

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นเหตุให้ครอบครัวยากจน ทอดทิ้งให้สมาชิกที่ประสบปัญหาทางด้านจิตเวชกลายเป็นคนไร้ที่พึ่ง¹ มายาคติและความหวาดระแวงที่เข้าใจผิดไปว่าอาการเจ็บป่วยทางจิตเท่ากับความบ้า ทำให้ปัญหาคนไร้ที่พึ่งถูกเพิกเฉยจากชุมชนและท้องถิ่น ด้วยข้อจำกัดทางด้านข้อมูล สถานที่ บุคลากร และความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของศูนย์คุ้มครองและสถานคุ้มครองที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงไม่สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างครบถ้วน

สาเหตุหลักของความยากจน คือ การขาดแคลนโอกาสทางเศรษฐกิจ ทั้งที่อยู่ในรูปแบบการขาดที่ดินทำกิน การขาดปัจจัยการผลิต การขาดความรู้และเทคโนโลยีในการปรับปรุงการผลิต ทั้งนี้อาจจะเกิดจากการขาดแคลนตามธรรมชาติ หรือภาวะกดดันจากระบบเศรษฐกิจ หรือ การเมือง เช่น การคุกคามสิทธิในการครอบครองปัจจัยการผลิตจากภาคอุตสาหกรรม การล้มละลายเนื่องจากมีความสามารถในการแข่งขันต่ำ และการถูกบังคับขับไล่ออกจากปัจจัยการผลิตของตนโดยการกดดันจากภาครัฐ ดังนั้นมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาในส่วนนี้ จึงน่าจะเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ยากไร้ ทั้งการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้เป็นราย ๆ ไป หรือการจัดสรรที่ดินให้กลุ่มผู้ยากไร้ใช้สอยทรัพยากรร่วมกันในฐานะสิทธิชุมชนหรือการส่งเสริมระบบสหกรณ์การผลิต โดยที่รัฐจะต้องออกเอกสารสิทธิหรือกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าว เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่สิทธิของปัจเจกชนและชุมชน การดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนนี้ จะต้องตั้งอยู่บนหลัก ความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติการออกมาตรการหรือนโยบายใด ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการทั้งสอง รัฐอาจให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่กลุ่มที่เดือดร้อนเป็นพิเศษผ่าน โครงการช่วยเหลือรูปแบบต่าง ๆ ก็ได้เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผลในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสจะเห็นได้ว่ารัฐไทยได้เคารพและปฏิบัติต่อประชาชนในประเทศด้วยการยืนยันสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และการฟื้นฟูเยียวยาผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างเต็มที่ ดังที่เห็นได้จากการรับรองสิทธิที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ

¹ พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ตราไว้ ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2557. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131. ตอนที่ 83 ก. หน้า 1.

ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม² อันเป็นกฎหมายที่ต้องการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ที่ตกอยู่ในสภาวะยากลำบากและจำเป็นที่จะต้องได้รับการช่วยเหลือ³ โดยกำหนดให้มีองค์การสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องให้บริการแก่บุคคลเหล่านี้ ซึ่งต้องคำนึงถึงเรื่องความจำเป็นในบริบทต่าง ๆ เช่น การให้บริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ และต่อมาในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 อันเป็นกฎหมายที่มีเป้าประสงค์ที่ต้องการจะคุ้มครองดูแลให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยมีปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีสภาพร่างกายและจิตใจเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

สถานการณ์ปัญหาคนไร้ที่พึ่งในปัจจุบัน เกิดจากปัญหาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ระบบบริการจากภาครัฐ และเกิดจากตัวคนไร้ที่พึ่งเอง เมื่อเข้าสู่รัฐสวัสดิการโดยมีสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้การคุ้มครอง บำบัด ดูแลจนสามารถกลับสู่ครอบครัวและชุมชนได้ จึงมีการสร้างแนวทางการเตรียมความพร้อมของครอบครัว ชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนการส่งคืนได้แก่ การยกระดับคุณภาพของสัมพันธภาพ ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ลดมายาคติ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเครือข่ายทางสังคม เสริมพลังครอบครัวและชุมชนในการร่วมดูแลและแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่ง มีรูปแบบการจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งที่เน้นบริบทสังคมและวัฒนธรรมชุมชน มีการอาศัยทุนทางสังคม กลุ่มอาสาสมัครจิตอาสาในการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันกับคนไร้ที่พึ่ง รวมถึงใช้ทรัพยากร และศักยภาพของหน่วยงานในการจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่งปัญหาของคนไร้ที่พึ่งในปัจจุบันเป็นสถานการณ์ที่มีความซับซ้อน มีขอบเขตในการแก้ไขปัญหาค่อนข้างกว้างขวางและมีผู้เกี่ยวข้องมากมาย การรับรู้ปัญหาคนไร้ที่พึ่งมีระดับการรับรู้ที่แตกต่างกัน ความไม่เข้าใจและมายาคติส่งผลต่อภาวะการเป็นคนไร้ที่พึ่ง พลังการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งให้การสงเคราะห์ คุ้มครองและหน่วยงานสนับสนุนเป็นไปในลักษณะการทำงานที่กระจัดกระจาย มองไม่เห็นเป้าหมายแนวทางและผลลัพธ์ร่วมกัน

² วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม

³ “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด”

กองคุ้มครองสวัสดิการและส่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิต สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ดำเนินการกิจทั้งด้านวิชาการและด้านการปฏิบัติ สำหรับการบริการสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายคนไร้ที่พึ่งและผู้กระทำความผิดตามกฎหมายควบคุมการขอทาน เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมได้อย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับสภาพความเดือดร้อนและความจำเป็นอย่างเหมาะสม ซึ่งหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิคนไร้ที่พึ่งและผู้กระทำความผิดตามกฎหมายควบคุมการขอทานตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งพ.ศ. 2557 และพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพ.ศ. 2559 ประกอบด้วยสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง⁴ ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาทักษะชีวิต 3 แห่ง และศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 77 แห่ง ทั้งนี้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้ง 11 แห่งนี้ จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดบริการและให้การสงเคราะห์แก่บุคคลที่ประสบปัญหาความยากจน ไม่มีที่อยู่อาศัย ขาดผู้อุปการะ ไม่มีอาชีพหรือขาดความสามารถในการประกอบอาชีพ รวมทั้งผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพ.ศ. 2559 บุคคลกลุ่มเป้าหมายแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1.) คนขอทาน หมายถึง บุคคลที่กระทำความผิดพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพุทธศักราช 2559 ซึ่งปัจจุบันมีทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ในกรณีเป็นคนต่างด้าวหลังจากได้รับ การฟื้นฟู ปรับสภาพระยะหนึ่งแล้ว จะประสานสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อผลักดันกลับประเทศ

2.) คนเร่ร่อน หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปขาดผู้อุปการะอาจมีร่างกายพิการ ไม่สมประกอบหรือจิตฟั่นเฟือน หรือมีสภาพจิตไม่ปกติ เช่น พิกัดทางสมอง มีอาการทางจิตประสาท หรือร่างกายอ่อนแอจากสาเหตุอื่น ๆ จนไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ อาศัยกินอยู่ หลับนอนในที่สาธารณะ ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้สัญจรไปมา และเป็นอันตรายสวัสดิภาพของตนเอง จากอุบัติเหตุต่าง ๆ รวมทั้งความอดอยาก โรคภัยไข้เจ็บ โดยพลเมืองดี เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่เทศกิจ มูลนิธิ นำส่งเข้ารับการสงเคราะห์

3.) คนไร้ที่พึ่ง หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปประสบปัญหาเดือดร้อนไม่มีที่อยู่อาศัย และผู้ให้การอุปการะ มีสภาพร่างกายไม่แข็งแรง ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง ได้สมัครเข้ารับการสงเคราะห์ตนเอง หรือบุคคลที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ โรงพยาบาลต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรเอกชน หรือบิดา มารดา ญาติพี่น้องนำส่ง

⁴ ประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องการจัดตั้งสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ประกาศให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต

สำหรับคุณสมบัติทั่วไปของผู้ใช้บริการ คือ เป็นบุคคลที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ไม่เป็นโรคติดต่ออันตราย หรือติดยาเสพติดให้โทษ ต้องมีความเดือดร้อนไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู และไม่มีรายได้เลี้ยงชีพ และคุณสมบัติเฉพาะของผู้ใช้บริการ คือ ผู้ป่วยโรคจิตจะต้องได้รับการบำบัดรักษาจากโรงพยาบาลที่เกี่ยวข้อง จนมีอาการทุเลาสามารถช่วยตนเองในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวันได้ ผู้ป่วยทางกายจะต้องได้รับการรักษาจากโรงพยาบาลจนพ้นขีดอันตราย และสิ้นสุดการรักษาแล้ว ผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่ออันตรายจะต้องได้รับการรักษา และมีใบรับรองแพทย์ว่าไม่อยู่ในระยะแพร่เชื้อแล้ว ซึ่งปัจจุบันพบว่ามียาจำนวนผู้ใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้ง 11 แห่งทั่วประเทศ จำนวน 4,378 คน แบ่งเป็นชาย 2,598 คน และหญิง 1,780 คน

พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ได้กำหนดนิยามความหมายของคนไร้ที่พึ่ง กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและมีการกำหนดข้อกำหนดสำคัญของการดำเนินงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้งด้านการจัดสวัสดิการ การช่วยเหลือ การส่งเสริม สนับสนุน การพัฒนาตลอดจนการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิแก่คนไร้ที่พึ่ง หรือองค์กรที่สนับสนุนการดำเนินงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้การออกประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพิ่มเติมเพื่อกำหนด คำจำกัดความเพิ่มเติมสำหรับคนไร้ที่พึ่งที่เป็นผู้ตกอยู่ในสภาวะยากลำบาก มาตรฐานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และหลักเกณฑ์การสนับสนุนแก่องค์กรต่าง ๆ ที่สนับสนุนการดำเนินงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง “คนไร้ที่พึ่ง” ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด และระบุความหมายของ “การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 หมายความว่า การจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริม และสนับสนุน การสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่ง มีงานทำและมีที่พักอาศัย และการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง รวมถึงเนื้อหาสาระในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เรื่อง สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง มาตรา 13 ให้กรมพัฒนาสังคมและ

⁵ ข้อมูลผู้ใช้บริการในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่งประจำปี 2560 จากกองคุ้มครองสวัสดิภาพ และเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2560

สวัสดิการ มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไว้ตามมาตรา 14 และในมาตรา 16 ได้กล่าวไว้ว่า สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอาจจัดให้มีศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อดำเนินการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และทำหน้าที่เป็นเครือข่ายให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่หรือสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอื่น รวมถึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไว้อย่างชัดเจนในมาตรานี้

อำนาจหน้าที่ของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีจำนวน 11 แห่งทั่วประเทศ เป็นการปรับปรุงภารกิจจากการดำเนินงานของสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งเดิมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 14 กำหนดให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ดังต่อไปนี้

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

การปฏิบัติงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดทั้งนี้ให้คำนึงถึงการส่งเสริมให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอิสระในชุมชนและการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนไร้ที่พึ่งด้วย

อำนาจหน้าที่ของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2558 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้มีการปรับเปลี่ยนภารกิจและหน่วยงานในสังกัด ที่ตั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2558 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ประกาศกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งซึ่ง

มีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่จัดตั้งในภูมิภาค สังกัดกองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ เพื่อให้เป็นกลไกการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 โดยศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 ดังต่อไปนี้

- (1) สำรวจและติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง
 - (2) สืบเสาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคนไร้ที่พึ่งที่ขอรับการคุ้มครองหรือที่ถูกส่งตัวมายังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามมาตรา 20⁶ หรือมาตรา 22⁷ และให้การคุ้มครองในเบื้องต้นแก่คนไร้ที่พึ่ง รวมทั้งรับตัว คนไร้ที่พึ่งไว้
 - (3) ประสานงานเพื่อจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
 - (4) ให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมอบหมายหรือตามที่ ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเห็นสมควร
- ให้ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการเข้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ

ในบทนี้ผู้เขียนได้พิจารณาหลักกฎหมายในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย พบว่ายังคงมีปัญหาบางประการที่อาจส่งผลให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ไม่อาจเข้าถึงสิทธิในการขอรับความช่วยเหลือสำหรับผู้ไร้ที่พึ่งได้อย่างทั่วถึง ดังนี้

4.1 ปัญหาการเข้าถึงสิทธิการรักษาพยาบาลของคนไร้ที่พึ่งสำหรับผู้ที่ไม่

สถานะทางทะเบียน

⁶ มาตรา 20 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งหรือพบเห็นคนไร้ที่พึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือ ตลอดจนจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

⁷ มาตรา 22 ในกรณีที่บุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่งและสมควรได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พืงนั้นไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้โดยความยินยอมของคนไร้ที่พึ่งเว้นแต่คนไร้ที่พึ่งอยู่ในภาวะที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้ และให้ เจ้าหน้าที่ที่ระงับการดำเนินคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะได้รับแจ้งตามวรรคสอง

สถานะความเป็นมนุษย์ในทางกฎหมายนั้นจะพบว่า มีทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศรับรองสถานะอย่างสมบูรณ์ด้วยความที่คนไร้ที่พึ่งเป็นมนุษย์เอก เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งถือเป็นเอกสารที่รับรองสิทธิของความเป็นมนุษย์และส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมปฏิญญาสากลที่มีการรับรองสถานะของมนุษย์ในการเกิดมา มีอิสระและมีความเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ ทั้งยังรับรองว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ ความมั่นคงแห่งบุคคล⁸ ย่อมมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ⁹ การเข้าเป็นภาคีต่อปฏิญญาฉบับดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องมีหน้าที่ปฏิบัติต่อประชากรในรัฐเช่นกัน โดยในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ย่อมจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน¹¹ จึงทำให้การให้บริการของรัฐที่มีต่อประชาชนภายในรัฐไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ฉะนั้นผู้ไร้ที่พึ่งก็ย่อมจะต้องได้รับสิทธิด้านการบริการสาธารณสุขอันเป็นบริการขั้นพื้นฐานของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้รัฐยังมีหน้าที่ส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ด้วยการจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยอย่างเหมาะสมและสร้างเสริมพัฒนาการด้านสุขภาพให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี และรัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือต่อเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งการบำบัด พิ้นฟู และเยียวยาผู้ที่ถูกกระทำโดยความรุนแรง รวมทั้งต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานที่เหมาะสมกับวัย และต้องคุ้มครอง

⁸ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 1 “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์และสิทธิ ต่างในตนมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งภราดรภาพ”

⁹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 3 “ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล”

¹⁰ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 7 “ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้และจากการขู่งให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว”

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ผู้ใช้แรงงานได้รับความปลอดภัย มีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ในด้านกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญยังได้รับรองสิทธิบุคคลว่ารัฐจะต้องจัดการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ¹²

การมองถึงคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่สาธารณะจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนมุมมองให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชน ที่ให้หลักประกันกับบุคคลทั้งหลายไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพใด ๆ ว่าเขาจะต้องมีสิทธิในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี แม้จะตกอยู่ในภาวะวิกฤตจนต้องมาอาศัยใช้ชีวิตอยู่ในที่สาธารณะก็ตาม คนที่อาศัยอยู่ในเมืองในยุคหลังแผนพัฒนาแห่งสหัสวรรษจึงเริ่มมองการพัฒนาเมืองบนพื้นฐานของกระบวนการที่อ้างอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights –based Approach) เพื่อเสริมสร้างกำลังให้กับบุคคลทั้งหลายที่อยู่ในเมือง แม้จะเป็นผู้เสียภาษีอำนาจไว้พลังก็ตาม ทั้งนี้ได้มีการศึกษาความพยายามในการบังคับตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ให้มีผลสัมฤทธิ์จริงในการพัฒนาเมืองเพื่อคุณภาพชีวิตของบุคคลทั้งหลายในชีวิตประจำวันรวมถึงการผลักดันการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ให้บรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ

คนไร้ที่พึ่งไม่ว่าจะเป็นใครอยู่ที่ใดในโลกนี้ ย่อมได้รับการประกันสิทธิตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์¹³ โดยประชาคมโลกได้สร้างระบบความสัมพันธ์ ในการปฏิบัติต่อกันของบรรดารัฐต่างๆผ่านปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า รัฐทุกรัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนและพลเมืองโลกอย่างไรถึงแม้ว่าจะมิได้มีผลบังคับทางกฎหมายเหมือนอย่างสนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ก็มีพลังสำคัญทางศีลธรรม จริยธรรม และมีอิทธิพลทางการเมืองทั่วโลก รวมถึงมีผลผูกพันรัฐในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่รัฐต้องตระหนักถึงหรืออาจโดนเรียกร้องให้ต้องปฏิบัติตามนอกจากนี้ยังเป็นแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศที่มีการร่าง

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68

“รัฐพึงจัดระบบการบริการงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมรวมถึงการจัดหาทนายความให้”

¹³ สหประชาชาติ. (1948). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. มี 30 ข้อ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948

รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ ยังมีข้อความที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และกลไกการประกันสิทธิเสรีภาพทั้งหลาย สิทธิของคนไร้ที่พึ่งในการได้รับประกันความมั่นคงทางสังคม และคุณภาพชีวิตทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันจำเป็นต่อการพัฒนาตนเองอย่างมีศักดิ์ศรีและยืดหยุ่นได้อย่างเสรี ก็ได้มีการรับรองไว้ในข้อ 22¹⁴ ของปฏิญญาสากล และให้รายละเอียดของวัตถุประสงค์แห่งสิทธิที่คนไร้ที่พึ่งต้องได้รับการประกันจากรัฐประกอบไปด้วยมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของครอบครัวรวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล รวมถึงบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณี ว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย อยู่ในวัยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่น ในพฤติการณ์อันเกินจากที่ตนจะควบคุมได้ตามปฏิญญาสากลในข้อ 25 ยิ่งไปกว่านั้นปฏิญญาสากลยังได้วางหลักการ กรณีเมื่อเกิดข้อขัดแย้งสงสัยเกี่ยวกับการตีความสิทธิมนุษยชนไว้ว่าหากมีปัญหาในการตีความปฏิญญาสากลเพื่อบังคับใช้กับข้อเท็จจริง ก็ให้ยกข้อ 30¹⁵ มาปรับใช้ซึ่งบทบัญญัติได้ระบุอย่างชัดเจนว่าข้อความต่าง ๆ ตามปฏิญญานี้ไม่เปิดช่องที่จะแปลความได้ว่าให้สิทธิใด ๆ แก่รัฐ กลุ่มชนหรือบุคคลใด ๆ ที่จะประกอบกิจกรรม หรือกระทำการใด ๆ “อันมุ่งต่อการทำลายสิทธิและเสรีภาพ” ทั้งหลายที่ได้ระบุไว้ในบทบัญญัติฉบับนี้ นั้นหมายความว่ารัฐต้องระมัดระวังการออกกฎหมาย นโยบาย หรือมีมาตรการใด ๆ ที่อาจขัดหรือแย้งต่อสิทธิที่ได้รับรองไว้โดยปฏิญญาสากล และรวมถึงสิทธิตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและรัฐไทยเป็นภาคีอยู่นั้นเอง

คนไร้ที่พึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงในการที่จะถูกละเมิดสิทธิและด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการ ไม่ว่าจะเป็นด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการ และด้านหลักประกันสิทธิด้านต่าง ๆ เป็นกลุ่มที่ต้องเผชิญกับการพัฒนาเมืองอย่างไม่ยั่งยืนประกอบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอันเป็นผลลัพธ์ของนโยบายส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ปราศจากการกระจายความมั่งคั่งมาจนเจือเพื่อนมนุษย์ร่วมสังคม โดยเฉพาะสิทธิในที่อยู่อาศัยตามเป้าหมายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนและขจัดความยากจน มุ่งทำให้ทุกคนมีปัจจัยการดำรงชีพขั้นต่ำอย่างครบถ้วน ยิ่งไปกว่านั้นการขาดเอกสารยืนยันสถานะตัวบุคคลและปราศจากภูมิลำเนาที่ชัดเจนยังทำให้สูญเสียสิทธิในการได้รับสวัสดิการ

¹⁴ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 22

ในฐานะสมาชิกของสังคมด้วยความเพียรพยายาม ของชาติตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศและโดยการสอดคล้องกับการระบียบและทรัพยากรของแต่ละรัฐ บุคคลมีสิทธิในความมั่นคงทางสังคมและชอบที่จะได้รับผลแห่งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมซึ่งจำเป็นต่อศักดิ์ศรีและการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเสรีของตน

¹⁵ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 30

จากบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมไปถึงการรอนสิทธิเมื่อมีอาจใช้สิทธิในกลไกประกันสิทธิทั้งหลายได้

หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เหตุผลที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เนื่องจากคนไร้ที่พึ่งเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในสังคม ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทำให้มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรต้องคุ้มครองให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีสภาพร่างกายและจิตใจ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป โดยกำหนดวิธีการคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสม เพื่อให้การทำงานด้านการคุ้มครอง ดูแล คนไร้ที่พึ่งอย่างยั่งยืน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในเรื่องของการสร้างระบบสวัสดิการของประเทศ จึงมีรูปแบบการดำเนินงานในด้านระบบสวัสดิการที่หลากหลาย ต้องเข้ามามีส่วนในมาตรการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมากขึ้น โดยลดการทำงานเชิงสงเคราะห์ลง แต่เน้นการทำงานส่งเสริมการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ที่มีอยู่ของรัฐให้มากขึ้น

คนไร้ที่พึ่งย่อมได้รับการประกันสิทธิตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์¹⁶ โดยประชาคมโลกได้สร้างระบบความสัมพันธ์ในการปฏิบัติต่อกันของบรรดารัฐต่าง ๆ ผ่านปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่ารัฐทุกรัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนและพลเมืองโลกอย่างไร ถึงแม้ว่าจะมิได้มีผลบังคับทางกฎหมายเหมือนอย่างสนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ก็มีพลังสำคัญทางศีลธรรม จริยธรรม และมีอิทธิพลทางการเมืองทั่วโลก รวมถึงมีผลผูกพันรัฐในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่รัฐต้องตระหนักถึงหรืออาจโดนเรียกร้องให้ต้องปฏิบัติตาม¹⁷ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ ยังมีข้อความที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วย

¹⁶ สหประชาชาติ. (1948). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. มี 30 ข้อ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948

¹⁷ bantekas, I. & Oette, L. (2013). *International human Rights: Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 20

สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และกลไกการประกันสิทธิเสรีภาพทั้งหลาย สิทธิของคนไร้ที่พึ่งในการได้รับประกันความมั่นคงทางสังคม และคุณภาพชีวิตทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันจำเป็นต่อการพัฒนาตนเองอย่างมีศักดิ์ศรีและยืนหยัดอยู่ได้อย่างเสรีก็ได้มีการรับรองไว้ในข้อ 22 ของปฏิญญาสากล¹⁸ ซึ่งข้อ 25 ได้ให้รายละเอียดของวัตถุประสงค์แห่งสิทธิที่คนไร้ที่พึ่งต้องได้รับการประกันจากรัฐ ประกอบไปด้วยมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของตนตลอดจนครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล รวมถึงบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพผลภาพอยู่ในวัยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในพฤติการณ์อันเกินจากที่ตนจะควบคุมได้¹⁹

ผู้ไร้ที่พึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่เกิดจากความด้อยโอกาสในการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจทำให้ออกสาในการเข้าถึงสวัสดิการข้อมน้อยลงไปด้วย มาตรการในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้ไร้ที่พึ่งจึงต้องยึดกระบวนการที่อ้างอิงสิทธิเป็นพื้นฐาน สิทธิที่จะเน้นในที่นี้ก็คือ สิทธิมนุษยชนของคนไร้ที่พึ่ง เนื่องจากเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สุดในการดำรงชีพ หากแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ได้สิทธิอื่น ๆ ก็จะพัฒนาอย่างมั่นคงในการสร้างหลักประกันสิทธิมนุษยชนให้แก่กลุ่มเสี่ยงโดยต้องจัดทำมาตรการส่งเสริมให้กลุ่มเสี่ยงมีความสามารถทั้งทางกายภาพและทางเศรษฐกิจ รัฐก็ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการประกันสิทธิมนุษยชนของกลุ่มเสี่ยง

จากการศึกษาเห็นได้ว่า บุคคลที่ต้องใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะโดยการเร่ร่อนและไร้ที่พึ่งในการดำเนินชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะใช้พื้นที่เพื่อเป็นที่พักอาศัยพักผ่อนนอนหลับ หรือใช้ทำมาหากิน ด้วยการรับจ้างทั่วไป เก็บของเก่า ข้อมมีภาวะเสี่ยงด้านสุขภาพหลายประการ เช่น การใช้ยาหรือสารเสพติด โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ปัญหาสุขภาพจิต ภาวะโรคซึมเศร้า รวมถึงภาวะเสี่ยงต่อการพิการ ทูพผลภาพ และการเจ็บป่วยเรื้อรัง โดยภาวะความเจ็บป่วยเหล่านี้จะมีอาการที่

¹⁸ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 22

ในฐานะสมาชิกของสังคมด้วยความเพียรพยายาม ของชาติตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศและโดยการสอดคล้องกับการระเบียบและทรัพยากรของแต่ละรัฐ บุคคลมีสิทธิในความมั่นคงทางสังคมและชอบที่จะได้รับผลแห่งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมซึ่งจำเป็นต่อศักดิ์ศรีและการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเสรีของตน

¹⁹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25

รุนแรง และมีการรักษาที่ซับซ้อนมากกว่าคนทั่วไป นอกจากนี้การเข้าไปใช้พื้นที่สาธารณะของคน
ไร้ที่พึ่งมักจะถูกคนทั่วไปมองว่าเป็นคนที่ก่อให้เกิดภาระต่อสังคม เป็นปัญหาสังคม และมีส่วน
เกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ เช่น การลักขโมย การค้าบริการทางเพศ หรือยาเสพติด
อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ปัญหาของคนไร้ที่พึ่งไม่ได้มีเพียงปัญหาในด้านการใช้พื้นที่สาธารณะ
เท่านั้น แต่ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อคนไร้ที่พึ่งอีกหลายประการ เช่น การเข้าถึง
สิทธิขั้นพื้นฐาน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพ

สิทธิด้านสุขภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็น
สุขภาพกายหรือสุขภาพจิต ต่างเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการดูแลรักษาทางการแพทย์ เมื่อเกิดความ
เจ็บป่วยขึ้นระบบการบริการสาธารณสุขของรัฐในเรื่องการรักษาพยาบาล จึงควรเป็นสิ่งแรก
ที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้ เพราะสิทธิด้านสุขภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ต้อง
จัดทำให้แก่ประชาชนของตน ไม่ว่าจะในรูปแบบของสวัสดิการหรือหลักประกันสุขภาพก็ตาม
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสิทธิด้านสุขภาพจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกรับรองไว้ในกฎหมาย ทั้งกฎหมาย
ระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน แต่ในความเป็นจริงยังมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่ง ที่ไม่
สามารถเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขตามสวัสดิการหรือระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ
ของรัฐได้²⁰

²⁰ ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องกว่า 14 ปี โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้ง
ประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานหรือภาคส่วนต่างๆ
ที่เกี่ยวข้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 คณะกรรมการหลักประกัน
สุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้พัฒนาและขับเคลื่อนระบบหลักประกันสุขภาพ
แห่งชาติมาอย่างต่อเนื่องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมียุทธศาสตร์เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานตาม
ความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ มาตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน ทั้งสิ้น 3 แผน ประกอบด้วย

ระยะแรก เส้นทางเดิน (roadmap) สู่หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และยุทธศาสตร์ระบบหลักประกันสุขภาพ
ถ้วนหน้า ปี 2546-2550 โดยมีจุดเน้นในการสร้างความครอบคลุมด้านหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนชาว
ไทย ผ่านกลไกการมีส่วนร่วม การสร้างความรู้ ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ทั้งของประชาชน และบุคลากร
สาธารณสุขผู้ให้บริการ ควบคู่กับการหนุนเสริมการจัดระบบบริการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้สะดวก และ
ทั่วถึง

ระยะที่ 2 ยุทธศาสตร์ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปี 2551 – 2554 โดยมีจุดเน้นที่ให้ความสำคัญกับการ
เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน รวมทั้งการ
คุ้มครองสิทธิของทุกฝ่ายอย่างเหมาะสม รวมทั้งการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภายในของสำนักงาน
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้เข้มแข็งมากขึ้น

ปัจจุบันมีคนไร้ที่พึ่งประมาณร้อยละ 25 ที่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนหรือไม่มีเอกสารยืนยันตัวตนทางทะเบียน²¹ การไม่มีหลักฐานทางทะเบียนเช่นนี้ ทำให้คนไร้ที่พึ่งกลายเป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสที่ไม่สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของรัฐ อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนทุกคน คนไร้ที่พึ่งจึงจัดอยู่ในกลุ่มประชาชนที่ต้องประสบปัญหาการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพ เนื่องจากสิทธิในการรักษาพยาบาลของรัฐนั้น ผูกติดอยู่กับบัตรประจำตัวประชาชนหรือเอกสารยืนยันตัวตนบุคคลทางทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คนไร้ที่พึ่งไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการรักษาพยาบาลของตนเองได้ เมื่อเข้าไม่ถึงสวัสดิการรัฐในเรื่องการรักษาพยาบาลแล้วทำให้ความเจ็บป่วยของคนไร้ที่พึ่งมีต้นทุนที่ต้องจ่าย ซึ่งคนไร้ที่พึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน เช่น เก็บของเก่า รับจ้างทั่วไป พนักงานรักษาความปลอดภัย ฯลฯ หรือบางรายอาจไม่มีรายได้เลย ดังนั้น การจะหาเงินมาจ่ายค่ารักษาพยาบาล แม้เพียงหลักสิบหรือหลักร้อยบาทนั้น จึงไม่ใช่เรื่องง่าย สำหรับคนที่มีต้นทุนทางสังคมน้อยกว่าคนทั่วไป นอกจากนี้วิถีชีวิตที่ต้องใช้ชีวิตอยู่ในพื้นที่สาธารณะตลอดเวลา ทำให้คนไร้ที่พึ่ง มีความเสี่ยงสูงต่อการติดโรคต่าง ๆ และมีคนไร้ที่พึ่งหลายคนที่ต้องจบชีวิตลงก่อนวัยอันควร เนื่องจากความเจ็บป่วยที่ไม่สามารถเข้าถึงการรักษาได้

ประเทศไทยมีการรับรองในเรื่องสิทธิด้านสุขภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ภายใต้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติลำดับรองอีกหลายฉบับ ทั้งรัฐบาลยังมีนโยบายการสร้างระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า อันเป็นหลักประกันด้านสุขภาพให้แก่ประชาชนทุกคนที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการรักษาพยาบาลของรัฐจากระบบสวัสดิการอย่างอื่นได้ เช่น ระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ หรือระบบประกันสังคม ทำให้ประชาชนกลุ่มที่ไม่ได้รับความคุ้มครองดังกล่าวถูกดึงกลับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติของรัฐได้อย่างทั่วถึง แต่เงื่อนไขภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของรัฐในเรื่องบัตรประจำตัวประชาชนและ

ระยะที่ 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปี 2555 – 2559 โดยมีจุดเน้นทิศทางที่มุ่งสู่ความยั่งยืนของระบบหลักประกันสุขภาพมากยิ่งขึ้น มีมุมมองด้านความครอบคลุมทุกคนบนพื้นแผ่นดินไทยอย่างถ้วนหน้า (Universal Coverage) ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของ (Ownership) และความสอดคล้องกลมกลืนกันในระหว่างระบบประกันสุขภาพภาครัฐ (Harmonization) โดยเน้นสนับสนุนการพัฒนาระบบบริการปฐมภูมิ และบุคลากรของระบบ

²¹ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2560). *เรื่องที่คุณอาจไม่รู้เกี่ยวกับคนไร้บ้าน*. แผนงานสนับสนุนองค์ความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพและคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้าน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

เอกสารทางทะเบียนราษฎรกลับเป็นอุปสรรคสำคัญในการกีดกันคนบางกลุ่ม อาทิ คนไร้ที่พึ่ง หรือ คนที่ไม่มีเอกสารทางทะเบียนราษฎร ให้ออกห่างไปจากสิทธิด้านสุขภาพที่พวกเขาพึงมีทำให้ถูกกีดกันสิทธิ การอยู่ในพื้นที่สาธารณะในระยะเวลานาน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนไร้ที่พึ่งมีสุขภาพที่แย่ลง แต่คนกลุ่มนี้กลับไม่สามารถเข้าถึงระบบการรักษายาบาลได้ เพียงเพราะไม่มีบัตรประชาชน หรือเอกสารยืนยันตัวตนทางทะเบียนราษฎร การเข้าไม่ถึงสิทธิด้านสุขภาพของคนไร้ที่พึ่งจึง กลายเป็นภาพสะท้อนของปัญหาในระบบสวัสดิการ และบริการสาธารณสุขของไทยที่ไม่สามารถ ครอบคลุมประชาชนได้อย่างแท้จริง

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ปัญหาของการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการรักษายาบาลเป็น ปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะกับ “คนไร้ที่พึ่ง” ที่ถือเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม เนื่องจากสิทธิขั้น พื้นฐานในการรักษายาบาลที่รัฐจะมอบให้แก่พลเมืองในรัฐนั้น ผูกติดอยู่กับบัตรประชาชนหรือ เอกสารยืนยันตัวตน ซึ่งเอกสารเหล่านี้ถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คนไร้ที่พึ่งไม่สามารถเข้าถึง สิทธิในการรักษายาบาลของรัฐได้ คนไร้ที่พึ่งแม้ได้รับการดูแลจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง แต่เมื่อจำต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล ปัญหาการขาดเอกสารระบุตัวตน เช่น บัตรประจำตัว ประชาชนได้ส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงสิทธิในการรักษายาบาลที่ทางโรงพยาบาลจำเป็นต้องใช้ เป็นหลักฐานประกอบในการรักษา และยังคงต้องดำเนินการผลักดันให้ คนไร้ที่พึ่ง มีบัตรประจำตัวประชาชนที่จะต้องใช้เวลาสักพักในการพิสูจน์สิทธิจากทาง ราชการ ปัญหาการขาดบัตรประชาชนในการแสดงสถานะทางกฎหมายของคนไร้ที่พึ่งถือเป็น ปัญหาสำคัญต่อการได้รับและเข้าถึงสิทธิอย่างเท่าเทียมกันของของคนไร้ที่พึ่ง เนื่องจากบัตร ประชาชนเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงสิทธิที่บุคคลจะได้รับการรับรองว่าเป็น “บุคคลตามกฎหมาย” อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน โดยรัฐมีหน้าที่ออกเอกสารแสดงตน หรือรับรองตัวบุคคล ตามลักษณะของจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลกับรัฐ เพื่อเป็นการรับรองว่าบุคคล นั้นเป็นคนสัญชาติไทย และทำให้บุคคลนั้นสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่คนยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส หรือคนไร้ที่พึ่ง แล้วก็ตาม แต่กฎหมายที่นำมาบังคับใช้นั้น กลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ของคนไร้บ้านให้เบาบางลงไปได้ เมื่อไม่มีบัตรประชาชน คนไร้ที่พึ่งจะประสบปัญหาในการเข้าถึง สิทธิขั้นพื้นฐานในด้านสิทธิการรักษาพยาบาล สิทธิการศึกษา สิทธิการได้รับเบี้ยเลี้ยงยังชีพ และ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ

4.2 ปัญหาการเข้าถึงสิทธิในการขอรับความคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอันเนื่องมาจากสถานที่ตั้งที่ไม่ครอบคลุมในพื้นที่ส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจตามแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นแบบ Local Self Government หมายถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่รัฐกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจในการปกครองตนเองโดยมีหน่วยการปกครองที่จัดตั้งตามกฎหมายของรัฐดังกล่าวเรียกว่า “Creature of State” มีอิสระในตนเองและมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสาระสำคัญ 3 ประการ²² คือ มีการแยกหน่วยงานออกเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลาง มีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายกร และองค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ (Autonomy) ส่วนในต่างประเทศนั้น นักวิชาการได้รวบรวมคำนิยามของไว้หลายท่านดังนี้

Daniel Wit²³ ให้นิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลขอท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน

John J. Clarke²⁴ ให้นิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

²² ประชुर กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ:แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . หน้า 183-184.

²³ Daniel Wit. (1967). *A comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press. p. 179.

²⁴ John J. Clark. (1957). *Outline of Local Government of the United Kingdom*. London: Sir Issac Pitman and Son. p. 87.

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ ลดภารกิจของรัฐลงไป โดยรัฐมีเวลาไปดำเนินการเรื่องความมั่นคงแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ ส่วนเรื่องการบริหารสาธารณะ ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy)²⁵ เนื่องจากการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน (Intention of People) ในท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการเลือกตั้งมิใช่การแต่งตั้ง อันแตกต่างจากการปกครองในส่วนกลางหรือการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งในระดับประเทศ

แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พลเมืองศูนย์กลางของประเทศ เพราะสมัยก่อนอาณาเขตยังไม่กว้าง พลเมืองยังน้อย และกิจกรรมที่รัฐจะต้องตอบสนองต่อประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจตอบสนองต่อการบริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น²⁶

การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonome) ตามสมควร มีอำนาจกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ โดยการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง²⁷

การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางกิจการ²⁸

²⁵ โกวิทช์ พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิดและหลักการ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: เอกซปอร์ตเน็ต. หน้า 41.

²⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2540). *การปกครองท้องถิ่นไทย 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 4.

²⁷ โกวิทช์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 36.

²⁸ ฉัชชา คุณาทัฬห์. (2554). *เอกสารประกอบการสอนกฎหมายปกครอง (Administrative Law)*. กรุงเทพฯ: ต้นบุญ. หน้า 58.

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) มิใช่การกระจายอำนาจ (Decentralization) ดังนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง²⁹ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

2) การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียก การกระจายอำนาจทางบริหาร เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือ วัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้มิใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ประกอบกับการให้ความสำคัญในระดับนโยบายของชาติโดยกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น ผ่อนคลายกฎระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุงยากของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงได้มีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมา เนื่องจากมาตรา 284 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจ

²⁹ ชาลูนัย แสงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 122.

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 16³⁰ และมาตรา 17 อันเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อดี คือทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นซึ่งจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง และเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ได้ตรารัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือบุคคลที่ประสบปัญหาในสังคม (People who suffer from social problems) ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (The poor) ซึ่งบุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ไม่

³⁰ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนดังนี้

- (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 คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทำให้มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรตั้งคุ้มครองให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีสภาพร่างกายและจิตใจ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ในมาตรา 13 บัญญัติให้กรณีที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เห็นสมควรตั้งสถานคุ้มครองไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่ใดหรือเห็นสมควรให้สถานสงเคราะห์ใดที่ดำเนินการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาประกาศการจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ปัจจุบันมีสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการทั้งสิ้น 11 แห่ง³¹ และมีศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งซึ่งทำหน้าที่เป็นเครือข่ายให้กับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เป็นหน่วยงานที่ให้บริการด้านสวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์แก่กลุ่มเป้าหมาย ผู้ไร้ที่พึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อดูแลช่วยเหลือ คุ้มครองสภาพร่างกายและจิตใจ ส่งเสริม และพัฒนาให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้เฉกเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และเป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด จึงกำหนดให้มีสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ให้มีหน้าที่ในการสำรวจและติดตามสภาพปัญหาเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่ การสืบเสาะข้อมูลเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งที่ขอรับการคุ้มครอง หรือถูกส่งตัวมายังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ จัดให้มีการตรวจสุขภาพกายและ

³¹ ระเบียบกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การจัดตั้งสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ประกาศสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง ประกอบไปด้วย

1. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งนนทบุรี
2. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งชายธัญบุรี
3. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหญิงธัญบุรี
4. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งวังทอง
5. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งกุ่มสะแก
6. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งบ้านเมตตา
7. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทับทิม
8. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประจวบคีรีขันธ์
9. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งปรีอใหญ่
10. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งคนไร้ที่พึ่ง
11. สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งสันมหาพน

สุขภาพจิต ฝึกรอบรมและฝึกออาชีพ รวมทั้งหาอาชีพให้แก่คนไร้ที่พึ่ง รวมถึงการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมอบหมายหรือตามศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเห็นสมควรนั้น

จากการศึกษากรณีการให้การช่วยเหลือและคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ในประเทศไทย มีกฎหมายหลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์ให้การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งในการดำเนินชีวิต โดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดความหมายของสวัสดิการสังคม ว่าเป็นระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ³² การให้คุ้มครองกับคนไร้ที่พึ่ง ถือเป็นการจัดสวัสดิการสังคมอย่างหนึ่ง ที่รัฐควรให้การสนับสนุนให้ท้องถิ่น และชุมชนได้ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในรูปแบบของสังคมสวัสดิการเพื่อให้ชุมชนนั้นมีความมั่นคง ป้องกันการย้ายถิ่นเพื่อหางานจนอาจกลายเป็นคนเร่ร่อนได้

ผลการสำรวจจำนวนคนไร้ที่พึ่งทั่วประเทศไทยในปัจจุบันพบว่ามามากถึง 70,539 คน เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครพบว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึง 175 คน ในระยะเวลาเพียง 1 ปี กล่าวคือ พ.ศ.2559 มีจำนวน 3,455 คน และ พ.ศ.2560 จำนวน 3,630 คน คิดเป็นร้อยละ 36³³

³² พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 3 กำหนดความหมายของการจัดสวัสดิการสังคมว่า

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

๑๑๑

๑๑๑

³³ กรมคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต. www.bswws.go.th. กองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

สรุปสาระสำคัญของอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557. [ข้อมูลออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.bswws.go.th/attach/fl-t1493363768.doc

ประกอบด้วย ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยทางจิตเวช ผู้ป่วยทางกาย และคนปกติ มีทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นผ่านสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั่วประเทศมีเพียง 11 แห่ง มีเป้าหมายการรับคนไร้ที่พึ่งจำนวน 4,730 คน แต่รับจริงได้เพียง 4,188 คน แสดงให้เห็นถึงสถานที่ให้บริการที่ไม่เพียงพอและการบริการที่ยังไม่ครอบคลุมกับจำนวนคนไร้ที่พึ่งที่เพิ่มขึ้นทุกปี แม้รัฐบาลจะได้จัดตั้งศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั่วประเทศในแต่ละจังหวัดอีก 77 แห่งเพื่อช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งทั่วประเทศ แต่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่มีอยู่กลับไม่สามารถรองรับคนไร้ที่พึ่งที่เพิ่มขึ้นทุกปีได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอทำให้ยังคงมีคนไร้ที่พึ่งอีกจำนวนมากที่ยังตกสำรวจและถูกละเลยในพื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะในต่างจังหวัดปัญหาสำคัญ คือ การขาดการประชาสัมพันธ์เพียงพอของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประจำตามจังหวัดต่าง ๆ ทำให้คนไร้ที่พึ่งส่วนหนึ่งไม่ทราบข้อมูลและเข้าไม่ถึงการคุ้มครองสิทธิหรือการเข้ามาใช้บริการความช่วยเหลือจากศูนย์คุ้มครองดังกล่าว

บทบัญญัติในมาตรา 19³⁴ กฎหมายกำหนดให้คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง³⁵ ซึ่งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พืงนั้น มีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาค สังกัดกองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ผู้เขียนได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มีประเด็นปัญหากรณีที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นหน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ไม่สามารถเข้าถึงสถานการณ์และความต้องการของผู้ที่ประสบปัญหาในพื้นที่ส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้คนไร้ที่พึ่งที่ประสบปัญหาในพื้นที่ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะขอรับความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากจำนวนคนไร้ที่พึ่ง

³⁴ มาตรา 19 คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

³⁵ ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งดำเนินการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและทำหน้าที่เป็นเครือข่ายให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่ หรือสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอื่น ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของหน่วยงานรัฐ ต้องจัดให้มีการเข้าถึงการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ และให้ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งได้รับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจากคนไร้ที่พึ่งตามมาตรา 19 หรือรับคนไร้ที่พึ่งที่ถูกส่งตัวมายังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามมาตรา 20 หรือมาตรา 22 *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 131. (ตอนที่ 38 ก) 23 ธันวาคม 2557. หมวด 2 หน้า 6.

ทั่วประเทศไทยมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น และผู้ไร้ที่พึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่เกิดจากความด้อยโอกาสบุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาศักดิ์สิทธิ์อื่นได้ทำให้มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 จะพบหน้าที่ของรัฐในการจัดสวัสดิการด้วยการกำหนดให้มีการจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่ที่ให้ความคุ้มครอง โดยกำหนดให้กรมพัฒนาสวัสดิการ มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และกำหนดให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจในการ ดำรง ติดตาม สืบเสาะข้อมูลของคนไร้ที่พึ่ง จัดหาที่พักอาศัย อาหาร ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ดีที่รัฐพยายามจะจัดสรรสวัสดิการให้แก่คนไร้ที่พึ่ง แต่กระนั้นหน่วยงานภาครัฐต้องตระหนักเสมอว่าปัญหาคนไร้ที่พึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ หากผู้ไร้ที่พึ่งประสงค์ที่จะขอความช่วยเหลือในการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง แต่ติดปัญหาอุปสรรคในการเดินทางเนื่องจากความไม่สะดวกของสถานที่ตั้งที่มีอยู่ตามส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น จากปัญหาดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าควรให้มีการกระจายอำนาจลงตามพื้นที่ส่วนท้องถิ่นโดยการจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งระดับตำบล และเนื่องจากศักยภาพของหน่วยงานในการจัดการปัญหาคนไร้ที่พึ่ง จึงควรให้โอกาสองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิดและทั่วถึงตามสภาพความเดือดร้อนและความจำเป็นอย่างเหมาะสมต่อไป อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 15