที่ต้องดูแลตนเอง และมีวัฒนธรรมของตนเอง ที่อาจจะแตกต่างจากวัฒนธรรมของคนที่อยู่ในเมือง. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

<sup>12</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2539). *รายงานการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: ส่วนท้องถิ่น. หน้า 11.

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว

### 2.2.1 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ จะตรงกับแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นแบบ Local Self Government ซึ่งหมายถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่รัฐกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นใช้อำนาจในการปกครองตนเอง โดยมีหน่วยการปกครองที่จัดตั้งตามกฎหมายของรัฐ ดังกล่าวเรียกว่า “Creature of State”<sup>13</sup> มีอิสระในตนเอง และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น<sup>14</sup>

William V. Holloway<sup>15</sup> นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

John J. Clarke<sup>16</sup> นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น<sup>17</sup> การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิด

<sup>13</sup> n Pierce v. Society of Sisters. 268 U.S. 510 (1925). *a landmark case affirming parental liberty*. the United States Supreme Court famously ruled.

<sup>14</sup>อุทัย หิรัญโต. (2525). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

<sup>15</sup>William V. Holloway. (1951). *State and Local Government in the United State* New York : McGraw-Hill. p. 101.

<sup>16</sup>John J. Clark. (1957). *Outline of Local Government of the United Kingdom* London: Sir Issac Pitman and Son. p. 87.

ความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาต่อมโสดในระบบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระของรัฐบาล การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองในท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน รวมถึงการปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้ำหมายและมีประสิทธิภพ

### 2.2.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น<sup>18</sup>

(1) สถานะตามกฎหมาย (Legal State) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

(2) พื้นที่และระดับพื้นที่ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศีกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจกรรมสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

(3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

(4) องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

<sup>17</sup>โกวิท พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิตินอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 31.

<sup>18</sup>อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์. หน้า 22.

(5) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

(6) อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

(7) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวมโดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย (Sovereign State)<sup>19</sup>

(8) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

### 2.2.3 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองย่อม หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ<sup>20</sup>

(1) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการบริหาร การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร ถือเป็นภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่รัฐมอบภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมในท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ โดยจัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากไปจากองค์กรปกครองส่วนกลางนั้นเป็นการแสดงว่ารัฐได้มอบความ

<sup>19</sup> รัฐอธิปไตย (Sovereign State) เป็นชุมชนทางการเมือง ที่มีการปกครองตนเอง โดยถือว่าอำนาจของตนเป็นอำนาจสูงสุด ไม่ขึ้นต่ออำนาจอื่นใด และเป็นอำนาจของรัฐแต่เพียงผู้เดียว มีลักษณะเป็นรัฐที่อยู่ในดินแดนที่แน่นอนแห่งหนึ่ง ถือเป็นรัฐที่มีดินแดนกว้างใหญ่ (Territorial State) อันเกิดจากผลการขยายอำนาจของกษัตริย์ มีพลเมืองจำนวนมาก และพลเมือง หรือประชาชนในรัฐมักจะมีจิตสำนึกทางประวัติศาสตร์ และทางวัฒนธรรมร่วมกัน มีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีกำเนิด ที่มา อนาคต และชะตากรรมร่วมกัน รวมเรียกว่า สำนึกแห่งความเป็นชาติ (Nation)

<sup>20</sup> ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ส่วนท้องถิ่น. หน้า 17.

เป็นอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุวัตถุประสงค์ในการมอบหมาย ดังนั้นในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะมีนโยบายการปกครองท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายเหล่านั้น โดยส่วนกลางมีอาจเข้าไปแทรกแซงได้ หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายในการบริหารปกครองที่ผิดกฎหมาย<sup>21</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานของตนเอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง หรือราชการบริหารส่วนกลางก่อน โดยส่วนกลางจะมอบอำนาจการจัดบริการสาธารณะของรัฐบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จึงเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้บริการสาธารณะที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น<sup>22</sup>

(2) ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่คณะผู้บริหารกำหนด (Policy Implementation) โดยจะได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องมีผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้บริหาร อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำต้องมีองค์กรในการบริหารงานบุคคลของตนเอง ซึ่งในส่วนขององค์กรการบริหารงานบุคคลนี้ สหประชาชาติได้เสนอระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>23</sup>

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยรัฐกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระ แยกจากรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลาง โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลอิสระ ซึ่งการเป็นนิติบุคคลมหาชนนี้จะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและมีอำนาจบังคับเหนือราษฎร ในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น เช่น การเก็บภาษี การออกระเบียบบังคับต่าง ๆ และรัฐจะเป็นผู้กำหนดหรือยกเลิก นิติบุคคล

<sup>21</sup> อธิพิพล ทศนา. (2542) *“อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.”* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 15.

<sup>22</sup> ชลอ ยศสมบัติ. (2540). *“การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น.”* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 15.

<sup>23</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). *การปกครองท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์. หน้า 18-83.

ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้ถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ด้วยเช่นกัน

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระทางการคลัง นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเองแล้ว ในการจัดทำบริการสาธารณะยังต้องมีงบประมาณเพื่อทำให้บริการสาธารณะบรรลุผลได้ ซึ่งหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีงบประมาณของตนเอง

#### 2.2.4 หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจนั้นปรากฏให้เห็นในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดสาระสำคัญของการกระจายอำนาจไว้ในหลายมาตรา และมีเจตนารมณ์ที่จะให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองตลอดจนมีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ในระดับนโยบายของชาติก็ได้กำหนดให้การกระจายอำนาจ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น ผ่านกลไกกฎระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุ่งยากของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงได้มีการดำเนินการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>24</sup>

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ตราไว้ ณ วันที่ 17 พ.ย. 2542 เล่ม 116 (ตอนที่ 114 ก).

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะมาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งมาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขูปการ
- (6) การส่งเสริมการฝึก และการประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(24) การจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

(26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(28) การควบคุมอาคาร

(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 17<sup>25</sup> ภายใต้บังคับมาตรา 16 ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา<sup>26</sup>

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 33. หน้า 21.

<sup>26</sup> การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตรระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

(2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบวิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

(3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ



- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551<sup>27</sup> วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(2) กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

(3) เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ<sup>28</sup> และภาคีรัฐบาล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานร่วมกัน

(4) กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไป ในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการ บริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการ จัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และดำเนินการร่วมกันในรูปของสหการ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินการคลังและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหาร ส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในเชิงรุกเพื่อสร้างความพร้อมในการปฏิบัติ โดยมุ่งในเชิงส่งเสริม เรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>27</sup> ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. ตราไว้ ณ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 125 ตอนพิเศษ 40 ง.

<sup>28</sup> การปรับปรุงระบบราชการ หมายถึง การปรับปรุงให้สมควรเพื่อให้เป็นระบบราชการที่สามารถให้บริการ ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปรับตัวให้เข้าได้กับการเปลี่ยนแปลงในยุคต่าง ๆ โดยเฉพาะในยุคที่มีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้ง ให้เป็นระบบราชการที่สามารถนำไปสู่ความเจริญ ตลอดจนนำการพัฒนาไปสู่ประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเช่นกัน

รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายและการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงได้กำหนด ลักษณะการถ่ายโอนไว้ 6 ลักษณะ คือ

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นภารกิจ ที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองหรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่คุ้มทุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่น ที่มีประสบการณ์ หรือเคยดำเนินการ

(3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการเป็นภารกิจซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการเอง

(4) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ (ShareFunction) เป็นภารกิจที่รัฐ โอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

(5) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการ ได้เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในภารกิจเดียวกัน และยังคงกำหนดให้รัฐเนินการอยู่ต่อไปในกรณีนี้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

(6) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายเอกชนดำเนินการแทนเป็นภารกิจ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และเป็นเจ้าของภารกิจแต่มอบหมายให้เอกชน ดำเนินการแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนี้

(1) กฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการจัดสรรภาษีอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดั่งนั้น หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ และมีความจำเป็นต้องแก้ไข รัฐจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

(2) ในกรณีที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ รายงานต่อรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว มีเนื้อหาที่กระทบต่อกฎหมายใด หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยเร็ว

(3) เนื้อหาของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามข้อ 2. จะต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบภารกิจตามที่ได้รับถ่ายโอนอย่างเต็มที่และจะต้องเป็นไปในเชิงส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

(4) ในการแก้ไขกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่จะต้องมีสาระที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(4.1) การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้มีบทบัญญัติที่รองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง

(4.2) ส่งเสริมให้มีระบบการตรวจสอบทางการเงินและการคลังทั้งภายในและภายนอกที่มีประสิทธิภาพ

(4.3) การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนดให้มีประสิทธิภาพ และสามารถเชื่อมโยงกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง<sup>29</sup>

(4.4) ในการปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรให้สอดคล้องกับทิศทางของการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่น และการทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจที่ได้ถ่ายโอนภารกิจ

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ตราไว้ ณ วันที่ 27 กันยายน 2539. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก.

(4.5) ให้มีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดแนวทางปฏิบัติว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยเปิดให้มีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยมีสาระสำคัญสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546<sup>30</sup>

(4.6) การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่สามารถ รองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

(4.7) เร่งรัดให้มีการออกประกาศกฎกระทรวง ระเบียบที่เกี่ยวข้องตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ตามข้อ (1)-(4) การแก้ไขกฎหมายเพื่อถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ และมีการสร้างกลไกที่ส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกัน ในลักษณะของการบูรณาการหรือการสนับสนุนช่วยเหลือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ

(6) การถ่ายโอนภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม ข้อ 5. และผลปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มการถ่ายโอนภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) เสนอให้เป็นนโยบายของรัฐในการกำหนดให้กฎหมายที่จะต้องมีแก้ไข ตามข้อ (1)-(6) ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการตลอดจนเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ

(8) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคอยตรวจสอบการดำเนินการแก้ไขกฎหมายของส่วนราชการในการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจะอยู่ในขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการหรือไม่ และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาขึ้นเป็นการล่วงหน้า

(9) มีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบังคับของท้องถิ่นตามขอบเขตภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้เอง โดยเนื้อหาต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น

<sup>30</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. ตราไว้ ณ วันที่ 9 ตุลาคม 2546. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก.

## 2.3 แนวคิดทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น มีมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันแล้ว โดยเริ่มจากการเปิดกว้างทางความคิดยอมรับชาติพันธุ์อื่นๆ และการยอมรับในความเสมอภาคของมนุษย์ ซึ่งแตกต่างจากสัตว์ตรงที่มนุษย์มีความสามารถในการใคร่ครวญเกี่ยวกับเหตุและผล ทำให้สามารถสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ขึ้นมาได้ด้วยตนเอง และพัฒนาตนเองขึ้นมาจนมีจิตสำนึกของตนเองและกำหนดความเป็นไปของตัวเองได้ ท่ามกลางบริบทแห่งเสรีภาพและความเป็นตัวของตัวเองเหล่านี้เองที่ประกอบกันขึ้นเป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>31</sup>

นอกจากแนวความคิดจากกรีกและโรมันแล้ว อิทธิพลของศาสนาคริสต์มีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้น โดยความเชื่อทางศาสนาคริสต์นั้นมีคำสอนทางเทววิทยาเกี่ยวกับ *imago dei* ที่ว่าพระเจ้าทรงสร้างมนุษย์ขึ้นมาให้มีรูปลักษณะที่เหมือนกับพระองค์เอง จากพื้นฐานความเชื่อดังกล่าวนี้ ทำให้ความเป็นมนุษย์มีคุณค่าในตัวเองที่เหนือกว่าสิ่งอื่นใดที่พระเจ้าทรงสร้างขึ้นมา มนุษย์จึงเป็นเสมือนสิ่งมีค่าจากสรวงสวรรค์ที่ก่อปรด้วยจิตวิญญาณอันเปี่ยมด้วยเหตุผลและมีเจตจำนงอันเป็นเสรี ซึ่งทำให้มนุษย์กลายเป็นนายแห่งสิ่งสร้างสรรค์ทั้งหลายของพระเจ้า และจากพื้นฐานดังกล่าวนี้เองที่ทำให้นำมาสู่ข้อสรุปว่า เป็นที่มาของการยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์<sup>32</sup>

หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นหนึ่งในบรรดาหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของสิทธิขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ เป็นที่มาของสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายนั่นเอง จึงนับเป็นหลักการพื้นฐานแรกที่สำคัญต่อการให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และยังเป็นที่น่าสนใจตรงกันในหมู่นักวิชาการกฎหมายมหาชนว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่มิได้อยู่แต่เดิม เราเพียงแต่บัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อรับรองความมีอยู่ของสิทธิดังกล่าวนี้เท่านั้น หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นบทฐานสำคัญในการยืนยันถึงสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย

<sup>31</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 5.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน

### 2.3.1 หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นฐานในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นตัวกำหนดแนวทางสำหรับกิจกรรมหรือการกระทำทั้งหลายของรัฐ และเป็นมาตรฐานสำหรับการจัดระเบียบเพื่อการอยู่ร่วมกันของคนในรัฐ เนื่องจากว่ารัฐมิได้มีอยู่เพื่อตัวรัฐเอง หากแต่การมีอยู่ของรัฐนี้เป็นผลมาจากการสร้างสรรค์ของมนุษย์ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มนุษย์สามารถใช้ชีวิตอยู่ภายใต้รัฐนั้นๆ ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและอย่างมั่นคงปลอดภัย รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลความเป็นอยู่ของคนในรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งการมีชีวิตอยู่อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากการแสดงออกในลักษณะของการใช้อำนาจรัฐแล้ว การผูกมัดอำนาจรัฐต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมรวมไปถึงการแสดงออกในลักษณะอื่นๆ ที่มีใช่เป็นการใช้อำนาจรัฐอีกด้วย กล่าวคือ ไม่ว่าฝ่ายอำนาจรัฐจะปรากฏตัวในรูปแบบใด ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเสมอ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงย่อมจะต้องได้รับความคุ้มครอง และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเท่าเทียมกับผู้อื่นด้วย

ภายใต้หลักการพื้นฐานหนึ่งของกฎหมายธรรมชาติที่เน้นการเคารพต่อศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Respect for Human Dignity) คำสั่งหรือข้อเรียกร้องทางกฎหมายใด ๆ ต้องไม่ละเมิดต่อการดำรงอยู่ของสภาวะแห่งการเคารพต่อตัวเอง (Self-respecting personality) ในตัวบุคคล ศักดิ์ศรีของมนุษย์บังคับให้ต้องมีการยอมรับต่อสิทธิของเขาในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การเข้าแทรกแซงขวางกั้นต่อการใช้สิทธิดังกล่าว ย่อมเป็นการตัดรอนสาระสำคัญของศักดิ์ศรีดังกล่าวของมนุษย์ กล่าวคือการที่รัฐหรือกฎหมายต้องยึดมั่นในหลักแห่งการเคารพและมีส่วนร่วมของมนุษย์<sup>33</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลคนไว้ในมาตรา 4 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการได้รับแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดย “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีที่มาจากสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1944-1945) ที่พวกนาซี ภายใต้การนำของ ออดอล์ฟ ไฮชมาน (Adolf Eichmann) ได้ทำการอันเป็นการทารุณต่อชนชาติยิว เช่น การโกนหัวสตรีแล้วนำเอาผมไปทอเป็นเครื่องนุ่งห่ม หรือการใช้มนุษย์เป็นเครื่องทดลองยา โดยการฉีดสารต่าง ๆ เข้าร่างกาย หรือการบังคับให้เชลยชาวยิวเปลื้องผ้าและรมก๊าซพิษจนกระทั่ง ถึงแก่ความตาย เป็นต้น ด้วยเหตุนี้

<sup>33</sup> จรัญ โฆษณานันท์. (2556) *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 127.

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 1949 จึงได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 1(1) ของรัฐธรรมนูญว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งการบัญญัติข้อความดังกล่าวไว้เป็นการแสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่าประเทศเยอรมนีจะเคารพและคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเคร่งครัด<sup>34</sup>

### 2.3.1.1 ความหมายและสถานะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ความหมายของคำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นั้นสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสามแบบ ได้แก่ความหมายโดยทั่วไป ความหมายในเชิงปรัชญา และความหมายในเชิงกฎหมาย สำหรับความหมายโดยทั่วไปนั้น หมายถึง ความมีค่าของมนุษย์แต่ละคน ทั้งในแง่ของความมีค่าในตัวของผู้ตัวเองและในสถานะภาพของความเป็นมนุษย์ของแต่ละคนด้วย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคนอันไม่อาจพรากเสียได้ การที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคนอันไม่อาจพรากเสียได้ นี้ ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นความหมายจำเพาะ และเป็นตัวกำหนดความหมายของความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยาย<sup>35</sup> และในบริบททางความคิดเชิงปรัชญากำหนดความหมายของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้โดยมีการให้ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามทัศนะการแปลความหมายของแต่ละฝ่ายในแง่มุมต่าง ๆ เช่น

ฝ่ายสังคมนิยม ถือสารัตถะของชีวิตให้มีความเป็นอยู่ที่ดีทางวัตถุขั้นต่ำแต่มิได้ถือเอาการมีสมบัติเป็นองค์ประกอบเดียวของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บ้างจะชนจะมีศักดิ์ศรีต่อเมื่อเขาเป็นผู้กำหนดความเป็นตัวเอง (self-determining) และมีชีวิตที่ปรารถนาการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างมีลักษณะริเริ่มสร้างสรรค์

ฝ่ายเสรีนิยม ถือสารัตถะแห่งความเป็นมนุษย์อยู่ที่โลกภายใน มีอิสระเสรีภาพในความคิดเห็น สิทธิของความเสมอภาคเท่าเทียมกับสิทธิแห่งเสรีภาพดังกล่าวเป็นการให้ความหมายในเชิงสารัตถะทางด้านปรัชญา

สำหรับบริบททางด้านกฎหมายนั้น คล่าส สเติร์น (Klaus Stern) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หมายถึง คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้อง

<sup>34</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 85.

<sup>35</sup> K. Kübler. (1965) Über Wesen and Begriff der Grundrechte. Diss. Tübingen S.90. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549) *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.



คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัยหรือคุณสมบัติอื่นๆ ของบุคคลนั้นและโดยที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Human Right) หรือกล่าวอีกนัยว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานแห่งสิทธิมนุษยชน ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศได้บัญญัติเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ เช่น รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 1 ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพ” ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าหมายถึง สิทธิอย่างหนึ่งที่เป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์และทรงความเป็นคุณค่าของมนุษย์ทุกคนที่จะต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมกับความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุก ๆ คน<sup>36</sup>

เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเพศ อายุ เชื้อชาติ หรือศาสนา รวมไปถึงฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ และการศึกษา นอกจากนี้ เมื่อพูดถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว จะต้องไม่คำนึงถึงความสามารถทางสติปัญญาในการรับรู้สิ่งต่าง ๆ ของผู้นั้นด้วย เรียกได้ว่าเพียงความเป็นมนุษย์เท่านั้นที่เป็นเงื่อนไขนำไปสู่ความมีศักดิ์ศรีดังกล่าว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคนดังกล่าวนี้ ถือได้ว่ากลายมาเป็นแก่นสารสำคัญตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ไปแล้วอย่างปฏิเสธไม่ได้<sup>37</sup> ดังนั้นบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นมนุษย์เหมือนกับมนุษย์คนอื่น ๆ จึงย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอกัน

การพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ประการ ดังนี้<sup>38</sup>

(1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นั้นถือว่ามีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หรือที่กล่าวกันว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำ ของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายของการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐและการดำรงอยู่ของรัฐนั้น ก็เป็นการดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการวางรากฐานของหลักเสรีภาพของบุคคล และหลักความเสมอ

<sup>36</sup> วนิตา ไชยชนเศรษฐี. (2550). *ข้อความคิดเกี่ยวกับมาตรการควบคุมผู้ต้องขังกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. [ออนไลน์].* แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/article/ac130447.html>

<sup>37</sup> E. Benda. (1983) Handbuch des Verfassungsrechts. S.111. อ้างถึงใน บุญศิริ มีวงศ์ โฆษ. (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

<sup>38</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.* หน้า 91-93.

ภาค ดังที่ทราบกันทั่วไปว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอนได้ และเป็นสิทธิที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งย่อมหมาความว่า สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายที่บัญญัติไว้ โดยสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนั้น เป็นการแสดงถึงผลอันมีพื้นฐานมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญสองประการ ประการแรก การตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายจะต้องถือว่าเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นพื้นฐานที่จะต้องนำมาใช้ประกอบในการตีความสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ด้วย ประการที่สอง อาจกล่าวได้ว่า เนื้อหาในทางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย รวมทั้งความหมายของการแทรกแซงในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองของสิทธิแล้วเสรีภาพทุกประเภทนั้น ได้รับการพัฒนามาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### (2) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย นอกเหนือจากที่ได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างหลากหลายแล้ว ยังได้กำหนดให้มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพด้วยได้แก่หลักห้ามมิให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันมีผลเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง หลักการอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ เนื่องจากได้มีการนำเกณฑ์ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้ การแทรกแซงใดที่เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรณีย่อมหมาว่าเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นจึงถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ แต่ละประเภท ซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวรัฐมิอาจล่วงละเมิดได้

### (3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นศักดิ์ศรีประเภทหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมัน ได้วินิจฉัยยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิหนึ่ง และต่อมาได้วินิจฉัยว่า ถึงแม้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตราที่ระบุให้ผูกพันอำนาจรัฐทั้งหมดก็ตาม แต่อำนาจรัฐทั้งหลายก็ยังคงผูกพันกับหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) ด้วย

#### 2.3.1.2 การยอมรับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์<sup>39</sup>

<sup>39</sup> วรวิทย์ กังคศิเทียม, *หลักสิทธิมนุษยชน เรื่องศาลปกครองกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ประสบการณ์ของประเทศไทยและประเทศไทย*, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 46.

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 4<sup>40</sup> โดยบัญญัติไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และในมาตรา 26<sup>41</sup> ยังวางหลักถึง ภาระหน้าที่ขององค์กรของรัฐทุกองค์กรว่า จะต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแล้ว

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ยังปรากฏในรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน<sup>42</sup> อีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาถึงประวัติศาสตร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ก็จะเป็นที่ชัดเจนว่า มีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่มีผลในการผลักดันให้มีการรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก็คือ เหตุการณ์สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1944-1945) พวกนาซี อันประกอบไปด้วย กองกำลังรักษาความปลอดภัยของนาซี<sup>43</sup> (Schutzstaffel หรือตัวย่อ S.S) และเกสตาโป<sup>44</sup> ภายใต้การนำ

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ตราไว้ ณ วันที่ 6 เมษายน 2560. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก). หน้า 4. มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ตราไว้ ณ วันที่ 6 เมษายน 2560. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก). หน้า 8. มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ บุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมาย ดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระงับเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพไว้ด้วย

วรรคสอง กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 1 (1) ความว่า “เกียรติภูมิของมนุษย์จะละเมิดมิได้ เป็นหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ทั้งมวลของรัฐที่จะต้องเคารพ และปกป้องเกียรติของมนุษย์”

<sup>43</sup> นาซีเยอรมนี (Nazi Germany) หรือ จักรวรรดิที่สาม (Third Reich) เป็นชื่อสามัญของเยอรมันไรช์ ระหว่าง ค.ศ. 1933 ถึง 1945 เมื่ออยู่ในการควบคุมของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์และพรรคนาซี ในการปกครองของฮิตเลอร์ ประเทศ เยอรมนี กลายเป็นรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จฟาสซิสต์ซึ่งควบคุมแทบทุกแง่มุมของชีวิต นาซีเยอรมนีล่มสลายหลังกำลัง สัมพันธมิตรพิชิตเยอรมนีในเดือนพฤษภาคม 1945 ซึ่งยุติสงครามโลกครั้งที่สองในทวีปยุโรป

<sup>44</sup> เกสตาโป (Gestapo, ย่อมาจาก Geheime Staatspolizei) เป็นตำรวจลับอย่างเป็นทางการของนาซีเยอรมนี เริ่มตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 1934 อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของผู้นำเอสเอส ไฮน์ริช อิมม์เลอร์ ในตำแหน่ง หัวหน้าตำรวจเยอรมัน หลังเดือนกันยายน ค.ศ. 1939 เป็นต้นมา อยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยไรช์สซีแซร์ไฮท์

ของอดอล์ฟ ไอชมาน<sup>45</sup> (Adolf Otto Eichmann 19 มีนาคม ค.ศ. 1906 - 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1962) ได้ดำเนินการวิธีต่าง ๆ ต่อชาวยิวในรูปแบบที่ไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>46</sup> ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงและด้วยความสำคัญต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาในอดีต ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 (ฉบับปัจจุบัน) จึงนำเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มาบัญญัติเป็นเนื้อหาสาระในมาตรา 1 (1) ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”<sup>47</sup> เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนาในนามของประเทศเยอรมันว่าจะไม่มีการดำเนินการดังเช่นที่กระทำกับชาวยิวปรากฏในประเทศเยอรมันอีกต่อไปแล้ว

สำหรับสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น มีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างออกไป กล่าวคือในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 คนผิวขาวที่อยู่ในดินแดนดังกล่าวได้มีการปฏิบัติต่อชนผิวดำในรูปแบบที่ไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีลักษณะเป็นการออกกฏระหว่างคนผิวขาวและผิวดำที่เคร่งครัด<sup>48</sup> ส่งผลให้เหตุการณ์แบ่งแยกสีผิวอย่างกว้างขวางโดยใช้ความรุนแรง ซึ่ง

---

เซฟท์ทัมท์ (RSHA) “สำนักงานความมั่นคงหลักไรซ์” และถูกพิจารณาเป็นองค์การพี่น้องของ ซีแฮร์ไฮท์ สตินสท์ (SD) “หน่วยความมั่นคง” และยังเป็นสำนักงานย่อยของซีแฮร์ไฮท์สโพลิไซ (Sipo) “ตำรวจความมั่นคง”<sup>45</sup> อดอล์ฟ ออทโท ไอชมานน์ เป็น นาซี และโอแบร์สทวร์มบັນน์ฟือแรร์ (พันโท) ของหน่วยเอสเอส และหนึ่งในผู้จัดการ การล้างชาติโดยนาซีคนสำคัญ เพราะความสามารถพิเศษในการจัดการเป็นระบบและความน่าเชื่อถือทางอุดมการณ์ ไอชมานน์ จึงได้รับมอบหมายจากโอแบร์กรุปเพนฟือแรร์ (พลเอก) ไรน์ฮาร์ด เฮย์ดริช ให้ปฏิบัติงานอำนวยความสะดวกและจัดการพลาธิการ การเนรเทศชาวยิวขนานใหญ่ไปยังเก็ตโต และค่ายมรณะในยุโรปตะวันออกภายใต้การยึดครองของเยอรมนี

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

<sup>46</sup> เช่น โคนหัวสตรีเพื่อเอามไปทอเป็นเครื่องนุ่งห่มโดยไม่คำนึงว่าเจ้าของเส้นผมนั้นจะได้รับความหนาวเพียงใด ใช้มนุษย์เป็นเครื่องทดลองยาต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงผลที่ผู้ถูกทดลองยาจะได้รับในภายหลัง การรมควันพิษแก่ชาวยิว ในค่ายกักกัน การละพ่นปลอมที่เป็นทองออกมาจากศพผู้ตาย

<sup>47</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 103.

<sup>48</sup> การออกกฏระหว่างคนผิวขาวและผิวดำที่เคร่งครัด เช่น การแยกที่อยู่อาศัยระหว่างคนผิวขาวและคนผิวดำอย่างเด็ดขาด การที่ชนผิวดำไม่มีโอกาส ในการได้รับการศึกษา คนผิวขาวมีสิทธิขึ้นรถประจำทางด้านหน้า ในขณะที่คนผิวดำต้องขึ้นรถประจำทางด้านหลังเสมอ

นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและส่งผลให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1993 ในหมวดที่ 1 ข้อ 1 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่จะต้องยึดถือ”<sup>49</sup>

จากประสบการณ์ของประเทศเยอรมันและประเทศแอฟริกาใต้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบัญญัติยืนยัน “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ล้วนแต่เกิดจากประสบการณ์อันขมขื่นที่มนุษย์กลุ่มหนึ่งกระทำกับมนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งอย่างโหดร้ายทารุณและไม่สมควร การยืนยันถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นการแสดงถึงความเท่าเทียมกันในฐานะมนุษย์

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ไม่ได้มีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญในการบัญญัติรองรับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่ก็พบว่ากรยึดถือแนวคิดนี้เป็นสาระสำคัญเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย ไม่ได้มีความขัดหรือแย้งกับความเชื่อทางพุทธศาสนา อันเป็นรากฐานสำคัญของสังคมไทย แม้ว่าในทางพุทธศาสนาจะไม่ได้มีการพูดถึงคำว่า “ศักดิ์ศรี” ไว้โดยตรง แต่พระพุทธองค์เคยตรัสไว้ในอัครัญสูตร<sup>50</sup> ว่าวรรณะทั้งสี่อันประกอบด้วยกษัตริย์ พราหมณ์ แพศย์ และศูทรนั้นสามารถประพฤติได้ ทั้งในทางกรรมดีและกรรมชั่ว ดังนั้น วรรณะหรือชนชั้นจึงไม่ใช่เครื่องวัดความผิดถูกชั่วดีของบุคคลอื่น และได้ตรัสว่า ทั้งพราหมณ์ แพศย์ ศูทร ย่อมเกิดจากพวกนั้นมีใช้พวกอื่นเกิดจากคนเสมอกัน มีใช้เกิดจากคนที่ไม่เสมอกัน เกิดขึ้นโดยธรรม มีใช้เกิดขึ้นโดยอธรรม หรือดังที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ในอภัพัญญสูตร ว่าใครก็ตามยังถือชาติ ถือโคตร ถือตัว ถืออวาหะ คนเหล่านั้นย่อมอยู่ห่างไกลจากความรู้และความประพฤตินัยอดเยี่ยมเมื่อละความถือชาติ ถือโคตร ถือตัว ถืออวาหะได้ จึงจะนำไปแจ้งได้ซึ่งความรู้และความประพฤตินัยอดเยี่ยม

พิจารณาแล้วเห็นว่าแม้พระพุทธศาสนาจะไม่ได้กล่าวถึงการรับรอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เอาไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มีความกล่าวของพระพุทธเจ้าที่แสดงถึงการยอมรับความเท่าเทียมกันของบุคคลต่างวรรณะยอมรับว่าการกระทำผิดชั่วของแต่ละวรรณะเป็นเรื่องเฉพาะตัว และยอมรับถึงการปฏิบัติที่เหมาะสมของคนที่เหมาะสม “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” จึงถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่กฎหมายจะต้องให้การยอมรับ ซึ่งการยอมรับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นี้ ถือเป็น การยอมรับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ซึ่งไม่ขึ้นกับเวลา สถานที่ และจะต้องทำให้คุณค่าดังกล่าว เป็นที่ยอมรับในทางกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเองก็ได้มีบทบัญญัติรับรอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้อย่างชัดเจน

<sup>49</sup> ทิพรัตน์ เต็มเพ็ชร. (2550). *ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์: ศึกษากรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ และตามกฎหมายภายใน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 12.

<sup>50</sup> อัครัญสูตร. *พระไตรปิฎกสำหรับประชาชน*. มหามงกุฎราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์. หน้า 352. อ้างโดยบรรเจิด สิงคะเนติ .

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

คุณค่าของความเป็นมนุษย์ดังกล่าวนี้มีอยู่เพื่อให้มนุษย์มีความอิสระในการพัฒนาบุคลิกภาพส่วนบุคคลภายใต้ความรับผิดชอบของตนเองโดยอิสระ และถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งสูงสุดที่มีอาจล่วงละเมิดได้

### 2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ใช้เป็นหลักการในการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง

แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ ได้ก่อกำเนิดขึ้นมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยกรีก โรมัน เหตุด้วยลักษณะของตัวสิทธิเองที่เป็นสิทธิตามธรรมชาติอันตกติดมากับตัวมนุษย์ตั้งแต่เมื่อเริ่มมีชีวิต จึงมีการแสดงความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด แต่ในอดีตนั้น ความคิดดังกล่าวมักจะไม่ค่อยนิยมไปทางผู้ปกครองเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากชนชั้นปกครองในสมัยก่อนมักจะต่อต้านแนวความคิดในการเรียกร้องสิทธิ โดยชนชั้นล่าง เหตุเพราะอาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงต่อตัวชนชั้นปกครองเองเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ ก็ได้มีการกล่าวถึงและพัฒนาไปโดยตลอด ซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และตัวนักปราชญ์เจ้าของแนวความคิดนั้น

#### 2.3.2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน

ความคิดในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีความเก่าแก่เทียบได้กับประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ และมีอยู่ในทุกรูปแบบ ทุกวัฒนธรรมและทุกเชื้อชาติศาสนา ในอดีตนานนับพันปีมาแล้วมนุษย์ทุกคนได้ตระหนักถึงสิทธิประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิที่มีอาจลบล้างได้ สิทธิที่ตกติดมากับตัวและไม่อาจพรากไปจากเจ้าของได้นอกจากเสียจากต้องทำลายความเป็นตัวตนนั้นไป สิทธิที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมนี้ไม่ได้มาจากเทพเจ้า สิ่งศักดิ์สิทธิ์ หรือจากผู้วิเศษใดเป็นสิทธิและอำนาจอันชอบธรรมที่มาจากตัวของเราแต่ละคน หรือจะเรียกว่ามาจากความเป็นคนหรือความเป็นมนุษย์ของพลเมืองทุกคนในรัฐ เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการ คุ้มครอง ทั้งความคิด

และการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับการคุ้มครองตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศสิทธิที่ว่าเป็นคือ สิทธิมนุษยชน<sup>51</sup> (Human Rights) นั่นเอง

สิทธิมนุษยชนนี้มีต้นกำเนิดมานับแต่ครั้งโบราณกาล เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับการมีมนุษย์ขึ้นมา ความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นผลมาจากความคิดในเชิงปรัชญาของโลก ในยุคปัจจุบันที่มีรากฐานที่มาจากปรัชญาในยุคเหตุผลนิยม (Rationalism) และยุครู้แจ้ง (Enlightenment) แม้ว่าแนวความคิดในสมัยใหม่ของสิทธิมนุษยชนจะออกมาจากทางประเทศแถบยุโรป แต่ควรตระหนักว่าประเด็นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นหัวใจของแนวคิดสิทธิมนุษยชนเป็นองค์ประกอบของทุกวัฒนธรรม ดังนั้นเราจึงสามารถแบ่งแนวคิดที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนออกเป็น สิทธิมนุษยชนตามแนวคิดทางตะวันตกที่มีต้นกำเนิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน เป็นต้นมา มีนักคิด นักปรัชญาที่มีชื่อเสียงโด่งดังหลายท่าน ได้สร้างทฤษฎีที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้นมามากมาย และแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยที่มีแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนอาจมีความแตกต่างจากสิทธิมนุษยชนตะวันตกอยู่บ้าง เหตุด้วยเชื้อชาติ วัฒนธรรม ความเป็นมาที่แตกต่างกัน

แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนของตะวันตกนั้นมีมาช้านานแล้ว นับตั้งแต่สมัยกรีก-โรมัน ก็มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอดซึ่งแต่เดิมนั้นแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมุ่งเน้นไปที่การจำกัดอำนาจของชนชั้นปกครองที่มีมากเกินไป และเพื่อที่จะทำให้สิทธินี้มีอำนาจอันชอบธรรม ไซ้ยันกับผู้ปกครองได้ จึงอ้างกันเสมอว่าสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ตกติดมากับตัวตั้งแต่เริ่มมีชีวิต มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความกลัว ไม่ว่าจะในยุคไหนสมัยไหน ตั้งแต่ยุคที่ยังไม่สามารถควบคุมธรรมชาติได้ หรือในสมัยที่มีศิลปวิทยาการมีความเจริญรุ่งเรือง ตลอดไปจนถึงยุคที่มีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเจริญก้าวหน้า มนุษย์ก็ยังคงมีความกลัวอยู่ กลัวความตาย กลัวการสูญเสียสิ่งที่รัก กลัวการถูกรุกราน และกลัวการถูกตอบโต้จากการที่ได้ไปรุกราน เป็นต้น ด้วยความกลัวนี้เองมนุษย์จึงแสวงหาความมั่นคงในชีวิต ความมั่นคงที่เป็นหลักประกันขั้นต่ำ อาทิเช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน<sup>52</sup> ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย และความต้องการที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีในสังคมนี้ ก่อให้เกิดความเชื่อ ลัทธิ และอุดมการณ์ต่างๆ ได้แก่ ความเชื่อในเรื่องความชอบธรรมขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติพร้อมกับการเกิดขึ้นของมนุษย์ สิ่งที่กำลังกล่าวถึงนี้คือ สิทธิตามธรรมชาติ

<sup>51</sup> ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์. (2556). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 3.

<sup>52</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2530). *ทฤษฎีระบบการเมืองไทย กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ*. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 5-6. อ้างถึงใน อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2550) *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 16.

(Natural rights) ที่มีอยู่ในกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) แนวคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้เอง ที่มีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดแนวความคิดสิทธิมนุษยชน โดยแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้มีการพัฒนามาโดยตลอดนับตั้งแต่ยุคของกรีก-โรมัน ยุคกลาง และในยุคสมัยใหม่

### 2.3.2.2 ประเภทของสิทธิมนุษยชน

เมื่อวิเคราะห์จากปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) แล้ว เราอาจจำแนกประเภทของสิทธิมนุษยชนได้เป็น 2 ประเภทได้แก่ สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองประการหนึ่ง และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมอีกประการหนึ่ง

#### (1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights)

สิทธิประเภทนี้มีปรากฏให้เห็นอยู่ในบทบัญญัติที่ 21 ข้อแรกของตัวปณญญาฯ ซึ่งในบทบัญญัตินี้ได้กล่าวถึง สิทธิตามธรรมชาติที่ตกคิมาแต่ดั้งเดิม อันได้แก่ สิทธิในการดำรงชีวิต, ทรัพย์สิน, ความเสมอภาค, ความยุติธรรม และการแสวงหาความสุข (The rights to life, property, equality, justice and the pursuit of happiness) ซึ่งสิทธิเหล่านี้ยังประกอบไปด้วยสิทธิอื่น ๆ อีก เช่น สิทธิในการเคลื่อนไหวโดยอิสระ (The rights to freedom of movement), สิทธิในความเสมอภาคตามกฎหมายและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมเมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาชญากรรม (The rights to equality before the law and to fair trial of accused of any crime), สิทธิในการนับถือศาสนา (The rights to religious freedom) และ สิทธิในการพูดโดยเสรีและการชุมนุมโดยสันติ (The rights to free speech and peaceful assembly) เหล่านี้เป็นต้น

#### (2) สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Rights)

สิทธิประเภทนี้เป็นที่รู้จักกันเมื่อไม่นานมานี้ และเหตุที่ได้รับการบัญญัติไว้ในตัวปณญญาฯ ก็ด้วยการผลักดันของกลุ่มประเทศสังคมนิยมที่ทำให้มีการบัญญัติรับรองสิทธิประเภทนี้ไว้ในตัวปณญญาฯ นั่นเอง ซึ่งสิทธิประเภทนี้มีบัญญัติไว้ตั้งแต่ ข้อ 22 เป็นต้นไป อาทิเช่น สิทธิในการศึกษา (The rights to education) สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหพันธกรรมกร (The rights to form trade union) เป็นต้น

### 2.3.2.3 แนวคิดสิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

เนื่องจากปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของมนุษย์กล่าวคือเป็นปัญหาที่ “มนุษย์” ถูกลดทอนศักดิ์ศรีของความเป็นคนให้เป็นเพียง “สินค้า” ที่มีการซื้อขาย และเอารัดเอาเปรียบโดยไม่คำนึงถึงสภาพร่างกาย จิตใจและความรู้สึก ปัญหาการค้ำมนุษย์จึงเป็นเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการไร้ซึ่งมนุษยธรรม

แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิตามธรรมชาติมีรากฐานความคิดมาจากการแบ่งแยกมนุษย์ออกจากสัตว์อื่น ๆ โดยเชื่อว่ามนุษย์มีคุณสมบัติสำคัญที่เหนือกว่าสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ



ทั้งหมด คือการรู้จักใช้เหตุผล ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติโดยรวมของมนุษยชาติที่ปวง ที่มีความตระหนักรู้ การเคารพซึ่งกันและกัน และปฏิบัติต่อกันและกันอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งคือการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของกันและกัน<sup>53</sup>

มนุษย์มักจะไม่เห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคม แต่สิทธิมนุษยชนยังคงถูกใช้อ้างถึงและแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิได้เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ในช่วงของการปฏิวัติอเมริกาในศตวรรษที่ 18 ได้มีการกำหนดให้มนุษย์ทุกคนเกิดมาด้วยความเสมอภาคกันหมด และในสมัยที่มีการยกเลิกระบบทาส แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันได้เปลี่ยนแปลงและพัฒนา ขยายให้ความคุ้มครองถึงสิทธิในเรื่องเพศ สิทธิของชนกลุ่มน้อย สิทธิของผู้หญิง เด็ก และคนพิการ เป็นต้น<sup>54</sup>

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) หากแปลความหมายตามตัวอักษรแล้ว สิทธิมนุษยชนหมายถึงสิทธิของความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน เป็นค่าที่รู้จักและเริ่มถูกใช้อย่างแพร่หลายโดยเฉพาะในช่วงที่มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเป็นต้นมา ลักษณะของสิทธิมนุษยชน เป็นสิ่งที่มาเองโดยธรรมชาติ (Natural) ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด (Inborn) และไม่อาจถูกพรากโอนไปจากตัวเราได้ (Inalienable) เช่นเดียวกับ “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Rights) อันเป็นถ้อยคำดั้งเดิมของสิทธิมนุษยชน<sup>55</sup> สิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) หมายถึง สิ่งที่มีอยู่ในธรรมชาติ เป็นความชอบธรรมที่มนุษย์จะพึงมี สิทธินี้มีหลักการอยู่บนความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เพราะมนุษย์มีความกลัวมนุษย์จำต้องแสวงหาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต การดำรงชีพ ประกอบอาชีพ และทรัพย์สินทั้งที่เป็นความมั่นคงปลอดภัยภายในสังคมและจากการรุกรานของพลังภายนอกสังคม<sup>56</sup> และมนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิที่ว่ามี ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกายและความเสมอภาค เป็นสิทธิซึ่งไม่สามารถโอนให้แก่กันได้และผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ หากมีการล่วงละเมิดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตรายหรือกระทบกระเทือนเสื่อมเสียต่อสภาพของความเป็นมนุษย์ได้<sup>57</sup>

<sup>53</sup> สุทิน นพเกตุ. (2549). *สิทธิมนุษยชนศึกษา*. นครปฐม: นครปฐมการพิมพ์. หน้า 3.

<sup>54</sup> Bernadette. R. (2012). *Human rights law*. New York: Oxford University Press. p. 2.

<sup>55</sup> จรรย์ โฆษณานันท์. *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 57.

<sup>56</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2530) *ทฤษฎีระบบการเมืองไทย กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 5-6.

<sup>57</sup> วีระ โลจายะ. (2525). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 1.

### 2.3.2.4 ปริญญาสาเกตว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ<sup>58</sup>

ปริญญาสาเกตว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งบรรดาประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ร่วมรับรองเมื่อ ค.ศ. 1948 ถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อกันของมวลมนุษยและของบรรดานานาชาติ ถึงแม้ว่าปริญญาสาเกตว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะมีได้มีผลบังคับทางกฎหมาย เช่นเดียวกับสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ปริญญาสาเกตฉบับนี้นับว่ามีพลังสำคัญทางศีลธรรม จริยธรรม และมีอิทธิพลทางการเมืองไปทั่วโลก และถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่บรรดาประเทศทั่วโลกยอมรับ ข้อความในปริญญาสาเกตว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ และมีอิทธิพลสำคัญต่อการร่างรัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศที่มีการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

อิทธิพลของปริญญาสาเกตว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ขยายมากขึ้นจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล และเป็นที่ยอมรับถึงเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศทั้งหลายทั่วโลก เมื่อพิจารณาตามตราต่าง ๆ ของปริญญาสาเกตว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะเห็นว่า มาตราแรกแสดงถึงความเชื่อในศักดิ์ศรีของสิทธิมนุษยชน โดยกล่าวถึงความเท่าเทียมกันของศักดิ์ศรีและสิทธิของมนุษย์ทุกคน ส่วนมาตราที่สองกล่าวถึงความชอบที่จะมีสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติใด ๆ ทั้งสิ้น ส่วนหลักการขั้นพื้นฐานของสิทธิที่ประกาศไว้ในปริญญาสาเกตว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปรากฏในคำปรารภซึ่งเริ่มด้วยข้อความที่เน้นการยอมรับ “ศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเท่าเทียมกันและไม่อาจโอนให้แก่กันได้ของสมาชิกทั้งมวลของครอบครัวมนุษย์”

สิทธิที่ระบุไว้ในปริญญาสาเกตว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจำแนกออกได้อย่างกว้าง ๆ 2 ประเภท คือ

(1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิประเภทนี้ ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ 21 ข้อแรกของปฏิญญาฯ และเป็นกรกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิมคือสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล อิสรภาพจากความเป็นทาส และการถูกทรมาน ความเสมอภาคในทางกฎหมาย การคุ้มครองเมื่อถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการสมรส และการตั้งครอบครัว เสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางความคิด มโนธรรม และศาสนา การแสดงความคิดเห็น การแสวงหาความสุข และการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม และเข้าร่วมสมาคมอย่างสันติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนโดยตรงหรือ โดยการส่งผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างเสรี (The rights to life, property, equality, justice and the pursuit of happiness)

<sup>58</sup> กุลพล พลวัน. (2547). *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 35.

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

(2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่เท่ากัน สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการเข้าร่วมใช้ชีวิตทางวัฒนธรรมอย่างเสรี

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

ในเวลาต่อมา หลักการของปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้มีการแปลเจตนา และขยายข้อความให้ละเอียดยิ่งขึ้น ด้วยการร่างเป็นกติการะหว่างประเทศที่มีผลบังคับทางกฎหมาย และสหประชาชาติมีมติรับรอง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 คือ

(1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 - ICCPR)<sup>59</sup> และ

<sup>59</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966. มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2510 (ค.ศ.1976). ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อ 27 มีนาคม 2539. และใช้บังคับ 30 มกราคม 2540. โปรดดู. กุลพล พลวัน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 58. หน้า 139.

(2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights 1966 – ICESCR)<sup>60</sup>

การที่สหประชาชาติมีมติรับรองกติการะหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ทำให้บรรดานานาประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ไม่เพียงแต่เห็นชอบด้วยกับสิทธิต่างๆ ที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแต่ยังถือเป็นมาตรการในการปฏิบัติตามด้วย โดยประเทศที่ให้สัตยาบัน (Ratify)<sup>61</sup> หรือรับรองกติการะหว่างประเทศดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามข้อความในกติการะหว่างประเทศด้วย ทั้งนี้เพราะกติการะหว่างประเทศมีข้อผูกพันทางกฎหมายประเทศที่เป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศมีข้อผูกพันที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามเงื่อนไขของกติการะหว่างประเทศ และรวมไปถึงต้องส่งรายงานการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศให้แก่สหประชาชาติเป็นประจำด้วย

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

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น ได้มีมาช้านานแล้ว ในสมัยกรีก หรือสมัยโรมัน ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลตลอดมา ซึ่งแต่เดิมความคิดนี้โน้มเอียงไปทางจำกัดอำนาจของกษัตริย์ หรือผู้มีอำนาจปกครอง ที่เห็นว่าผู้มีอำนาจมากเกินไป ดังนั้น คำว่า “สิทธิของบุคคล” จึงได้กลายเป็นคำขวัญที่ใช้อ้างเพื่อต่อสู้กับความอยุติธรรมจากกษัตริย์ หรือผู้มีอำนาจปกครองดังกล่าว จนกระทั่งทำให้เกิดความพยายามที่จะกำหนดสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลต้องการได้รับจากรัฐ ในฐานะมนุษย์ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

<sup>60</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966. ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีมีผลตามกฎหมายเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2543 โดยมีได้ตั้งข้อสงวนไว้.

<sup>61</sup> สัตยาบัน (Ratify) ตรงกับภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสว่า “Ratification” ซึ่งมีความหมายตามตัวอักษรว่า “การยืนยัน” (confirmation) ปกติ “Ratification” เป็นถ้อยคำที่ใช้โดยทั่ว ๆ ไปในกฎหมายเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกรณีต่าง ๆ ที่ตัวแทนได้ไปทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย หากมิได้รับการยืนยันจากตัวการที่เรียกว่า “Ratification”

เศรษฐ์ เहरาบัตย์. (2554). *สัญญาะหว่างประเทศ*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 8.

และ สัตยาบัน (Ratify) คือ การยืนยันรับรองความตกลงระหว่างประเทศที่ได้กระทำขึ้นไว้ การรับรองนิติกรรมที่เป็น โหม ฉิยะ อันเป็นผลให้นิติกรรม นั้น สมบูรณ์มาแต่เริ่มแรก. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

## 2.4 บทบาทและหน้าที่ของรัฐในการจัดสวัสดิการเพื่อคนไร้ที่พึ่ง

การจัดสวัสดิการที่ดำเนินงานโดยรัฐได้ขยายออกไปตามลำดับความเจริญก้าวหน้าของแต่ละประเทศ ซึ่งกำหนดได้เป็น 3 ชั้นคือ

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

ขั้นกลาง คือ เมื่อมีการให้สาธารณูปการกว้างขวางพอสมควรแล้ว ก็มีการดำเนินการประกันสังคม ซึ่งเป็นการออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนที่มีรายได้อยู่แล้ว ประกันอนาคตของตนเองร่วมกับรัฐบาลและนายจ้างเพื่อป้องกันมิให้ต้องตกอยู่ในสภาพทุกข์ยากหรือมีปัญหาร้ายแรงจนต้องไปพึ่งการประชาสงเคราะห์ในขั้นต้น

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

การจัดหางานเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการเพื่อให้มีคนว่างงานน้อยที่สุด จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือในการจัดหางานและการฝึกอาชีพ และถือเป็นสวัสดิการของรัฐอย่างหนึ่งด้วย<sup>62</sup>

### 2.4.1. ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function)<sup>63</sup>

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไป ที่เรียกว่าความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ ภัยที่จะคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐอันเกิดจากศัตรูภายนอกหรือภายในก็ได้ รัฐจึงมีหน้าที่ในสองด้าน คือ

(1) ภารกิจภายนอกประเทศ ได้แก่ กิจการทหาร ซึ่งกระทรวงกลาโหมและกองทัพ มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการดังกล่าว ส่วนกิจการต่างประเทศ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกระทรวงต่างประเทศ โดยจะต้องดำเนินงานด้านการทูตเพื่อเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การ

<sup>62</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 63.

<sup>63</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2552). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 116

ระหว่างประเทศ หรือรวมกลุ่มระดับภูมิภาค เพื่อสร้างความเข้มแข็ง หรือความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ

(2) กิจการภายในประเทศ คือการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และมีสันติสุขภายในชุมชนต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ คือรัฐต้องดำเนินการมิให้ประชาชนทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย ทำลายชีวิต หรือแย่งชิงทรัพย์สินซึ่งกันและกัน รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคนมิให้ถูกละเมิด โดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว

ภารกิจพื้นฐานของรัฐจึงเป็นภารกิจอันจำเป็นต่อความเป็นรัฐ หรือการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งจะมีผลต่อการมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัย อันเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐนั้น ๆ

#### 2.4.1.1 หลักการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในกำกับดูแลของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>64</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือโดยเอกชน ซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกำกับดูแลบางประการและอยู่ภายใต้ระบบพิเศษบริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

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

ซึ่งแต่เดิมนั้น บริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้น มีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงเกิดประเภทใหม่ๆของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

<sup>64</sup> ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 109.

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม คือ บริการสาธารณะที่เน้นทางด้านการผลิตการจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน (วิสาหกิจเอกชน)

3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม คือ บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระคล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา การศึกษาวิจัย<sup>65</sup>

#### 2.4.1.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้น เป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

##### 1) ที่มาและแนวความคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์มิให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน คิดตัวมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้”<sup>66</sup> และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยม

<sup>65</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 35-36.

<sup>66</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2535). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์. หน้า 138.

ในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติ 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินา ซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับเจ้านครและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน

โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคมตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม<sup>67</sup> ดังนั้น จึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย จึงเป็นเรื่องเดียวกันคือเรื่องหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ที่ระบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

## 2) วิวัฒนาการแนวคิดของหลักความเสมอภาค

ในประเทศไทยมีการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาค โดยก่อนการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้น ประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใด ซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการ ซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง<sup>68</sup> ประเทศไทยมีพัฒนาการเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้น พัฒนาการจึงได้มีการก้าวกระโดดอย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมาบัญญัติเป็นหลักความเสมอภาคในมาตรา 30<sup>69</sup> แห่งรัฐธรรมนูญจึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และเพื่อจะ ทำให้หลักการดังกล่าวบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีและเป็นรูปธรรมซึ่งจะส่งผลต่อประชาชนให้ได้รับความคุ้มครองภายใต้หลักความเสมอภาคนั่นเอง

<sup>67</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 70.

<sup>68</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). หลักความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์*. 30 (2). หน้า 174.

<sup>69</sup> มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม



### 3) ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันกับผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่า มีเสรีภาพ<sup>70</sup> ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้น ดังนั้น หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)

ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

### 4) ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้<sup>71</sup>

#### 4.1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ

#### 4.2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องคือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้น สามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคล ทุก ๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอ

<sup>70</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 68, หน้า 165.

<sup>71</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, (2543), *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค*, กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, หน้า 7-12.

ภาคทั่วไปถ้ากฎเกณฑ์ใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

#### 5) หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้

5.1) หลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค

ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมีข้อยกเว้นที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้

ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่มายังบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้าง ๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองและชั้นสาม ตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์คือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน<sup>72</sup>

<sup>72</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2535). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 139.

### 6) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างอันเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

### 7) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการเลือกปฏิบัติในทางบวกคือการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่<sup>73</sup> ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดี<sup>74</sup> (1917- 1963) และประธานาธิบดีจอห์นสัน ที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคม

<sup>73</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 68. หน้า 170.

<sup>74</sup> ประธานาธิบดีเคนเนดี หรือจอห์น ฟิตซ์เจอร์ลด์ เคนเนดี (John Fitzgerald Kennedy) ที่เรียกกันทั่วไปว่า เจ เอฟ เค (JFK ย่อจากชื่อภาษาอังกฤษ) เป็นประธานาธิบดีคนที่ 35 ของสหรัฐอเมริกา เกิดเมื่อ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1917 ที่เมืองบรูคลิน รัฐแมสซาชูเซตส์อยู่ที่นั่นถึง 10 ขวบ ครอบครัวก็ย้ายเข้านิวยอร์ก เป็นคริสต์ศาสนิกชนนิกายโรมันคาทอลิก เป็นลูกคนที่ 2 ในจำนวน 9 คนของโจเซฟ แพทริก เคนเนดี คหบดีใหญ่อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำสหราชอาณาจักร จบการศึกษาจากโรงเรียนมัธยมในรัฐคอนเนตทิคัต เรียนต่อมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้าหน่วยนาวิกโยธินได้รับเหรียญกล้าหาญจากวีรกรรมช่วยเหลือทหารให้รอดชีวิตจากเหตุเรืออับปางด้วยซ้ำศึกโจมตี เขาว่ายน้ำพุงว่างเพื่อนที่ได้รับบาดเจ็บไปโดยไม่ทอดทิ้ง ลงสนามการเมืองได้เป็นวุฒิสมาชิกรัฐบ้านเกิด

จากนั้นเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ค.ศ. 1960 สหรัฐอเมริกาได้ประธานาธิบดีที่หนุ่มที่สุดเพียง 43 ปี และเป็นคริสต์คนแรกที่ดำรงตำแหน่งยิ่งใหญ่นี้ เจเอฟเค บริหารประเทศด้วยพลังหนุ่ม และมองโลกในแง่ดี เคนเนดีเป็นผู้จัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ ยูเสด เพื่อให้การสนับสนุนประเทศประชาธิปไตยในการป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ วันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1961 เขาแถลงต่อสภาองเกรส ว่าอเมริกากำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายที่ไม่ธรรมดา ให้สภาอนุมัติงบประมาณเพื่อจุดมุ่งหมายของชาติคือการส่งมนุษย์ไปลงบนดวงจันทร์ และเดินทางกลับอย่างปลอดภัย ด้านการต่างประเทศ เคนเนดียุติวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองด้วยการยื่นคำขาดให้สหภาพโซเวียตถอนฐานยิงขีปนาวุธในประเทศคิวบา ความสำเร็จอีกประการหนึ่งคือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศในการห้ามทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม โขบายที่ผิดพลาดก็มีเช่นกัน การให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่เวียดนามใต้ เป็นจุดเริ่มต้นสงครามเวียดนามที่โหดร้ายรุนแรง แรกทีเดียว

อเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้น เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964 และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าว โดยการตัดสิน ในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US265 (1978) ว่าการที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง 16% ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ยังได้รับจากรับรองจากศาลประชาคมยุโรปโดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี Affaire linguistique belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมาย บางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”<sup>75</sup>

#### 2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสวัสดิการสังคมของรัฐ

สวัสดิการสังคม (Social Welfare)<sup>76</sup> หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลมีนโยบายทางสังคมที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคมโดยรัฐจัดโครงการหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวางเป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับคนในรัฐนั้น ๆ อาจกล่าวได้ว่าจะทำหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนตาย เป็นงานที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งในยามปกติและในยามที่ประสบปัญหาการให้ความช่วยเหลือ

---

ประธานาธิบดีเชื้อข้อมูลฝ่ายทหารและนักค้าอาวุธสงครามว่า สหรัฐจะสามารถชนะกองกำลังคอมมิวนิสต์ในเวียดนามได้ไม่ยาก เพราะแสนยานุภาพทางทหารเหนือกว่า เฉพาะอย่างยิ่งกองกำลังทางอากาศที่ใช้เฮลิคอปเตอร์เป็นหลัก แต่นั่นไม่จริง สงครามเวียดนามยืดเยื้อ ทหารอเมริกันเข้าสมรภูมิเป็นจำนวนมหาศาล ความสูญเสียเกินบรรยาย ช่วงเวลาที่จะหมดวาระ เตรียมชิงเก้าอี้ผู้นำสมัยที่ 2 เขาตัดสินใจใช้การเจรจาทางการทูตยุติสงครามแต่จากนั้นไม่นานเคนเนดีก็ถูกยิงเสียชีวิตที่เมืองแคลลิส รัฐเทกซัส ในเหตุการณ์การลอบสังหารฯ เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1963 ประวัติศาสตร์บันทึกถึงประธานาธิบดีผู้มีอายุน้อยที่สุดของสหรัฐอเมริกาผู้มีผลงานโดดเด่นมากมายท่ามกลางวิกฤตการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รอยต่อของยุคก้าวสู่สงครามเย็น

และเพื่อเป็นการให้เกิดประโยชน์ของท่าน รัฐบาลจึงนำชื่อของท่านมาตั้งเป็น ท่าอากาศยานนานาชาติจอห์นเอฟ เคนเนดีในนครนิวยอร์ก ของ สหรัฐอเมริกา

<sup>75</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 68, หน้า 171.

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 (มาตรา 3) ให้ความหมายของสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ว่า ระบบการจัดบริการ ทางสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคง ทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การ ทำงาน และการมีรายได้ นั้นหนา การ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคม ทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้อง ได้รับ และมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

มีหลายรูปแบบทั้งที่เป็นเงิน สิ่งของ การดูแล และการให้บริการ โดยมีองค์ประกอบของกิจกรรม ด้านการศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ การจ้างงาน และบริการสังคม

สวัสดิการสังคม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย หรืออาจเป็น วัฏจักรชีวิต (Life Cycle) ของคนในสังคมแต่ละคนต้องได้รับบริการขั้นพื้นฐาน ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ปัจจุบันสังคมโลกได้ก้าวเข้าสู่ระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย งานสวัสดิการ สังคมที่ปรากฏในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ส่วนหนึ่งได้ประสบปัญหาพร้อมกัน ที่สำคัญ คือ รัฐไม่สามารถแบกรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น การจัดบริการในลักษณะ การช่วยเหลือทางสังคม (Public Assistance) ไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการ ที่แท้จริงให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้ โดยเฉพาะการพัฒนาให้กลุ่มเป้าหมายสามารถ พึ่งพาตนเองได้ในระยะยาวการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบันและอนาคตได้พยายามปรับตัวใหม่ ในลักษณะของสวัสดิการ (Workfare) แทนรัฐใช้นโยบายการจัดวางระบบเครือข่ายความปลอดภัย ทางสังคมที่ครอบคลุมคนทุกคนในสังคมเพื่อเป็นมาตรการรองรับปัญหาการว่างงานในอนาคตรัฐ ผลักดันระบบ สวัสดิการสังคมในรูปของโครงการแบบหลักประกันความคุ้มครองการกระจายอำนาจ ลงมาภาคท้องถิ่น และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคมมากขึ้น

#### 2.4.2.1 หลักการและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม

รากฐานของสวัสดิการสังคมในอังกฤษ เริ่มด้วยการตรากฎหมายฉบับสิบฉบับ ที่มีการปรับปรุงแก้ไขกันเรื่อยมา นับตั้งแต่ ค.ศ. 1300 เช่น กฎหมายห้ามแรงงานอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่สาม (ค.ศ. 1349) กฎหมายกำหนดค่าจ้างแรงงานเกษตรและห้ามแรงงาน เกษตรย้ายถิ่น สมัยพระเจ้าริชาร์ดที่สอง (ค.ศ. 1388) หรือกฎหมายห้ามให้ทานแก่ขอทานร่างกาย ปกติสมัยพระเจ้าเฮนรีที่แปด (ค.ศ. 1531) ที่อนุญาตให้คนพิการขอทานได้ แต่ต้องอยู่ในพื้นที่ ที่บังคับไม่ให้เร่ร่อนขอทาน ลงโทษขอทานที่ร่างกายปกติ โดยแบ่งแยกผู้ที่ทำงาน ไม่ได้ออกจาก ผู้ที่ร่างกายปกติแต่ไม่ยอมทำงาน ฯลฯ กฎหมายกลุ่มแรกนี้เป็นความพยายามแก้ปัญหาอาชญากรรม ซึ่งเชื่อว่าคนเร่ร่อนจรจัดเป็นแหล่งใหญ่ของการก่ออาชญากรรม ต่อมาได้พัฒนามาเป็น กฎหมายสำคัญที่เรียกว่ากฎหมายสงเคราะห์คนยากจนสมัย พระนางเจ้าอลิซาเบธที่หนึ่ง (Elizabethan Poor Law 1601)<sup>77</sup> ที่กำหนดให้ครอบครัวเป็นผู้ดูแล สวัสดิภาพของสมาชิก

<sup>77</sup> กฎหมายสงเคราะห์คนยากจนสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่หนึ่ง (Elizabethan Poor Law 1601) เกิดในสหรัฐอเมริกา ในช่วงศตวรรษที่ 18 และ 19 จะมีการช่วยเหลือสงเคราะห์คนจนผ่านสถานสงเคราะห์และสถานคนยากจนและ ผู้ที่เป็นคนจนจะต้องสวมเสื้ออักษร P เพื่อบ่งบอกให้รู้ถึงสถานะ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1862 มีโครงการบำนาญ สงครามกลางเมือง (Civil War Pension Program) ขึ้น และการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของระบบสวัสดิการ

ในครอบครัวก่อน เมื่อเกินกำลังของครอบครัวแล้ว จึงจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่กฎหมายนี้มีได้มีเนื้อหาเป็นการสงเคราะห์คนจนแต่ประการเดียว แต่ทว่าเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษคนจนที่เกียจคร้านไม่ทำงานด้วย สาระโดยสรุปของกฎหมายนี้ มีดังนี้

การขยายบทบาทความรับผิดชอบของครอบครัวในการดูแลสมาชิก จากเดิมกินความแก่พ่อแม่ให้ครอบครัวคุ้มครองถึงปู่ย่าตายาย

การดำเนินการให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลคนยากจน โดยการจัดตั้งผู้ดูแลคนจนในทุกตำบล โดยให้เก็บภาษีจากทุกครัวเรือนมาสงเคราะห์คนจน

การจำแนกคนจนออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) คนจนที่ร่างกายปกติ หรือขอทานที่ร่างกายแข็งแรงที่จะถูกส่งไปตัดนิสสัย หรือส่งไปทำงานในโรงงานที่อยู่ในท้องถิ่นกับ

2) คนจนที่ไม่อาจทำงานได้ ได้แก่ ผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ผู้ที่พิการและมารดาที่มีทารก ให้ได้รับการสงเคราะห์ในโรงงาน ตลอดจนเด็กกำพร้า ไร้ที่พึ่ง ที่อาจนำตัวไปยังบ้านที่รับอุปการะ หรือถูกประมุขตัวไปทำงาน หรือฝึกงานจนกระทั่งอายุ 24 ปีสำหรับเด็กชายจึงเป็นอิสระ ส่วนเด็กหญิงจนกว่าจะแต่งงานหรืออายุ 21 ปี

ให้ท้องถิ่นจัดตั้งสถานที่สำหรับทำงานและจัดหาวัสดุ ปาน ปอ ขนสัตว์ และด้าย ไว้ให้ผู้ที่ถูกส่งตัวไปได้ทำงานด้านหัตถกรรม

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

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

กฎหมายประกันสังคมนับว่าได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการสงเคราะห์คนยากจนมาเป็นหลักการได้รับประโยชน์ทดแทนตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้ประกันตน หลังจากนั้นกฎหมายประกันสังคมก็ออกตามมาอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ เด็กกำพร้า ผู้สูงอายุ และคนตาบอด

---

ในประเทศสหรัฐอเมริกาคือพระราชบัญญัติการคุ้มครองทางสังคม (Social Security Act) ก่อให้เกิดโครงการต่าง ๆ เพื่อคนจนมากมาย

พัฒนาการของรัฐสวัสดิการอย่างสมบูรณ์ของอังกฤษ เริ่มหลังจากที่ ลอร์ดวิลเลียม เบเวอริจ (Lord William Beveridge)<sup>78</sup> ได้ศึกษาสภาพปัญหาของสังคมอังกฤษที่เป็นสังคมอุตสาหกรรม แล้วทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลในปี ค.ศ.1941 ภายใต้ปรัชญาที่ว่า คนอังกฤษพึงมีเสรีภาพที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการพื้นฐานโดยไม่ต้องเดือดร้อนอีกต่อไป ด้วยการที่รัฐให้หลักประกันด้านสวัสดิการสังคม

พื้นฐานแก่ประชาชนในรูปของระบบความมั่นคงทางสังคมซึ่งประกอบด้วย

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

หลักการของสวัสดิการสังคม

1) การจัดสวัสดิการสังคมต้องคำนึงถึงปัญหาหรือความต้องการบริการ หรือความจำเป็นของทางการจัดสวัสดิการสังคม มี 5 ส่วน ได้แก่ ครอบครัว เกื้อญาติ นายจ้าง องค์กรการกุศล และรัฐบาลการจัดสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านภาษีอากร รวมทั้งมาตรการด้านการกระจายรายได้

2) การใช้มาตรการของงานสวัสดิการจากงานอาชีพ (Occupational measure) โดยใช้หลักสากลครอบคลุมให้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบริการสวัสดิการ

3) การใช้มาตรการบริการสังคม (Social service measure) ในฐานะพลเมืองของรัฐ ประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสังคมจากรัฐเพื่อให้ตนมีความมั่นคงทางสังคม

4) ระบบการจัดสวัสดิการสังคมมีจำนวน 3 ด้าน คือ การสงเคราะห์ประชาชน การประกันสังคม และการบริการสังคม

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม<sup>79</sup> การจัดสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงนั้นสังคมไทยขึ้นอยู่กับทำให้ความหมายโดยใช้ฐานคิดในลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสังคมนั้น ๆ โดยทั่วไปที่ปรากฏ ดังนี้

<sup>78</sup> ลอร์ดวิลเลียม เบเวอริจ (Lord William Beveridge) เกิดเมื่อ 5 มีนาคม ค.ศ. 1879 เป็นนักเศรษฐศาสตร์และนักวางแผนสังคมชาวอังกฤษมีบทบาทสำคัญในการเสนอโครงการประกันสังคมแก่รัฐบาลอังกฤษ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เอกสารที่เขาเสนอต่อรัฐบาลและเผยแพร่ใน พ.ศ. 1942 รู้จักกันทั่วไปว่า Beveridge Report อีกทั้งยังเป็นสถาปนิกที่สำคัญที่สุดคนหนึ่งในการสร้างรัฐสวัสดิการของอังกฤษ เสียชีวิตเมื่อ 16 มีนาคม ค.ศ. 1963 มีอายุ 84 ปี

<sup>79</sup> จงจิตต์ โสภนกรกรณ์. (2530). *สวัสดิการสังคม*. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 9.

1) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมตามพื้นที่ (Area – based) รูปแบบนี้ใช้พื้นที่เป็นฐาน โดยจัดตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ พื้นที่การปกครองประเทศ เช่น ภาค จังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น ตำบล รูปแบบลักษณะนี้หน่วยงานในพื้นที่จะต้องมาร่วมกันจัดบริการตามภารกิจเพื่อให้เกิดความครอบคลุม ทั่วถึง เป็นธรรม และมีมาตรฐานที่ดี ด้านคุณภาพบริการข้อจำกัดของรูปแบบนี้คือ การเข้าถึงแหล่งบริการของกลุ่มเป้าหมายเพราะต้องแสดงหลักฐานสิทธิตามภูมิลำเนาของการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยเป็นหลัก

2) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมตามวิธีการ (Methods) รูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับวิธีการให้บริการทางสังคมสงเคราะห์ระดับจุลภาค ถือได้ว่าเป็นรูปแบบการจัดบริการโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมาย เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการที่เน้นการให้บริการเฉพาะรายมาก จึงส่งผลให้รูปแบบการจัดสวัสดิการในวิธีการอื่น ๆ ถูกให้ความสำคัญน้อยกว่ารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะนี้

3) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะของการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) รูปแบบนี้เป็นการสร้างกระแสใหม่กระแสทางเลือกของสังคมต่อการจัดสวัสดิการที่เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาสำคัญของสังคมที่เชื่อว่าต้องเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้รู้จักการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเอง การเมืองและสังคมวัฒนธรรม การเคลื่อนไหวทางสังคมก็เพื่อสร้างความตระหนักของคนในสังคม ความรับผิดชอบทางสังคมร่วมกันด้านสวัสดิการสังคม เช่น การใช้เครือข่าย รูปแบบนี้เชื่อว่าจำเป็นต้องกำหนดแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมาย กลไกการทำงานเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่เหมาะสม

4) รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมโดยสถาบัน (Institutional - based) เป็นรูปแบบที่รัฐเชื่อว่ารัฐควรแทรกแซงการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน โดยใช้โครงสร้างอำนาจของรัฐทำหน้าที่จัดระบบสวัสดิการสังคมในลักษณะต่าง ๆ เช่น การประกันสังคม แต่เนื่องจากบริการดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองกับความต้องการของคนทุกคนในสังคมได้ จึงทำให้เกิดรูปแบบการจัดบริการสวัสดิการที่ลดการพึ่งพาสถาบันของรัฐลง (Deinstitutional - based) ประชาชนที่มีศักยภาพจึงเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดบริการเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์<sup>80</sup> รัฐควรลดบทบาท

<sup>80</sup> กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ หมายถึง สัจจะสะสมทรัพย์แบบภูมิปัญญาชาวบ้าน คือการออมเงินรายวัน-รายเดือนของชาวบ้าน โดยมีกาให้สัจจะกับตนเองในเรื่องการออม และต้องปฏิบัติให้ได้ตามสัจจะวาจาที่กล่าวไว้ เพราะนอกจากชาวบ้านจะได้ออมเงินเก็บแล้ว ยังสามารถกู้ยืมเงินในส่วนนี้เพื่อนำไปเป็นต้นทุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพ หรือสำหรับการศึกษาของลูกหลานได้อีกด้วย



การแทรกแซงการจัดสวัสดิการลงแต่ปล่อยให้กลไกของชุมชนประชาชนทำหน้าที่จัดสวัสดิการแทนรัฐ

#### 2.4.2.2 จุดมุ่งหมายของสวัสดิการสังคม

งานสวัสดิการสังคมเป็นภารกิจที่มุ่งสนองความต้องการประเภทต่างๆ ดังนี้

(1) ความต้องการของบุคคลธรรมดา ประกอบด้วยความต้องการทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม ตามที่ Maslow กล่าวว่า พื้นฐานความต้องการของมนุษย์ คือความต้องการด้านร่างกาย อันได้แก่ ปัจจัยสี่ กล่าวคือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ความต้องการความปลอดภัย ความต้องการความรัก หรือการได้รับการยกย่องนับถือ และความต้องการที่จะเป็นทุกอย่างตามที่บุคคลจะทำได้ เป็นการใช้พลังความสามารถของเขาอย่างเต็มที่

(2) ความต้องการของมนุษย์ที่มีปัญหา ซึ่งแบ่งออกได้ ดังนี้

(2.1) บุคคลที่ไร้ความสามารถ ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เช่น คนพิการด้านร่างกาย และจิตใจ เป็นต้น

(2.2) บุคคลที่ขาดการเตรียมตัวหรือโอกาสทางสังคม คือ ผู้ที่มีความสามารถแต่ไม่มีการเตรียมตัว เช่น ผู้ไม่รู้หนังสือ ไม่มีการศึกษา ขาดการเรียนรู้ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมทางสังคม และการดำรงชีวิตในสังคม ความต้องการเช่นนี้ เกิดจากการปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

(2.3) บุคคลที่เป็นเหยื่อภัยพิบัติต่าง ๆ ได้แก่ บุคคลธรรมดาทุกประเภทที่ประสบภัยพิบัติ หรืออยู่ในภาวะฉุกเฉิน เช่น ภัยธรรมชาติ เป็นต้น

(2.4) บุคคลที่ประสบภาวะวิกฤตในชีวิตที่เกิดจากระบบโครงสร้างของสังคม ได้แก่ การขาดแคลนที่อยู่อาศัย การแบ่งแยกเชื้อชาติและความแตกต่างระหว่างชนชั้น เป็นต้น

#### 2.4.2.3 กระบวนการจัดสวัสดิการสังคม

กระบวนการในการจัดสวัสดิการสังคม มีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการจัดสวัสดิการ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการครอบครัว และชุมชนร่วมกันพิจารณาการให้สวัสดิการให้แก่ผู้รับบริการครอบครัวหรือชุมชน โดยที่จะใช้

โดยมี ข้อดีคือ : มีสัจจะต่อตนเอง สร้างวินัยในการเก็บเงิน มีเงินออมไว้ใช้ในยามจำเป็น และแสดงพลังของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

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

สวัสดิการที่เป็นทางการหรือสวัสดิการที่ไม่เป็นทางการขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมทุนทางสังคม และภาคีหุ้นส่วนในแต่ละพื้นที่

(2) การดำเนินการจัดสวัสดิการภายใต้ผลการประเมินสถานะความต้องการและความจำเป็น หรือปัญหาของผู้รับบริการและจัดกิจกรรมตามลำดับความสำคัญ

(3) การวางแผนดำเนินการในระดับชุมชนต้องกำหนดวัตถุประสงค์วิธีการสถานที่ ระยะเวลาและงบประมาณการติดตามประเมินผลโดยละเอียดและชัดเจนมีการตั้งคณะทำงานและ ประชุมชี้แจงผู้เกี่ยวข้องให้ความสนใจตรงกัน

(4) การวางแผนให้ความช่วยเหลือทั้งแผนระยะสั้นแผนระยะยาว

การดำเนินการช่วยเหลือการจัดสวัสดิการมีขั้นตอน ดังนี้

(1) ดำเนินการตามแผนที่วางไว้ในลักษณะหรือรูปแบบการส่งเสริมการพัฒนาการ สงเคราะห์การคุ้มครองการป้องกันการแก้ไขและการบำรุงฟื้นฟูโดยให้ผู้รับบริการครอบครัว ชุมชนมีส่วนร่วม

(2) บริการสังคมที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาความต้องการความจำเป็นของผู้รับบริการ ครอบครัว ชุมชน

(3) ระดมทรัพยากรในชุมชนและประสานงานหรือส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในชุมชนและนอกชุมชนได้ร่วมให้ความช่วยเหลือหรือพัฒนา

(4) การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องนำไปสู่การส่งเสริมพัฒนาผู้รับบริการทั้งระดับบุคคล กลุ่มชุมชน เพื่อให้ผู้รับบริการได้รับการพัฒนาและสามารถทำหน้าที่ทางสังคมได้อย่างเหมาะสม

(5) การจัดสวัสดิการจะต้องกระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้รับบริการได้ใช้ศักยภาพ ของตัวเองได้อย่างเต็มกำลังความเหมาะสม

#### 2.4.3 แนวคิดรัฐสวัสดิการในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

รัฐสวัสดิการ หมายถึงรัฐชาติ หรือสังคมที่มีบทบาทความรับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่นการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนใน ด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย เศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคม เป็นต้น รัฐสวัสดิการเป็นการ สร้างความผาสุกให้ประชาชนโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก

รัฐสวัสดิการเกิดขึ้นจากการที่ผู้คนต้องประสบกับความเลื่อมที่หลากหลาย ในชีวิตประจำวัน ทำให้รายได้ผันผวนและเกิดค่าใช้จ่ายที่คาดไม่ถึง ผู้ที่ไม่สามารถจัดการ กับความผันผวนได้ก็จะต้องประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิตในอดีตครอบครัว และเครือญาติเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือคนจน และคนเปราะบางที่มีความเสี่ยงที่จะจน โดยเฉพาะในชนบท อีกทั้งชุมชนก็ยังยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนเป็นสังคม

อุตสาหกรรมและครอบครัว มีขนาดเล็กลง กลไกการช่วยเหลือดังกล่าวค่อย ๆ หดไปภาครัฐจึงควรเข้ามาบิบทบาทภายใต้แนวทาง รัฐสวัสดิการ ที่ให้การดูแลและช่วยเหลือตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา จนถึงชีวิต<sup>81</sup> โดยนโยบายที่ออกมาจะเป็นสัญญาระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น การให้บริการรักษาพยาบาลฟรีการประกันการว่างงาน การให้เงินบำนาญชราภาพ ในทางการเมือง เมื่อแถลงนโยบายเหล่านี้ ออกมาแล้วจะถอนออกลำบาก เพราะเมื่อมีนโยบายดังกล่าวแล้ว ประชาชนสามารถปรับเศรษฐกิจของตนเองและครอบครัวให้สอดคล้องกับประโยชน์ที่จะได้และต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายเหล่านี้ ดังนั้น นโยบายเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นสัญญาระยะยาวระหว่างรัฐกับประชาชนด้วย

#### 2.4.3.1 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการ (Welfare State) เกิดขึ้นในโลกเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1939-1945) โดยอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ถูกเรียกว่ารัฐสวัสดิการ ซึ่งรัฐก้าวเข้ามารับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่ และสวัสดิภาพ ของประชาชนในแทบทุกด้านแทนที่ครอบครัวและชุมชน ตั้งแต่คนเราเกิดจนกระทั่งตาย อังกฤษเป็นแบบอย่างของ รัฐสวัสดิการ ที่ประเทศพัฒนาแล้วทั่วโลกต่างดำเนินรอยตาม

วิวัฒนาการของระบบสังคม ศาสนา เศรษฐกิจและการเมืองของอังกฤษ ในยุคแรก ๆ รัฐบาลอังกฤษเข้ามายุ่งเกี่ยวกับชีวิตคนยากจนด้วยเหตุผลของการควบคุมระบบระเบียบและกลไกของสังคม ป้องกันการอพยพของแรงงาน ตลอดจนสะท้อนให้เห็นค่านิยมของการทำงานหนัก ตามความเชื่อของลัทธิพิวริแตนที่<sup>82</sup> ที่ถือว่าผู้ไม่ทำงานและผู้เกียจคร้านในการทำงานเป็นคนเลว

<sup>81</sup> ป๊วย อึ้งภากรณ์. (2516). ข้อเขียนเรื่อง “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” *วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์*. 11 (10). หน้า 27.

<sup>82</sup> ลัทธิพิวริแตน (Puritans) ที่เรียกว่า พัลกริมส์ เดินทางออกจากประเทศอังกฤษและย้ายไปที่อเมริกาเพื่อที่จะมีเสรีภาพในการนมัสการตามความเชื่อของพวกเขา และเขาถือว่าตนเป็นผู้ที่พระเจ้าทรง “เลือก” พวกเขาพิวริตันหลายคนจึงมองว่าชนพื้นเมืองเป็นคนชั้นต่ำที่มาอาศัยในที่ดินโดยไม่มีสิทธิ ความคิดเช่นนี้สร้างความขุ่นเคืองและชนพื้นเมืองบางคนเริ่มบุกเข้าโจมตี

ดังนั้น ผู้นำนิกายพิวริตัน จึงปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวันชะบาโต โดยอนุญาตให้ผู้ชายถือปืนไปโบสถ์ พอถึงปี 1675 สถานการณ์เริ่มเลวร้ายลงเรื่อย ๆ เมื่อเห็นว่าฝ่ายของตนกำลังสูญเสียเขตแดน เมทาโกเมตที่รู้จักกันในนามกษัตริย์ฟิลิปแห่งอินเดียนแดง เผ่าแวมพานัก เริ่มจู่โจมเขตที่อยู่ของพวกเขาพิวริตันเผาบ้านและสังหารหมู่ ผู้ตั้งถิ่นฐานพวกเขาพิวริตันตอบโต้กลับ ส่งผลให้การสู้รบยืดเยื้อนานหลายเดือนจนกระทั่งในเดือนสิงหาคม 1676 พวกเขาพิวริตัน จับกษัตริย์ฟิลิปได้ที่โรดไอแลนด์พวกเขาตัดสินใจและแยกราชของกษัตริย์ฟิลิปเป็นส่วนสงครามของกษัตริย์ฟิลิปและชีวิตอิสระ ของชนพื้นเมืองในนิวอิงแลนด์จึงสิ้นสุดลงช่วงศตวรรษที่ 18 พวกเขาพิวริตันแสดงความร้อนรนแบบใหม่ นักเทศน์บางคนในแมสซาชูเซตส์วิพากษ์วิจารณ์กฎหมายของอังกฤษอย่างหนักและปลุกระดมให้ผู้คนเรียกร้องเอกราช

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

รัฐสวัสดิการ จึงหมายรวมแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐที่เน้นการดำเนินการเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ ในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม เพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากนโยบายการพัฒนาประเทศนั้น สามารถใช้เป็นเครื่องมือของรัฐ ในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความชอบธรรมทางการเมือง โดยอาศัยวิธีการกระจายทรัพยากร และเกณฑ์เรื่องการเป็นสิทธิของพลเมืองที่จะต้องได้รับอย่างเท่าเทียม

หลักการสำคัญของรัฐสวัสดิการ<sup>83</sup> ได้แก่

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

หลักการของรัฐสวัสดิการเป็นหลักที่เน้นความเป็นมนุษย์ หรือมนุษยนิยมและความเท่าเทียมในการได้รับบริการ หรือได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ และหลักการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ซึ่งนับเป็นการลดการทดสอบคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือ<sup>84</sup> (Means Tests)

เมื่อหาหรือเรื่องการปฏิบัติ พวกเขาจะเอาเรื่องการเมืองมาปนกับศาสนาพวกพิวริตันมักจะขยันขันแข็ง กล้าหาญ และอุทิศตนเพื่อศาสนา ผู้คนยังคงใช้สำนวนอังกฤษที่ว่า “บุคลิกแบบพิวริตัน” และ “ซื่อสัตย์แบบพิวริตัน” โดยได้ตั้งรกรากอยู่ที่ มลรัฐแมสซาชูเซต (Massachusetts)

<sup>83</sup> กิตติพัฒน์ นนทปัทมะกุล. (2550). *เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการรัฐสวัสดิการ: เครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในสังคม*. ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วันพฤหัสบดีที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2550. หน้า 78.

<sup>84</sup> การทดสอบคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือ (Means Tests) คือการนำระบบ Negative Income Tax (NIT) มาใช้ เนื่องจากระบบ NIT เป็นการรวมระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการระบุตัวผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ (Targeting for the Poor) ซึ่งเป็นการนำวิธีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ (Means Test) มาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบรายได้เพื่อโอนเงินสดไปยังกลุ่มบุคคลที่ยากจนและสมควรได้รับเงินช่วยเหลืออย่างแท้จริง โดยมีเงื่อนไขว่าผู้นั้นต้องยื่นเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้น NIT จึงสามารถเข้ามาแทนที่หรือใช้ควบคู่กับระบบสวัสดิการได้ จะทำให้ระบุตัวผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือ

เพราะการทดสอบคุณสมบัตินั้นเป็นเรื่องที่ยุ้งยากซับซ้อน ปฏิบัติได้ยาก และยังเป็น การประทัมลทินให้กับประชาชน ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลืออีกด้วย รัฐสวัสดิการทำให้สังคมมีเอกภาพมีความสามัคคีและมีความมั่นคง ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างทัดเทียมกัน

#### 2.4.3.2 การดำเนินงานของรัฐสวัสดิการ<sup>85</sup>

รัฐสวัสดิการมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ครอบครัวยุ้งอยู่ดีมีสุขได้จะต้องมีรายได้เพียงพอจากการทำงาน

(2) รัฐในระบอบประชาธิปไตยมีหน้าที่ที่จะต้องกระจายรายได้ให้เกิดความเป็นธรรมในกลุ่มต่าง ๆ

(3) รัฐจะต้องเป็นหลักประกันสำคัญให้แก่ประชาชนยามเมื่อเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ขึ้นในชีวิต

(4) การช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนทำได้หลายวิธี เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่น จังหวัด เทศบาล การส่งเสริมองค์การสวัสดิการสังคมภาคเอกชน การลดราคาสินค้าบริโภคด้วยวิธีการต่าง ๆ

หลักการของรัฐสวัสดิการเป็นหลักที่เน้นความเป็นมนุษย์ หรือมนุษย์นิยมและความเท่าเทียมในการได้รับบริการ หรือได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ และหลักการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ซึ่งนับเป็นการลดการทดสอบคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือ (Means tests)<sup>86</sup> เพราะการทดสอบคุณสมบัตินั้นเป็นเรื่องที่ยุ้งยากซับซ้อน ปฏิบัติได้ยาก และยังเป็น การประทัมลทินให้กับประชาชน ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลืออีกด้วย รัฐสวัสดิการทำให้สังคมมีเอกภาพมีความสามัคคีและมีความมั่นคง ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างทัดเทียมกัน

การดำเนินงานของรัฐสวัสดิการจะต้องทำให้เกิดสมดุลในปัจจัยสำคัญสามประการ คือ

จากรัฐบาลได้ถูกต้อง จะช่วยให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในที่สุด

<sup>85</sup> กิติพัฒน์ นนทปัทมะกุล. อังแล้วเชิงอรรถที่ 83. หน้า 78.

<sup>86</sup> การทดสอบคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือ (Means tests) คือการนำระบบ Negative Income Tax (NIT) มาใช้ เนื่องจากระบบ NIT เป็นการรวมระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการระบุตัวผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ (Targeting for the Poor) ซึ่งเป็นการนำวิธีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ (Means Test) มาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบรายได้เพื่อโอนเงินสดไปยังกลุ่มบุคคลที่ยากจนและสมควรได้รับเงินช่วยเหลืออย่างแท้จริง โดยมีเงื่อนไขว่าผู้นั้นต้องยื่นเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้น NIT จึงสามารถเข้ามาแทนที่หรือใช้ควบคู่กับระบบสวัสดิการได้ จะทำให้ระบุตัวผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ถูกต้อง จะช่วยให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในที่สุด

- (1) โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของประชากรกลุ่มต่าง ๆ
- (2) แรงจูงใจที่ประชาชนจะทำงาน และ
- (3) ภาระที่ประชาชนจะต้องเสียภาษีให้รัฐ โดยรัฐนำภาษีที่ประชาชนเสียกลับมาจัดสรรเป็นงบประมาณในโครงการสวัสดิการต่าง ๆ

ความสมดุลของการดำเนินงานของรัฐสวัสดิการนี้ เป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะหากทั้งสามส่วนไม่สมดุลกันแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ เช่น หากประชาชนต้องเสียภาษีมากเกินไปก็จะขาดแรงจูงใจในการทำงาน หรือการที่อัตราค่าจ้างเงินเดือนต่ำมากก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมเมื่อคนงานระดับล่างมีรายได้ไม่ต่างจากประชาชนว่างงานที่ได้รับเงินสวัสดิการจากรัฐทำให้นำไปสู่การหลอกลวงเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรับประโยชน์บางอย่าง โดยไม่ต้องทำงาน

## 2.5 การจัดสวัสดิการเพื่อคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของต่างประเทศ

ในวันที่ 10 ตุลาคม ของทุกปีถูกกำหนดให้เป็นวันผู้ไร้ชีวิติในที่สาธารณะโลก (World Homeless Day)<sup>87</sup> ตั้งแต่ปี 2010 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สังคมตระหนักถึงกลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งมีอยู่ในทุกสังคมทั่วโลก โดยคนกลุ่มนี้ คือผู้ด้อยโอกาส และขาดปัจจัยในการดำรงชีวิตต้องไร้ร้อนอาศัยตามสถานที่สาธารณะ ไม่มีอาชีพที่แน่นอน บางรายอาจมีปัญหาสุขภาพไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ และไม่ได้รับการสนใจจากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านของการจัดสวัสดิการ ซึ่งปัญหานี้มีอยู่ทั่วไป ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษามาตรการทางกฎหมายของราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อศึกษาการป้องกัน และแก้ไขปัญหา กลุ่มคนไร้ร้อนและระบบสวัสดิการของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อนำมาวิเคราะห์กับสภาพปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่มีในประเทศไทยต่อไป

### 2.5.1 หลักการป้องกันการเกิดคนไร้ร้อนโดยการสร้างความมั่นคงในราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดนเป็นต้นแบบของระบบสวัสดิการสังคมที่ดีที่สุดในแถบคาบสมุทรนอร์ดิก<sup>88</sup> การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดูแลในระบบสวัสดิการทั้งหมด

<sup>87</sup> วันผู้ไร้ชีวิติในที่สาธารณะโลก. 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>88</sup> กลุ่มประเทศนอร์ดิก (Nordic countries) หรือรวมเรียกเป็นภูมิภาคนอร์ดิก (Nordic Region) หมายถึงภูมิภาคในยุโรปเหนือ ประกอบด้วย เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน และดินแดนปกครองตนเองในสังกัดประเทศ

โดยพิจารณาเป็นกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็กและวัยรุ่น ผู้ด้อยโอกาสหรือมีปัญหาเกี่ยวกับพิษสุราเรื้อรัง ผู้สูงอายุ ผู้พิการและไร้ความสามารถ ผู้ขาดไร้ที่พึ่งที่ต้องอาศัยญาติหรือผู้อุปการะ และผู้ตกเป็นเหยื่อทางอาชญากรรมหรือผู้เสียหายจากอาชญากรรม เป็นต้น

ราชอาณาจักรสวีเดน เริ่มมีสวัสดิการสังคมประเภทช่วยเหลือเฉพาะคนยากจนตั้งแต่ ค.ศ. 1847 และ ค.ศ. 1853 มีการออกกฎหมายบรรเทาความยากจน (Poor Relief Laws) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือคนที่ยากจน และมีการออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันอีก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเงินบำนาญของประชาชน หรือกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือสังคมซึ่งถือเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่รัฐสวัสดิการ ต่อมา รัฐบาลพรรคเสรีนิยมในสวีเดน จึงได้ออกกฎหมาย National Pension Act ใน ค.ศ. 1913 เพื่อประกันคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และ ค.ศ. 1946 ราชอาณาจักรสวีเดนเข้าสู่รัฐสวัสดิการ แบบได้รับสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าอย่างดี เท่าเทียมกันโดยไม่ต้องสมทบเงินเพราะรัฐใช้รายได้จากภาษีอากรซึ่งเก็บในอัตราที่สูง พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยจึงเป็นรัฐบาลตั้งแต่ ค.ศ. 1936 ถึง ค.ศ. 1976 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดค่าธรรมเนียบขั้นสูงของการอภิบาลเด็กและคนชรา เพิ่มเวลาที่บิดามารดาจะหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูบุตร อีกหนึ่งเดือน และเริ่มโครงการให้คนงานลาหยุดไปทำอะไรก็ได้เป็นเวลา 1 ปี โดยได้รับเงินเดือนราว 80 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนที่รับอยู่เพื่อเปิดโอกาสให้คนตกงานได้เข้ามาสู่ตลาดแรงงาน โดยการเข้ามาทำงานแทนคนที่ลาหยุดไป<sup>89</sup> (Friar) เพื่อให้คนที่ตกงานสามารถมีงานทำและเห็นความสำคัญของการดำรงชีพด้วยการทำงาน

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

กฎหมายการบริการสังคมฉบับแรกเกิดขึ้นในปี 1982 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ตรงต่อความต้องการของประชาชน มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการทางสังคมหรือช่วยเหลือสังคม และเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม<sup>90</sup> โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่

---

เหล่านั้นสามแห่ง ได้แก่ กรีนแลนด์ (เดนมาร์ก) หมู่เกาะแฟโร (เดนมาร์ก) และหมู่เกาะไอซ์แลนด์ (ฟินแลนด์) ประเทศในกลุ่มนอร์ดิกมีประวัติศาสตร์ร่วมกันมายาวนาน และมีสิ่งต่างๆที่คล้ายคลึงกันในสังคม เช่น ระบบการเมือง การปกครอง กลุ่มนอร์ดิกมีประชากรรวมกันราว 24 ล้านคน

<sup>89</sup> บุญส่ง ชลธร. (2553). *รัฐสวัสดิการสวีเดน*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์. หน้า 84-85.

<sup>90</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)

ของกระทรวงกิจการสังคม และสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนให้คำแนะนำ และกำกับดูแลหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีหน้าที่ให้บริการทางสังคมและดูแลเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น<sup>91</sup> ให้มีอยู่อย่างเพียงพอและเหมาะสม<sup>92</sup> ทั้งยังกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถกำหนดวิธีปฏิบัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยเฉพาะเจาะจงสำหรับผู้สูงอายุในท้องถิ่นนั้น ๆ<sup>93</sup>

การจัดการบริหารระบบสวัสดิการสังคมจะมีการแบ่งงานรับผิดชอบ ได้แก่

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

2) ระดับท้องถิ่นอันประกอบด้วยเทศบาลและเทศบาล รับผิดชอบดูแลโรงพยาบาล และสถานพยาบาลที่ดูแลการปฐมพยาบาลเบื้องต้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล จะคอยดูแลการบรรเทาสาธารณภัยและการอนามัยเบื้องต้นในระดับหมู่บ้าน

---

<sup>91</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>92</sup> Section 11

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

<sup>93</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.



### 2.5.1.2 การจัดหาหลักประกันทางสังคมให้กับคนไร้ที่พึ่ง

สำนักงานบริการสังคม เป็นหน่วยงานหนึ่งของคอมมูน<sup>94</sup> (Kommun) มีหน้าที่รับผิดชอบต่อบุคคลในคอมมูนของตนเอง ทั้งต่อบุคคลคนเดียวหรือต่อครอบครัวทั้งครอบครัว ที่ต้องการความช่วยเหลือ สำนักงานบริการสังคม เป็นที่รวมของงานบริการสังคมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ และการดูแลอภิบาลในด้านต่าง ๆ

คณะบริหารบริการคอมมูน จะเป็นผู้กำหนดว่าการช่วยเหลือคนในคอมมูน จะออกมาในรูปลักษณะไหนและจัดองค์กรกันอย่างไร สำนักงานบริการสังคมอาจใช้ชื่อแตกต่างกันออกไป เช่น สำนักงานบริหารสังคม สำนักงานรับใช้สังคม เป็นต้น

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

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะต้องปรึกษากับผู้ที่มาขอความช่วยเหลือเสมอ ก่อนการลงมติว่าจะให้ความช่วยเหลือแบบใด ผู้ที่มาขอความช่วยเหลือก็ควรจะต้องรู้ว่าตนต้องการความช่วยเหลือแบบใดเพื่อให้สภาพของตนดีขึ้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำเป็นจะต้องมีความรู้ มีประสบการณ์ เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างดีและมีประสิทธิภาพ<sup>95</sup>

### 2.5.2 การดำเนินการเพื่อผู้ที่ถูกกีดกันออกจากสังคมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

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

<sup>94</sup> คอมมูน (Kommun) คือสหพันธ์แรงงานที่ใหญ่ที่สุดในสวีเดน ที่มีสมาชิกกว่า 500,000 คน ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างของเทศบาลและสภามลฑลแต่สมาชิกที่ทำงานในบริษัทเอกชนก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ สมาชิกของคอมมูนเป็นผู้รับผิดชอบในด้านความมั่นคง การดูแลและการให้บริการอันเป็นรากฐานของสังคม ส่วนใหญ่สมาชิกคอมมูนจะอยู่ในอาชีพต่าง ๆ ส่วนใหญ่ทำงานในด้านการรักษาพยาบาล การให้การดูแล และสาขาที่เกี่ยวข้องกับสัตว์และธรรมชาติ การทำครัวและทำความสะอาด ด้านเทคโนโลยี การจราจร และกู้ภัย คอมมูนประสงค์ที่จะเป็นองค์กรต่อสู้เพื่อชีวิตการทำงานที่ดีขึ้น.

<sup>95</sup> บุญส่ง ชลธรร. (2553). *รัฐสวัสดิการสวีเดน*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์. หน้า 107.

อาจกล่าวได้ว่ามีหลายเหตุผลที่บุคคลจะกลายเป็นคนเร่ร่อนไปตามท้องถนน และปัญหาคนไร้บ้านนี้เป็นปัญหาทั่วโลก แต่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส คนไร้บ้านส่วนหนึ่งถูกมองว่าเป็นวิถีชีวิต (un style de vie) ที่คนบางพวกเลือกที่จะใช้ชีวิตเร่ร่อน ในกรณีเช่นนี้ บุคคลดังกล่าวมีทางเลือก และถือว่าเป็นผู้รับผิดชอบด้วยในสถานการณ์ที่พวกเขาประสบ จากการเป็นคนเร่ร่อน ด้วยเจตจำนงของปัจเจกชนที่จะใช้ชีวิตแบบไร้บ้านเช่นนี้ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นับเป็นส่วนสำคัญในนโยบายของรัฐ ที่จะเข้าจัดการช่วยเหลือเมื่อบุคคลเร่ร่อนต้องประสบปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสุขภาพ ปัญหาอาหารการกิน และเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม โดยเฉพาะในฤดูหนาว ดังนั้นแม้ปัญหาคนเร่ร่อนไร้บ้านในฝรั่งเศสจะเป็นปัญหาที่เกิดจากความตั้งใจของบุคคลเร่ร่อนนั่นเอง ที่ไม่ต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง แต่รัฐบาลก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือมากขึ้น

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

#### 2.5.2.1 รัฐในฐานะผู้จัดการเพื่อภราดรภาพแห่งชาติ

1) รัฐในฐานะผู้จัดการเพื่อภราดรภาพ<sup>96</sup> แห่งชาติได้กำหนดนโยบาย การขจัดการถูกกีดกันออกจากสังคม และเพื่อดำเนินการตามนโยบายนี้ มีการเข้าแทรกแซงโดยรัฐอย่างเร่งด่วนเมื่อเทียบกับการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากถือว่าเป็นหน้าที่ โดยเฉพาะของรัฐ ที่ต้องดูแลช่วยเหลือผู้ที่ไม่มียุติที่อยู่เป็นหลักแหล่งและไม่อาจได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐได้สร้างระบบรายได้ขั้นต่ำ (Le revenu minimum d'insertion) ขึ้นมา ซึ่งเป็นนโยบายการต่อสู้กับการถูกกีดกันออกจากสังคมที่ขยายบทบาทของรัฐในการรับภาระช่วยเหลือผู้ยากจนอีกด้วย

2) อาศัยกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1983 ให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความเป็นภราดรภาพแห่งชาติ อาทิ

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

การตรากฎหมายลงวันที่ 1 ธันวาคม 1988 ที่สร้างเงินรายได้ขั้นต่ำเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งเป็นระบบการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

<sup>96</sup> ภราดรภาพ (Fraternité) คือ ความเป็นพี่เป็นน้องกัน มนุษย์ทุกคนจะต้องมีความเท่าเทียมกันและปฏิบัติต่อกันดุจพี่น้อง ความเป็นพี่เป็นน้อง เป็นสิ่งที่ธรรมชาติมอบให้มนุษย์ คือ การไม่เน้นผิวพรรณ หรือ เผ่าพันธุ์

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

- การตรากฎหมายลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1998 ว่าด้วยการต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคม ซึ่งกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะออกกฎหมายเพื่อสอดส่องดูแลบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวในทุกพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนี้ เพื่อให้บทบาทของรัฐที่มีต่อผู้ไร้ที่อยู่อาศัยสัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจัง รัฐบาลฝรั่งเศสได้ตรากฎหมาย รวมทั้งได้จัดทำแผนการเพื่อดำเนินการต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคม อีกหลายฉบับ ดังนี้

(1) กฎหมายลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1998 ว่าด้วยการต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคม บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ในการที่จะออกกฎหมายเพื่อสอดส่องดูแลบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าว ในทุกพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้ปรับปรุงห้องพักและศูนย์คืนสู่สังคม Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)<sup>97</sup> ให้เป็นศูนย์พักพิงและนำกลับสู่สังคม รวมทั้งมีการกีดกันหน้าที่เพิ่มมากขึ้น

(2) กฎหมายลงวันที่ 18 มกราคม 2005 ว่าด้วยโครงการเพื่อกลับคืนสู่สังคม กำหนดให้สร้างที่อยู่อาศัยและบ้านพักพิงชั่วคราว

(3) แผนดำเนินการต่อเนืองปี 2001, 2002 และ 2004 เพื่อสร้างสถานรับรองเพิ่มเติมและสนับสนุนโครงการรักษาพยาบาล รวมทั้งสร้างศูนย์ประสานงานแห่งชาติเพื่อรับรองเบื้องต้นให้ที่พักพิง และเพื่อนำส่งกลับคืนสู่สังคม

(4) แผนดำเนินการ ลงวันที่ 10 เมษายน 2006 ผู้กีดกันที่จะก่อสร้างสถานรับรองอย่างถาวร ซึ่งเปิดเฉพาะช่วงฤดูหนาว

<sup>97</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

(5) แผนดำเนินการหลากหลาย ลงวันที่ 29 มกราคม 2008 เพื่อดำเนินการแก่คนไร้บ้านหรือผู้ที่มีที่พำนักอาศัยในสภาพไม่พึงปรารถนา เป็นแผนดำเนินงานระดับชาติภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี และเป็นการร่วมมือกันระหว่างกระทรวงต่าง ๆ

ในขณะเดียวกัน รัฐก็จัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายต่อต้านความยากจน คณะกรรมการระดับสูงเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

#### 2.5.2.2 กฎเกณฑ์การดำเนินการในระดับท้องถิ่น

จากเดิมที่การดำเนินการเพื่อต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคมเป็นเพียงการดำเนินการในระดับประเทศ จนถึง ค.ศ. 2003 ด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐได้ถ่ายโอนการจัดการเกี่ยวกับรายได้ขั้นต่ำเพื่อการดำรงชีพ และอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือทางสังคมให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จากเดิมที่รัฐร่วมจัดการกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก็ถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเต็มที่ แต่เพียงผู้เดียว

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเกี่ยวกับการจัดการในเรื่องการช่วยเหลือทางสังคมแก่เด็กด้วยเช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดให้มีสถานที่พักพิงแก่เด็กและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ต้องจัดที่รับรองแก่หญิงตั้งครรภ์ และมารดาและบุตร และในระดับเทศบาลก็มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการทางสังคมของเทศบาล ที่สามารถดำเนินการช่วยเหลือคนยากจนไร้ที่พำนัก

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรนำที่มีอำนาจเพียงผู้เดียวในการกำหนดนโยบายทางสังคม รัฐส่วนกลางลดบทบาทลงภายหลังการกระจายอำนาจ แต่รัฐก็ยังคงสงวนอำนาจ ในการร่วมให้ความช่วยเหลือทางสังคมร่วมด้วยอยู่

สำหรับแผนดำเนินการระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากจน สภาพองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ร่วมดำเนินการจัดทำกับรัฐส่วนกลาง ได้แก่ โครงการดำเนินการทางสังคมและทางการแพทย์ โครงการรับรองผู้ไร้ที่พำนักและการจัดที่พำนักชั่วคราวรวมทั้งโครงการกลับคืนสู่สังคม

เพื่อดำเนินการตามแผนข้างต้น มีการตรากฎหมายดังนี้

1) กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2006 ว่าด้วยความผูกพันของรัฐในการจัดที่อยู่อาศัย และการดำเนินการทางสังคมและทางการแพทย์

2) รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2007 ว่าด้วยแผนดำเนินการระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากจน เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการตามแผน

ร่วมกับภาคท้องถิ่นต่าง ๆ และกำหนดรายละเอียดของบุคคลประเภทต่าง ๆ ที่มีความต้องการที่อยู่อาศัย ซึ่งได้แก่การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินการ

ในการนี้ รัฐบาลก็มีความเคลื่อนไหวที่จะตรากฎหมายว่าด้วยความร่วมมือเพื่อที่อยู่อาศัยและการช่วยเหลือให้กลับคืนสู่สังคมต่อไป

### 2.5.2.3 สมาคมและภาคเอกชนที่ร่วมกับรัฐในการช่วยเหลือผู้ไร้บ้าน

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามนโยบายต่อต้านการถูกกีดกันออกจากสังคม รัฐได้มอบอำนาจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำบริการสาธารณะด้านที่อยู่อาศัย

สมาคมถือว่าเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในทางประวัติศาสตร์ที่เข้ามาช่วยรับรองคนไร้บ้าน จนถึงช่วงทศวรรษที่ 70 สมาคมเหล่านี้ เป็นสมาคมการกุศลที่ได้รับเงินบริจาคจากบุคคลทั่วไป และเข้ามามีส่วนสำคัญอย่างมากในการช่วยเหลือฉุกเฉินทางสังคม โดยเฉพาะต่อคนเร่ร่อน ตัวอย่างองค์กรเอกชนที่สำคัญได้แก่ มูลนิธิ อับเบ ปีแอร์ (La Fondation Abbé Pierre)<sup>98</sup>

นอกจากนี้ ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดการในเรื่องบริการสาธารณะด้านที่อยู่อาศัยแก่คนยากจน ได้แก่ กฎหมายเบส์ซง (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 กฎหมายเบส์ซง 2 (La loi Besson II) ซึ่งบังคับให้เมืองที่มีประชากรตั้งแต่ 5000 คนขึ้นไป ต้องจัดสถานที่สำหรับตั้งคาราวานของบุคคลผู้เดินทาง (Des gens du voyage ou des nomades)

<sup>98</sup> Abbé-Pierre. มูลนิธิเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ด้อยโอกาส เป็นผู้ก่อตั้งสมาชิกของเอมมาระหว่างประเทศและเอมมาฝรั่งเศสได้รับการยอมรับความสนใจของประชาชน วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 1992 . Abbé Pierre เป็นประธานกิตติมศักดิ์ จนถึงวันที่ 22 มกราคม 2007 แล้วได้หายตัวไป และ Raymond Étienne เป็นประธานคนต่อมา สำหรับ Fondation Abbé Pierre ให้การช่วยเหลือเกี่ยวกับสิ่งที่จำเป็นและสำคัญ เช่น อาหาร สุขภาพและการจ้างงาน มูลนิธิได้รับการยอมรับจากหน่วยงานด้านภาษีของฝรั่งเศสซึ่งจะช่วยให้ผู้บริจาคที่หักค่าใช้จ่ายได้ถึง 75% ของเงินบริจาคของพวกเขาในการจัดเก็บภาษีจากรายได้

### 2.5.3 กฎหมายเกี่ยวกับคนเฒ่าที่พึ่งในสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์<sup>99</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 มีการปกครองในระบอบสาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขทางพิธีการและมีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขทางด้านบริหาร

ปรัชญาพื้นฐานของนโยบายสังคมในสาธารณรัฐสิงคโปร์คือ เน้นการพึ่งตนเองของปัจเจกบุคคล มากกว่าการพึ่งรัฐ อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ที่ไม่ปกติที่ปัจเจกบุคคลมีความจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือ รัฐก็จำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ปรัชญาพื้นฐานนี้สะท้อนในนโยบาย เพื่อประชาชนในทุกกลุ่มวัย เช่น นโยบายผู้สูงอายุของสิงคโปร์ ซึ่งวิเคราะห์ได้จากคำพูดของนายโก๊ะ จ๊ก ตง ท่านนายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ดังนี้

*“เราต้องการให้ชาวสิงคโปร์มีอายุมากขึ้นอย่างมีศักดิ์ศรีและคงบทบาทที่เข้มแข็งในสังคม เราต้องการให้ผู้สูงอายุเข้าร่วมในชีวิตครอบครัวและสังคมอย่างแข็งขัน ... เราจำเป็นต้องรักษาความสมานฉันท์ระหว่างคนต่างรุ่น สิงคโปร์ควรเป็นบ้านที่ดีที่สุดสำหรับคนทุกกลุ่มอายุ”<sup>100</sup>*

แนวปฏิบัติจากนโยบายดังกล่าวจะถือว่าครอบครัวเป็นแหล่งดูแลผู้สูงอายุที่ดีที่สุด รัฐและชุมชนจะพยายามให้การสนับสนุนช่วยเหลือครอบครัวที่ต้องทำหน้าที่นี้ ให้ผ่อนภาระลง และให้สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับโครงการหรือแผนปฏิบัติที่เกิดขึ้น

<sup>99</sup> สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นนครรัฐในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยตั้งอยู่ทางใต้สุดของคาบสมุทรมาเลย์ติดกับรัฐยะโฮร์ 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 ข้อมูลพื้นฐานของประเทศในภูมิภาคอาเซียน

<sup>100</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).

อ้างอิง มัทนา พานิชรามย์. หลักประกันของผู้สูงอายุไทย: บทเรียนจาก 5 ประเทศในอาเซียน. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*. 21.(1).หน้า 139.

เช่น การออกกฎหมายในปี 1994 ว่าด้วยการดูแลพ่อแม่<sup>101</sup> (Maintenance of Parents Act) ที่กำหนดว่าเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่บุตรต้องดูแลพ่อแม่แต่รัฐก็ให้ความช่วยเหลือด้วยการให้เงินสนับสนุนบุตรที่ดูแลพ่อแม่ ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันเป็นเงิน S\$ 4,500 ต่อปี หรือเป็นเงิน S\$ 3,500 ต่อปี สำหรับบุตรที่ดูแลพ่อแม่ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน นอกจากนี้ยังให้สิทธิพิเศษในการซื้อที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใกล้ที่อยู่อาศัยของพ่อแม่ ให้สิทธิพิเศษการเช่าที่อยู่อาศัยต่าง ๆ เช่น ลดค่าเช่าหรือให้เช่าได้ยาวนานขึ้น จัดให้มีรายการลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ จัดโครงการฝึกอบรมให้ผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือน และการช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า นั้น จะเน้นที่การเพิ่มโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ เช่น การเพิ่มอายุ การเกษียณจาก 55 ปี เป็น 60 ปี การปรับฐานค่าจ้างให้เอื้อต่อการจ้างผู้สูงอายุ การจัดโครงการอบรมสาธารณะที่เน้นไปที่ผู้สูงอายุ ตลอดจนการปลูกฝังค่านิยมและทัศนคติที่ถูกต้องต่อผู้สูงอายุ เป็นต้น<sup>102</sup>

เนื่องจาก สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีพื้นที่จำกัด รัฐจึงจำเป็นต้องบริหารจัดการทรัพยากรที่มีให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงสำหรับประชาชนทุกคน โดยภาคประชาชนต้องมีค่านิยมเดียวกันคือ ต้องพึ่งตนเองเป็นหลัก และรัฐจะเข้ามาให้การช่วยเหลือในกรณีที่ประชาชนประสบปัญหาหรือภัยพิบัติต่าง ๆ โดยให้การช่วยเหลือในลักษณะสวัสดิการตอบแทน และผลประโยชน์ที่ได้สะสมมา เพื่อไม่ให้ตกสู่สภาวะทุกข์ยาก หรือไร้ที่อยู่อาศัย โดยมีการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในทุกระดับ

### 2.5.3.1 หลักประกันด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็น

#### 1) การสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เน้นการใช้เงินออมของตนเองก่อน หากเงินที่ออมไว้ไม่เพียงพอ เครื่องมือถัดไป คือการประกันสุขภาพและการขอรับการสงเคราะห์ตามลำดับ เงินส่วนหนึ่ง

<sup>101</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.

<sup>102</sup> มัทนา พานานิรมย์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 100. หน้า 139.

ที่จ่ายสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (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>103</sup> ในราคาถูก และในอนาคตต้องพักดังกล่าวอาจมีราคาสูงขึ้นถือเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับการลงทุนของประชาชนและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยมีการตรากฎหมาย Housing and development act 2004<sup>104</sup> ขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์มีเป้าหมายของการบริการทางสังคมคือการส่งเสริมความเป็นอยู่ของผู้คนและชุมชน โดยพยายามที่จะช่วยให้บุคคลมีชีวิตที่ดีขึ้นและสนับสนุนให้ประชาชนมีศักยภาพในการดูแลครอบครัวหรือชุมชน

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง การจัดสวัสดิการและการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในต่างประเทศ ผู้เขียนพิจารณาแล้วพบว่าปัญหาคนไร้ที่พื่อนั้น มาจากปัจจัยที่หลากหลายและซับซ้อน อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่มีมายาวนานส่งผลกระทบต่อทางสังคม ในหลายมิติ ทั้งยังทำให้ประเทศขาดกำลังสำคัญในการพัฒนาและละเมิดต่อสิทธิทางกฎหมาย หลายรูปแบบ จึงควรศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในประเทศไทยเพื่อให้คนเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และคุ้มครองป้องกันตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป

<sup>103</sup> Housing and Development Act (chapter 129) Housing and development (precincts for upgrading works) (home improvement programme) (no.7) order 2015.

<sup>104</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)



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

สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีโครงการที่ออกแบบเพื่อเป็นตาข่ายทางสังคมสำหรับผู้ยากไร้ ซึ่งมีเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือที่ค่อนข้างเข้มงวดสำหรับผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือจากโครงการนี้ จะได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน และได้รับบริการด้านการแพทย์ฟรี

ปี ค.ศ. 1999 มีผู้สูงอายุ 1,789 คน ที่ได้รับความช่วยเหลือภายใต้โครงการนี้ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 ของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือทั้งหมดของโครงการ บุคคลกลุ่มอื่นที่ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการนี้ประกอบด้วย เด็กที่ยังช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ผู้ทุพพลภาพหรือผู้ทำงานไม่ได้ เนื่องจากเหตุผลด้านสุขภาพ

โครงการ Assistance Scheme for Individuals & Families in Social & Financial Need มีการให้ความช่วยเหลือผู้ที่อยู่ในภาวะยากลำบาก หรือไร้ที่พึ่งพิง 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) ความช่วยเหลือทางกฎหมาย Legal Assistance
- 13) แบบแผนการปกครองโดยชุมชน Schemes Administered by Community Development Councils

2.5.3.3 กองทุนช่วยเหลือคนยากจนที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาล

โครงการ Medifund Scheme เป็นกองทุนช่วยเหลือคนยากจนที่ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาลได้ โดยรัฐจัดตั้งกองทุน Medishield Scheme<sup>105</sup> เพื่อการ

<sup>105</sup> Central Provident Fund Act 2013. PART VI. Medishield Scheme.

รักษาพยาบาลสำหรับประชาชนและจะสนับสนุนเงินค่ารักษาพยาบาลบางส่วนหรือทั้งหมดสำหรับผู้ที่มีความจำเป็น โดยผู้ที่มีสิทธิในการขอรับการช่วยเหลือต้องเป็นผู้ประกันตนเท่านั้น

#### 2.5.3.4 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง<sup>106</sup>

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางหรือ Central Provident fund (CPF) ซึ่งก่อตั้งใน ค.ศ.1955 ชาวสิงคโปร์ที่ทำงานทุกคน (ยกเว้นผู้ที่ทำงานชั่วคราวและผู้ที่ทำงานไม่เต็มเวลาตลอดจนผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ข้าราชการพลเรือนและแรงงานต่างชาติ) จะมีเงินสะสมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (CPF) โดยเก็บใน 3 บัญชีคือ บัญชีทั่วไป บัญชีเฉพาะและบัญชีเพื่อการรักษาพยาบาล (Medisave Account) เงินที่สะสมใน 2 บัญชีแรกสามารถทยอยถอนออกไปได้เมื่อบุคคลมีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไปแต่ก่อนอายุดังกล่าวเงินบางส่วนสามารถถอนออกไปเพื่อใช้ในการลงทุนการซื้อที่อยู่อาศัยและเพื่อการศึกษาของบุตร 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>107</sup>

<sup>106</sup>The Statutes of the republic of Singapore Central Provident Fund act revised edition 30th June 2013.

<sup>107</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: