

การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่อยู่อาศัยภายใต้กฎหมายไทย :
ศึกษาวิเคราะห์จากปัญหาของสังคมไทย



นายอัครินทร์ อัครนิทัต

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROTECTION OF RIGHTS AND LIBERTIES OF HOMELESS PERSON UNDER
THE THAI LAW : ANALYZING FROM THAI SOCIAL PROBLEMS

Mr. Akarin Aganidad

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยภายใต้กฎหมายไทย : ศึกษาวิเคราะห์จากปัญหาของสังคมไทย

โดย

นายอัครินทร์ อัครนิทัต

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

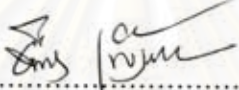
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

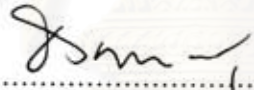
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

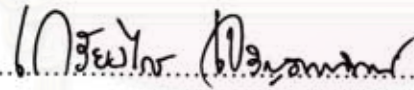
ดร. อัมพร วัฒนวงศ์

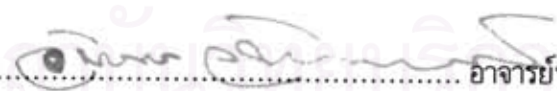
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

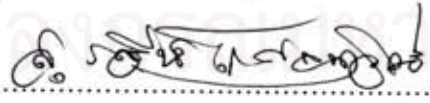

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ชิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ดร. อัมพร วัฒนวงศ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ สุรสิทธิ์ โกศลนาวิน)

อัครินทร์ อัครนิหัต : การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยภายใต้กฎหมายไทย : ศึกษาวิเคราะห์จากปัญหาของสังคมไทย. (PROTECTION OF RIGHTS AND LIBERTIES OF HOMELESS PERSON UNDER THE THAI LAW : ANALYZING FROM THAI SOCIAL PROBLEMS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม : ดร. อัมพร วัฒนวงศ์, 390 หน้า.

ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยเป็นปัญหาที่มีอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน และยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยทำการศึกษาค้นคว้าและเปรียบเทียบบทกฎหมายของไทยกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเสนอให้มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นในการดูแลให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงเสนอให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่าเมื่อไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตของไทยฉบับใดให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย จึงทำให้รัฐหันไปใช้กฎหมายใกล้เคียงมาบังคับใช้ อย่างไรก็ตามกฎหมายเหล่านั้นกลับเป็นกฎหมายที่มีลักษณะไปในทางปราบปรามเนื่องจากมิใช่กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งต่างจากในต่างประเทศที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีบทบัญญัติที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้เป็นครั้งแรก แต่เนื่องจากยังขาดความชัดเจน จึงเป็นผลให้การให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ทำให้มาตรการการให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ และปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยนี้ได้ ก็คือ การมีทัศนคติในแง่ลบต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของคนไทย

นอกจากการทำวิจัยเอกสารแล้ว วิทยานิพนธ์เล่มนี้ยังได้ทำการศึกษาวิจัยภาคสนามเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติจากทั้งบุคคลทั่วไปและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยมุ่งศึกษาทั้งประเด็นด้านทัศนคติทั่วไปและประเด็นด้านกฎหมายที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งได้ข้อสรุปว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ และต้องดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและสามารถคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้จริง

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2551.....

ลายมือชื่อนิสิต.....อ. น.....

ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....เกรียงไกร.....

ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....อ. น.....

4886308434 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : HOMELESS PERSON / HOMELESSNESS / RIGHTS AND LIBERTIES / CONSTITUTIONAL LAW

AKARIN AGANIDAD : PROTECTION OF RIGHTS AND LIBERTIES OF HOMELESS PERSON UNDER THE THAI LAW : ANALYZING FROM THAI SOCIAL PROBLEMS.

ADVISOR : ASSOC.PROF.KRIENGGKRAI CHAROENTHAVAT, Ph.D., CO-ADVISOR : AMPORN WATHANAVONGS, Ph.D., 390 pp.

Homeless issues have existed in Thai society for decades and have become increasingly severe and tensed due to the economic and social crises. This research, thus, aims to study and understand problems of homeless person by researching and comparing Thai laws and regulations to those of other countries' in order to introduce the concept of forming up a particular agency which is specifically responsible for supporting the homeless person and to encourage the amendment of Thailand's Constitution 2007 in parts of its distinctness.

The research reveals that the unavailability of any legitimate rights and freedom acceptance for homeless person in the Constitute provisions pushes the government to use other adjacent provisions of law. However, the purposes of those laws are mainly to precede the enforcement instead of assisting homeless person, different from many foreign countries where its statues directly render the supporting to the homeless person. Even the provision that supports homeless person is legislated in the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007 for the first time, the ambiguity of the concept hinders its procedure and makes it impractical. In addition, there is no determined organization that is directly responsible to help these people in Thailand. The lack of responsible agencies can bring about the ineffectiveness of solutions. Most importantly, what chronically makes the homeless issues unsolvable is the prejudice towards the homeless person of Thai people.

Aside from paper research, this thesis also includes field research providing the attitude of general public and homeless person by focusing on general and legal opinions towards the homeless person. The conclusion results in the encouragement for Thailand to have specific agency for assisting homeless person as well as to amend the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007 to become more obvious in concept and more practically effective in protecting homeless person.

Field of Study :	Laws	Student's Signature :
Academic Year :	2008	Advisor's Signature :
		Co-Advisor's Signature :

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สามารถสำเร็จลุล่วงลงได้ก็ด้วยความกรุณาของคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งหากปราศจากคำแนะนำตลอดจนข้อชี้แนะและความเอาใจใส่เป็นอย่างดีจากท่านแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็คงไม่สามารถสำเร็จเสร็จสิ้นลงได้ ซึ่งพระคุณนี้มีอาจสามารถหาสิ่งใดมาทดแทนได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ และท่านอาจารย์ สุรสิทธิ์ โกศลนาวิน ที่ได้กรุณาสละเวลาให้เกียรติมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมถึงท่านอาจารย์ ดร. อัมพร วัฒนวงศ์ ที่รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ซึ่งท่านทั้งสามได้ให้ข้อคิดและเสนอแนะความเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณในพระคุณของบิดา มารดา ตลอดจน คุณศรัญญา เจียงทิพากร ผู้ที่คอยเป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนผลักดันผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบคุณบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ประจำสถาบันวิทยบริการและห้องระบบสืบค้นข้อมูลเพชรรัตน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ห้องบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่คอยให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด และขอขอบคุณเพื่อนๆ ปริณญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกคนที่ได้คอยให้กำลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้

นอกจากนี้ บุคคลสำคัญที่เป็นแรงบันดาลใจในการสร้างสรรค์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ผู้เขียนจะละเลยไม่กล่าวถึงมิได้เลยก็คือ บุคคลใ้ที่อยู่อาศัยทุกท่านที่ได้ช่วยเหลือผู้เขียนในการทำวิจัยภาคสนาม ตลอดจนตอบบทสัมภาษณ์และแม้แต่ให้กำลังใจผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ รวมถึงได้ให้ข้อคิดและทัศนคติที่ดีต่อกลุ่มคนใ้ที่อยู่อาศัย ผู้เขียนขอขอบพระคุณและจะไม่วันลืมเลือน

ท้ายที่สุด หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะพอหาคุณค่าและมีประโยชน์อันใดต่อประเทศชาติหรือสังคมสืบไปได้แล้วนั้น ผู้เขียนขออุทิศความดีทั้งหลายเหล่านี้ให้แก่บุคคลที่ได้เอ่ยถึงมาทั้งหมดรวมถึงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อันเป็นที่รักยิ่งที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ผู้เขียน แต่หากว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เองแต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์	3
1.3 สมมติฐาน	4
1.4 ขอบเขตและเนื้อหาของการศึกษาวิจัย	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีของต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการรับรอง และคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	6
2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	6
2.1.1 ความเป็นมาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	6
2.1.2 ความหมายของ “บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย”	11
2.1.2.1 ความหมายทั่วไป	11
2.1.2.2 ความหมายในเชิงกฎหมาย	12
2.1.3 สาเหตุที่ก่อให้เกิดบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	17
2.1.3.1 สาเหตุที่เกิดจากความยากจน	17
2.1.3.2 สาเหตุที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติทำลายที่อยู่อาศัย	18
2.1.3.3 สาเหตุที่เกิดจากการเข้าเมืองผิดกฎหมาย	18
2.1.3.4 สาเหตุจากการเป็นผู้ที่เช่าหรือตีมเครื่องมือแอลกอฮอล์ อย่างไม่เหมาะสม	18
2.1.3.5 สาเหตุที่เกิดจากปัญหาความผิดปกติและความบกพร่องทางจิต	19
2.1.3.6 สาเหตุที่เกิดจากภาวะสงคราม	19

2.1.3.7	สาเหตุที่เกิดจากปัญหาครอบครัว	19
2.1.3.8	สาเหตุจากการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำ	20
2.1.3.9	สาเหตุจากการเป็นนักโทษที่ถูกปล่อยตัว	20
2.1.4	ประเภทของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	21
2.1.4.1	การแบ่งโดยใช้เกณฑ์อายุเป็นตัวแบ่ง	21
2.1.4.1.1	บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นเด็กหรือเยาวชน (Homeless Children or Youth)	21
2.1.4.1.2	บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ (Homeless Adult)	22
2.1.4.2	การแบ่งโดยใช้สถานที่ที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยใช้เป็นสถานที่พักพิง ..	23
2.1.4.2.1	บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในยานพาหนะ	24
2.1.4.2.2	บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในที่สาธารณะ	24
2.1.4.2.3	บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในสถานที่ทิ้งร้าง	24
2.1.4.2.4	บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในสถานพักพิง (Shelter)	24
2.1.4.2.5	บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในบ้านเช่า (Boarding House)	25
2.1.4.2.6	บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในบ้านของเพื่อน หรือเครือญาติ	25
2.2	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	26
2.2.1	แนวความคิดที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	26
2.2.1.1	แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน	27
2.2.1.1.1	ความเป็นมาและวิวัฒนาการของแนวคิดในเรื่อง สิทธิมนุษยชน	27
2.2.1.1.1.1	สิทธิมนุษยชนตามแนวคิดทางตะวันตก ..	28
2.2.1.1.1.2	แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ..	34
2.2.1.1.2	ประเภทของสิทธิมนุษยชน	37

2.2.1.1.2.1	สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights).....	37
2.2.1.1.2.2	สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Rights)	38
2.2.1.2	แนวความคิดในเรื่องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental Freedom).....	38
2.2.2	ทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไว้ที่อยู่อาศัย	40
2.2.2.1	หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity).....	40
2.2.2.2	หลักความเสมอภาค (Equality before the Law)	43
2.2.2.2.1	ความหมายของหลักความเสมอภาค (Equality before the Law)	44
2.2.2.2.2	แนวความคิดของหลักความเสมอภาค	44
2.2.2.2.2.1	ที่มาและแนวความคิดของ หลักความเสมอภาค	45
2.2.2.2.2.2	วิวัฒนาการของหลักความเสมอภาค	45
2.2.2.2.3	ประเภทของหลักความเสมอภาค.....	47
2.2.2.2.3.1	หลักความเสมอภาคทั่วไป	47
2.2.2.2.3.2	หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง	47
2.2.2.2.4	หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค	48
2.2.2.2.5	หลักความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ของต่างประเทศ	49
2.2.2.3	หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination)	51
2.2.2.3.1	ความหมายของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ	52
2.2.2.3.1.1	ความหมายของการห้ามปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน	52
2.2.2.3.1.2	ความหมายของการกระทำที่เป็น การยืนยัน.....	52
2.2.2.3.2	หลักเกณฑ์ของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ.....	53

2.2.2.3.2.1	หลักเกณฑ์ทั่วไป	53
2.2.2.3.2.2	หลักการต้องคำนึงถึงสาระสำคัญ ที่แตกต่างกัน.....	53
2.2.2.3.2.3	หลักการต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ..	53
2.2.2.3.2.4	หลักการจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยก ที่ไม่สามารถยอมรับได้	54
2.2.2.3.3	การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ซึ่งไม่ถือว่าขัด กับหลักความเสมอภาค.....	54
2.2.2.3.3.1	การปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะ ทางกฎหมายต่างกัน.....	54
2.2.2.3.3.2	มีกฎหมายรับรองไว้.....	55
2.2.2.3.3.3	กรณีอื่นๆ	55
2.2.2.4	หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties Protection).....	56
2.2.2.4.1	ความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ”	57
2.2.2.4.2	ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	58
2.2.2.4.2.1	สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามเนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของสิทธิและเสรีภาพ.....	58
2.2.2.4.2.2	สิทธิและเสรีภาพจำแนกตาม การกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพ.....	59
2.2.2.4.2.3	สิทธิและเสรีภาพจำแนกตาม อาการที่บุคคลใช้.....	60
2.2.2.4.3	สิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้อยู่อาศัยที่มีปรากฏ อยู่ในกฎหมายของต่างประเทศ	60
2.2.2.4.3.1	สิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ (Right to adequate housing)	61
2.2.2.4.3.2	สิทธิที่จะได้รับรายได้ที่เหมาะสม (Right to a decent income)	66

2.2.2.4.3.3	สิทธิในการเข้าถึงบริการและกิจกรรม ที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย (Right to have access to services, resources and activities that are free).....	67
2.2.2.4.3.4	สิทธิที่จะได้รับการศึกษาจากรัฐ (Right to education).....	67
2.2.2.4.3.5	สิทธิที่จะเป็นประชากรแห่งรัฐนั้น (Right to be citizen).....	70
บทที่ 3	มาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ.....	72
3.1	มาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ตามกฎหมายระหว่างประเทศในระดับสังคมโลก	74
3.1.1	วิวัฒนาการในการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยองค์การระหว่างประเทศ	75
3.1.1.1	หน่วยงานในองค์การสหประชาชาติ (United Nations) : สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่ง องค์การสหประชาชาติ (The Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR)	77
3.1.1.1.1	ความเป็นมา.....	78
3.1.1.1.2	อำนาจหน้าที่	79
3.1.1.1.3	โครงสร้างของ OHCHR.....	80
3.1.1.1.4	ภารกิจของ OHCHR	80
3.1.1.1.5	สรุป	81
3.1.1.2	หน่วยงานในองค์การสหภาพยุโรป (European Union) : สหพันธ์ยุโรปขององค์การแห่งชาติเพื่อการดูแลช่วยเหลือ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (The European Federation of National Organisations working with the Homeless/ Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri).....	81

3.1.1.2.1	โครงสร้างของ FEANTSA.....	82
3.1.1.2.2	การดำเนินงานและนโยบายหลักของ FEANTSA	83
3.1.1.2.3	การแลกเปลี่ยนระหว่างชาติ	83
3.1.1.2.4	การวิจัย.....	83
3.1.1.2.5	เครือข่ายของ FEANTSA.....	84
3.1.1.2.6	การติดต่อสื่อสาร	84
3.1.2	กฎหมาย และความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยในยุคปัจจุบัน.....	85
3.1.2.1	กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nation)	86
3.1.2.2	กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The International Bill of Human Rights).....	88
3.1.2.2.1	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights : UDHR)	91
3.1.2.2.2	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR).....	94
3.1.2.3	กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (The Charter of Fundamental Rights of The European Union).....	96
3.1.2.3.1	ความเป็นมา.....	96
3.1.2.3.2	สถานะของกฎบัตร	97
3.1.2.3.3	บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือบุคคลไว้ที่อยู่อาศัย	98
3.2	มาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยของประเทศอังกฤษ.....	98
3.2.1	มาตรการทางกฎหมาย.....	99
3.2.1.1	การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยในระดับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ.....	100
3.2.1.1.1	Magna Carta 1215	100

3.2.1.1.2	Bill of Rights 1689	102
3.2.1.2	สิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามกฎหมายภายใน.....	103
3.2.1.2.1	Housing Act 1996.....	104
3.2.1.2.1.1	เนื้อหา	104
3.2.1.2.1.2	บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือ และวิธีการในการแก้ไขเยียวยา ปัญหาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	104
3.2.1.2.2	Homelessness Act 2002	112
3.2.1.2.2.1	เนื้อหา	113
3.2.1.2.2.2	วิธีการแก้ไขเยียวยาปัญหา บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยใน Homelessness Act 2002	114
3.2.1.2.2.3	บทสรุป.....	117
3.2.2	มาตรการทางสังคม.....	117
3.2.2.1	หน่วยงานที่รับผิดชอบบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย.....	118
3.2.2.1.1	The UK Coalition on Older Homelessness.....	118
3.2.2.1.2	St. Mungo's.....	121
3.2.2.1.3	The London Housing Foundation	123
3.2.2.2	กรณีตัวอย่างการดำเนินงานที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ในประเทศอังกฤษ.....	125
3.2.2.2.1	โครงการของ เซนต์มังกโก (St. Mungo's) ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องและทักษะของ การเป็นพ่อแม่ : ตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีที่สุด ในการป้องกันการตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	125
3.2.2.2.2	การให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดย Reading Single Homeless Project (RSHP)	127
3.3	มาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของ ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	128
3.3.1	มาตรการทางกฎหมาย.....	128

3.3.1.1	การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในระดับ รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา : The Constitution of the United States of America	129
3.3.1.1.1	ความเป็นมา.....	129
3.3.1.1.2	เนื้อหาภายในรัฐธรรมนูญ	130
3.3.1.2	สิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามกฎหมายภายใน : The McKinney-Vento Homeless Assistance Act	133
3.3.1.2.1	ความเป็นมา.....	133
3.3.1.2.2	เนื้อหา.....	134
3.3.1.2.3	ผลการดำเนินโครงการ แมคคินนี่-เวนโต ที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	136
3.3.2	มาตรการทางสังคม.....	138
3.3.2.1	หน่วยงานที่รับผิดชอบบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย.....	138
3.3.2.1.1	United States Interagency Council on Homelessness (USICH)	139
3.3.2.1.1.1	พันธกิจของ USICH	139
3.3.2.1.1.2	ภารกิจหลักของ USICH	140
3.3.2.1.1.3	การริเริ่มของรัฐบาลกลาง และ รัฐบาลท้องถิ่น	141
3.3.2.1.2	The National Alliance to End Homelessness	143
3.3.2.1.2.1	ภารกิจหลัก.....	143
3.3.2.1.2.2	แผนยุติการไร้ที่อยู่อาศัยภายใน 10 ปี.....	143
3.3.2.1.2.3	ตัวอย่างการผลักดันแผนของพันธมิตร แห่งชาติเพื่อยุติการไร้ที่อยู่อาศัย.....	144
3.3.2.1.3	Homeless Courts : Commission on Homelessness & Poverty of the American Bar Association	146

3.3.2.1.3.1	ภารกิจหลักของคณะกรรมการ ไร่ที่อยู่อาศัยและความยากจนของ สมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกา ...	146
3.3.2.1.3.2	โครงการศาลการไร่ที่อยู่อาศัย.....	147
3.3.3	กรณีตัวอย่างการดำเนินงานที่เกี่ยวกับบุคคลไร่ที่อยู่อาศัยในประเทศ สหรัฐอเมริกา.....	149
3.3.3.1	คดีละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ในคดี <u>Acevedo v. City of Jacksonville Beach,</u> No. 3:03-CV-507-J-21HTS (M.D. Fla. 2003).	149
3.3.3.2	คดีการเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลไร่ที่อยู่อาศัย ในคดี <u>Berkeley Community Health Project v.</u> <u>City of Berkeley,</u> 902 F. Supp. 1084 (N.D. Cal. 1995).....	150
3.3.3.3	คดีการเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของ บุคคลไร่ที่อยู่อาศัยในคดี <u>Clark v. City of Cincinnati,</u> No. 1-95-448 (S.D. Ohio Oct. 25, 1995).....	151
3.3.3.4	คดีละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ในคดี <u>Clements v. City of Cleveland,</u> No. 94-CV-2074 (N.D. Ohio 1994).	151
บทที่ 4	สิทธิเสรีภาพของบุคคลไร่ที่อยู่อาศัยตามกฎหมายไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการดูแลบุคคลไร่ที่อยู่อาศัยของไทย.....	154
4.1	กรอบความคิดของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในอดีตที่ผ่านมา.....	156
4.1.1	สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองแก่ประชาชน	161
4.1.1.1	ความหมายขอสิทธิและเสรีภาพ	161
4.1.1.2	ประเภทของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรอง... ..	162
4.1.1.2.1	สิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์.....	163
4.1.1.2.2	สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมือง	163
4.1.1.2.3	สิทธิในความเสมอภาค.....	165

4.1.2 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	166
4.1.2.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญนิยม.....	167
4.1.2.2 วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม.....	168
4.1.2.2.1 รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน....	168
4.1.2.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย.....	168
4.1.2.2.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล	169
4.1.2.3 ประเภทของรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	169
4.1.2.3.1 รัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อย.....	170
4.1.2.3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490	170
4.1.2.3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	172
4.1.2.3.2 รัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาก	173
4.1.2.3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	174
4.1.2.3.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538	175
4.1.2.3.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	177
4.1.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้โดยเจเพาะ	181
4.1.3.1 การไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ จากรัฐ.....	183
4.1.3.2 ปัญหาการถูกเพิกเฉยจากภาครัฐและภาคเอกชน.....	184
4.2 กรอบความคิดของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	187

4.2.1	การคุ้มครอง ส่งเสริมและการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	188
4.2.1.1	เพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้น	188
4.2.1.2	การบัญญัติให้การใช้สิทธิและเสรีภาพยิ่งกว่าเดิม	189
4.2.1.3	การปรับปรุงการใช้สิทธิและเสรีภาพให้มีประสิทธิภาพและมี มาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน	190
4.2.1.4	ปรับปรุงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีความชัดเจน	190
4.2.1.5	เพิ่มการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของประชาชนในท้องถิ่น	191
4.2.2	ความเป็นมาของบทบัญญัติมาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	191
4.2.3	สภาพปัญหา และข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55	200
4.2.3.1	ปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติคำว่า “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” ในมาตรา 55	201
4.2.3.2	ปัญหาความไม่ชัดเจนของ “ความช่วยเหลือที่เหมาะสม”	202
4.2.3.3	ปัญหาการยังไม่มีกรตรากฎหมายเฉพาะตามมาตรา 303 เพื่อออกมากำหนดรายละเอียดในการส่งเสริมและ คุ้มครองการใช้สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	203
4.3	บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน	207
4.3.1	ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พุทธศักราช 2547	210
4.3.1.1	เนื้อหาของกฎหมาย	211
4.3.1.2	ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	212
4.3.1.3	ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	213
4.3.2	พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537	214
4.3.2.1	เนื้อหาของกฎหมาย	214
4.3.2.2	ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	215

4.3.2.3	ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย.....	216
4.3.3	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535.....	216
4.3.3.1	เนื้อหาของกฎหมาย.....	217
4.3.3.2	ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	218
4.3.3.3	ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย.....	219
4.3.4	ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2547.....	220
4.3.4.1	เนื้อหาของกฎหมาย.....	220
4.3.4.2	ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	221
4.3.4.3	ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย.....	221
4.3.5	พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484	222
4.3.5.1	เนื้อหาของกฎหมาย.....	222
4.3.5.2	ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	223
4.3.5.3	ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย.....	224
4.4	บทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนในการดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย.....	225
4.4.1	หน่วยงานภาครัฐ.....	226
4.4.1.1	สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร.....	226
4.4.1.1.1	อำนาจหน้าที่ของ สำนักเทศกิจ	227
4.4.1.1.2	การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	228
4.4.1.2	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.....	229
4.4.1.2.1	อำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	229
4.4.1.2.2	การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	231
4.4.1.3	สำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคม กรุงเทพมหานคร	233

4.4.1.3.1	อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการสงเคราะห์ และสวัสดิภาพสังคม	233
4.4.1.3.2	การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	235
4.4.1.4	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.).....	236
4.4.1.4.1	อำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ ผู้สูงอายุ (สท.)	236
4.4.1.4.2	การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	237
4.4.1.5	การเคหะแห่งชาติ	240
4.4.1.5.1	อำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ.....	240
4.4.1.5.2	โครงการบ้านเอื้ออาทร.....	241
4.4.1.5.3	การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	243
4.4.2	หน่วยงานภาคเอกชน	244
4.4.2.1	สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสรชน (องค์กรสาธารณประโยชน์) ...	245
4.4.2.1.1	แนวนโยบายการทำงานของสมาคม สร้างสรรค์กิจกรรมอิสรชน	246
4.4.2.1.1.1	นโยบายด้านการสนับสนุนการทำงาน ภาคสังคม	246
4.4.2.1.1.2	นโยบายด้านการสนับสนุนการบริการ ด้านวิชาการ.....	247
4.4.2.1.1.3	นโยบายด้านการพัฒนาองค์กร	247
4.4.2.1.2	การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ของสมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสรชน (องค์กรสาธารณประโยชน์)	248
4.4.2.2	มูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก)	250
4.4.2.2.1	ความเป็นมาของมูลนิธิฯ	250
4.4.2.2.2	วัตถุประสงค์ของมูลนิธิฯ	251
4.4.2.2.3	โครงการหลักของมูลนิธิฯ.....	252

4.4.2.2.3.1	โครงการเพื่อการศึกษาและ พัฒนาเด็ก/เยาวชน	252
4.4.2.2.3.2	โครงการสงเคราะห์ ช่วยเหลือ ผู้สูงอายุ	253
4.4.2.2.3.3	โครงการให้การช่วยเหลือเพื่อ ที่อยู่อาศัยและการรักษาพยาบาล	254
4.4.3	ปัญหาและข้อบกพร่องของหน่วยงานที่ให้การดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	256
4.4.3.1	ปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ	256
4.4.3.2	ปัญหาของหน่วยงานภาคเอกชน	258
4.5	กรณีตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย	262
4.5.1	ศูนย์พักคนไร้บ้าน (ศูนย์สุวิทย์ วัดหนู)	262
4.5.2	ศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดง	263
4.5.3	การให้ความช่วยเหลือของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย กรณี นายหมี (หรือ พงษ์) เกิดเจริญ	266
บทที่ 5	ทัศนคติและการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทยและความคิดเห็น ทางด้านกฎหมาย	270
5.1	ทัศนคติของประชาชนหรือบุคคลทั่วไปในสังคมไทยและความคิดเห็นทางด้าน กฎหมาย	271
5.1.1	ทัศนคติทั่วไปต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	271
5.1.2	ความเห็นและทัศนะทางกฎหมายในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย	286
5.2	ทัศนะของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทยและความคิดเห็นทางด้านกฎหมาย	294
5.2.1	ทัศนคติทั่วไปของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย	294
5.2.2	ความเห็นและทัศนะทางกฎหมายในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย	304
5.3	บทสรุปทัศนคติและการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทย และความคิดเห็นทางด้านกฎหมายจากการวิจัยภาคสนาม	312
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	315
6.1	บทสรุป	315

6.2 ข้อเสนอแนะ	320
รายการอ้างอิง	323
ภาคผนวก	332
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	390



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าสังคมไทย สามารถยอมรับบุคคลรั้ที่อยู่อาศัยได้ โดยจำแนกตามเพศ 273
2	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าสังคมไทย สามารถยอมรับบุคคลรั้ที่อยู่อาศัยได้ โดยจำแนกตามอายุ 274
3	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าสังคมไทย สามารถยอมรับบุคคลรั้ที่อยู่อาศัยได้ โดยจำแนกตามระดับการศึกษา 275
4	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าบุคคลรั้ที่อยู่อาศัย จะสามารถกลับมาที่มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ โดยจำแนกตามเพศ 277
5	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าบุคคลรั้ที่อยู่อาศัย จะสามารถกลับมาที่มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ โดยจำแนกตามอายุ 278
6	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าบุคคลรั้ที่อยู่อาศัย จะสามารถกลับมาที่มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ โดยจำแนกตามระดับการศึกษา 279
7	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าบุคคลรั้ที่อยู่อาศัย ควรมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลรั้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามเพศ 282
8	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าบุคคลรั้ที่อยู่อาศัย ควรมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลรั้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามอายุ 283
9	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าบุคคลรั้ที่อยู่อาศัย ควรมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลรั้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามระดับการศึกษา 284
10	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อทบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลที่รั้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามเพศ 286
11	ตารางแสดงความคิดเห็นความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อทบทบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รั้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามอายุ 287
12	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อทบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลที่รั้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามระดับการศึกษา 288

ตารางที่	หน้า
13	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามเพศ 291
14	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามอายุ 292
15	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามระดับการศึกษา..... 293
16	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในเรื่องการยอมรับ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย โดยจำแนกตามเพศ 296
17	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในเรื่องการยอมรับ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย โดยจำแนกตามอายุ 297
18	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในเรื่องการยอมรับ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย โดยจำแนกตามระดับการศึกษา..... 298
19	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยต่อหน่วยงานที่ให้การ ดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามเพศ 300
20	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยต่อหน่วยงานที่ให้การ ดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามอายุ 301
21	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยต่อหน่วยงานที่ให้การ ดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามระดับการศึกษา..... 302
22	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีต่อบทบาทผู้ดริบรองสิทธิ และเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามเพศ 305
23	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีต่อบทบาทผู้ดริบรองสิทธิ และเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย จำแนกตามอายุ 306
24	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีต่อบทบาทผู้ดริบรองสิทธิ และเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามระดับการศึกษา..... 307
25	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามเพศ 309
26	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามอายุ 310

27	ตารางแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในการใช้คำว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามระดับการศึกษา.....	311
----	--	-----



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หากเอ่ยถึงคนไร้ที่อยู่อาศัย หรือคนไร้บ้านเชื่อว่าหลายคนคงจะนึกถึงภาพคนที่นอนอยู่ใต้สะพานบ้าง ริมถนนบ้าง หรือแม้แต่ที่สวนสาธารณะต่างๆ รวมไปถึงคนขอทานที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไปในสังคมไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นนับเป็นอาการเจ็บป่วยทางสังคมอย่างหนึ่ง เห็นได้จากการนำเสนอผ่านสื่อต่างๆ สะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวของปัญหาที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

คนไร้บ้านไร้ที่อยู่อาศัยมักถูกมองว่าเป็นขยะสังคม สร้างความรำคาญใจให้แก่ผู้พบเห็น ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วบุคคลเหล่านั้นมิได้ประสงค์จะให้ตนต้องตกเป็นบุคคลไร้บ้านหรือไร้ที่อยู่อาศัย หากแต่เกิดจากการถูกบีบบังคับจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ช่องว่างระหว่างสังคมเมืองกับชนบท ปัญหาความแตกแยกของครอบครัว ปัญหาการไม่ได้รับการศึกษา ฯลฯ ซึ่งสาเหตุที่ก่อให้เกิดคนไร้ที่อยู่อาศัยนี้มักไม่ได้มีสาเหตุเดียว แต่มักจะมีหลายสาเหตุรวมกัน โดยสาเหตุหนึ่งอาจนำไปสู่อีกสาเหตุหนึ่งตามมา บุคคลที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงต่อการเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยจึงตกอยู่ในฐานะที่หลีกเลี่ยงได้โดยยาก

ปัญหาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้เกิดขึ้นในสังคมไทยมาช้านานแล้ว หลายคนอาจมองว่าไม่ใช่ปัญหาใหญ่ หรืออาจจะไม่ให้ความสนใจในปัญหานี้ ซึ่งรวมไปถึงชนชั้นผู้ปกครองประเทศด้วย การปล่อยปละละเลยไม่ให้ความสนใจต่อปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัยนี้จึงสะท้อนออกมาในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับที่ผ่านมาในอดีต ที่ไม่ปรากฏว่ามีฉบับใดมีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเอาไว้เลย ดังนั้นเมื่อกฎหมายสูงสุดที่เป็นแม่แบบของกฎหมายทุกฉบับในประเทศไม่ให้การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ กฎหมายฉบับอื่นๆ หรือกฎหมายลูกจึงไม่อาจมีการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ได้เช่นกัน จึงเป็นผลให้ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะเจาะจง ส่งผลให้หน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต้องใช้บทกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่บทกฎหมายโดยตรงกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมาใช้บังคับ และในเมื่อไม่ใช่กฎหมายในการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย กฎหมายที่ใช้จึงมีลักษณะในทางปราบปรามมากกว่าการให้ความช่วยเหลือ อีกทั้งบทกฎหมายที่ใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยดังกล่าวก็ไม่ใช่ระบบ และไม่สอดคล้องไปในทิศทาง

เดียวกัน ทำให้มักมีปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายบางฉบับก็มีการประกาศใช้มานานแล้วอันอาจทำให้ค่อนข้างล้าหลัง ไม่ทันต่อสภาพเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ทำให้เป็นการใช้มาตรการการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุดและไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงในสังคม

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ แม้จะมีการบัญญัติถึงการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย แต่ก็ยังขาดความชัดเจนแน่นอนถึงมาตรการการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบัญญัติไว้ในมาตรา 55 ความว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ยังขาดความชัดเจน อย่างไรก็ตามจะเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เนื่องจากบางคนมีที่อยู่อาศัย แต่มีใช้ของตนเอง อาจจะไปอาศัยหลับนอนตามที่สาธารณะ เช่น สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง เป็นต้น หรือผู้ที่อยู่ในสถานแรกรับคนเร่ร่อน บ้านอุ่นใจที่กรุงเทพมหานครจัดทำขึ้น เช่นนี้จะถือว่าเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหรือไม่ นอกจากนี้ จากที่ได้ทำการศึกษามาในเบื้องต้นพบว่า บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนไม่น้อยเป็นคนที่มีรายได้ และยังเป็นรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพ เช่น คนที่รับจ้างเข็นผักส่งตามริมคลองหลอด หรือแม้แต่ขอทานที่มีผู้เคยสำรวจไว้ว่าในปีๆ หนึ่ง รายได้จากคนขอทานเหล่านี้รวมกันแล้วตกปีละหลายล้านบาท เมื่อเป็นเช่นนั้น บุคคลเหล่านี้น่าจะมีใช้ “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” จึงอาจไม่เข้าองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 อันจะเป็นผลทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามมาตราดังกล่าว นอกจากนี้ คำว่า “ความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” ในมาตรา 55 นั้นอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยควรจะได้รับ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้บัญญัติไว้ชัดเจน เช่นนี้จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 55 นี้ ยังขาดความชัดเจนแน่นอน ทั้งการนิยามตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่จะได้รับสิทธิตามมาตราดังกล่าว รวมไปถึงมาตรการการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งในอนาคตแล้ว เชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าจำเป็นจะต้องมีกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อขยายความในมาตรา 55 นี้ เพื่อให้การรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสามารถใช้ได้จริง และมีประสิทธิภาพสูงสุดแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้

นอกจากปัญหาในตัวบทกฎหมายแล้ว หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยส่วนใหญ่แล้วมิได้ตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรง แต่เป็นการก่อตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคมทั้งหมด อาทิเช่น คนยากจน คนขอทาน เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ เป็นต้น มิได้แยกย่อย

ออกมาเป็นหน่วยงานที่ดูแลคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ อีกทั้งบางหน่วยงานไม่ได้มีขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแต่เป็นการมุ่งเน้นไปที่การปราบปรามกลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมากกว่า และจากการศึกษาค้นคว้าในเบื้องต้นพบว่า บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยบางคนไม่ต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน เพราะการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นการนำตัวไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ในลักษณะที่ถูกจองจำอิสรภาพ จึงเห็นได้ว่ามาตรการดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยหน่วยงานต่างๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมิได้ให้ความร่วมมือกันในการทำงานเพื่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ได้รับการช่วยเหลือ ประกอบกับทัศนคติที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นไปในเชิงรังเกียจ มองว่าเป็นภาระของสังคม จึงสะท้อนออกมาที่มาตรการให้ความช่วยเหลือที่ไม่มีประสิทธิภาพดังที่ปรากฏอยู่ในทุกวันนี้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ประเด็นปัญหาในเรื่องบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทยนี้ เป็นประเด็นที่ควรพิจารณาและทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นสภาพปัญหาทางสังคม การให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ และสภาพปัญหาของตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนรัฐธรรมนูญอันเป็นบทกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่องของมาตรการทั้งหลายที่ใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในปัจจุบันนี้ จะสามารถหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ รวมไปถึงตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้น ให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ตลอดจนหาข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของมาตรการส่งเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพให้เกิดประสิทธิผลและมีความเหมาะสมกับระบบกฎหมาย สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

ตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมาไม่มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ไว้อย่างเป็นรูปธรรม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันจะมีการบัญญัติถึงการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย แต่เนื่องจากมีการประกาศใช้ได้ไม่นาน และมีข้อความที่ยังต้องอาศัยการขยายความอยู่ อีกทั้งยังไม่มีบทกฎหมายใดที่บัญญัติถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้โดยเฉพาะ จะมีก็แต่บทกฎหมายที่ใกล้เคียงที่ภาครัฐได้นำมาใช้ดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ทำให้กลุ่มบุคคล

เหล่านี้ไม่ได้รับการเหลียวแลจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งปัญหานี้ก็จะนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา อาทิเช่น ปัญหาคนขอทาน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการค้าบริการทางเพศ ฯลฯ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติทั้งสิ้น จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะได้มีการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และศึกษาค้นคว้ารวบรวมและเปรียบเทียบบทกฎหมายของไทยที่มีอยู่กับกฎหมายของต่างประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้า เพื่อที่จะเสนอให้มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยขึ้นมาใช้กับกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคมเหล่านี้ รวมไปถึงการเสนอให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น หรือเป็นแนวทางในการออกกฎหมายมาเพื่อขยายความในรัฐธรรมนูญฯ และเพื่อที่จะได้แก้ไขเยียวยาปัญหานี้ให้หมดไป

1.3 สมมติฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่กลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลไร้ซึ่งที่อยู่อาศัย แต่เนื่องจากการประกาศใช้ได้ไม่นาน และมีข้อความที่ยังต้องอาศัยการตีความออกมาเพื่อขยายความอยู่ อีกทั้งยังไม่มีบทกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้โดยตรง กฎหมายใกล้เคียงที่ภาครัฐนำมาใช้ในการดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เป็นระบบและไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน จึงทำให้สิทธิและเสรีภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ถูกเพิกเฉย ภาครัฐและภาคเอกชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมประสานงานกันในการแก้ปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัย เป็นผลให้การแก้ไขปัญหาและการจัดการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ อันทำให้ปัญหาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา

1.4 ขอบเขตและเนื้อหาของการศึกษาวิจัย

การทำวิทยานิพนธ์นี้จะใช้วิธีวิจัยแบบ 2 ส่วน คือ

1. วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเท็จจริง หนังสือ ตำรา บทความ ทวิบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทั้งหมด ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา

2. วิธีวิจัยสนาม (Field Research) โดยการแจกแบบสอบถามกับบุคคลทั่วไป และบุคคล ไร้อยู่อาศัย เพื่อเก็บรวบรวมความคิดและทัศนคติจากบุคคลดังกล่าว นำข้อมูลที่ได้รับนั้นมา คำนวณหาค่าตามวิธีการทางสถิติเพื่อทำการประมวลผลและวิเคราะห์ทัศนคติส่วนตัวเพื่อเป็น แนวทางหาข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคต่อไป โดยจะมีขั้นตอนวิธีการดำเนินงานดังนี้

ดำเนินการทำแบบสอบถามออกเป็น 2 ชุด ได้แก่

ชุดที่ 1 ใช้สอบถามบุคคลทั่วไปโดยคัดเลือกจากกลุ่มประชากร ซึ่งถูกจำแนกตามเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพเพื่อความหลากหลายทางความคิด

ชุดที่ 2 ใช้สอบถามบุคคลไร้อยู่อาศัยซึ่งถูกจำแนกตามเพศ อายุ และระดับการศึกษา แต่ ไม่ได้จำกัดพื้นที่ในการใช้แบบสอบถามเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีแนวความคิดและทัศนคติที่หลากหลาย จากบุคคลไร้อยู่อาศัยซึ่งมีประเภท และสาเหตุที่มาที่แตกต่างกันทั้งการศึกษา สังคมและ สิ่งแวดล้อม

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้อยู่อาศัยให้มีความสมบูรณ์ และชัดเจนยิ่งขึ้น
2. เพื่อเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับบุคคลไร้อยู่อาศัยขึ้นเป็นการ เฉพาะเจาะจง
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการในการแก้ปัญหาบุคคลไร้อยู่อาศัยในต่างประเทศ ทั้งมาตรการ ทางกฎหมาย และมาตรการทางสังคม
4. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของบุคคลไร้อยู่อาศัย เพื่อเป็นส่วนช่วย ในการแก้ไขปัญหาของบุคคลไร้อยู่อาศัยในสังคมไทย

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีของต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและคุ้มครอง สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ในการศึกษาค้นคว้าถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ ในเบื้องต้นมีความจำเป็นที่จะศึกษาทำความเข้าใจถึงความเป็นมาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่ามีประวัติศาสตร์ความเป็นมาและวิวัฒนาการอย่างไร และควรที่จะศึกษาถึงความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีการให้คำนิยามไว้ ในส่วนท้ายของหัวข้อนี้ จะทำการศึกษาถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและประเภทของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่ามี ประการใดบ้าง

2.1.1 ความเป็นมาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย¹

ความไม่ยั่งยืน การร่อนเร่พเนจร และความยากจนเป็นสิ่งที่มียูอยู่ในสังคมมาเป็นระยะเวลา นาน จอร์จ ออร์เวล (George Orwell) ซึ่งเป็นนักเขียนได้ทำการศึกษาเรื่องความเป็นมาของ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและพบว่า ในศตวรรษที่ 16 ที่ประเทศอังกฤษ ภาครัฐได้พยายามให้ที่พักอาศัย แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแทนที่จะจับเข้าคุก โดยจัดให้มีสถานดัดสันดานสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เพื่อที่จะได้รับการอบรมให้มีทักษะในการประกอบ

ต่อมาในศตวรรษที่ 18 สถานดัดสันดานสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นได้ถูกยกเลิกไป และแทนที่ด้วยสถานฝึกอาชีพ แต่สถานที่ฝึกอาชีพนั้นไม่ค่อยได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐมาก นัก ดังนั้นจึงเกิดเป็นหอพักสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งดูแลโดยเมืองต่างๆ ของประเทศอังกฤษ และในปี ค.ศ. 1930 มีประชาชนราว 30,000 คน อาศัยอยู่ที่หอพักสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ดังกล่าว จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1960 เริ่มมีปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น โดย ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลเสียต่อประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นปัญหาที่สาธารณชนเป็นกังวลและให้ความสนใจ มาก และจำนวนประชาชนที่อาศัยอยู่ตามท้องถนนมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การเริ่มต้นจัดการโดยคณะผู้ริเริ่มในการจัดให้มีที่พักอาศัยสำหรับผู้ร่อนเร่ (Conservative

¹ History of homelessness [Online]. 2005. Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/Homelessness> [2005]

Administration's Rough Sleeper Initiative) ได้ทำให้จำนวนประชาชนที่อาศัยอยู่ตามถนนในกรุงลอนดอนลดลงจาก 1,000 คน ในปี ค.ศ. 1990 เหลือเพียงแค่ประมาณ 200 คน ในปี ค.ศ. 2006 ซึ่งโครงการดังกล่าวได้รับเงินสนับสนุนจากรายได้ของกระทรวงแรงงานตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เรื่อยมาเป็นผลให้จำนวนหอพักมีมากขึ้นตามเมืองใหญ่ นอกจากนี้เงินทุนของกองทุนเพื่อช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็มีจำนวนมากขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้บุคคลเหล่านั้นสามารถที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง

นอกจากประเทศอังกฤษ ยังมีประเทศอื่นๆ ที่มีสถานที่สำหรับคนที่มีฐานะยากจน หรือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เช่น เขตจอร์จทาวน์ในนครนิวยอร์ก ซึ่งเป็นที่รู้จักในนามว่า “The Bowery” ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดย The Rev. and Mrs. A.G. Ruliffson ในปี ค.ศ. 1879 และสถานที่พักสำหรับคนชราที่ไร้ที่อยู่อาศัยในนิวยอร์กเพื่อช่วยเหลือคนชราที่ไร้ที่อยู่อาศัยได้มีที่พักพิง

ในเมืองเล็กจะพบคนพเนจรที่มักจะอาศัยอยู่ใกล้กับรางรถไฟและเมื่อรถไฟมาถึงก็จะกระโดดขึ้นไปบนรถไฟเพื่ออาศัยไปยังจุดหมายปลายทางต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามกลางเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้เกิดการสร้างวิถีชีวิตหรือการดำเนินชีวิตในแบบของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทั่วทั้งประเทศ ซึ่งวิถีชีวิตดังกล่าวเป็นที่รู้จักในนาม “Hobohemia”

จาค็อบ ริส (Jacob Riis) ได้เขียนเอกสารและถ่ายรูปเกี่ยวกับที่อยู่ของคนที่มีฐานะยากจน และขาดแคลนในเมืองนิวยอร์กในปี ค.ศ. 1800 และเขาได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในหนังสือที่ชื่อว่า “How the Other Half Lives” ในปี ค.ศ. 1890 จากผลงานต่างๆ ของเขาได้ทำให้เรื่องราวของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นที่สนใจของสาธารณชน ส่งผลให้โครงสร้างและเงื่อนไขต่างๆ ในสังคมเปลี่ยนไป

อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลต้องกลายมาเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในปัจจุบันนั้น ก็เนื่องมาจากความกดดันทางเศรษฐกิจในสังคม ความสามารถในการครอบครองที่อยู่อาศัยลดลง จนทำให้ต้องไปอาศัยอยู่รวมกันในสถานที่ที่จัดไว้สำหรับผู้ไร้ที่อยู่อาศัย เช่น SROs (Single Room Occupancy hotels) สำหรับประชาชนที่มีฐานะยากจน นอกจากนี้การยกเลิกสถาบันสำหรับผู้ป่วย

* SRO หรือ Single Room Occupancy ได้แก่ตึกหรืออาคารที่ใช้สำหรับให้ประชาชนมาอาศัยรวมกัน โดยผู้อยู่อาศัยจะต้องใช้ห้องน้ำ หรือห้องครัวรวมกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีลักษณะเป็นโรงแรม SRO นี้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกที่มหานครนิวยอร์ก ในราวปี ค.ศ. 1930.

โรคจิตออกจากโรงพยาบาลของรัฐในประเทศอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1970 ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จำนวนบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมืองเช่นมหานครนิวยอร์ก

รัฐบัญญัติสุขภาพจิตชุมชน ค.ศ. 1963 (The Community Mental Health Act of 1963) ได้กำหนดสาเหตุที่ทำให้เกิดบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ว่ามีสาเหตุจากการที่ผู้ป่วยโรคจิตถูกปล่อยตัวออกมาจากโรงพยาบาลไปสู่ SROs และถูกส่งไปยังสถานบำบัดเพื่อติดตามดูผลการบำบัด ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่ใช่วิธีการที่ดีนัก และผู้ป่วยเหล่านั้นก็มักจะกลับไปอาศัยอยู่ตามท้องถนนที่ไม่มีระบบการบริการต่างๆ ที่รองรับให้แก่บุคคลเหล่านั้น

นอกจากนี้ราคาอสังหาริมทรัพย์ และแรงกดดันจากเพื่อนบ้านก็เป็นสาเหตุที่ทำให้คนที่เคยอาศัยอยู่ในละแวกนั้นย้ายออกไปอาศัยอยู่ตามท้องถนน อีกทั้งการที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีจำนวนเพิ่มขึ้นก็ยังมีสาเหตุมาจากการถูกยึดบ้านเนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจ ดิถยาเสพติด คนชราถูกทอดทิ้ง เป็นต้น

เมื่อจำนวนของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีมากขึ้น และบุคคลเหล่านั้นมักจะไปรวมกลุ่มกันในสถานที่สาธารณะ ทำให้สถานที่สาธารณะต่างๆ ที่เคยเปิดให้ประชาชนเข้า-ออกได้อย่างเสรี เริ่มมีความเข้มงวดมากขึ้นกว่าเดิม เช่น โบสถ์ ห้องสมุดสาธารณะ ห้องโถงสาธารณะ เป็นต้น ผลของความเข้มงวดดังกล่าวทำให้เกิดวิธีการป้องกันบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยวิธีการต่างๆ เช่น โบสถ์ต่างๆ เริ่มปิดประตูโบสถ์เมื่อไม่มีพิธีการต่างๆ ห้องสมุดไม่ให้สวมแว่นดำเข้าห้องสมุด หรือบางแห่งกำหนดเป็นระเบียบว่าต้องแต่งตัวเรียบร้อย และสถานที่ส่วนใหญ่ก็จ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยมาดูแล หรืออาจใช้วิธีการสร้างแรงกดดันจากสังคม นอกจากนี้ห้องน้ำสาธารณะในหลายที่ก็ปิดไม่ให้ใช้บริการ

มาตรการในการป้องกันบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยดังกล่าวเป็นผลให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมักอาศัยอยู่ตามท้องถนน สวนสาธารณะ ใต้สะพาน รถไฟฟ้าใต้ดิน อุโมงค์ในเมืองนิวยอร์ก มาตรการเหล่านี้ยังทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยดูเป็นบุคคลที่ถูกละเลยไปจากสังคม

ที่พักอาศัยของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ส่วนมากมักจะอาศัยอยู่ได้เฉพาะในเวลากลางคืน ทำให้บุคคลเหล่านั้นมักจะเร่ร่อนออกไปในตอนเช้า และกลับเข้ามาในตอนกลางคืน แต่ก็มีความที่เป็นที่

พักสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสามารถอาศัยอยู่ได้ในช่วงเวลากลางวัน เช่น Saint Francis House^{*} ใน Boston Massachusetts ซึ่งสร้างขึ้นในช่วงต้นปี ค.ศ.1980 นอกจากนี้สถานที่พักเหล่านั้นอาจจะให้การช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย จัดเตรียมอาหารไว้ให้ เพื่อที่จะได้ให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ออกไปเร่ร่อนและใช้เวลาในช่วงเช้าอยู่ในสถานที่ดังกล่าว เพื่อรอเวลาที่จะกลับสถานที่พักในตอนกลางคืน

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นมักจะเป็นคนเก็บถุง เก็บรถเข็น และเก็บกระป๋อง ซึ่งเมื่อเก็บได้แล้วบุคคลเหล่านั้นก็จะเก็บไว้กับตัวตลอด เนื่องจากไม่มีที่ที่จะสามารถเก็บได้ การที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จึงไม่มีสถานที่ที่จะชำระล้างร่างกายได้ อีกทั้งยังไม่สามารถที่จะเข้าไปใช้บริการห้องน้ำสาธารณะหรือร้านซัก อบ รีดต่างๆ เป็นผลให้บุคคลเหล่านั้นไม่มีสุขอนามัย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็ทำให้ประชาชนในสังคมรู้สึกกังวลในเรื่องสถานที่สาธารณะต่างๆ เป็นอย่างมาก ในสภาพเช่นนี้จึงเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดโรคผิวหนังและโรคอื่นๆ ในเขตเมือง

โรเบิร์ต เฮสส์ (Robert Hayes) นักกฎหมายของเมืองนิวยอร์ก ได้ดำเนินการฟ้องร้องด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ต่อเมืองนิวยอร์ก และประเทศสหรัฐอเมริกา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะมีที่พักพิงของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (Callahan v. Carey) จากเหตุดังกล่าวทำให้เกิด Consent Decree ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1981 และภาครัฐและท้องถิ่นก็ร่วมมือกันจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ชายที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่ต้องการสวัสดิการในด้านต่างๆ หรือเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เกิดจากความต้องการในด้านอื่นๆ และในปี ค.ศ. 1983 ความช่วยเหลือดังกล่าวได้ถูกขยายผลไปยังผู้หญิงที่ไร้ที่อยู่อาศัยด้วยเช่นกัน

ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1980 ได้มีเหตุการณ์การเพิ่มขึ้นของจำนวนครอบครัวที่ไร้ที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลให้เกิดเด็ก วัยรุ่น และผู้ใหญ่ในช่วงต้นที่เร่ร่อนเพิ่มมากขึ้นด้วย และก่อให้เกิดชนชั้นใหม่ในกลุ่มของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ที่สำคัญคือ ในปี ค.ศ. 1980 สภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาซึ่งนำโดย นาย Stewart B. McKinney (สมาชิกสภานิติบัญญัติ) ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และรัฐบัญญัติ McKinney-Vento Homeless Assistance Act ซึ่ง มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1987

^{*} Saint Francis House คือสถานที่พักพิงในเวลากลางวันสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ตั้งอยู่ในเมืองบอสตัน แมสซาชูเซตส์ ซึ่งเริ่มมีการดำเนินการในราว ค.ศ. 1980 Saint Francis House นี้ได้กลายมาเป็นต้นแบบของสถานพักพิงสำหรับคนเร่ร่อนในเวลาต่อมา.

บางหน่วยงานในเมืองอย่างเช่น นิวยอร์ก และบอสตัน ได้พยายามริเริ่มการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย อาทิเช่น ในเมืองนิวยอร์กได้มีหนังสือพิมพ์สำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (Street Newspaper) เรียกว่า "Street News" เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 เพื่อเป็นการหางานให้แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นการเขียนคอลัมน์ในหนังสือพิมพ์ การผลิต และขายหนังสือพิมพ์ เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1991 ยังได้เลียนแบบการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจากเมืองนิวยอร์ก โดยการจัดให้มีหนังสือพิมพ์สำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (Street Newspaper) เรียกว่า "The Big Issue" ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ และมียอดการจำหน่ายเพิ่มมากขึ้นถึงจำนวน 300,000 ฉบับ อีกทั้งที่เมืองชิคาโกก็มีหนังสือพิมพ์ที่เรียกว่า "Street Wise" ซึ่งมียอดจัดจำหน่ายสูงที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนที่เมืองบอสตันมีหนังสือพิมพ์ที่มีชื่อว่า "Spare Change" ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่จัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้มีงานทำและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ และในปัจจุบันหนังสือพิมพ์ที่ชื่อว่า "Street Sense" ของเมืองวอร์ชิงตัน ดี.ซี. ได้กลายเป็นหนังสือพิมพ์ที่มีชื่อเสียงมาก และเป็นหนังสือพิมพ์ที่ช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากให้สามารถช่วยตัวเองได้และฟื้นฟูสภาพของการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ นักเรียนแพทยศาสตร์ดุซงกีบัณฑิตในเมืองบอลติมอร์ได้เปิดบริษัทดาวเทียมสำหรับ Street Paper ด้วย

ในปี ค.ศ. 2002 ได้มีการวิจัยเกี่ยวกับเด็กและครอบครัว พบว่า เด็กและครอบครัวในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งท้าทายสิ่งใหม่ โดยเฉพาะในเรื่องบริการสาธารณะ หากย้อนกลับไปในปี ค.ศ. 1990 จะพบว่าวัยรุ่นที่เมืองนิวยอร์กชื่อว่า ลิซ เมอร์เร อายุ 15 ปี ซึ่งเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ได้ผ่านพ้นการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและได้เข้าไปศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ซึ่งเรื่องราวชีวิตของเธอได้ถูกนำมาสร้างเป็นภาพยนตร์เรื่อง "Homeless to Harvard" และได้รับรางวัล "Emmy-Winning Film" ในปี ค.ศ. 2003

บางแนวโน้มที่เกี่ยวข้องกับสภาพชะตาชีวิตของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้กระตุ้นให้เกิดความคิด ภาพสะท้อน และข้อโต้แย้งบางอย่าง ซึ่งปรากฏการณ์หนึ่งที่พบได้คือ การเสียด่าใช้จ่ายในการโฆษณาเกี่ยวกับการตรวจร่างกายและการปราศรัยกัน ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม "sandwich board men" และอีกแบบที่รู้จักกันในนาม "Bumvertising" นอกจากนี้ยังเกิดปรากฏการณ์ของการโฆษณาของหน่วยงานต่างๆ แบบไม่เสียด่าใช้จ่ายโดยการลงโฆษณาบนเสื้อผ้า และกระเป๋ากีหน่วยงานต่างๆ แจกให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยใช้และสวมใส่ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวชวนให้รำลึกถึง Sandwich Board Signs ซึ่งจัดโดยประชาชนที่มีฐานะยากจนในช่วงของ Charles Dickens ในสมัย

การปกครองของสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียของประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1800 และในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1930

สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเริ่มทำให้ประชาชนทั่วไปที่มีใช้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่เข้าใจในตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เนื่องจากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นมีอยู่หลากหลายลักษณะด้วยกัน บ้างก็เป็น hustlers masquerading เนื่องจากหาเงินได้ง่าย บ้างก็เป็นผู้ที่ติดยาเสพติดซึ่งอาศัยอยู่ในบ้านร้าง หรืออยู่ตามท้องถนน และบุคคลเหล่านั้นจะทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งเสพติดที่พวกเขาต้องการ ในขณะที่เดียวกันก็มีบางกลุ่มที่เป็น hard-core homeless ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยจะไม่มีที่อยู่อาศัย หรือแม้แต่โทรศัพท์ และบุคคลเหล่านั้นมักจะถูกเหยียดหยามหรือถูกดูถูกในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ที่ต้องอาศัยอยู่ตามท้องถนน หรือสถานที่สาธารณะต่างๆ นอกจากนี้ยังมีอีกสิ่งหนึ่งที่ต้องเป็นกังวล คือ ความกังวลที่ว่าบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยอาจจะกลายเป็นอาชญากรได้

2.1.2 ความหมายของ “บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย”

เมื่อเราได้ทราบถึงความเป็นมาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแล้ว ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่ามีความหมายอย่างไร ซึ่งความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความหมายทั่วไป และความหมายในเชิงกฎหมายที่มีนิยามไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ดังนี้

2.1.2.1 ความหมายทั่วไป

คำว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น ในพจนานุกรมภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า Homeless Person หรือ Homeless People ซึ่งแปลความได้ว่า คนไร้บ้าน หรือไร้ที่อยู่ อันเป็นการแปลความหมายแบบตรงตามตัวอักษร

นอกจากความหมายที่ได้จากพจนานุกรมแล้ว ก็ยังมีผู้ให้ความหมายคำว่า บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ไว้เป็นจำนวนมาก หนึ่งในบุคคลเหล่านั้นได้แก่ นายโดมินิค แมปโสติน (Dominic Mapstone) นักสังคมสงเคราะห์และผู้อำนวยการของกลุ่มรีเบคกา ได้ให้ความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่า “บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย คือ ผู้ที่ไม่มีประสบการณ์ในการข้องเกี่ยวกับครอบครัว หรือชุมชนอย่างเพียงพอ”

สำหรับเมืองสต็อกโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดนได้ให้ความหมายของบุคคล
ไร้ที่อยู่อาศัยไว้ ดังนี้:

- (1) คนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยของ
ผู้อื่นอย่างถาวรและต้องย้ายสถานที่อยู่อาศัยไปเรื่อยๆ
- (2) คนที่อาศัยอยู่บนถนน
- (3) คนที่อาศัยอยู่ที่สถาบัน หรือที่พัก และคนที่อยู่อาศัยในสถานที่ที่ถูกขับไล่

สำหรับในประเทศไทย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.) ซึ่งเป็น
หน่วยงานที่ดูแลช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ได้ให้นิยามบุคคลผู้ด้อยโอกาส โดยให้รวมถึง
บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วยว่า ผู้ด้อยโอกาส หมายถึง ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับ
ผลกระทบในด้าน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัย
ธรรมชาติ และภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนผู้
ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบอันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่น
โดยมีกลุ่มเป้าหมายในความรับผิดชอบ ได้แก่

1. คนยากจน
2. บุคคลเร่ร่อน ไร้ที่อยู่อาศัย
3. คนไร้สัญชาติ ผู้ไม่มีเอกสารแสดงสถานะทางกฎหมาย
4. กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์/ผู้ป่วย/ครอบครัวและผู้ได้รับผลกระทบ²

นอกจากนี้ ทางสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.) ยังได้ให้คำนิยาม
บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่อไปอีกว่า บุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย หมายถึง บุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลัก
แหล่ง กินอยู่หลับนอนในที่สาธารณะ³

2.1.2.2 ความหมายในเชิงกฎหมาย

สำหรับความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในเชิงกฎหมายนั้น ในพระราชบัญญัติ
หรือรัฐบัญญัติในประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ได้มีการให้คำนิยามคำว่าบุคคลไร้ที่

² คำนิยามผู้ด้อยโอกาส. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://oppp.opp.go.th/g1.html> [2549]

³ เรื่องเดียวกัน.

อยู่อาศัยเอาไว้ ซึ่งการนิยามตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้เป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากเป็นจุดแบ่งว่าผู้ใดเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่จะได้รับสิทธิที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยพึงมีตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศได้บัญญัติรับรองไว้ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของประเทศสหรัฐอเมริกา (The McKinney-Vento Homeless Assistance Act) ให้คำนิยาม คำว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (Homeless Person) เอาไว้ใน section 11302* ดังนี้ :

“(a) ความทั่วไป

เพื่อประโยชน์แห่งรัฐบัญญัตินี้ คำว่า ไร้ที่อยู่อาศัย และบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ให้หมายความรวมถึง

- (1) ผู้ซึ่งขาดที่อยู่อาศัยที่เป็นที่เป็นที่และเพียงพอในช่วงกลางคืนและ
- (2) บุคคลซึ่งมีที่อยู่ในเวลากลางคืนในสถานที่ดังต่อไปนี้
 - (A) ที่สาธารณะ หรือสถานพักพิงของเอกชนที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นที่พักอาศัยชั่วคราว (รวมไปถึง สวัสดิการโรงแรม, สถานพักพิงรวม และสถานพักพิงเพื่อส่งผ่านสำหรับผู้เจ็บป่วยทางจิต)

* Sec. 11302. General definition of homeless individual

(a) In general

For purposes of this chapter, the term “homeless” or “homeless individual or homeless person” \1\ includes--\1\ So in original. Probably should be “homeless individual” or “homeless person” .

(1) an individual who lacks a fixed, regular, and adequate nighttime residence; and

(2) an individual who has a primary nighttime residence that is—

(A) a supervised publicly or privately operated shelter designed to provide temporary living accommodations (including welfare hotels, congregate shelters, and transitional housing for the mentally ill);

(B) an institution that provides a temporary residence for individuals intended to be institutionalized; or

(C) a public or private place not designed for, or ordinarily used as, a regular sleeping accommodation for human beings.

- (B) สถาบันที่จัดหาที่อยู่ชั่วคราวให้กับผู้ที่ประสงค์จะมีสถาบันเป็นสถานที่พัก
- (C) ที่สาธารณะหรือที่ของเอกชนที่มีได้สร้างขึ้น หรือโดยปกติแล้วมิได้ใช้เพื่อเป็นสถานที่หลับนอนสำหรับมนุษย์”

นอกจาก The McKinney-Vento Homeless Assistance Act แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังมี รั้งบัญญัติ The No Child Left Behind Act 2001 (NCLB) ใน Part C เรื่อง การศึกษาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย section 1032. เรื่องการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยได้ออกมาแก้ไขข้อความใน subtitle B ของ title ที่ 7 แห่งรั้งบัญญัติ The McKinney-Vento Homeless Assistance Act โดยได้ให้คำนิยามของ เด็กและเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัย (Homeless children and youths) เอาไว้ใน section 725. ข้อ (i)-(iv)^{*} ว่า

^{*} Sec. 725. Definitions

For purposes of this subtitle:

(2) The term `homeless children and youths`

(a) means individuals who lack a fixed, regular, and adequate nighttime residence (within the meaning of section 103(a)(1)); and

(b) includes—

(i) children and youths who are sharing the housing of other persons due to loss of housing, economic hardship, or a similar reason; are living in motels, hotels, trailer parks, or camping grounds due to the lack of alternative adequate accommodations; are living in emergency or transitional shelters; are abandoned in hospitals; or are awaiting foster care placement;

(ii) children and youths who have a primary nighttime residence that is a public or private place not designed for or ordinarily used as a regular sleeping accommodation for human beings (within the meaning of section 103(a)(2)(C));

(iii) children and youths who are living in cars, parks, public spaces, abandoned buildings, substandard housing, bus or train stations, or similar settings; and

(iv) migratory children (as such term is defined in section 1309 of the Elementary and Secondary Education Act of 1965) who qualify as homeless for the purposes of this subtitle because the children are living in circumstances described in clauses (i) through (iii).

(i) เด็กและเยาวชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในที่อยู่อาศัยของผู้อื่น โรงแรม ที่จอดรถ พ่วง พื้นที่ตั้งแคมป์ ที่พักผ่อนเงิน เนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง มีฐานะยากจน อีกทั้งยังหมายถึงเด็กหรือเยาวชนที่ถูกทิ้งไว้ที่โรงพยาบาล หรือสถานี่รับเลี้ยง

(ii) เด็กและเยาวชนที่มีที่อยู่อาศัยในตอนกลางคืน แต่สถานี่ดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ หรือที่ส่วนบุคคล ซึ่งมีได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นสถานี่พักอาศัยสำหรับมนุษย์

(iii) เด็กและเยาวชนที่อาศัยในรถยนต์ สวนสาธารณะ ที่สาธารณะ ดิกร้าง บ้านที่ต่ำกว่ามาตรฐาน สถานี่รถขนส่ง สถานี่รถไฟ หรือสถานี่อื่นที่คล้ายกับที่กล่าวมา

(iv) เด็กที่ร่อนเร่พเนจรที่อาศัยในสถานี่ที่มีลักษณะดังเช่นที่กล่าวถึงในข้อ (i)

สำหรับในประเทศออสเตรเลีย นั้น ก็มีรัฐบัญญัติที่ชื่อว่า Supported Accommodation Assistance Program Act 1994 ได้ให้ความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ว่า “บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย คือ ผู้ซึ่งไม่มีที่พักอาศัย หรือมีที่อยู่อาศัยที่ไม่ปลอดภัย”^{*}

พระราชบัญญัติที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1988 (Housing Act 1988) มาตรา 2^{**} ของเมืองดับลิน ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ได้กล่าวถึงความหมายของคนไร้ที่อยู่อาศัยไว้ดังนี้ :

(1) ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ผู้ที่อาศัยร่วมกับผู้ที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย

^{*} A person is homeless if, and only if, he or she has inadequate access to safe and secure housing.

^{**} A person is defined as homeless if:

(a) There is no accommodation available for him/her, together with any other person who normally resides with him/her or who might reasonably expect to reside with him/her, which he/she can reasonably occupy or remain in occupation of or,

(b) He/she is living in a Hospital, county home, night shelter or such institution and is so living because he/she has no accommodation and he/she is unable to provide accommodation from his/her own resources.

- (2) ผู้ที่อาศัยอยู่ในโรงพยาบาล บ้านพักสำหรับคนที่มีฐานะยากจน ที่พักอาศัย ยามค่ำคืน หรือสถาบันต่างๆ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่มีที่อยู่อาศัย และ บุคคลดังกล่าวไม่มีกำลังเพียงพอที่จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

พระราชบัญญัติที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1996 (Housing Act 1996) มาตรา 175* ของ ประเทศสหราชอาณาจักร ได้ให้ความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ ดังนี้ :

- (1) บุคคลจะเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เมื่อตกเป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร หรือในประเทศอื่น
- (2) ผู้ที่มีที่อยู่อาศัยแต่ไม่สามารถครอบครองได้อย่างมั่นคงแน่นอน หรืออาศัย อยู่ในสิ่งก่อสร้างที่เคลื่อนย้ายได้ รถยนต์ และบุคคลนั้นไม่สามารถหาที่ลงหลักปักฐานที่แน่นอนได้

* 175. - (1) A person is homeless if he has no accommodation available for his occupation, in the United Kingdom or elsewhere, which he-

(a) is entitled to occupy by virtue of an interest in it or by virtue of an order of a court,

(b) has an express or implied licence to occupy, or

(c) occupies as a residence by virtue of any enactment or rule of law giving him the right to remain in occupation or restricting the right of another person to recover possession.

(2) A person is also homeless if he has accommodation but-

(a) he cannot secure entry to it, or

(b) it consists of a moveable structure, vehicle or vessel designed or adapted for human habitation and there is no place where he is entitled or permitted both to place it and to reside in it.

(3) A person shall not be treated as having accommodation unless it is accommodation which it would be reasonable for him to continue to occupy.

(4) A person is threatened with homelessness if it is likely that he will become homeless within 28 days.

(3) ผู้ที่ไม่สามารถครอบครอง หรือเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยติดต่อกันไปได้

(4) ผู้ที่คาดว่าจะตกเป็นคนที่อยู่อาศัยภายใน 28 วัน

นอกจากพระราชบัญญัติ Housing Act 1996 ของประเทศสหราชอาณาจักรแล้ว ในพระราชบัญญัติ Homelessness Act 2002 มาตรา 4* ยังได้ให้คำนิยามบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเอาไว้ เช่นเดียวกับ Housing Act 1996

2.1.3 สาเหตุที่ก่อให้เกิดบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแล้ว เพื่อให้เกิดความเข้าใจบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงสาเหตุที่มีผลทำให้บุคคลต้องกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งมีอยู่หลายสาเหตุด้วยกัน โดยทุกสาเหตุจะตอบคำถามที่ว่า “เหตุใดบุคคลจึงตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย” ปัจจัยที่ส่งผลให้บุคคลกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นมีหลายปัจจัยด้วยกัน ทุกสาเหตุมักจะเกี่ยวโยงและเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน สาเหตุหนึ่งอาจนำไปสู่อีกสาเหตุหนึ่งได้ ซึ่งสาเหตุหลักๆ นั้นได้แก่ การไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่คนยากจนได้อย่างเพียงพอ ปัญหาความยากจน สาเหตุรองลงมาได้แก่ ความพิการทางจิตใจ หรือทางกาย และสาเหตุอื่นๆ ซึ่งพอจะสรุปออกได้ดังนี้

2.1.3.1 สาเหตุที่เกิดจากความยากจน

ปัญหาความยากจนนี้เป็นปัญหาหลักที่ก่อให้เกิดการไร้ที่อยู่อาศัย ในประเทศที่กำลังพัฒนา และแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ ก็ยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนการจัดให้มีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอแก่ประชาชนที่มีฐานะยากจนหรือมีรายได้น้อยที่ไม่สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ เนื่องจากบุคคลที่มีฐานะยากจนเหล่านี้มีรายได้น้อยที่ไม่เพียงพอต่อการหาที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเอง และกลุ่มบุคคลเหล่านี้มักอยู่ในสภาวะที่มีความเสี่ยงสูงที่จะกลายเป็นบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในท้ายที่สุด

* 4. Sections 1 to 3: interpretation

In sections 1 to 3-

"homeless" and "homelessness" have the same meaning as in Part 7 of the Housing Act 1996 (c. 52) (in this Act referred to as "the 1996 Act");.

2.1.3.2 สาเหตุที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติทำลายที่อยู่อาศัย

สาเหตุที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติทำลายที่อยู่อาศัยนี้ ได้แก่การที่บ้านเรือนถูกทำลายโดยภัยพิบัติต่างๆ จนทำให้บุคคลที่อาศัยอยู่ในบ้านเรือนนั้นต้องตกเป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย เช่น เหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิถล่มบ้านเรือนตามริมชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547, ภัยพิบัติโคลนหนารุกีสพัดถล่มพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันตกของพม่า รวมถึงนครย่างกุ้งเมืองหลวงเก่า ก่อความเสียหายมหาศาล จนทำให้ประชาชนตกเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยราว 1 ล้านคน⁴ หรือ เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในประเทศอิตาลีเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2552 จนทำให้มีผู้เสียชีวิตและประชาชนมากกว่า 50,000 คนต้องกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย⁵ เป็นต้น

2.1.3.3 สาเหตุที่เกิดจากการเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ผู้ที่หนีเข้าเมืองมาแบบผิดกฎหมายมักจะพบว่าเป็นผู้ที่ไม่มีที่พำนักในเมืองดังกล่าว อีกทั้งเด็กที่หนีเข้าเมืองมาแบบผิดกฎหมายก็มักจะมีโอกาสที่จะติดสิ่งเสพติดมากกว่าเด็กทั่วไป ซึ่งการติดสิ่งเสพติดนั้นก็ยังเป็นสาเหตุที่ทำให้เด็กกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอีกด้วย ในปี 1990 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการศึกษาวิจัยว่าครึ่งหนึ่งของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นผู้หญิงและเด็กที่หนีเข้าเมืองมาแบบผิดกฎหมาย

2.1.3.4 สาเหตุจากการเป็นผู้ที่ใช้ยาหรือดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างไม่เหมาะสม

บุคคลที่ติดยาเสพติด หรือเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย สาเหตุนี้เป็สาเหตุหนึ่งที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไปอันอาจเนื่องมาจากปัญหาในชีวิตจึงหันไปพึ่งยาเสพติด หรือเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนมากทุกซ์

⁴ “พม่านับล้านไร้ที่อยู่ ศพอัดแน่น ผวาโรคระบาดซ้ำ”, ไทยรัฐ (8 พฤษภาคม 2551), [ออนไลน์]. 2551 แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/offline.php?section=hotnews&content=88971>. [2551]

⁵ “แผ่นดินไหวอิตาลีดับ 92 ฝั่งคาซาค-ไร้ที่อยู่ครึ่งแสน”, ไทยรัฐ (7 เมษายน 2552), [ออนไลน์]. 2552 แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/offline.php?section=hotnews&content=131672>. [7 เมษายน 2552]

ทรมานจากการติดแอลกอฮอล์ หรือยาเสพติด และการติดสารเสพติดเหล่านี้จะทำให้ความสามารถในการทำงานหรือหารายได้มาเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น และเมื่อไม่สามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่อาศัย ก็จำเป็นต้องออกจากที่อยู่อาศัยนั้นและกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในท้ายที่สุด

ในบางกรณีบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยบางคนที่ไม่ติดสารเสพติดเหล่านี้ ก็อาจกลายมาเป็นผู้ติดสารเสพติดหรือแอลกอฮอล์ได้เนื่องจากความเครียดที่ต้องตกเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย หรืออาจเป็นเพราะสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการติดสารเสพติดเหล่านั้น จึงเห็นได้ว่าการติดสารเสพติดกับการเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก วนเวียนเป็นลูกโซ่เช่นนี้เรื่อยไป

2.1.3.5 สาเหตุที่เกิดจากปัญหาความผิดปกติและความบกพร่องทางจิต

ได้มีการประมาณการไว้ว่าประมาณหนึ่งในสามของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่มีความผิดปกติและความบกพร่องทางจิตบางประเภท เนื่องจากการขาดแคลนในการบริการสาธารณสุขต่าง ๆ ของท้องถิ่น บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่บกพร่องทางจิตนี้ อาจเกิดจากการถูกขับไล่ออกจากครอบครัว หรือพลัดหลงออกมาจากบ้านที่ตนอาศัยอยู่ เป็นต้น

2.1.3.6 สาเหตุที่เกิดจากภาวะสงคราม

นอกจากสาเหตุที่กล่าวมาในข้างต้น ยังมีอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัจเจกกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ สาเหตุนั้นคือ ภาวะสงคราม เนื่องจากทหารมักที่จะบุกรุก หรือทำลายทรัพย์สินต่าง ๆ ของประชาชน ดังนั้นในภาวะสงครามนั้นประชาชน พลเรือนมักอยู่ในสภาวะที่มีความเสี่ยงของการกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสูง นอกจากนี้ พอหลังสงครามจบลงรัฐบาลก็มักที่จะถูกยึดอำนาจ ดังนั้นการที่ประชาชน พลเรือนจะได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในการสร้างบ้านใหม่จึงเป็นไปได้ยาก อีกทั้งการสร้างบ้านที่ถูกทำลายไปขึ้นมาใหม่ก็ต้องใช้ค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ดังนั้นประชาชน พลเรือนส่วนมากจึงไร้ที่อยู่อาศัยและกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอย่างถาวรไปในที่สุด

2.1.3.7 สาเหตุที่เกิดจากปัญหาครอบครัว

ประชาชนที่มีปัญหาทางครอบครัวมักจะเป็นกลุ่มที่มีอัตราการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสูงกว่าประชาชนที่มาจากครอบครัวที่ไม่มีปัญหาทางครอบครัวถึง 8 เท่า ซึ่งปัญหาครอบครัวนี้

อาจจะมียุ่หลายปัจจัยด้วยกัน เช่น พ่อแม่แยกทางกัน ทำให้บุตรเป็นเด็กมีปัญหา หรือ การถูกทารุณกรรมทั้งทางกายและจิตใจภายในครอบครัว ซึ่งสาเหตุนี้มักเกิดกับผู้หญิงและเด็ก จึงคิดหนีออกจากบ้านและกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไปในที่สุด

2.1.3.8 สาเหตุจากการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำ

สาเหตุนี้สามารถพบเห็นได้ในประเทศที่มีความแตกต่างในการครองชีพของประชาชนระหว่างเมืองใหญ่หรือเมืองหลวงกับเมืองที่เป็นชนบท ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในทางเศรษฐกิจและมาตรฐานการครองชีพ คนในชนบทจึงอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่หรือเมืองหลวงเพื่อแสวงหา รายได้ใน การครองชีพ เพื่อยกระดับมาตรฐานชีวิตให้ดีขึ้น เนื่องจากในเมืองใหญ่ย่อมมีโอกาสในการหางานทำได้ดีกว่าเมืองชนบท อย่างไรก็ตามคนที่อพยพเข้าสู่เมืองใหญ่นี้ อาจไม่มีคนรู้จักหรือญาติมิตรในเมืองใหญ่นี้ จึงอาจเป็นการยากที่จะหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้ และหากว่าคนที่อพยพเข้ามาหางานทำนี้ ไม่สามารถหางานทำได้ หรือถูกให้ออกจากงานจึงอาจส่งผลให้ขาดรายได้ในการหาที่อยู่อาศัย และท้ายที่สุดก็ต้องตกเป็นคนที่อยู่อาศัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.1.3.9 สาเหตุจากการเป็นนักโทษที่ถูกปล่อยตัว

นักโทษนั้นเป็นผู้ที่ถูกกักขังตัวแยกออกจากสังคม เพื่อน และครอบครัว ซึ่งนักโทษที่ถูกปล่อยตัวมามากเป็นผู้ที่หางานทำได้ยากเนื่องจากเป็นผู้ที่เคยมีประวัติของการก่ออาชญากรรมมาก่อน จึงเป็นผลให้บุคคลเหล่านั้นกลายเป็นคนว่างงาน ไม่สามารถที่จะหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเอง และหาที่อยู่อาศัยให้กับตนเอง เป็นผลให้กลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย อีกทั้งบุคคลดังกล่าวยังเสี่ยงต่อการเป็นผู้ติดสิ่งเสพติดและมีอาการป่วยทางจิตได้ อาจกล่าวได้ว่า จะกลายเป็นผู้วนเวียนอยู่ในวัฏจักรของการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอย่างไม่มีที่สิ้นสุดได้

จากสาเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่าการตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น อาจเกิดจากสาเหตุๆ เดียว หรืออาจเกิดจากหลายสาเหตุรวมกันก็ได้ ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจนำไปสู่อีกสาเหตุหนึ่งตามมา จึงทำให้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงตกเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยได้โดยง่าย

2.1.4 ประเภทของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

การแบ่งประเภทของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้อาศัยเกณฑ์ในการแบ่งออกเป็น 2 เกณฑ์ด้วยกันคือ การแบ่งโดยพิจารณาจากอายุของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นเกณฑ์ กับการแบ่งประเภทของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยพิจารณาจากสถานที่ที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยใช้เป็นที่พักพิงเป็นจุดแบ่ง ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ดังนี้

2.1.4.1 การแบ่งโดยใช้เกณฑ์อายุเป็นตัวแบ่ง

การใช้เกณฑ์อายุเป็นเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นก็ด้วยเหตุว่า มาตรการดูแล เยียวยาแก้ไข (Remedy) ปัญหาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ย่อมมีความแตกต่างกันระหว่างบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทั่วไป กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นเด็กหรือเยาวชน มาตรการหนึ่งอาจเหมาะสมและสามารถใช้ได้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่แต่ในทางกลับกันอาจไม่สามารถนำไปใช้หรือไม่เหมาะสมกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นเด็กหรือเยาวชนก็เป็นได้ เนื่องจากการดำเนินมาตรการใดๆ ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลที่สุด ก็ย่อมต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมที่สุดต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแต่ละคนที่มีสภาพปัญหา ความเป็นอยู่ที่มีความแตกต่างกันไป ซึ่งในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศสหราชอาณาจักร มีการแบ่งแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นเด็กหรือเยาวชนออกจากกันอย่างเป็นระบบระเบียบ และแน่นอนว่ามาตรการที่ใช้ก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วย

2.1.4.1.1 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นเด็กหรือเยาวชน (Homeless Children or Youth)

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นเด็กหรือเยาวชนนี้ เราสามารถพบเห็นได้ทั่วไปเช่นเดียวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ สำหรับเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยนี้ มีนิยามความหมายอยู่ในกฎหมายของต่างประเทศหลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น Homeless Children Act, McKinney-Vento Homeless Education Act และ No Child Left Behind Act ซึ่งความหมายค่อนข้างจะคล้ายคลึงกันกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ นั่นคือ เป็นเด็กหรือเยาวชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งแน่นอน อาศัยหลับนอนในยามวิกาลอยู่ตามที่สาธารณะ หรือสถานพักพิง (Shelter) เป็นต้น

ส่วนประเทศไทยนั้นมีความนิยมถึงเด็กเร่ร่อนเอาไว้ใน พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546 มาตรา 4 ว่า “เด็กเร่ร่อน หมายความว่า เด็กที่ไม่มีบิดามารดา หรือผู้ปกครองหรือมีแต่ไม่เลี้ยงดู หรือไม่สามารถเลี้ยงดูได้ จนเป็นเหตุให้เด็กต้องเร่ร่อนไปในที่ต่าง ๆ หรือเด็กที่มีพฤติกรรมใช้ชีวิตเร่ร่อนจนน่าจะเกิดอันตรายต่อสวัสดิภาพของตน” เด็กเร่ร่อนนี้สามารถพบเห็นได้ทั่วไป โดยมักจะเป็นแก๊งค์ขอทาน หรือ เด็กถูกบังคับให้ออกมาทำงานข้างถนนเนื้อตัวมอมแมม เดินขายพวงมาลัยตามสี่แยก ขายดอกไม้ ขายขนม ขายกระดาษทิชชู หรือเป็นเด็กขอทานตามที่ต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะ และร้านอาหาร เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเด็กเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นอาจไม่ได้เต็มใจที่จะใช้ชีวิตเช่นนั้น หากแต่เพราะเด็กได้รับความกดดันทั้งจากตัวเด็กเอง ครอบครัว ชุมชน สังคมที่อยู่รอบ ๆ ตัวเด็ก ประกอบกับสภาพความเป็นอยู่ของคนในสังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก ดังนั้นเมื่อปัจจัยทางเศรษฐกิจยังเป็นตัวกำหนดสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ การต่อสู้ดิ้นรนเพื่อเอาชีวิตรอดในสังคมก็จะมีขึ้น และวิธีการก็จะแตกต่างกันออกไปตามแต่สิ่งที่แต่ละคนเผชิญอยู่

ปัญหาหลักของเด็กเหล่านี้คือการติดยาเสพติด ปัญหาโรคติดต่อ เช่น โรคเอดส์ เนื่องจากเด็กเหล่านี้มีการขายบริการทางเพศทั้งที่เต็มใจและถูกล่อลวง และยังมีกรรมมาตุสมระหว่างพวกเดียวกันเองอีกด้วย ปัญหาการลักขโมย ปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษา เนื่องจากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นเด็กหรือเยาวชนนี้ยังเป็นผู้อ่อนด้อยประสบการณ์ ยังไม่รู้เตียงสาอาจถูกชักจูงไปในทางที่ผิดได้โดยง่ายจึงต้องมีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ให้พ้นจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ยังสามารถพัฒนาให้เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ดีขึ้นได้ และสามารถหลุดพ้นจากการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในอนาคตหากได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนและให้โอกาสแก่เด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ให้สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ อาทิเช่น การได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกับผู้อื่น การได้รับความคุ้มครองในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น

2.1.4.1.2 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ (Homeless Adult)

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ก็คล้ายคลึงกับเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัย นั่นคือเป็นบุคคลที่ไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่งแน่นอน ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ต้องอาศัยที่สาธารณะเป็นที่หลบนอน ซึ่งรายละเอียดและความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้กล่าวถึงในตอนต้นแล้ว จึงไม่ขอนำมาขยายความซ้ำในหัวข้อนี้

ปัญหาของคนไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ นั้นไม่ต่างไปจากเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยมากนัก อันได้แก่ ปัญหาการติดยาเสพติด การค้าบริการทางเพศ หรือปัญหา ลักขโมย นอกจากนี้ยังมีปัญหาการไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนซึ่งถือว่าเป็นปัญหาใหญ่สำหรับคน ไร้ที่อยู่อาศัย เนื่องจากจะทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ที่พึงมีได้ เช่น ไม่สามารถได้รับสิทธิในการ รักษาพยาบาล การประกันสุขภาพ และที่สำคัญคือ ไม่สามารถหางานทำได้ทั้งในภาครัฐและ ภาคเอกชน

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ประเภทนี้ได้ผ่านประสบการณ์การใช้ ชีวิตมามากกว่า มีความเป็นผู้ใหญ่และสามารถเอาตัวรอดได้ดีกว่าเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัย มาตรการการให้ความช่วยเหลือจึงย่อมต้องแตกต่างไปจากเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัย การให้ ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ เช่น การจัดหาที่อยู่อาศัยให้ จัดหาที่ทำกิน โดย มาตรการส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่การช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยให้สามารถพึ่งตนเองได้ ได้แก่ การสร้าง งานสร้างอาชีพเพื่อให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีรายได้มาใช้ในการดำรงชีวิต และสามารถมีที่อยู่อาศัย เป็นของตนเองไม่ต้องเร่ร่อนไปอาศัยตามที่สาธารณะอีกต่อไป

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยกับบุคคลไร้ที่อยู่ อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่มีสภาพความต้องการการให้ความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน การแยกประเภทของ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยออกเป็น เด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ย่อมมี ความจำเป็นเพื่อที่จะสามารถหามาตรการเยียวยา และให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมที่สุดได้

2.1.4.2 การแบ่งโดยใช้สถานที่ที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยใช้เป็นสถานที่พักพิง⁶

การแบ่งประเภทของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยพิจารณาจากสถานที่ที่ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ใช้เป็นสถานที่พักพิงนี้ เป็นการแบ่งโดยพิจารณาจากกฎหมายของต่างประเทศซึ่งแต่ละประเทศจะมีความ คล้ายคลึงกัน โดยอาจจะมีส่วนที่เหมือน หรือไม่เหมือนกับของประเทศไทยอยู่บ้าง แต่เห็นเป็น การสมควรที่จะนำมาเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกัน โดยบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสามารถแบ่งออกได้ เป็น 8 ประเภทตามสถานที่ที่ใช้ในการพักพิง ดังนี้

⁶ History of homelessness [Online]. 2005. Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/Homelessness> [2006]

2.1.4.2.1 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในยานพาหนะ

อาทิ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยหลับนอนอยู่ในรถยนต์ หรือบ้านเคลื่อนที่ สำหรับบุคคลที่อาศัยอยู่ในยานพาหนะที่เป็นเหมือนบ้านเคลื่อนที่นั้น บางคนไม่คิดว่าตนเองเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เนื่องด้วยพวกเขาเหล่านั้นได้ตัดสินใจจะใช้ชีวิตในบ้านเคลื่อนที่นั้นด้วยตนเอง แต่สำหรับคนอีกกลุ่มหนึ่งแล้วนั้น การอาศัยหลับนอนอยู่ในยานพาหนะก็เปรียบเสมือนเป็นที่พักพิงหลบภัยชั่วคราว จากการที่ตนได้ถูกขับไล่ออกจากบ้านที่ใช้พักอาศัย

2.1.4.2.2 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในที่สาธารณะ

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยประเภทนี้ก็สามารถพบได้ตามสวนสาธารณะต่างๆ สถานีรถไฟ สถานีรถประจำทาง หรือแม้แต่สนามบิน เป็นต้น บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยประเภทนี้สามารถพบเห็นได้ในแทบจะทุกประเทศ แม้แต่ประเทศไทยเองก็สามารถพบเห็นได้ทั่วไป ซึ่งนับวันจะยังมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น

2.1.4.2.3 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในสถานที่ทิ้งร้าง

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยประเภทนี้จะอาศัยอยู่ตามตึก อาคารที่ถูกทิ้งร้าง ไม่มีผู้อยู่อาศัย หรือในยานพาหนะ รถยนต์ที่เสียหายถูกทิ้งไว้ตามที่ต่างๆ และแม้แต่เศษซากของเรือที่อยู่ตามชายหาด เป็นต้น

2.1.4.2.4 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในสถานพักพิง (Shelter)

Shelter หรือสถานพักพิงนี้ เป็นที่พักชั่วคราวสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็จะตั้งอยู่ตามตัวเมืองต่างๆ สิ่งที่ทำให้ shelter แตกต่างกับสถานที่สำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยประเภทอื่นก็คือ shelter นี้จะเปิดรับสำหรับทุกคนโดยไม่คำนึงถึงเหตุผลในการมาขออาศัยอยู่ ณ shelter นี้

Shelter ส่วนใหญ่แล้วจะให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยใช้เป็นที่พักหลับนอนเฉพาะเวลากลางคืนเท่านั้น โดยจะให้ออกไปอยู่ที่อื่นก่อนในเวลาระหว่างวัน หรือหากสถานพักพิงนั้นมีการ

จัดหาอาหารให้ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็สามารถที่จะอาศัยอยู่ใน shelter นั้นได้ตลอดทั้งวัน ยกเว้น จะต้องออกไปทำงาน หรือเรียนหนังสือ และบาง shelter ก็เปิดให้บริการถึง 24 ชั่วโมงเลยทีเดียว

อย่างไรก็ตาม สถานพักพิงที่เปิดโอกาสให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมาอาศัย อยู่ได้ในเวลากลางวัน (day-time shelter) เนื่องจากไม่สามารถอาศัยอยู่ในช่วงระหว่างวันในสถาน พักพิงที่ให้อาศัยอยู่เฉพาะเวลากลางคืน (night-time shelter) ได้ นั่น ซึ่ง shelter ที่เป็นต้นแบบของ สถานพักพิงในยามกลางวันนี้ก็ ได้แก่ เซนต์ ฟรานซิส เฮ้าส์ (Saint Francis House) ในเมืองบอสตัน แมสซาชูเซต

นอกจาก shelter จะเป็นที่สำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยใช้ในการอาศัยพัก พิงแล้ว ในบางครั้งสถานพักพิงเหล่านี้ก็ให้บริการด้านอื่นๆ อีกด้วย เช่น การสอนทักษะในการหา งานทำ การฝึกงาน ฝึกอาชีพ เป็นต้น

2.1.4.2.5 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในบ้านเช่า (Boarding House)

Boarding House หรืออีกชื่อหนึ่งคือ Flophouses เป็นสถานที่พักพิงราคาถูก สำหรับผู้ที่ต้องการที่พักชั่วคราว หรือสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่พยายามดิ้นตัวเองออกจาก การเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย หรือเป็นสถานที่สำหรับผู้ที่เพิ่งจะก้าวเข้ามาเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ ไม่นาน ซึ่งในความคิดของคนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าคนไร้ที่อยู่อาศัยนั้นไม่มีรายได้ใดๆ แต่ความเป็น จริงแล้วบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้ไม่มีรายได้ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนมากเป็นคน ที่มีงานทำ มีรายได้เป็นของตนเอง แต่ยังมีไม่มากพอที่จะมีที่อยู่อาศัยหรือบ้านเป็นของตนเอง

2.1.4.2.6 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ในบ้านของเพื่อนหรือเครือญาติ

การอาศัยอยู่ตามบ้านเพื่อน หรือเครือญาติของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ค่อนข้างเป็น ที่นิยม ซึ่งก็จะอาศัยอยู่ด้วยเป็นเพียงชั่วคราวเท่านั้น บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยประเภทนี้อาจจะดูไม่คุ้ม สำหรับคนไทย แต่ในต่างประเทศแล้วเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง ในบางครั้งเราสามารถพบเห็นได้ใน ภาพยนตร์ของต่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนมาจากสภาพความเป็นจริงนั่นเอง

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

เมื่อพิจารณาถึงการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้น ไม่ว่าในสังคมใดในโลกนี้ ย่อมจะต้องมีสิ่งต้องการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของมนุษย์ หรือที่พระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ตรัสสอนไว้ในเรื่อง ปัจจัย 4 ซึ่งตามพจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลจริยธรรม ได้ให้ความหมายของ ปัจจัย 4 ว่า หมายถึง สิ่งจำเป็นของชีวิต, สิ่งจำเป็นเบื้องต้นของชีวิต, สิ่งที่ต้องอาศัยเลี้ยงอัตตภาพ อันประกอบไปด้วย เครื่องนุ่งห่ม อาหาร ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค⁷ ดังนั้น เมื่อบุคคลต้องอยู่โดยปราศจากที่อยู่อาศัยแล้ว ย่อมจะต้องมีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก กลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต้องเร่ร่อนไปตามที่ต่างๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา จึงเกิดแนวคิดที่จะให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยดังกล่าวขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นให้สามารถมีที่พักพิงเป็นหลักแหล่ง ไม่ต้องเร่ร่อนเร่พเนจรไปตามที่ต่างๆ อันเป็นการแก้ไขปัญหาค้นหาที่ต้นเหตุ

2.2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ความคิดเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงและผ่านการถกเถียงมาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีต ซึ่งได้ทำให้ความหมาย และความเข้าใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในปัจจุบันเป็นผลพวงที่สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของสังคมตะวันตกตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา โดยเฉพาะภายหลังจากการปฏิวัติอเมริกา และการปฏิวัติฝรั่งเศสในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 กล่าวคือ ในช่วงดังกล่าวพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพได้ถูกทำให้เป็นระบบมากขึ้น จากสิทธิและเสรีภาพแบบดั้งเดิมที่ถูกพิจารณาโดยอิงกับชุมชนหรือสังคม แปรเปลี่ยนมาสู่การให้สิทธิและเสรีภาพในด้านปัจเจกบุคคล และจากสิทธิที่รองรับโดยกฎหมายและธรรมเนียมของชุมชน มาสู่สิทธิที่รองรับโดยกฎหมายและรัฐ ทุกวันนี้สิทธิและเสรีภาพ จึงได้กลายเป็นประเด็นสากลสำคัญที่รัฐสมัยใหม่ต้องให้การรับรองและคุ้มครองแก่พลเมืองของตน ตัวอย่างเช่น การบัญญัติปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ.1948 หรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ที่ประชาชนสามารถอ้างรัฐธรรมนูญได้

⁷ พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 12 [ออนไลน์]. 2546
แหล่งที่มา: http://84000.org/tipitaka/dic/d_item.php?i=159 [2549]

ทุกมิติ ทำให้มีการฟ้องร้องเกิดขึ้นจำนวนมาก ประเทศเยอรมนีจึงแก้ไขปัญหาด้วยการจัดตั้งองค์กร
คณะขึ้นมาเพื่อการกลั่นกรองการฟ้องร้องคดี

ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเองก็เช่นเดียวกัน ตลอด
ระยะเวลาของพัฒนาการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ผ่านมา ก็ได้มีแนวคิดและทฤษฎี
ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเช่นกัน ดังจะได้นำเสนอ
ต่อไปนี้

2.2.1.1 แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน

แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ ได้ก่อกำเนิดขึ้นมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัย
กรีก โรมัน เหตุด้วยลักษณะของตัวสิทธิเองที่เป็นสิทธิตามธรรมชาติอันตกติดมากับตัวมนุษย์ตั้งแต่
เมื่อเริ่มมีชีวิต จึงมีการแสดงความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด แต่ในอดีตนั้น ความคิด
ดังกล่าวมักจะโน้มเอียงไปทางผู้ปกครองเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากชนชั้นปกครองในสมัยก่อน
มักจะต่อต้านแนวความคิดในการเรียกร้องสิทธิโดยชนชั้นล่าง เหตุเพราะอาจก่อให้เกิดความไม่
มั่นคงต่อตัวชนชั้นปกครองเองเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตามแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ ก็ได้มีการกล่าวถึงและพัฒนา
มาโดยตลอด ซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และตัวนักปราชญ์เจ้าของแนวความคิดนั้นๆ

2.2.1.1.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน

ความคิดในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีความเก่าแก่เทียบได้
กับประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ และมีอยู่ในทุกรูปแบบ ทุกวัฒนธรรมและทุกเชื้อชาติศาสนา ใน
อดีตนานนับพันปีมาแล้วมนุษย์ทุกคนได้ตระหนักถึงสิทธิประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิที่มีอาจลบล้างได้
เป็นสิทธิที่ตกติดมากับตัวและไม่อาจพรากไปจากเจ้าของได้นอกจากต้องทำลายความเป็นตัวตน
นั้นไป สิทธิที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมนี้ไม่ได้มาจากเทพเจ้า สิ่งศักดิ์สิทธิ์ หรือจากผู้วิเศษใด แต่เป็น
สิทธิและอำนาจอันชอบธรรมที่มาจากตัวของเราแต่ละคน หรือจะเรียกว่ามาจากความเป็นคนหรือ
ความเป็นมนุษย์ของพลเมืองทุกคนในรัฐ สิทธิที่ว่านี้คือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) นั่นเอง

สิทธิมนุษยชนนี้มีต้นกำเนิดมานับแต่ครั้งโบราณกาล เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับการมีมนุษย์ขึ้นมา ความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นผลมาจากความคิดในเชิงปรัชญาของโลกในยุคปัจจุบันที่มีรากฐานที่มาจากปรัชญาในยุคเหตุผลนิยม (Rationalism) และยุครู้แจ้ง (Enlightenment) แม้ว่าแนวความคิดในสมัยใหม่ของสิทธิมนุษยชนจะออกมาจากทางประเทศแถบยุโรป แต่ควรตระหนักว่าประเด็นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรมทางสังคมซึ่งเป็นหัวใจของแนวคิดสิทธิมนุษยชนเป็นองค์ประกอบของทุกวัฒนธรรม ดังนั้นเราจึงสามารถแบ่งแนวคิดที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนออกเป็น สิทธิมนุษยชนตามแนวคิดทางตะวันตกที่มีต้นกำเนิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน เป็นต้นมา มีนักคิด นักปรัชญาที่มีชื่อเสียงโด่งดังหลายท่าน ได้สร้างทฤษฎีที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้นมามากมาย และแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยที่มีแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนอาจมีความแตกต่างจากสิทธิมนุษยชนตะวันตกอยู่บ้าง เหตุด้วยเชื้อชาติ วัฒนธรรม ความเป็นมาที่แตกต่างกัน ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

2.2.1.1.1 สิทธิมนุษยชนตามแนวคิดทางตะวันตก

แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนของตะวันตกนั้นมีความยาวนานแล้ว นับตั้งแต่สมัยกรีก-โรมัน ก็มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด ซึ่งแต่เดิมนั้นแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมุ่งเน้นไปที่การจำกัดอำนาจของชนชั้นปกครองที่มีมากเกินไป และเพื่อที่จะทำให้สิทธินี้มีอำนาจอันชอบธรรมใช้ยันกับผู้ปกครองได้ จึงอ้างกันเสมอว่าสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ตกติดมากับตัวตั้งแต่เริ่มมีชีวิต มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความกลัว ไม่ว่าจะเป็นในยุคไหนสมัยไหน ตั้งแต่ยุคที่ยังไม่สามารถควบคุมธรรมชาติได้ หรือในสมัยที่มีศิลปวิทยาการมีความเจริญรุ่งเรือง ตลอดไปจนถึงยุคที่มีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเจริญก้าวหน้า มนุษย์ก็ยังมี ความกลัวอยู่ กลัวความตาย กลัวการสูญเสียสิ่งที่รัก กลัวการถูกรุกราน และกลัวการถูกตอบโต้จากการที่ได้ไปรุกราน เป็นต้น ด้วยความกลัวนี้เองมนุษย์จึงแสวงหาความมั่นคงในชีวิต ความมั่นคงที่เป็นหลักประกันขั้นต่ำ อาทิเช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน⁸ ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย และความต้องการที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีในสังคมนี้ก่อให้เกิดความเชื่อ ลัทธิ และอุดมการณ์ต่าง ๆ ได้แก่ ความเชื่อในเรื่องความชอบธรรมขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติพร้อมกับการเกิดขึ้นของมนุษย์ สิ่งทีกล่าวถึงนี้คือ สิทธิตามธรรมชาติ (Natural rights) ที่มี

⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ทฤษฎีระบบการเมืองไทย กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 5-6, อ้างถึงในอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), หน้า 16.

อยู่ในกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) แนวคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้เองที่มีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดแนวความคิดสิทธิมนุษยชน โดยแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้มีการพัฒนามาโดยตลอดนับตั้งแต่ยุคของกรีก-โรมัน ยุคกลาง และในยุคสมัยใหม่

สิทธิมนุษยชนสมัยกรีก-โรมันนี้มีการแบ่งชนชั้นทางสังคมกันอย่างชัดเจน ประชาชนถูกปกครองอย่างกดขี่โดยรัฐ สำหรับกรีกแล้ว ชาวเอเธนส์เท่านั้นที่จะมีสิทธิมีเสียงในทางการเมือง ความไม่เสมอภาคนี้มีปรากฏอยู่ทั่วไป นักปราชญ์ในยุคนี้จึงได้เสนอแนวความคิดในการจัดระเบียบสังคมเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคของประชาชนขึ้น เพลโต (Plato : 428-347 B.C.) เห็นว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกัน และได้พัฒนาแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติมาสู่วิชาตรรกวิทยา ข้อเขียนของเพลโตนับว่าเป็นการจัดระเบียบทางสังคมของมนุษย์ขึ้นเป็นครั้งแรก

นอกจากเพลโตแล้วในสมัยกรีกยังมีนักปรัชญาเมธีอีกท่านที่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาถึงแนวคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติหรือแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน นักปรัชญาผู้นั้นคือ อริสโตเติล (Aristotle : 384-322 B.C.) อริสโตเติลผู้เป็นศิษย์ของเพลโตเองก็ได้สืบทอดแนวคิดต่าง ๆ ของเพลโต แต่เขากลับไม่เห็นด้วยกับแนวคิดในการจัดระเบียบสังคมโดยการแบ่งแยกชนชั้นของมนุษย์ตามแบบของเพลโต อริสโตเติลให้เหตุผลว่ามนุษย์นั้นโดยธรรมชาติเป็นผู้ที่มีกิเลส หากได้ผู้ปกครองที่ไม่ดีก็จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองได้ แต่หากว่าปกครองโดยกฎหมายแล้วยังสามารถนำหลักความยุติธรรมมาปรับใช้ได้ การปกครองโดยกฎหมายนี้ถือได้ว่าเป็นการปกครองโดยเหตุผล อริสโตเติลยังได้กล่าวถึงความเสมอภาคของมนุษย์ว่ามีด้วยกันสองประเภท ได้แก่ ความเสมอภาคตามธรรมชาติ หมายถึงความเสมอภาคที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในธรรมชาติไม่ขึ้นกับเวลา มนุษย์ไม่จำเป็นต้องรับรู้ถึงความเสมอภาคนี้ และความเสมอภาคที่สมมติขึ้น ได้แก่ ความเสมอภาคที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายนั่นเอง ซึ่งจะเป็นที่รับรู้และยอมรับกันเฉพาะในที่ที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเท่านั้น

แนวความคิดของนักปราชญ์ในสมัยกรีกทั้งสองท่านนับได้ว่าเป็นแนวคิดที่เป็นจุดแรกเริ่มในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติอันเป็นพื้นฐานของแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มีอิทธิพลต่อนักคิดนักปรัชญาในยุคต่อ ๆ มา ขณะเดียวกันที่อารยธรรมกรีกเจริญรุ่งเรือง ก็มีอารยธรรมหนึ่งเกิดขึ้น ณ คาบสมุทรอิตาลี แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ ความเสมอภาค และการจัดระเบียบชนชั้นในสังคมมนุษย์ของกรีกก็ได้แผ่ขยายอิทธิพลมาสู่อารยธรรมใหม่นี้ ซึ่งก็คือโรมัน นักปราชญ์กลุ่มแรกที่ศึกษาถึงแนวคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติในสมัยโรมันได้แก่ นักปราชญ์

กลุ่มสโตอิก (Stoics) ซึ่งได้รับอิทธิพลคำสอนและแนวคิดมาจากเพลโตและอริสโตเติล โดยมีแนวคิดที่ว่าทั้งมนุษย์และพระเจ้าอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หนึ่งเหมือนกัน คือ กฎของโลกอันมีที่มาจากประเพณีอย่างหนึ่งกับที่มาจากเหตุและผลอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งหากไม่มีระเบียบนี้แล้วสังคมจะปราศจากสันติและจะมีแต่ความยุ่งเหยิง กฎของเหตุและผลมีความสำคัญกว่ากฎของจารีตประเพณี เพราะจารีตประเพณีเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น แต่กฎของเหตุและผลเป็นกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ มนุษย์จึงถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อย่างเดียวกันและด้วยเหตุนี้เมื่อมนุษย์ทุกคนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันหมด มนุษย์ทุกคนย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กฎระเบียบนี้ ซึ่งก็คือกฎหมายธรรมชาตินั่นเอง

นักปราชญ์ในสมัยโรมันที่ได้ทำการศึกษาถึงสิทธิตามธรรมชาติอีกท่านหนึ่ง ก็คือ ซีเซโร (Cicero : 106-43 B.C.) นักปราชญ์และนักกฎหมายผู้มีชื่อเสียงในสมัยโรมันได้กล่าวถึงกฎหมายธรรมชาติไว้ในตอนหนึ่งอย่างน่าฟังว่า “True law is right reason, harmonious with nature, diffused among all, constant, eternal; a law which calls to duty by its commands and restrains from evil by its prohibitions....It is a sacred obligation not to attempt to legislate in contradiction to this law; nor may it be derogated from nor abrogated. Indeed, by neither the Senate nor the people can we be released from this law; nor does it require any but oneself to be its expositor or interpreter. Nor is it one law at Rome and another at Athens; one now and another at a late time; but one eternal and unchangeable law binding all nations through all time” แปลความได้ว่า กฎหมายที่แท้จริง คือ เหตุผลที่ถูกต้องสอดคล้องกับธรรมชาติ แผ่ซ่านไปในทุกสิ่ง สม่่าเสมอเป็นนิรันดร์ เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องทำโดยคำสั่งหรือห้ามไม่ให้กระทำความชั่วโดยข้อห้าม เป็นหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ที่เราจะต้องไม่พยายามที่จะบัญญัติกฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายนี้ กฎหมายนี้ไม่อาจที่จะถูกตัดทอนแก้ไขหรือเพิกถอนยกเลิกเสียได้ อันที่จริงแล้วไม่ว่าวุฒิสภาหรือประชาชนก็ไม่มีอำนาจที่จะปลดปล่อยเราให้พ้นไปจากข้อบังคับของกฎหมายนี้ และเราไม่จำเป็นต้องพึ่งบุคคลหรือสิ่งอื่นใดนอกจากตัวเราเองที่จะเป็นผู้อธิบายให้เห็นว่ากฎหมายนั้นคืออะไร หรือตีความว่ากฎหมายนั้นมีความหมายอย่างไร กฎหมายนี้ไม่เป็นอย่างหนึ่งที่กรุงโรม และเป็นอีกอย่างหนึ่งที่เอเธนส์ เป็นอย่างหนึ่งในขณะนี้และเป็นอีกอย่างหนึ่งในสมัยอื่นๆ แต่เป็นกฎหมายอันหนึ่งอันเดียวที่ไม่เปลี่ยนแปลงและเป็นนิรันดร์และผูกพันบังคับทุกชนชาติ ทุกยุคทุกสมัย” นับว่าเป็นคำกล่าวที่อธิบายให้เข้าใจถึงกฎหมายและสิทธิตามธรรมชาติได้อย่างถ่องแท้และลึกซึ้งเป็นอย่างมาก จากคำกล่าวนี้เองทำให้พอสรุปได้ว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นมีสาระสำคัญอยู่สามประการ ได้แก่ เป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลาใช้ได้ทุกสถานที่ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นรัฐใดรัฐหนึ่ง และประการสุดท้ายคือ อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ

รัฐจะออกกฎหมายใดให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาตินี้ไม่ได้ หากกฎหมายของรัฐขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติจะถือว่าใช้บังคับมิได้

แนวคิดและข้อเขียนของนักปราชญ์หลายท่านในสมัยโรมันนี้มีอยู่มากมาย รวมไปถึงกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอน จนท้ายที่สุดพลเมืองชาวโรมันได้ร่วมกันเรียกร้องให้นำเอากฎหมายทั้งหลายเหล่านั้นมาเรียบเรียงขึ้นเพื่อจัดทำกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร จนกลายมาเป็นกฎหมายสิบสองโต๊ะ (Twelve Tables) หลักกฎหมายในกฎหมายสิบสองโต๊ะนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายธรรมชาติที่ได้รับอิทธิพลมาจากนักปราชญ์โรมัน รวมไปถึงอิทธิพลคำสอนที่ได้รับมาจากครั้งสมัยกรีกด้วย หลักการในกฎหมายสิบสองโต๊ะนี้ยอมรับในเรื่องสิทธิต่างๆ ของพลเมืองโรมัน และถือว่าทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงถือได้ว่ากฎหมายสิบสองโต๊ะนี้เป็นเสมือนประกาศสิทธิมนุษยชนของชาวโรมัน

เมื่อยุคสมัยของอาณาจักรโรมันได้ล่มสลายลงในคริสต์ศตวรรษที่ 5 การปกครองมีความกระจัดกระจาย ผู้คนตกอยู่ในความสับสน หวาดกลัว ขาดที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ ทาสและคนยากจนยังถูกกดขี่ข่มเหงอยู่ในสังคม ศาสนาคริสต์จึงถือกำเนิดขึ้นในยุคนี้โดยมีหลักคำสอนที่เน้นในเรื่องการรักเพื่อนมนุษย์และความเสมอภาค นับเป็นการก้าวอย่างเข้าสู่ยุคสมัยกลางอันเป็นยุคที่ศาสนา มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ มีอิทธิพลครอบงำความคิดและความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นอย่างมาก จึงส่งผลไปถึงแนวคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งแน่นอนว่าต้องตกอยู่ภายใต้จิตสำนึกในทางศาสนาเช่นเดียวกัน

สำหรับแนวคิดเรื่องสิทธิและความเสมอภาคนั้น ศาสนาคริสต์สอนว่ามนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคกันเนื่องจากมนุษย์ทุกคนนั้นเป็นบุตรของพระเจ้าเป็นเจ้าพระองค์เดียวกัน จึงไม่ควรมีการแบ่งแยกชนชั้นหรือเชื้อชาติ มนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกันในสายตาของพระเจ้า คำสอนนี้ถือเป็นรากฐานแนวความคิดในเรื่องเสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ในเวลาต่อมา ในยุคสมัยกลางนี้เนื่องจากเป็นยุคที่ศาสนามีบทบาทสูง นักคิดนักปราชญ์จึงเป็นพระนักบวชเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากปุถุชนทั่วไปจะนำเสนอแนวคิดที่ขัดแย้งต่อศาสนจักรก็มักจะกล่าวหาว่าเป็นพวกนอกรีต และจะได้รับบทลงโทษที่รุนแรง นักปราชญ์ที่เป็นนักบวชคนสำคัญท่านหนึ่งในยุคนี้ได้แก่ เซนต์ออร์กุสติน (St. Augustine) หนึ่งในคำสอนของเซนต์ออร์กุสตินที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนก็คือ ในศาสนาคริสต์นั้นถือว่า มนุษย์ได้ถูกสร้างขึ้นโดยพระเป็นเจ้า ทุกคนล้วนเป็นบุตรของพระเป็นเจ้าเหมือนกันและได้รับอำนาจมาจากพระเจ้า มนุษย์จึงมีคุณค่าและมี

ศักดิ์ศรีในตัวเอง เมื่อพระเจ้าผู้อยู่เหนือสรรพสิ่งทั้งปวงได้มอบศักดิ์ศรีให้แก่มนุษย์ รัฐจึงต้องยอมรับและเคารพถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเช่นเดียวกัน

นักปราชญ์คนสำคัญอีกท่านหนึ่งในยุคกลางที่ได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติ คือ เซนต์โทมัส อควินัส (St. Thomas Aquinas) โดยได้ให้นิยามกฎหมายธรรมชาติเอาไว้ ดังนี้ “กฎหมายธรรมชาติ คือ เจตจำนงของพระเจ้า พระเจ้าเป็นผู้สร้างโลกและสรรพสิ่งทั้งปวงรวมทั้งกฎหมายธรรมชาติก่อนที่จะมีรัฐใดๆ เกิดขึ้นในโลก กฎหมายธรรมชาติเป็นสิ่งที่อยู่เหนือรัฐ มนุษย์อาจเข้าถึงได้โดยการพิจารณาเหตุผล”⁹ เซนต์โทมัส อควินัส ถือว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ครอบคลุมทั้งโลกมนุษย์และสวรรค์ เป็นสิ่งที่มีอำนาจเหนือรัฐและกฎหมายที่รัฐออกบังคับใช้ ดังนั้นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายศักดิ์สิทธิ์หรือกฎหมายธรรมชาตินี้มิได้ มิเช่นนั้นแล้วจะถือว่าไม่ใช่กฎหมายและไม่ผูกพันความรู้สึกผิดชอบของผู้ที่อยู่ใต้บังคับ

ยุคกลางได้ดำเนินอยู่นานนับพันปีจนมาถึงสิ้นสุดลงเมื่อคริสต์ศตวรรษที่ 15 เมื่อเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ในยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงมากมายจากการที่มนุษย์คิดค้นศิลปวิทยาการใหม่ๆ รวมไปถึงการค้นพบทางวิทยาศาสตร์อันมีผลต่อพัฒนาการของมนุษย์ จากความศรัทธาในศาสนากลายเป็นความเชื่อในเรื่องของเหตุผล อิทธิพลของศาสนาเริ่มเสื่อมคลายลงจากการใช้เหตุผลที่เป็นวิทยาศาสตร์

ในยุคสมัยใหม่มีนักปรัชญาผู้มีชื่อเสียงหลายท่านได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ไว้ อาทิเช่น จอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) จอห์น ล็อก เห็นว่าสภาวะธรรมชาติของมนุษย์นั้นเป็นผู้ที่มีจิตใจงดงามมีความเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ แต่สังคมของมนุษย์ยังขาดระเบียบและมีการล่วงละเมิดสิทธิของผู้อื่นอยู่ มนุษย์จึงจำเป็นต้องสละสิทธิในการบังคับใช้กฎหมายธรรมชาติด้วยตนเอง และยินยอมอยู่ใต้อำนาจรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ปกป้องดูแลชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน แต่การสละสิทธิของมนุษย์นี้มิได้สละสิทธิไปทั้งหมด หากแต่เป็นการสละสิทธิเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกันเท่านั้น รัฐบาลที่ได้รับมอบอำนาจดังกล่าวมาจึงมีอำนาจอย่างจำกัดเท่าที่ได้รับมอบมาเท่านั้น และหากรัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขต ประชาชนในรัฐ

⁹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2550), หน้า

นั้นย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมในการล้มล้างรัฐบาลนั้น และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ได้ แนวความคิดเรื่องปัจเจกชนนิยม (Individualism) ของลัทธินี้มีความแพร่หลายเป็นอย่างมาก จุดเด่นของปัจเจกชนนิยม คือ ปัจเจกบุคคลทุกคนเป็นเจ้าของสิทธิตามธรรมชาติ ผลประโยชน์ส่วนบุคคลมีความสำคัญกว่าประโยชน์ของส่วนรวม บุคคลสามารถที่จะเรียกร้องสิทธิต่อรัฐหรือต่อต้านอำนาจรัฐได้ ถือว่ามนุษย์เสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย

นักปรัชญาในยุคสมัยใหม่ที่ได้สืบสานแนวความคิดเรื่องปัจเจกชนนิยมต่อมาได้แก่ ฌอง ฌาค รูสโซ รูสโซเห็นว่าโดยธรรมชาติของมนุษย์เป็นคนดี แต่เมื่อสังคมเริ่มมีการถือครองทรัพย์สินเกิดขึ้น เมื่อนั้นจึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมและความไม่เป็นธรรมในสังคม มนุษย์จึงต้องมองหารูปแบบการปกครองแบบใหม่ที่เกิดจากความยินยอมของประชาชน ความยินยอมนี้เองได้ก่อให้เกิดสัญญาประชาคม (Contrat Social) ขึ้น โดยถือเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมมนุษย์จึงมีสิทธิโดยธรรมชาติในการคัดเลือกและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเพื่อให้ได้รัฐบาลที่ดีทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำหรับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น เริ่มก่อร่างชัดเจนขึ้นในระยะพัฒนาการของสังคมในยุคสมัยใหม่นี้ และแสดงออกอย่างเป็นระบบในสังคมตะวันตกราวคริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา สิทธิแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะเชิงซ้อน ค่อยแปรเปลี่ยนมาสู่สิทธิที่เป็นแบบความสัมพันธ์เชิงเดี่ยว จากสิทธิของชุมชนมาสู่สิทธิของปัจเจกบุคคล จากสิทธิที่รองรับโดยกฎหมายและธรรมเนียมของชุมชนมาสู่สิทธิที่รองรับโดยกฎหมายและรัฐโดยเฉพาะภายหลังการปฏิวัติอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศสในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 สิทธิมนุษยชนถูกประกาศให้เป็นสิทธิของคนทั่วไปและในทุกที่ เมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งสากลและดำเนินไปในกรอบของชาติสมัยใหม่ สิทธิดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องรับรองและสนองตอบให้แก่คนและพลเมืองของตน จนได้มีการบัญญัติถึงสิทธิมนุษยชนเอาไว้ในเอกสารทางกฎหมายระดับสากลอันได้แก่ กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ซึ่งกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้ในอารัมภบทตอนหนึ่งว่า “เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนง.....ที่จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์บุคคล ในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุคคลและสตรีและของประชาชนใหญ่ผู้น้อย”¹⁰ นับว่าเป็นการบัญญัติถึงสิทธิมนุษยชนเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก และมีอิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายต่างๆ ตามมามากมาย

¹⁰ นพนิธิ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2537), หน้า 10.

2.2.1.1.1.2 แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

สำหรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนของไทยนั้น มักจะเป็นเรื่องของความเมตตาของผู้ปกครองต่อผู้ที่อยู่ใต้ปกครองมากกว่าที่ประชาชนจะมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง เนื่องจากลักษณะโครงสร้างของสังคมไทยในอดีตนั้นจะอยู่กันอย่างนายกับบ่าว ผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง สิทธิในที่นี้จึงเป็นเสมือนการมอบให้จากเจ้านายเท่านั้น ซึ่งชนชั้นใต้ปกครองก็ยินดีรับด้วยความเต็มใจ เนื่องจากสังคมไทยโดยส่วนใหญ่แล้วจะนับถือศาสนาพุทธ ซึ่งอิทธิพลความเชื่อของศาสนาพุทธมักจะมีอิทธิพลอย่างมาก โดยที่ประชาชนจะมีความเชื่อเรื่องบาปบุญ คุณโทษ การที่ตนได้รับความเมตตาจากเจ้านายก็ถือว่าเป็นบุญที่ได้สั่งสมมาจากชาติปางก่อน และด้วยพระคุณที่เจ้านายได้มอบให้ ประชาชนจึงต้องจงรักภักดีไม่ควรคิดขบถต่อเจ้านายโดยการล้มล้าง หรือจำกัดอำนาจเหมือนที่สังคมในตะวันตกปฏิบัติกัน สิ่งนี้ก็เนื่องมาจากความคิดในเรื่องบุญ-บาปนั่นเอง

ดังนั้น การที่สังคมไทยในอดีตไม่มีแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากนั้น เพราะประชาชนคนส่วนใหญ่มิได้ให้ความสนใจในเรื่องสิทธิแต่อย่างใด ถึงกระนั้นก็ดี มิได้หมายความว่า จะไม่มีการรับรองคุ้มครองสิทธิอยู่เลย เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไทยในอดีตได้ดำรงตนอยู่ในศีลในธรรม มีหลักการปกครองที่เรียกว่า ทศพิธราชธรรม จึงปกครองบ้านเมืองอย่างร่มเย็นเป็นสุข สำหรับพัฒนาการความเป็นมาในเรื่องสิทธิมนุษยชนของไทยนั้น สามารถแยกออกได้สามยุค ได้แก่ สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา และสมัยรัตนโกสินทร์หรือสมัยปัจจุบัน

ในสมัยสุโขทัยนั้นลักษณะของสิทธิจะเป็นเรื่องของความเมตตาที่ผู้ปกครองมอบให้แก่ผู้ที่อยู่ใต้ปกครองในลักษณะของบิดามอบให้บุตร เพื่อที่จะให้ประชาชนมีความร่มเย็นเป็นสุข เมื่อประชาชนเดือดร้อนก็จะมาร้องทุกข์ต่อผู้ปกครองในสมัยนั้น เห็นได้จากการแขวนกระดิ่งไว้หน้าวังในสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชเพื่อให้ประชาชนที่มีความเดือดร้อนสามารถมาร้องเรียนต่อตัวพระองค์เองได้โดยตรง แนวคิดในเรื่องสิทธิและการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในยุคนี้จึงยังไม่ปรากฏเด่นชัด

ครั้งถึงสมัยอยุธยา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีความแตกต่างไปจากในยุคสุโขทัยเป็นอันมาก เนื่องจากสมัยอยุธยาในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการปรากฏร่องรอยที่ชัดเจนขึ้นของระบอบศักดินาที่ใช้จำนวนพื้นที่นาในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบซึ่งบุคคลต้องมีต่อประเทศและต่อบุคคลอื่น ในสมัย

อยุธยาเป็นยุคที่มีการหลั่งไหลเข้ามาของวัฒนธรรม แบบแผน ความเชื่อของพุทธศาสนา ลัทธิ ลัทธิ ลัทธิ ความคิดเรื่องเทวราชา ความเป็นสมมติเทพของพระมหากษัตริย์ ทำให้ผู้ปกครองในสมัยนั้นอยู่ในฐานะที่สูงมาก ผู้อยู่ใต้ปกครองไม่สามารถอาจเอื้อมได้ เห็นได้จากการที่เราเรียกพระมหากษัตริย์ว่า พระเจ้าอยู่หัว อันแสดงถึงความเคารพอย่างหาที่สุดมิได้ พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนองค์สมมติเทพผู้ลิขิตชีวิตสามารถให้คุณและให้โทษได้ โดยนัยนี้ พระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้กำหนดว่าสิทธิใดบ้างจะมีอยู่กับผู้ใด อย่างไร และมากน้อยเพียงใด จึงกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องสิทธิในสมัยอยุธยาเป็นเรื่องของระบอบการปกครองที่สร้างขึ้นโดยผู้ปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาดสูงสุด ซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับแนวคิดเรื่องสิทธิในสังคมตะวันตกที่อธิบายว่าสิทธิเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ไม่สามารถโอนให้แกกันได้ และไม่สามารถพรากไปจากตัวมนุษย์ได้ แต่แม้ว่าในยุคสมัยนี้จะไม่มีการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในความเป็นจริงกลับไม่มีการกระทบกระทั่งใดๆ เกิดขึ้น เนื่องจากผู้อยู่ใต้ปกครองเชื่อว่าสิ่งที่ได้รับพระราชทานมานั้นเป็นสิ่งที่ดี ที่ชอบ และเหมาะสมแล้ว ประกอบกับพระมหากษัตริย์ไทยเองก็มีได้ใช้พระราชอำนาจตามอำเภอใจ หากแต่พระมหากษัตริย์ของไทยดำรงอยู่ในหลักทศพิธราชธรรมอันเป็นหลักธรรมของนักปกครอง ท่านรู้ว่าเมื่อใดควรจะให้สิ่งใดแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึงทำให้ไม่ต้องมีการต่อสู้เรียกร้องสิทธิกันดังเช่นในสังคมตะวันตก

สำหรับสิทธิมนุษยชนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ในช่วงต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ยังมีการแบ่งชนชั้นทางสังคมอยู่ กล่าวคือ มีชนชั้นเจ้านาย และชนชั้นไพร่ ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้ก็ยังมีชนชั้นทาสซึ่งเป็นชนชั้นที่ต่ำที่สุดในสังคมไทย โดยมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน อาทิ ทาสสินไถ่ ทาสในเรือนเบี้ย ทาสท่านให้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ทาสในสังคมแบบไทยนี้ต่างไปจากทาสในสังคมตะวันตก เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างทาสกับเจ้านายนั้นเป็นไปในลักษณะเกื้อกูลกัน กล่าวคือ เป็นการให้ความช่วยเหลือกันในต่างต่าง ๆ ทาสก็มีหน้าที่รับใช้เจ้านาย เมื่อมีเรื่องเดือดร้อนเจ้านายก็คอยให้ความช่วยเหลือ ต่างกับตะวันตกที่มองว่าทาสเป็นแค่ทรัพย์สินของเจ้านาย จะลงโทษหนักเพียงใดก็ได้ หรือแม้แต่จะฆ่าเสียก็ทำได้ แต่ในสังคมไทยนั้นก็ปรากฏมีการห้ามมิให้ฆ่าทาสของตนตามอำเภอใจ ที่เป็นเช่นนี้ก็ด้วยความที่ประเพณีวัฒนธรรมของสังคมไทยตั้งแต่อดีตที่การปกครองจะเป็นไปในลักษณะดูแลซึ่งกันและกัน นายกับบ่าวไพร่มีความใกล้ชิดกันเป็นลำดับขั้นขึ้นไป ลักษณะเช่นนี้ทำให้ผู้ที่ป็นนายก็เอ็นดูบ่าวไพร่ ส่วนตัวบ่าวไพร่เองก็มีความเคารพเลื่อมใสในตัวเจ้านาย จึงทำให้แม้สังคมไทยจะมีการแบ่งชนชั้นแต่หาได้เกิดความรุนแรง และมีการต่อต้านผู้ปกครองไม่

กระนั้นก็ดี เมื่อมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเห็นว่าทาสยังถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่มาก ธรรมเนียมการใช้ทาสไม่เป็นการยุติธรรมต่อประชาชน เป็นการไม่ยอมรับความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ และไม่ทัดเทียมกับอารยประเทศ จึงมีพระราชดำริที่จะยกเลิกธรรมเนียมการใช้ทาสนี้ลง โดยทรงดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนสามารถปลดปล่อยทาสได้ทั้งหมด

นอกจากการเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เป็นการแสดงให้เห็นถึงความตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของมนุษย์แล้วนั้น ยังมีเหตุการณ์สำคัญอีกเหตุการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นในยุคสมัยรัตนโกสินทร์นี้ นั่นก็คือ เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 โดยกลุ่มคณะราษฎร ซึ่งสาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ก็คือ การแสวงหาหลักประกันที่แน่ชัดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นเรื่องตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์จึงปราศจากความแน่นอน จะเปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิก แก้ไขประการใด เมื่อไหร่ก็ได้ จึงเห็นว่าหากเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพเอาไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมจะเป็นหลักประกันให้แก่สิทธิเสรีภาพได้ไม่มากนักน้อย

จะเห็นได้ว่าในสมัยรัตนโกสินทร์นี้ มีการตระหนักถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพมากขึ้น เหตุด้วยมีการส่งเจ้านายหลายพระองค์ไปทรงศึกษา ณ ต่างประเทศ เสมอมา ทำให้ทรงได้รับแนวคิด อิทธิพลจากตะวันตกในเรื่องการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และได้ทรงนำกลับมาใช้กับประชาชนในประเทศไทยเพื่อให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศในสมัยนั้น รวมไปถึงคณะราษฎรที่ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ด้วยอิทธิพลที่ผู้นำกลุ่มคณะราษฎรได้ไปศึกษาเล่าเรียนจากในต่างประเทศเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเป็นมาของแนวคิดสิทธิมนุษยชนและการรับรองสิทธิของประเทศไทยที่ผ่านมา นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจวบจนปัจจุบัน เราได้เห็นกำเนิดและพัฒนาการของสิทธิ ซึ่งแนวคิดเรื่องสิทธินี้ค่อยๆ พัฒนาจากความคิดที่มีลักษณะเฉพาะไปสู่แนวคิดที่มีลักษณะสากลและทั่วไปมากขึ้น จากสิทธิที่เป็นของชุมชนและกำกับโดย "ผี" มาสู่สิทธิที่เป็นของมนุษย์ที่เป็นปัจเจกชน มีการรับรองคุ้มครองสิทธิต่างๆ แม้จะไม่เหมือนกับประเทศตะวันตกก็ด้วยเหตุที่ความแตกต่างของแบบแผนประเพณีวัฒนธรรมแบบไทย การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของไทยมีการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ จวบจนถึงปัจจุบันนี้ แม้

ประเทศไทยจะมีความเป็นประชาธิปไตย แต่ก็ยังมีการเอาเปรียบและละเมิดสิทธิของผู้อื่นกัน อยู่เสมอ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วเนื้อหาและความหมายของสิทธินั้น แม้จะเริ่มต้นจากการอ้างและ ความคิดของคน ๆ หนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง แต่ในที่สุดแล้ว สิทธินั้นๆ จะมีความหมายเป็นจริงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าคนอื่นทั่วไปยอมรับ ตระหนักและมองเห็นถึงความหมายของสิทธินั้นเหมือนกับเราหรือไม่ ด้วย ดังนั้นการปฏิบัติของสิทธิจึงหมายถึงการตระหนักยอมรับของคนอื่น ๆ ไม่ใช่เพียงแค่เราใช้ สิทธิเท่านั้น แต่จะต้องได้รับและสามารถใช้สิทธิของความเป็นมนุษย์ได้อย่างเสมอภาคกัน นั่นคือ การบรรลุจุดหมายใหญ่อันเป็นหัวใจของสิทธิ ได้แก่การดำรงและพัฒนาชีวิตของมนุษย์อย่างสม ภาควินและมีศักดิ์ศรี ซึ่งมนุษย์นับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันต่างต้องการและพยายามไขว่คว้าให้ได้

2.2.1.1.2 ประเภทของสิทธิมนุษยชน

เมื่อพิจารณาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) แล้ว เราอาจจำแนกประเภทของสิทธิมนุษยชนได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองประการหนึ่ง และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมอีก ประการหนึ่ง

2.2.1.1.2.1 สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights)

สิทธิประเภทนี้มีปรากฏให้เห็นอยู่ในบทบัญญัติที่ 21 ข้อ แรกของตัวปฏิญญาฯ ซึ่งในบทบัญญัตินี้ได้กล่าวถึง สิทธิตามธรรมชาติที่ตกติดมาแต่ดั้งเดิม อัน ได้แก่ สิทธิในการดำรงชีวิต, ทรัพย์สิน, ความเสมอภาค, ความยุติธรรม และการแสวงหาความสุข (The rights to life, property, equality, justice and the pursuit of happiness)¹¹ ซึ่งสิทธิเหล่านี้ยัง ประกอบไปด้วยสิทธิอื่นๆ อีก เช่น สิทธิในการเคลื่อนไหวโดยอิสระ (The rights to freedom movement), สิทธิในความเสมอภาคตามกฎหมายและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมเมื่อถูก กล่าวหาว่ากระทำความผิดอาชญากรรม (The rights to equality before the law and to fair trial of accused of any crime), สิทธิในการนับถือศาสนา (The rights to religions freedom) และ สิทธิใน การพูดโดยเสรีและการชุมนุมโดยสันติ (The rights to free speech and peaceful assembly) เหล่านี้เป็นต้น

¹¹ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547).

2.2.1.1.2.2 สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Rights)

สิทธิประเภทนี้เป็นที่รู้จักกันเมื่อไม่นานมานี้ และเหตุที่ได้รับการบัญญัติไว้ในตัวปฎิญญาฯ ก็ด้วยการผลักดันของกลุ่มประเทศสังคมนิยมที่ทำให้มีการบัญญัติรับรองสิทธิประเภทนี้ไว้ในตัวปฎิญญาฯ นั่นเอง ซึ่งสิทธิประเภทนี้มีบัญญัติไว้ตั้งแต่ ข้อ 22 เป็นต้นไป อาทิเช่น สิทธิในการศึกษา (The rights to education) สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหพันธ์กรรมกร (The rights to form trade union) เป็นต้น

2.2.1.2 แนวความคิดในเรื่องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental Freedom)

ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย มีความเชื่อพื้นฐานว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ จึงมีสิทธิเสรีภาพที่จะสร้างสรรค์ตนเอง มนุษย์ทุกคนจึงมีแดนอิสระที่จะคิด จะเชื่อและทำตามที่ต้องการได้ สิทธิในแดนอิสระดังกล่าวนี้เรียกว่า “สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights and Freedom) สิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิที่ตกติดมากับตัวมนุษย์ตั้งแต่กำเนิด ไม่มีใครพรากจากตัวมนุษย์ได้ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเสรีภาพ เป็นต้น ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายจึงรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ และยกย่องให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด เสรีภาพขั้นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การแสดงความคิดเห็นของประชาชนถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ การแสดงความคิดเห็นซึ่งอาจแสดงออกในรูปของการพูด การเขียน และการโฆษณาถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง ในสังคมประชาธิปไตยนั้นเป็นสังคมที่ถือว่า เสียงของประชาชน คือเสียงสวรรค์ เป็นสังคมที่ยินยอมให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองโดยเสรี รวมไปถึงสื่อที่สามารถนำเสนอข่าวสารหรือวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้ การแสดงความคิดเห็นจึงถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่ง

2) เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Freedom of Assembly, Demonstration, and Petition) อาจจะเป็นการรวมตัวกันของเกษตรกร จัดตั้งเป็นสหกรณ์การเกษตร หรืออาจจะเป็นการรวมตัวกันของผู้ที่มีความสนใจในกิจกรรมทางสังคมอย่างหนึ่งอย่างใด ร่วมกันจัดตั้งเป็นสมาคม

เป็นพรรคการเมือง เป็นต้น และยังรวมไปถึงการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการใดๆ อีกด้วย เช่น การรวมตัวกันเพื่อเดินขบวนประท้วงต่อต้านรัฐบาล หรือนายจ้าง แต่ทั้งนี้กิจกรรมอันเกิดจากเสรีภาพในการรวมกลุ่มจะต้องอยู่ในกรอบแห่งกฎหมายและศีลธรรมอันดีของสังคม

3) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Religion, Belief, and Opinion) มนุษย์แต่ละคนย่อมมีความเชื่อที่เหมือนกันบ้าง ต่างกันบ้างเป็นธรรมดา การนับถือหรือศรัทธาที่มนุษย์พึงมีต่อความเชื่อศาสนาใดๆ จึงนับได้ว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง และเป็นเสรีภาพที่เด็ดขาดเนื่องจากเป็นเรื่องในใจ ในความคิดของมนุษย์ รัฐจึงไม่สามารถเข้าไปกระทำการใดๆ ให้กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการนับถือลัทธิหรือศาสนาที่ประชาชนนับถือ เว้นเสียแต่การนับถือลัทธิหรือศาสนา นั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนส่วนรวมในสังคม

4) สิทธิและเสรีภาพอื่นๆ นอกจากสิทธิและเสรีภาพข้างต้นแล้ว ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยยังให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลด้านอื่นๆ อีก เช่น สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินจากรัฐ สิทธิในเคหสถาน สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัย สิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยสุจริต และเสรีภาพในการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจจะเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมือง การกำหนดทิศทางการบริหารประเทศ เช่น การออกเสียงลงประชามติ (Referendum) หรือการไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี แนวความคิดในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากขอบเขต เพราะการที่จะใช้เสรีภาพอันมีแต่จะทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง รัฐซึ่งมีหน้าที่ธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม หรือความสงบเรียบร้อยในสังคม จึงมีอำนาจแทรกแซงการใช้เสรีภาพของประชาชน รวมถึงการใช้เสรีภาพในศาสนาที่เช่นกัน รัฐย่อมมีอำนาจจำกัดขอบเขตการใช้เสรีภาพของประชาชนได้ หากการใช้เสรีภาพเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

2.2.2 ทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัย

ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่สำคัญซึ่งถือเป็นรากฐานในการให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยนั้น ได้แก่ “หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักพื้นฐานที่ตกติดมากับมนุษย์อันไม่อาจถูกพรากไปได้ นอกจากจะทำลายสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ไป นอกจากนี้ยังมี “หลักความเสมอภาค” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ และทุกคนจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน จึงก่อให้เกิด “หลักการไม่เลือกปฏิบัติ” เพื่อเป็นหลักประกันแก่หลักความเสมอภาคว่ามนุษย์ทุกคนจะรับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกโดยคำนึงถึงความไม่เท่าเทียมกันของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา การศึกษา เป็นต้น และเพื่อให้หลักการต่างๆ ที่กล่าวมาสัมฤทธิ์ผล จึงจะต้องมีหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอีกด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลนั้นจะไม่ถูกล่วงละเมิดโดยผู้ใด แม้แต่รัฐเอง ซึ่งหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนี้ เป็นหลักหนึ่งในหลักเรื่องรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งทั้งสองหลักนี้จะเป็นหลักที่ช่วยให้บุคคลไว้ที่อยู่อาศัยสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่นทั่วไป

2.2.2.1 หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity)

แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น มีมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันแล้ว โดยเริ่มจากการเปิดกว้างทางความคิดยอมรับชาติพันธุ์อื่นๆ และการยอมรับในความเสมอภาคของมนุษย์ ซึ่งแตกต่างจากสัตว์ตรงที่มนุษย์มีความสามารถในการใคร่ครวญเกี่ยวกับเหตุและผล ทำให้สามารถสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ขึ้นมาได้ด้วยตนเอง และพัฒนาตนเองขึ้นมาจนมีจิตสำนึกของตนเอง และกำหนดความเป็นไปของตัวเองได้ ท่ามกลางบริบทแห่งเสรีภาพและความเป็นตัวของตัวเอง เหล่านี้เองที่ก่อปรกັນขึ้นเป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์¹²

นอกจากแนวความคิดจากกรีกและโรมันแล้ว อิทธิพลของศาสนาคริสต์ก็มีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้น โดยความเชื่อทาง

¹² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 5.

ศาสนาคริสต์นั้น มีคำสอนทางเทววิทยาเกี่ยวกับ imago dei ที่ว่าพระเจ้าทรงสร้างมนุษย์ขึ้นมาให้มีรูปลักษณะที่เหมือนกับพระองค์เอง จากพื้นฐานความเชื่อดังกล่าวนี้ ทำให้ความเป็นมนุษย์มีคุณค่าในตัวเองที่เหนือกว่าสิ่งอื่นใดที่พระเจ้าทรงสร้างขึ้นมา มนุษย์จึงเป็นเสมือนสิ่งมีค่าจากสรวงสวรรค์ที่กอบปรีย์ด้วยจิตวิญญาณอันเปี่ยมด้วยเหตุผลและมีเจตจำนงอันเป็นเสรี ซึ่งทำให้มนุษย์กลายเป็นนายแห่งสิ่งสร้างสรรค์ทั้งหลายของพระเจ้า และจากพื้นฐานดังกล่าวนี้เองที่ทำให้นำมาสู่ข้อสรุปว่า เป็นที่มาของการยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์¹³

หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นหนึ่งในบรรดาหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของสิทธิขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ เป็นที่มาของสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายนั่นเอง จึงนับเป็นหลักการพื้นฐานแรกที่สำคัญต่อการให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัย และยังเป็นที่ยึดตรงกันในกลุ่มนักวิชาการกฎหมายมหาชนว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่มิได้อยู่แต่เดิม เราเพียงแต่บัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อรับรองความมีอยู่ของสิทธิดังกล่าวนี้เท่านั้น หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นบาทฐานสำคัญในการยืนยันถึงสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย

ความหมายของคำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นั้นสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสามแบบ ได้แก่ความหมายโดยทั่วไป ความหมายในเชิงปรัชญา และความหมายในเชิงกฎหมาย สำหรับความหมายโดยทั่วไปนั้น หมายถึง ความมีค่าของมนุษย์แต่ละคน ทั้งในแง่ของความมีค่าในตัวของผู้นั้นเองและในสถานะภาพของความเป็นมนุษย์ของแต่ละคนด้วย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคนอันไม่อาจพรากเสียได้ การที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคนอันไม่อาจพรากเสียได้นี้ ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นความหมายจำเพาะ และเป็นตัวกำหนดความหมายของความหมายมนุษย์ไปโดยปริยาย¹⁴

¹³ เรื่องเดียวกัน

¹⁴ K. Kübler, Über Wesen and Begriff der Grundrechte, (Diss. Tübingen 1965), S.90. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549).

ในบริบททางความคิดเชิงปรัชญากำหนดความหมายของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้โดยมีการให้ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามทัศนะการแปลความหมายของแต่ละฝ่ายในแง่มุมต่างๆ เช่น

ฝ่ายสังคมนิยม ถือสารัตถะของชีวิตให้มีความเป็นอยู่ที่ดีทางวัตถุขั้นต่ำ แต่มิได้ถือเอาการมีสมบัติเป็นองค์ประกอบเดียวของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บัจเจกชนจะมีศักดิ์ศรีต่อเมื่อเขาเป็นผู้กำหนดความเป็นตัวเขาเอง (self – determining) และมีชีวิตที่ปรารถนาการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างมีลักษณะริเริ่มสร้างสรรค์

ฝ่ายเสรีนิยม ถือสารัตถะแห่งความเป็นมนุษย์อยู่ที่โลกภายใน มีอิสระเสรีภาพในความคิดเห็น สิทธิของความเสมอภาคเท่าเทียมกับสิทธิแห่งเสรีภาพดังกล่าวเป็นการให้ความหมายในเชิงสารัตถะทางด้านปรัชญา

สำหรับบริบททางด้านกฎหมายนั้น เคล้าส สเตร์น (Klaus Stern) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หมายถึง คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัยหรือคุณสมบัติอื่นๆ ของบุคคลนั้นและโดยที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Human Right) หรือกล่าวอีกนัยว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานแห่งสิทธิมนุษยชน ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศได้บัญญัติเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ เช่น รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 1 ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพ” ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าหมายถึง สิทธิอย่างหนึ่งที่เป็นสารัตถะแห่งความเป็นมนุษย์และทรงความเป็นคุณค่าของมนุษย์ทุกคนที่จะต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมกับความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกๆ คน¹⁵

เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเพศ อายุ เชื้อชาติ หรือศาสนา รวมไปถึงฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ และการศึกษา นอกจากนี้ เมื่อพูดถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว จะต้องไม่คำนึงถึงความสามารถทางสติปัญญาในการรับรู้สิ่ง

¹⁵ วนิดา ไชยชนเนตรดี, ข้อความคิดเกี่ยวกับมาตรการควบคุมผู้ต้องขังกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/article/ac130447.html> [2550]

ต่าง ๆ ของผู้นั้นด้วย เรียกได้ว่าเพียงความเป็นมนุษย์เท่านั้นที่เป็นเงื่อนไขไปสู่ความมีศักดิ์ศรี ดังกล่าว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคนดังกล่าวนี้นี้ ถือได้ว่ากลายมาเป็นแก่นสารสำคัญตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ไปแล้วอย่างปฏิเสธไม่ได้¹⁶ ดังนั้นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ในฐานะที่เป็นมนุษย์เหมือนกับมนุษย์คนอื่น ๆ จึงย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอกัน

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นตัวกำหนดแนวทางสำหรับกิจกรรมหรือ การกระทำทั้งหลายของรัฐ และเป็นมาตรฐานสำหรับการจัดระเบียบเพื่อการอยู่ร่วมกันของคนในรัฐ เนื่องจากว่ารัฐมิได้มีอยู่เพื่อตัวรัฐเอง หากแต่การมีอยู่ของรัฐนี้เป็นผลมาจากการสร้างสรรค์ของ มนุษย์ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ห่มมนุษย์สามารถใช้ชีวิตอยู่ภายใต้รัฐนั้น ๆ ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และ อย่างมั่นคงปลอดภัย รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลความเป็นอยู่ของคนในรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งการมีชีวิต อยู่อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากการแสดงออกในลักษณะของการใช้อำนาจอรัฐแล้ว การ ผูกมัดอำนาจรัฐต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมรวมไปถึงการแสดงออกในลักษณะอื่น ๆ ที่มีใช่เป็น การใช้อำนาจรัฐอีกด้วย กล่าวคือ ไม่ว่าฝ่ายอำนาจรัฐจะปรากฏตัวในรูปแบบใด ย่อมมีหน้าที่ที่ จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเสมอ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงย่อม จะต้องได้รับความคุ้มครอง และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเท่าเทียมกับผู้อื่นด้วย

2.2.2.2 หลักความเสมอภาค (Equality before the Law)

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญในการคุ้มครองและรับรองสิทธิ เสรีภาพของมนุษย์ อันรวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย และหลักความเสมอภาคนี้มีความสัมพันธ์ อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกัน ทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพนี้สามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคน ในขณะที่คนบางกลุ่มไม่สามารถ เข้าถึงได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด หลักความเสมอภาคจึงเป็นฐานของ เสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง หลักความเสมอภาคภายใต้ กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน หรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติ ต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน

¹⁶ E. Benda, Handbuch des Verfassungsrechts, (1983), S.111. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549).

ให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้¹⁷

หลักความเสมอภาคนี้จึงเป็นหลักที่สำคัญหลักหนึ่งที่จะต้องการคุ้มครองและรับรองสิทธิของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัย เนื่องจากโดยสภาพของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยนั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นคนยากจน จึงอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าบุคคลทั่วไป การเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ จึงเป็นไปได้ยาก หลักความเสมอภาคนี้จึงเป็นหลักสำคัญที่ผูกมัดให้รัฐต้องดูแลบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในรัฐ

2.2.2.2.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค (Equality before the Law)

หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายในที่นี้ หมายถึง การที่บุคคลไว้ที่อยู่อาศัยย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ และความเสมอภาคในที่นี้อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิและในทางหน้าที่หรือภาระ ซึ่งหลักความเสมอภาคนี้ได้แก่ ความเสมอภาคในการที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ เป็นต้น

2.2.2.2.2 แนวความคิดของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ¹⁸ หลักความเสมอภาคนี้

¹⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักความเสมอภาค, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/article/ac010147a.html> [2550]

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

จึงเป็นหลักฐานสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

2.2.2.2.1 ที่มาและแนวความคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) โดยจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนนั้นก็คือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส (Declaration de pouvoir de l'homme et du citoyen) ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 นั่นเอง ซึ่งการปฏิวัติในปี 1789 นี้ มีขึ้นก็เพื่อล้มล้างระบบกษัตริย์ในประเทศฝรั่งเศส และยกความสำคัญของระบบปัจเจกชนขึ้นแทน จึงได้มีการนำหลักในเรื่องความเสมอภาคนี้ไปบัญญัติไว้ใน คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 และด้วยคำประกาศนี้เอง ที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองโดยกษัตริย์ในสมัยนั้นเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นจึงถือได้ว่าหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยดังจะเห็นได้จากหลายๆ ประเทศที่ได้นำแนวคิดหลักความเสมอภาคนี้ไประบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

2.2.2.2.2 วิวัฒนาการของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในสมัยดั้งเดิมนั้นเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคโรมัน และต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเสมอภาค โดยสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นซึ่งแปรผันตามที่ดินและเจ้าของที่ดิน ระบบเจ้าศักดินานี้เองที่ได้ก่อให้เกิดการแบ่งแยกทางชนชั้นในสังคม แต่อย่างไรก็ตามความไม่เสมอภาคดังกล่าวในสมัยกลางก็ได้ถูกต่อต้านจากชน

ชั้นล่าง ประกอบกับแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติและแนวคิดปัจเจกชนนิยมของนักคิดนักปรัชญาหลายท่านที่กำลังเป็นที่สนใจในขณะนั้น จนนำไปสู่การปฏิวัติครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์แห่งมวลมนุษยชาติ นั่นคือการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี 1789 และมีการออกคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ.1789 โดยได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักความเสมอภาคนี้ไว้ถึง 3 มาตราได้แก่

มาตรา 1 “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกก็แต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

มาตรา 6 “กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน...กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน”

มาตรา 13 “เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคนโดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน”

ในภายหลังแนวคิดของหลักความเสมอภาคดังกล่าวก็ได้ถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศเพื่อเป็นการรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อันรวมไปถึงรัฐธรรมนูญของประเทศไทยด้วย ซึ่งพัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องหลักความเสมอภาคจึงได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วมากอย่างเห็นได้ชัด¹⁹

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

2.2.2.2.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนี้สามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภทคือ หลักความเสมอภาคทั่วไป และหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ดังนี้

2.2.2.2.3.1 หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปนี้ เป็นหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งบุคคลไม่ว่าจะมีฐานะอย่างไร ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเสมอกัน ไม่มีผู้ใดมีเอกสิทธิ์มากกว่าบุคคลอื่นภายใต้หลักความเสมอภาคทั่วไปนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักที่บุคคลอาจเรียกร้องเอาจากรัฐเพื่อให้ปฏิบัติต่อตนเช่นเดียวกับที่รัฐปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นๆ²⁰

2.2.2.2.3.2 หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องคือ การที่กฎหมายได้บัญญัติถึงความเสมอภาคเอาไว้เฉพาะภายในขอบเขตของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาทิเช่น หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ได้แก่ การที่ทุกคนย่อมมีสิทธิและความเสมอภาคในการได้รับบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ เนื่องจากการให้บริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดให้มีตามหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น เด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยนี้ก็ควรที่จะได้รับบริการด้านการศึกษาจากรัฐเช่นเดียวกับเด็กหรือเยาวชนอื่นอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับเรื่องทุกเรื่องไม่มีขอบเขตจำกัด ทุกๆ คนจึงสามารถอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

รวมไปถึงบุคคลใ้ที่อยู่อาศัยด้วย แต่ในส่วนของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ความเสมอภาค อาจถูกจำกัดอยู่ในเรื่องบางเรื่อง หรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองเท่านั้น และโดยหลักแล้วความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎเกณฑ์ใดได้รับการพิจารณาตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

2.2.2.2.4 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมจะต้องแตกต่างกันไป ทั้งนี้ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมนั้นได้แก่หลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่า สถานการณ์แตกต่างกันไป จึงจะสามารถใช้มาตรการที่แตกต่างออกไปได้

(2) การใช้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

(3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

(4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

2.2.2.2.5 หลักความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของต่างประเทศ

นอกจากหลักความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศดังเช่น คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen 1789) ที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว ยังมีคำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1776 (The United States Declaration of Independence 1776) อันเป็นการยืนยันอย่างดีถึงการมีการบัญญัติหลักความเสมอภาคเอาไว้ในตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ความตอนหนึ่งของอารัมภบทในคำประกาศอิสรภาพนั้นได้กล่าวว่า “We hold these truths to be self-evident, *that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.*” แปลความว่า “เราทั้งหลายเชื่อมั่นโดยปราศจากข้อสงสัยในความจริงที่ว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาโดยเท่าเทียมกัน และพระเจ้าผู้สร้างได้ให้สิทธิบางประการที่ไม่อาจลบล้างได้กับมนุษย์เหล่านี้ ซึ่งในบรรดาสิทธิเหล่านี้ คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความผาสุก” คำประกาศอิสรภาพนี้สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดของหลักความเสมอภาค ตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ และแนวความคิดปัจเจกชนนิยม ซึ่งผู้ร่างคำประกาศอิสรภาพหลายท่านได้รับอิทธิพลความคิดทางการเมืองมาจากนักปรัชญาคนสำคัญ อย่าง จอห์น ล็อก (John Locke) และมองเตสกีเออร์ (Montesquieu) จนเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนชาวอเมริกันออกมาประกาศอิสรภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกคนมีอยู่แล้วให้เป็นรูปธรรมและแสดงให้เห็นว่าความเสมอภาคนั้นมีอยู่จริง

จากเอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ คือ คำประกาศอิสรภาพ ค.ศ. 1776 ของประเทศสหรัฐอเมริกา และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของประเทศฝรั่งเศส นี้ถือว่าเป็นต้นแบบการร่างรัฐธรรมนูญของรัฐประชาธิปไตยในเวลาต่อมา ในเรื่องการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาค ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมัน ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 บัญญัติไว้ในมาตรา 3

“1. มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย

2. ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่

3. บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนาหรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ”

รัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 27 ธันวาคม 1947 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า

“พลเมืองทุกคนมีศักดิ์ศรีทางสังคมอย่างเดียวกันและเท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมายโดยปราศจากการแบ่งแยกเพราะเพศ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สภาพร่างกายหรือสภาพทางสังคม

เป็นหน้าที่ของสาธารณรัฐที่จะต้องจัดอุปสรรคทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ขัดขวางต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของผู้ใช้แรงงานในองค์กรทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดที่ไม่กระทบต่อเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมือง”

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐออสเตรเลีย ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 1 ตุลาคม 1920 บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า

“1. พลเมืองของสหพันธ์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย อภิสิทธิ์จากการเกิด เพศ สภาพร่างกาย ชนชั้น ศาสนาไม่อาจมีได้ บุคคลย่อมไม่ถูกกีดกันเพราะความพิการ สาธารณรัฐผูกพันที่จะคุ้มครองความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการและบุคคลธรรมดาทั่วไปในทุกแง่มุมของชีวิตประจำวัน

2. สหพันธรัฐ มลรัฐและเทศบาลรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงมาตรการที่มุ่งส่งเสริมความเสมอภาคดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามาตรการเหล่านั้นต้องการขจัดความไม่เสมอภาคที่ดำรงอยู่...”

และรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตราแรกว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตยและเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตาม

กฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิดเชื้อชาติหรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย”²¹

หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมไปถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นประชาชนพลเมืองในรัฐด้วย ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงจะขาดหลักนี้ไปเสียมิได้

2.2.2.3 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination)

แนวความคิดเรื่องการเลือกปฏิบัตินี้ ได้แทรกซึมอยู่ในหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนนับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา มนุษย์ได้พยายามค้นหาคำตอบว่า มนุษย์ทุกคนควรมีสิทธิประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิประจำตัวที่ไม่อาจโอนแก่กันได้ และไม่อาจถูกทำลายโดยอำนาจใดๆ แนวคิดเรื่องการไม่เลือกปฏิบัตินี้มีหลักพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคที่เป็นเสาหลักแห่งการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยจุดประสงค์ของหลักนี้ก็คือ การบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม หรือห้ามการเลือกปฏิบัติ ก็เป็นไปเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคทั้งสิ้น ซึ่งหลักความเสมอภาคดังกล่าวก็คือจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันเหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญต่างกันแตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ

หลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้มีผลต่อแนวความคิดในทางปรัชญา และได้วิวัฒนาการมาสู่หลักกฎหมาย จนมีการบัญญัติรับรองเป็นครั้งแรกในกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nation) ซึ่งกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยเหตุผลทางด้านเผ่าพันธุ์ เพศ ภาษา และศาสนา* นอกจากนี้ยังมีกฎหมายและอนุสัญญาระหว่างประเทศอีกหลายฉบับที่ยืนยันถึงการให้การรับรองคุ้มครองหลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) ในมาตรา 2, อนุสัญญาขจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of

²¹ เรื่องเดียวกัน.

* United Nations shall promote: universal respect for , and observance of , human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race , sex , language , or religion.

Discrimination against Women) ในมาตรา 1, อนุสัญญาสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) ในมาตรา 2, อนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา (Convention Against Discrimination in Education) ในมาตรา 14, อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and fundamental Freedoms: ECHR) ในมาตรา 26, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) เหล่านี้เป็นต้น

2.2.2.3.1 ความหมายของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ

เพื่อที่จะเข้าใจถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติว่ามีขอบเขตเพียงใด มีองค์ประกอบอะไรบ้าง ในเบื้องต้นเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำหรือบทนิยามศัพท์ที่มีอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจากนักวิชาการแล้ว พอจะอนุมานได้ว่า การเลือกปฏิบัติ หมายถึง การแบ่งแยก (Distinction) การกีดกัน (Exclusion) หรือการจำกัด (Restriction) ใดๆ หลักการไม่เลือกปฏิบัติมีข้อพิจารณา 2 ประการ กล่าวคือ

2.2.2.3.1.1 ความหมายของการห้ามปฏิบัติที่แตกต่างกัน

ในความหมายของการห้ามปฏิบัติที่แตกต่างกัน คือ ต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการปฏิบัติเพื่อให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ใด ไม่มีการลำเอียง การแบ่งแยก เพราะเหตุแห่งเพศ สีผิว เชื้อชาติ ศาสนา เชื้อสาย ชาติกำเนิด เผ่าพันธุ์ ฐานะหรือความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งกฎหมายที่เป็นธรรมต้องยอมรับให้ปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันตามสภาพบุคคลที่ไม่เหมือนกัน เช่น คนพิการ หรือคนไร้ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

2.2.2.3.1.2 ความหมายของการกระทำที่เป็นการยืนยัน

ในความหมายที่สอง หมายถึง การกระทำอันเป็นการยืนยัน (reaffirmative action) หลักการไม่เลือกปฏิบัติต้องพิจารณาคู่กับสิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายและการปกป้องคุ้มครองโดยเท่าเทียมกันของกฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วย

2.2.2.3.2 หลักเกณฑ์ของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ

หลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยหลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือข้อห้ามการเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคที่ผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามนี้ มีหลักเกณฑ์ดังนี้

2.2.2.3.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือเหตุการณ์ที่เหมือนกัน หรือสาระสำคัญที่เหมือนกันนั้น ต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมีใช้เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่นำมาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร ย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถประจำทางของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคน ซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้างๆ

2.2.2.3.2.2 หลักการต้องคำนึงถึงสาระสำคัญที่แตกต่างกัน

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ด้วย กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย หากใช้กฎเกณฑ์ที่เหมือนกันกับข้อเท็จจริงที่ต่างกัน ย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.2.2.3.2.3 หลักการต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคล หรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้

หลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้น หาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่าง เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุด และการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อรัฐหามีได้ เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องปกป้องผลประโยชน์ของมหาชนซึ่งย่อมเหนือประโยชน์ของปัจเจกชน

2.2.2.3.2.4 หลักการจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที่ แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วก็ไม่สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น²²

2.2.2.3.3 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ซึ่งไม่ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค

แม้การเลือกปฏิบัติจะเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเป็นสิ่งที่ไม่สามารถยอมรับได้ แต่ในบางกรณีการปฏิบัติที่แตกต่างกันนั้นอาจถือว่าการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม และไม่ขัดต่อกฎหมายได้ หากว่าเป็นการเลือกปฏิบัติดังต่อไปนี้

2.2.2.3.3.1 การปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายต่างกัน

การปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญยอมให้ออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและ

²² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักความเสมอภาค, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/article/ac010147a.html> [2550]

เสรีภาพของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมากกว่าเอกชนทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง วินัย หรือ จรรยาบรรณได้ หรือกรณีการดำเนินคดีกับนักการเมือง อาจมีการพิจารณาโดยศาลชั้นเดียวได้ ไม่ ถือเป็น การเลือกปฏิบัติ เนื่องจากว่านักการเมืองมีสถานะที่แตกต่างจากประชาชนทั่วไปนั่นเอง

2.2.2.3.3.2 มีกฎหมายรับรองไว้

กรณีที่มีรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติรับรองให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลบางประเภทแตกต่างจากบุคคลทั่วไป ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่ ทว่าป็นการเลือกปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมีกฎหมายรับรองไว้ เช่น เด็กหรือเยาวชนที่ กระทำความผิด แต่ได้รับโทษเบากว่าผู้ใหญ่ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว เป็นต้น

2.2.2.3.3.3 กรณีอื่น ๆ

เหตุที่ทำให้การเลือกปฏิบัติในบางกรณีไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือหลักความเสมอภาค หรือถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม อาจมีหลายเหตุด้วยกัน เช่น กรณีมีกฎหมายรองรับดังที่ได้กล่าวมา แต่เหตุผลที่สำคัญอันมีอาจปฏิเสธได้ คือ วัตถุประสงค์ของการเลือกปฏิบัติ นั้น เป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบหรือสังคมยอมรับหรือไม่ หากเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับไม่ ว่าเรื่องดังกล่าวจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้หรือไม่ ก็ทำให้การเลือกปฏิบัติ นั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย ได้ เช่น การเลือกปฏิบัติที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม เนื่องจากประโยชน์ของมหาชนนั้นอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกชน หรือ เป็นกรณีที่เป็น การเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ กล่าวคือ เป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ในลักษณะชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม และยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มี สถานะด้อยกว่าบุคคลอื่น เพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่ ซึ่งหลักการนี้ได้รับการ ยอมรับจากศาลประชาคมยุโรปด้วย

หลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้ก็ เป็นหลักการสำคัญหลักหนึ่งในการรับรองและคุ้มครอง สิทธิของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัย ในฐานะที่เป็นกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคม การจะให้บุคคลไว้ที่อยู่ อาศัยสามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นได้นั้น การได้รับการปฏิบัติจากรัฐ หรือ ประชาชนอื่นอย่างเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ นั้นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญอันขาดไปเสียมิได้

2.2.2.4 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties Protection)

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนี้เป็นหัวใจสำคัญในการประกันว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นจะมีถูกกระทำละเมิดโดยมิชอบจากผู้อื่น หรือจากการกระทำของรัฐที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ การบัญญัติรับรองและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นองค์กรของรัฐจึงต้องเคารพเช่นเดียวกัน ซึ่งการรับรองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐนั้นมีด้วยกันสามระดับคือ²³

(1) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐ องค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เนื่องจากเป็นเสรีภาพเด็ดขาด ได้แก่ เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายที่ตราออกมากกระทบต่อเสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(2) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงมีโอกาที่จะกระทำการไปกระทบสิทธิเสรีภาพได้ อาทิเช่นการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นจึงต้องกำหนดให้การออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น

(3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องมีองค์กรชี้ขาดให้กฎหมายนี้ใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดสิทธิเสรีภาพก็ต้องให้มีองค์กรชี้ขาดให้หยุดการกระทำนั้นและชดเชยค่าเสียหายได้ เป็นต้น

²³ George Burdeau, *Libertes publiques*, (Paris, LGDJ, 4^{ed}, 1972), pp. 33-35, อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 194-195.

2.2.2.4.1 ความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ”

คำว่าสิทธิและเสรีภาพนี้ จะพบว่าถูกใช้อยู่คู่กันเสมอ ซึ่งมักจะมีผู้เข้าใจ คำสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน หรือใกล้เคียงกัน หากแต่คำสองคำนี้ มีความหมายที่แตกต่าง กันและคาบเกี่ยวกันอยู่ด้วย

สิทธิ (Rights) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะ กระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจกฎหมายที่รับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอัน ที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างประการให้เกิดประโยชน์แก่ ตน²⁴ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้และเป็นกรณีที่กฎหมาย บัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยเจาะจงและกฎหมายได้คุ้มครองประโยชน์นี้ โดยบุคคลผู้ได้รับ ประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาล²⁵

ส่วนคำว่า เสรีภาพ (Liberty) นั้น ได้แก่ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ ภายใต้อำนาจครอบงำของผู้อื่น²⁶ ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง²⁷ กล่าวโดยสรุป เสรีภาพจึงเป็นการกำหนดตนเอง โดยที่บุคคลสามารถเลือกได้ด้วยตนเองว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การก็ได้²⁸

²⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543).

²⁵ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 188, อ้างถึงใน เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 194-195.

²⁶ LITTRE อ้างโดย Jean RIVERO in *Les libertes publiques Tome 1 : Les droits de l'homme*, 6e edition, Paris, PUF, 1991, p. 20. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543).

²⁷ D.D. RAPHAEL, *Problem of Political Philosophy*, London, The Macmillan Press Ltd., 1976, 9. 115. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

²⁸ เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 24.

2.2.2.4.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อทราบความหมายของสิทธิและเสรีภาพแล้ว จึงต้องทราบถึงประเภทของสิทธิและเสรีภาพด้วยว่าแบ่งออกเป็นกี่ประเภท และใช้เกณฑ์อะไรในการแบ่ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ราษฎรไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายนี้ อาจจำแนกออกเป็นประเภทๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ กัน เช่น การจำแนกตามวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาแห่งสิทธิและเสรีภาพ จำแนกตามการกำเนิด และการจำแนกตามอาการการใช้สิทธิและเสรีภาพ²⁹

2.2.2.4.2.1 สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อใช้เกณฑ์การแบ่งโดยอาศัยวัตถุประสงค์แห่งสิทธิและเสรีภาพเป็นแนวทางในการแบ่งแล้ว จะสามารถจำแนกสิทธิและเสรีภาพออกได้ 6 ประเภทด้วยกันดังต่อไปนี้

(1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกายซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองจากการใช้อำนาจอรัฐโดยมิชอบ เช่น การมิต้องรับโทษทางอาญาจากการกระทำนั้น หากไม่มีกฎหมายในขณะกระทำบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ อันเป็นไปตามหลัก ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ เมื่อไม่มีกฎหมาย (nullum crimen, nulla poena sine lege) บทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาไม่มีความผิด สิทธิอื่นๆ นอกจากนี้ ก็ได้แก่ สิทธิที่จะไม่ให้การที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนเองต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีอาญา เป็นต้น

(2) สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพประเภทนี้ ได้แก่ เสรีภาพในทางนับถือศาสนา สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การเขียน และการสื่อความหมายอื่น เป็นต้น

²⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543).

(3) สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมในกรณีที่อยู่อาศัยถูกเวนคืนหรือกิจการถูกโอนเป็นของชาติ เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เป็นต้น

(4) สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ได้แก่ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น เป็นต้น

(5) สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิในการเข้าสมัครและรับเลือกตั้ง และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

(6) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ บทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน บทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ตนถือศาสนาแตกต่างจากผู้อื่น เป็นต้น

2.2.2.4.2.2 สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามการกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อพิจารณาจากการกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐเสรีประชาธิปไตยได้บัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรของตนแล้ว สามารถจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามการกำเนิดได้ 2 ประเภท อันได้แก่ สิทธิมนุษยชน และสิทธิของพลเมือง

(1) สิทธิมนุษยชน ดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว สิทธิมนุษยชนได้แก่บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปจากราษฎรได้โดยไม่ทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎรผู้นั้น สิทธิมนุษยชนนี้ก็ยังสามารแบ่งออกได้เป็น สิทธิในชีวิตร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อเรื่องแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงไม่ขอกล่าวถึงโดยละเอียดอีกในหัวข้อนี้

(2) สิทธิของพลเมือง คือสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

2.2.2.4.2.3 สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามอาการที่บุคคลใช้

เมื่อพิจารณาจากอาการที่ใช้สิทธิเป็นเกณฑ์แล้ว ก็สามารถจำแนกสิทธิและเสรีภาพได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรม และสิทธิและเสรีภาพในการกระทำ

(1) สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรม หรือสิทธิและเสรีภาพในทางความคิดนี้ไม่ได้หมายความถึงเฉพาะการนับถือศาสนาหรือความเชื่อที่เกี่ยวกับศาสนาเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงเสรีภาพในอันที่จะไม่นับถือศาสนาใด หรือความเชื่อใดๆ เลยด้วย และยังรวมไปถึงเสรีภาพในอันที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อถือลัทธิการเมือง เศรษฐกิจและคำสอนทางศีลธรรมแนวใดแนวหนึ่งด้วย

(2) สิทธิและเสรีภาพในการกระทำ คือสิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเคลื่อนไหวส่วนต่างๆ ของร่างกายได้ตามที่คิดและตกลงใจไว้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้นในโลกภายนอกแตกต่างจากสิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมซึ่งเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นภายในความคิดของคนๆ หนึ่ง ดังนั้นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำนี้อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองของผู้อื่นได้ รัฐจึงต้องมีการจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ของราษฎรแต่ละคนเอาไว้ด้วย

2.2.2.4.3 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายของต่างประเทศ

สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็เช่นเดียวกับสิทธิของบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ไม่ยาก เพราะบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็เป็นมนุษย์เฉกเช่นบุคคลทั่วไป พวกเขาเหล่านี้จึงมีสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับการรับรองไม่ว่าจากผู้ใด หรือ

รัฐใด สิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้สอดคล้องอยู่ในตัวบทกฎหมาย และอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายภายในของแต่ละประเทศด้วย ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

2.2.2.4.3.1 สิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ (Right to adequate housing)

การมีบ้านเป็นที่อยู่อาศัยนั้นเป็นสิ่งสำคัญอันขาดไปเสียมิได้ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และแน่นอนว่าเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุดสำหรับบุคคลใ้ที่อยู่อาศัย การมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอนี้มิใช่เป็นเพียงการมีผนังกำแพงบ้าน มีหลังคาปกคลุมเท่านั้น หากแต่ต้องสามารถอยู่อาศัยได้อย่างสมบูรณ์และเหมาะสม สามารถเติมเต็มความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นต่าง ๆ ได้ เช่น ความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน หรือแม้แต่ปกป้องจากสภาพอากาศอันเลวร้ายได้ นอกจากนี้ความจำเป็นดังกล่าว การมีบ้านนั้นต้องตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานทางสังคมของมนุษย์ได้ เนื่องจากบ้านใช้เป็นสถานที่สำหรับอยู่ร่วมกันและใช้สำหรับพบปะสังสรรค์กันของมนุษย์ ซึ่งเป็นสัตว์สังคม และในบางสังคมบ้านถูกใช้เป็นศูนย์กลางในการทำธุรกิจแลกเปลี่ยน หรือผลิตสินค้า เช่น การรวมกลุ่มกันของแม่บ้านในชุมชนเพื่อผลิตสินค้าออกมาเพื่อจัดจำหน่าย เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิในการมีบ้านเป็นที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอนี้เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สุดในการนำไปสู่สิทธิมนุษยชนอื่นๆ หากปราศจากสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอแล้วนั้น สิทธิอื่นๆ อย่างเช่น สิทธิในการมีชีวิตครอบครัวอย่างเป็นส่วนตัว (Right to family life and privacy) สิทธิในการรวมกลุ่ม (Right to assembly and association) สิทธิในการมีสุขภาพที่ดี (Right to health) และสิทธิในการพัฒนาชีวิต (Right to development) เหล่านี้คงจะเกิดขึ้นได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้นการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงปลอดภัยเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งสำหรับเด็กหรือเยาวชน เนื่องจากเด็กยังมีความอ่อนแอจึงต้องการการดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษยิ่งกว่า หากปราศจากบ้านแล้วเด็กหรือเยาวชนเหล่านั้นก็จะไม่สามารถเติบโตพัฒนาขึ้นมาในสภาพแวดล้อมที่มีศีลธรรม ความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย จึงเห็นได้ว่าเด็กและเยาวชนชนที่ไร้ที่อยู่อาศัยนั้นมีแนวโน้มที่จะเติบโตขึ้นมาที่มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีพอ และมักจะนำไปสู่การดำเนินชีวิตในหนทางมิจฉายเสียเป็นส่วนใหญ่เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย

สิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอนับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สุดสิทธิหนึ่งในบรรดาสิทธิมนุษยชนทั้งหลาย จึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอไว้ในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับด้วยกัน และกฎหมายที่เป็นรากฐานสำคัญของระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็ได้แก่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

(The Universal Declaration of Human Rights) โดยบัญญัติรับรองสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอไว้ใน มาตรา 25 (1) ความว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ดีของตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในความมั่นคงในยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย ว่างงาน หรือขาดอาชีพอื่นในเหตุการณ์ที่นอกเหนืออำนาจของตน”^{*}

เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศอีกฉบับหนึ่งที่ได้บัญญัติถึงสิทธิดังกล่าวนี้เพื่อเพิ่มความมั่นใจในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ อันได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) มีบัญญัติไว้ใน ข้อ 11.1 ความว่า “รัฐภาคีแห่งกติกาดังนี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพ ที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนสถานะการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันให้สิทธินี้บรรลุผลเป็นความจริง โดยการรับรองความสำคัญของการร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานแห่งความยินยอมที่เสรี”^{**}

นอกจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แล้วนั้น สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย

^{*} The Universal Declaration of Human Rights

Article 25 (1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, *housing* and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

^{**} International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Article 11.1 The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.

อย่างเพียงพอยังมีการบัญญัติรับรองไว้ในเอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศอีกหลายฉบับด้วยกัน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child : CRC) อนุสัญญาฯ นี้มีขึ้นเนื่องจากสหประชาชาติได้ประกาศในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการดูแล และการช่วยเหลือเป็นพิเศษ จึงได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนี้ขึ้นมาเพื่อขยายความในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเชื่อว่าครอบครัวในฐานะที่เป็นกลุ่มพื้นฐานของสังคมและเป็นสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติสำหรับการเจริญเติบโตและการอยู่ดีกินดีของสมาชิกทุกคน โดยเฉพาะเด็กควรจะได้รับ การคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็น เพื่อที่จะเสริมสร้างให้มีความสามารถในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของตนได้อย่างเต็มที่ สำหรับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอนั้นมีบัญญัติอยู่ในข้อ 27 ของอนุสัญญาฯ มีสาระสำคัญว่า “รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กทุกคน ในอันที่จะได้รับมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาด้านร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรม และสังคมของเด็ก...ในการดำเนินตามสิทธินี้ และในกรณีที่เป็นรัฐภาคีจะให้ความช่วยเหลือด้านวัตถุและแผนงานสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านโภชนาการ เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย”^{*}

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : ICERD) อนุสัญญาฉบับนี้ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ความเคารพและนับถือในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา โดยสร้างมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในอันที่จะขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ตลอดจนป้องกันและต่อสู้กับลัทธิและแนวปฏิบัติใดๆ ที่เป็นไปในการเหยียดผิว เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างเชื้อชาติต่างๆ และสร้างประชาคมระหว่างประเทศที่ปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ และการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยบัญญัติถึงสิทธิในการมี

^{*} อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 27

1. รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กทุกคน ในอันที่จะได้รับมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาด้านร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรม และสังคมของเด็ก

2. ...

3. ตามสถานะและกำลังความสามารถของประเทศ รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะให้ความช่วยเหลือบิดามารดา และผู้อื่นที่รับผิดชอบต่อเด็ก ในการดำเนินตามสิทธินี้ และในกรณีที่เป็นรัฐภาคีจะให้ความช่วยเหลือด้านวัตถุและแผนงานสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านโภชนาการ เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัยเอาไว้ใน ข้อ 5.(E)(iii) ความว่า “เพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีพื้นฐานที่ได้จัดวางไว้ตาม ข้อ 2 ของอนุสัญญาฯ รัฐภาคีจะห้ามและขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ และจะประกัน สิทธิของทุกคนให้มีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย โดยไม่จำแนกตามเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติหรือ เผ่าพันธุ์กำเนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิดังต่อไปนี้...สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง...สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย”^{*}

และอีกอนุสัญญาหนึ่งที่มีการกล่าวถึงสิทธิในการมีที่อยู่ อาศัยที่เพียงพอ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women : CEDAW) อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ก็เช่นเดียวกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุก รูปแบบที่ออกมาเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติระหว่างมวลมนุษย์ด้วยกัน โดยในอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ เน้นไปที่การเลือกปฏิบัติต่อสตรีซึ่งเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ และมองมนุษย์ทุกคนว่าเกิดมามีอิสระและ เสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ จึงย่อมมีสิทธิและอิสรภาพโดยปราศจากความแตกต่างไม่ว่า ชนิดใดๆ รวมทั้งความแตกต่างเพราะเหตุแห่งเพศ อนุสัญญาฯ นี้รับรองและคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของ สตรีไว้มากมายรวมไปถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอด้วย โดยบัญญัติรับรองไว้ ข้อ 14. 2 (h) อันมี สาระสำคัญดังนี้ “รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเขต ชนบท เพื่อที่จะประกันบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีว่า สตรีทั้งหลายเข้าร่วมและ ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาชนบท และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะให้สตรีดังกล่าวได้รับสิทธิ...ที่จะ

^{*} Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

Article 5. In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights:

(e) Economic, social and cultural rights, in particular :

(iii) The right to housing;

“ได้มีสภาพการดำรงอยู่อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับที่พักอาศัย...”^{*}

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในการบัญญัติรับรองสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอไว้ในกฎหมายระดับระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การทำให้สิทธิบรรลุผลออกมาเป็นรูปธรรม และสามารถใช้สิทธินั้นได้จริงเป็นเรื่องที่ยาก การเติบโตอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร การอพยพเข้าสู่เมืองหลวง และสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ ปัญหาเหล่านี้นำไปสู่การไร้ที่อยู่อาศัยและปัญหาการมีที่อยู่อาศัยอย่างไม่เพียงพอ ในหลายประเทศทั้งเด็กและผู้ใหญ่ต้องอาศัยหลับนอนตามบาทวิถี ใต้สะพาน หรือแม้แต่ตีกรรมาบ้านช่องที่ถูกทิ้งร้าง และจากการสำรวจขององค์การสหประชาชาติพบว่ามีคนไร้ที่อยู่อาศัยถึงกว่า 100 ล้านคน และกว่า 1 พันล้านคนเป็นผู้มีที่อยู่อาศัยอย่างไม่เพียงพอ

จากสถิติดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการทำให้สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอเป็นเรื่องที่ยากเพียงไร การมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไม่ได้ถึงขนาดว่ารัฐจะต้องจัดหาบ้านพร้อมที่ดินให้แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทุก ๆ คน แต่รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นให้สามารถเข้าถึงและใช้สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอได้อย่างเต็มที่ การให้ความช่วยเหลือจากรัฐนั้นแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับความหลากหลายของปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในบางกรณี การช่วยให้คนไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ได้รับสิทธิทางการศึกษา หรือช่วยให้พวกเขาเข้าถึงสิทธิในการมีงานทำโดยการผลักดันเข้าสู่ตลาดแรงงาน ก็เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้พวกเขาเหล่านี้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ อย่างไรก็ตามรัฐเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาที่พักพิงให้แก่ประชาชน เนื่องจากในทุกประเทศย่อมมีบุคคลที่ขาดความสามารถในการหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ไม่ว่าจะด้วยเหตุเพราะปัญหาส่วนตัว เช่น

^{*} Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

Article 14

1....

2. States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular, shall ensure to such women the right:

(h) To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications.

ร่างกาย หรือจิตใจไร้ความสามารถ ปัญหาจากธรรมชาติ เช่น ภัยพิบัติ หรือภาวะข้าวยากหมากแพง และปัญหาทางด้านสังคม เช่น สงคราม หรือการเมืองที่ไม่มั่นคง เหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำให้ประชาชนของตนสามารถมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในที่นี้จักต้องมีใช่แค่เพียงเป็นที่พักพิงธรรมดาๆ ที่เอาไว้อาศัยหลบนอนเท่านั้น แต่จะต้องเป็นสถานที่สำหรับอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยอย่างมีเกียรติ และทำให้พวกเขา รู้สึกว่าเป็น “บ้าน”

2.2.2.4.3.2 สิทธิที่จะได้รับรายได้ที่เหมาะสม (Right to a decent income)

ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่ทุประเทศทั่วโลก ประสบมาโดยตลอด แม้แต่ในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าก็ยังคงมีคนยากจนอยู่ ปัญหาความยากจนนี้เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากเนื่องจากมักจะมีสาเหตุมาจากปัญหาอื่นๆ ประกอบกัน อาทิเช่น ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐให้ประชาชนมีรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการหยุดยั้งปัญหาความยากจนนี้

บุคคลที่ต้องตกเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยโดยส่วนมากมักจะมีสาเหตุมาจากปัญหาความยากจนนี้เป็นหลักเนื่องจากไม่มีรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพจึงไม่สามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการมีที่อยู่อาศัยจนทำให้ต้องระเหิดระหนออกจากบ้านมาเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย และกลายมาเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยแล้วก็ยากที่จะหางานทำได้เนื่องจากไม่ได้รับโอกาส ปัญหาจึงวนเวียนแบบนี้อยู่เรื่อยไปไม่มีที่สิ้นสุด รัฐจึงจะต้องให้ความช่วยเหลือสนับสนุนให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้มีรายได้ และมีการศึกษาเพื่อที่จะสร้างบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ให้มีความรู้ความสามารถในอันที่จะประกอบอาชีพ เพื่อที่จะมีรายได้เป็นของตนเองและมีความสามารถในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูตนเองและมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ในที่สุด

สิทธิที่จะได้รับรายได้ที่เหมาะสมจากรัฐนี้ รวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐให้มียานพาหนะ เพื่อที่จะประกอบอาชีพและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในชีวิต อย่างน้อยจะต้องครอบคลุมค่าใช้จ่ายสำหรับความต้องการที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่น การมีที่อยู่อาศัย หรือการใช้สำหรับจับจ่ายอาหาร

2.2.2.4.3.3 สิทธิในการเข้าถึงบริการ และกิจกรรมที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย (Right to have access to services, resources and activities that are free)

สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยประเภทนี้นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญสิทธิหนึ่งในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะนับเป็นหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่งอยู่แล้วในอันที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในรัฐของตนอย่างเพียงพอ และทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะนั้นได้อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน สิทธิในการเข้าถึงบริการของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้มีอยู่หลายประเภทด้วยกัน อาทิเช่น สิทธิในการได้รับบริการด้านสาธารณสุขการแพทย์ที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจากรัฐ สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมต่างๆ เช่น สิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย สิทธิในการมีทนายความที่รัฐจัดหาให้ เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจากรัฐซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไปเนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และมีรายละเอียดที่จะต้องกล่าวถึงค่อนข้างมาก

2.2.2.4.3.4 สิทธิที่จะได้รับการศึกษาจากรัฐ (Right to education)

การศึกษามีความสำคัญมากในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีการแข่งขันสูง คนที่ได้รับการศึกษาย่อมมีโอกาสในสังคมมากกว่าคนที่ไม่ได้รับการศึกษา และคนที่ไม่ได้รับการศึกษาอาจมีความเสี่ยงในการถูกละเมิดสิทธิต่างๆ เนื่องจากความไม่รู้ เมื่อเป็นเช่นนี้การที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมอยู่แล้วกลับไม่ได้รับการศึกษาอีก จึงทำให้พวกเขาเหล่านั้นขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเพื่อให้เป็นผู้ที่สามารถหาเลี้ยงชีพด้วยตนเองได้ ทำให้สังคมขาดคนที่มีคุณภาพที่จะพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าต่อไป นอกจากนั้นการศึกษายังเป็นการสร้างคุณค่า และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นทั้งสิทธิมนุษยชนในตัวเองและเป็นทั้งหนทางสำคัญยิ่งสู่การได้รับสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ในฐานะที่เป็นสิทธิที่เสริมสร้างพลังความเข้มแข็ง การศึกษาเป็นพาหนะเบื้องต้นที่ช่วยให้เด็กและผู้ใหญ่ไร้ที่อยู่อาศัยที่ด้อยโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคมสามารถยกระดับตนเองจากภาวะความยากจนและมีหนทางที่จะก้าวพ้นการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และเข้าสู่สังคมได้ในที่สุด

เมื่อการศึกษเป็นสิ่งสำคัญเช่นนี้ นานาประเทศจึงให้การยอมรับ และส่งเสริมให้ประชาชนของตนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้

ประชาชนของตนที่มีความรู้ มีคุณภาพ และมีศักยภาพในการที่จะนำความรู้นั้นมาพัฒนาประเทศชาติให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ จึงเห็นได้ว่าสิทธิในการศึกษาเป็นสิทธิที่สำคัญมากประการหนึ่งเนื่องจากเป็นทั้งการสร้างคุณค่า และเป็นการให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

ในต่างประเทศ สิทธิที่จะได้รับการศึกษาจากรัฐ หรือ Right to education นี้มุ่งเน้นที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นเด็กหรือเยาวชนเป็นหลัก สิทธิในการที่จะได้รับการศึกษาจากรัฐนี้ถือเป็นหลักประกันว่าเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยจะได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐานเดียวกับเด็กหรือเยาวชนทั่วไป และเด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยมีสิทธิได้รับการรับส่งเพื่อเดินทางไปกลับโรงเรียนตลอดจนบริการทางการศึกษาอื่นๆ เช่นเดียวกับเด็กทั่วไป นอกจากนี้โรงเรียนของรัฐยังจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่เด็กหรือเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัยในการแนะนำการสมัครเข้ารับการศึกษ ตลอดจนการปฏิบัติตนในโรงเรียนอีกด้วย

สิทธิในการศึกษา (Right to education) นี้ก็เช่นเดียวกับสิทธิอื่นๆ ของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ได้มีการนำไปบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับด้วยกัน ทั้งในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the rights of the child), อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : ICERD) และอนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา (Convention against Discrimination in Education) ในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ในฐานะกฎหมายที่เป็นรากฐานสำคัญของการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีบัญญัติเรื่องสิทธิในการศึกษา (Right to education) ไว้ในข้อ 26 มีหลักว่า

“ข้อ 26 (1) ทุกคนมีสิทธิในการศึกษา การศึกษาจะต้องให้เปล่าอย่างน้อยในชั้นประถมศึกษาและการศึกษาขั้นหลักรวม การประถมศึกษาจะต้องเป็นการบังคับ การศึกษาทางเทคนิคและวิชาชีพ จะต้องเป็นอันเปิดโดยทั่วไป และการศึกษาชั้นสูงสุดขึ้นไปจะต้องเป็นอันเปิดสำหรับทุกคน เข้าได้ถึงโดยเสมอภาคตามมูลฐานแห่งคุณวุฒิ

(2) การศึกษาจะได้จัดไปในทางพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่และยังความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพหลักมูลให้มั่นคงแข็งแรง จะต้องส่งเสริมความเข้าใจ ชันติธรรม และมิตรภาพแห่งบรรดาประชาชาติ กลุ่มเชื้อชาติ หรือศาสนา และจะต้องส่งเสริมกิจกรรมของสหประชาชาติ เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ

(3) บิดามารดามีสิทธิเบื้องต้นที่จะเลือกชนิดของการศึกษาอันจะให้แก่บุตรหลานของตน” *

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) มาตรา 13 มาตรา 14 กติกาฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสิทธิต่างๆ ของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกำหนดพันธกรณีของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้สิทธิที่ได้บัญญัติไว้ในกติกาฉบับนี้บรรลุผลอย่างแท้จริง โดยต้องประกันว่าสิทธิตามที่กำหนดไว้ในกติกาฉบับนี้จะสามารถใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ที่เกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ชาติหรือสังคมอันเป็นมาตั้งแต่เดิมทรัพย์สินกำเนิด หรือสถานะอื่น

* The Universal Declaration of Human Rights : Article 26

(1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.

(2) Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the rights of the child)

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : ICERD)

อนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา (Convention against Discrimination in Education)

สิทธิทางการศึกษา และเสรีภาพทางวิชาการ และสิทธิที่จะรู้จะเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่งที่มนุษย์ขาดไม่ได้ก็คือ สิทธิที่จะเรียนรู้และศึกษา ซึ่งเป็นสิทธิที่จะทำให้คนเราได้มีวิชาความรู้ ความคิด สติปัญญา ความสามารถในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตทางสังคม สิทธิการศึกษานี้ไม่ได้หมายถึงแต่การได้รับการศึกษาในระบบ หรือการศึกษาในโรงเรียน มหาวิทยาลัย ที่มีหลักสูตร การวัดและประเมินผลที่แน่นอนเท่านั้น แต่รวมถึงการศึกษานอกระบบที่จัดนอกโรงเรียน มีความยืดหยุ่นมากกว่า และมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่มด้วย การศึกษาได้รับการยอมรับเพิ่มขึ้นทุกขณะว่าเป็นการลงทุนที่ดีที่สุดของรัฐ แต่ความสำคัญของการศึกษามีได้อยู่ที่การปฏิบัติเท่านั้น จิตใจที่กระฉับกระเฉง มีปัญญา และความรู้ สามารถท่องเที่ยวไปโดยเสรีและกว้างไกล เป็นความปิติและสิ่งตอบแทนอย่างหนึ่งของความเป็นมนุษย์³⁰

2.2.2.4.3.5 สิทธิที่จะเป็นประชากรแห่งรัฐนั้น (Right to be citizen)

สิทธิที่จะเป็นประชากรของรัฐนี้หมายถึง การที่บุคคลไว้ที่อยู่อาศัยจะต้องได้รับการระลึกถึงจากรัฐในฐานะที่เป็นประชากรในรัฐนั้นๆ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น

³⁰ วีระ สมบูรณ์, บรรณาธิการ, ความเห็นทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, แปลโดย ศรีประภา เพชรมีศรี และ ปราณี แก้วเอี่ยม, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545), หน้า140.

และมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบเสมอเหมือนกับบุคคลอื่น ๆ เหล่านั้น สิทธิในการเป็น
ประชากรของรัฐนี้รวมไปถึงสิทธิในทางการเมืองต่าง เช่น สิทธิที่จะมีอำนาจในการแสดง
ความคิดเห็น สิทธิในการมีส่วนร่วมทางสังคมและกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย และรวมไปถึงสิทธิ
ในการเข้าใช้พื้นที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะเช่นเดียวกับบุคคลอื่น เหล่านี้เป็นต้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

มาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ

เมื่อได้ทำความเข้าใจถึงความเป็นมา ความหมายและประเภทบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแล้ว ในบทนี้จะมุ่งศึกษาถึงมาตรการการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ ทั้งในระดับสังคมโลก อันได้แก่หน่วยงาน องค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือและดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทมากที่สุดในระดับสังคมโลก และมีหน่วยงานที่ดูแลด้านสิทธิมนุษยชน อันได้แก่สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (The Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR) และองค์การในระดับภูมิภาคยุโรป ได้แก่ สหพันธ์ยุโรปขององค์การแห่งชาติเพื่อการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (The European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์การสหภาพยุโรป (European Union) โดยจะกล่าวถึงความจำเป็นของหน่วยงานนั้นๆ และขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนมาตรการที่ใช้ในการดำเนินงานกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย การให้ความช่วยเหลือดูแลเหล่านี้เป็นต้น

ประการต่อมาจะได้ทำการศึกษาถึงตัวบทกฎหมายที่องค์การระดับสังคมโลกที่กล่าวมานั้น ใช้ในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย อันได้แก่ กฏบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nation), ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights), The International Bill of Rights ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ประกอบไปด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน 3 ฉบับด้วยกัน คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) และ The International Covenant on Civil and Political Rights (1966) และท้ายสุด คือ กฏบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานแห่งองค์การสหภาพยุโรป (The Charter of Fundamental Rights of The European Union) โดยจะกล่าวถึงความจำเป็นของกฎหมายแต่ละฉบับ เนื้อหาของกฎหมาย และการนำไปใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

เมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานหรือองค์การในระดับสังคมโลกที่ดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่หน่วยงานเหล่านั้นใช้ในการดำเนินการแล้ว ในหัวข้อถัดมาจะเป็นการศึกษาวិเคราะห์ถึงหน่วยงานและองค์การระดับประเทศ โดยจะทำการศึกษานโยบายในประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา อันเป็นประเทศที่เป็นผู้นำและเป็นต้นแบบสำหรับ

หลายๆ ประเทศ ในเรื่องของการให้ความดูแล คุ้มครองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยจะแบ่งหัวข้อในการศึกษาการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองประเทศออกเป็น 2 ส่วนคือ การศึกษาถึงมาตรการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย และมาตรการให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคม เนื่องจากการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นมีมาตรการอยู่หลากหลายวิธีด้วยกัน จึงเห็นสมควรที่จะแยกศึกษาเป็นสองส่วนดังกล่าวเพื่อให้ครอบคลุมมาตรการการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมากที่สุด

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายนั้น จะทำการศึกษาถึงสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายของประเทศทั้งสอง โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็นระดับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ และในระดับกฎหมายภายในอันได้แก่ พระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติต่างๆ ซึ่งทั้งประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีบทกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดหาที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1996 (Housing Act 1996) และ พระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 (The Homelessness Act 2002) ของประเทศอังกฤษ และ รัฐบัญญัติแมคคินนีเวนโต (The McKinney-Vento Homeless Assistance Act) อันเป็นบทกฎหมายสำคัญและเป็นตัวอย่างให้กับการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของในหลายๆ ประเทศ

สำหรับมาตรการทางสังคมนั้น จะกล่าวถึงหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของภาคเอกชน และเนื่องจากจำนวนของหน่วยงานเหล่านี้มีค่อนข้างมาก ในที่นี้จึงจะทำการศึกษาเฉพาะหน่วยงานสำคัญๆ โดยจะศึกษาถึงประวัติความเป็นมา หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นๆ และมาตรการที่นำมาใช้ในการดำเนินการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคม ซึ่งทั้งประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกามีวิธีการช่วยเหลือและการแก้ไขเยียวยาปัญหาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่คล้ายคลึงกัน อาทิเช่น การจัดหาที่พักพิง (Shelter) ให้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งมีทั้งแบบสถานพักพิงชั่วคราวและสถานพักพิงแบบถาวร และการจัดให้มีบริการด้านสาธารณสุขแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในราคาถูก หรือไม่เสียสตางค์ เป็นต้น

ในส่วนท้ายนี้จะกล่าวถึงกรณีตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เช่น โครงการการให้ความช่วยเหลือโดย St. Mungo's ของ

ประเทศอังกฤษ และตัวอย่างคดีความที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีความขึ้นสู่ศาลยุติธรรม เช่น คดีการเรียกร้องสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

3.1 มาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามกฎหมายระหว่างประเทศในระดับสังคมโลก

สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิในการมีชีวิตอยู่อย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นของแต่ละบุคคลมาแล้วตั้งแต่เกิด ใครจะล่วงละเมิดมิได้ สิทธิมนุษยชน คือ คุณธรรมสากลที่เน้นคุณค่าของมนุษย์ และยืนยันว่ามนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี และมีความเท่าเทียมกันในสิทธิ ไม่ว่าจะยากดีมีจน จะพิการ หรือมีความแตกต่างกันในเชื้อชาติ แห่ล่า่งกำเนิด เพศ วัย หรือสีผิวก็ตาม สิทธิมนุษยชนจึงหมายความว่า “สิทธิ” ของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด

ในอดีตที่ผ่านมาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีเกิดให้เห็นกันโดยตลอด เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ชาวโลกต้องตกตะลึงและสะเทือนใจต่อสิ่งที่ได้ค้นพบ นั่นคือ ชาวยิวกว่า 6 ล้านคน (ในจำนวนนี้เป็นเด็กที่ยังไม่เป็นวัยรุ่นกว่าล้านคน) ถูกฆ่าตายในค่ายกักกันของนาซี นอกจากการกำจัดชาวยิวให้หมดไปจากยุโรปแล้ว นาซียังได้พยายามสังหารหรือกักขังชาวโปแลนด์ พวกยิปซี ชาวโซเวียตที่ถูกจับกุมในสงคราม ผู้ที่มีความโน้มเอียงทางเพศ ผู้พิการทางร่างกายและสมอง ตลอดจนผู้ที่มีความคิดเห็นตรงข้ามในทางการเมืองด้วย

เหตุการณ์นี้ ได้ให้กำเนิดคำว่า “การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” ขึ้น และนี่เองเป็นสาเหตุหลักที่เปลี่ยนทัศนคติในเรื่องการปกป้องสิทธิมนุษยชน คือ ขยายการปกป้องจากภายในขอบเขตประเทศของตนไปสู่การปกป้องที่มีความเป็นสากลมากขึ้น นับเป็นแนวความคิดการปกป้องสิทธิที่ครอบคลุมถึงคนทุกคน และแนวคิดดังกล่าวนี้เองได้รวบรวมบรรดาชาติต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกันอีกครั้งเพื่อต่อต้านระบบฟาสซิสต์ (ชาตินิยมขวาจัด) และสร้างปราการอันมั่นคงในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้แก่มนุษย์ทุกคนในทุกหนแห่ง

เมื่อสงครามสงบลง ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนแบบในครั้งอดีตได้หมดไป จากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ จุดคร่าชีวิตผู้คนได้เปลี่ยนไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแบบใหม่ๆ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการมีเทคโนโลยีใหม่ในประเทศต่างๆ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทาง

สังคม กลุ่มคนรวยกับคนยากจนถูกแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ปัญหการอพยพเข้าเมืองใหญ่ เพื่อหางานทำ เหล่านี้นำไปสู่ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยในที่สุด

เมื่อตระหนักถึงปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยที่แพร่ขยายไปทั่วโลกไม่เว้นแม้แต่ประเทศมหาอำนาจ อย่างประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ กลุ่มประเทศยุโรป ทุกประเทศจึงหันมาให้ความสำคัญกับการแก้ไข ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยที่เติบโตขึ้นไปพร้อม ๆ กับการขยายประเทศ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางสังคมจาก หน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัย จึงถูกหยิบยกเข้าสู่หน่วยงานในระดับสังคมโลก เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การสหภาพยุโรป ดังจะได้นำเสนอต่อไป

3.1.1 วิวัฒนาการในการดำเนินการทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้การรับรอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยองค์การระหว่างประเทศ

ขบวนการสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่นั้นได้ถือกำเนิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 หากแต่เมื่อพูดถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิมนุษยชนนี้ หลายคนอาจเข้าใจว่าเป็นเรื่องของชนชาติ ตะวันตก และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งอันที่จริงเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน นั้น สามารถสืบค้นย้อนกลับไปได้ในทุกๆ หลักศาสนา วัฒนธรรม และปรัชญา ไม่ว่าในกฎของ ฮัมมูราบี ในสมัยบาบิโลน (1728-1686 BC), ศาสนาฮินดู (Manu Smriti), ลัทธิขงจื้อ, คัมภีร์ อัล-กุรอาน และบัญญัติ 10 ประการ ล้วนมีเค้าโครงเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ บางอย่างแฝงอยู่ ซึ่งในปัจจุบันแนวความคิดต่างๆ เหล่านี้ได้รวมอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR)¹

กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศอังกฤษที่เรียกว่า แมกนา คาร์ตา (Magna Carta ค.ศ. 1215) นับเป็นการบัญญัติหลักประกันสิทธิเสรีภาพทั้งส่วนบุคคลและทางการเมืองเป็น ครั้งแรก แนวคิดที่ว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรีของมนุษย์จึงได้ เริ่มแพร่หลายในประเทศตะวันตก

¹ Human Rights [Online]. 2008. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Human_rights [2008]

แนวคิดเกี่ยวกับกฎธรรมชาติ, การรับรองสิทธิตามธรรมชาติ โดยไม่คำนึงถึงความแปรผันทางด้านกฎหมายและขนบจารีตของมนุษย์ สามารถได้รับการสืบสวย้อนกลับไปยังบรรดานักปรัชญาเมธีกรีกทั้งหลายได้

ยุโรปในสมัยยุคกลาง (Middle Age) มีนักปรัชญานามอุโฆษอยู่หลายท่าน รวมทั้งนักบุญโทมัส อะไควนัส (ค.ศ. 1225-1274) ก็นับว่ามีส่วนสำคัญในการอธิบายถึง “กฎธรรมชาติ” ซึ่งปูพื้นฐานไปสู่การยอมรับในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพด้วยเช่นกัน โดยระบุว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกับสภาพของ “ความดี” และความดีนี้เองเป็นที่มาของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

ขณะที่บรรดานักปรัชญายุคแห่งความรู้แจ้ง (Enlightenment philosophers) ได้นำเสนอสัญญาประชาคมระหว่างนักปกครองกับผู้ถูกปกครอง แนวคิดแอฟริกันเกี่ยวกับ “อูบันตู” (ubuntu) เป็นมุมมองทางวัฒนธรรมของสิ่งที่เป็นเรื่องของมนุษย์ ความคิดสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ได้รับการสืบทอดมาจากชนบประเพณีต่างๆ เหล่านี้เกี่ยวกับคุณค่าและความเชื่อทั้งหลายของมนุษย์²

การอธิบายตีความสิ่งเหล่านี้ในแง่มุมมองของปรัชญานั้นเข้าใจได้ยากยิ่ง แต่เมื่อนำแนวคิดที่มีขอบเขตกว้างขวางนี้มาแปลงเป็นข้อกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงลงไป การปกป้องสิทธิของปัจเจกชนภายใต้ระบบสังคมจึงชัดเจนขึ้น เช่น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอเมริกา (United States Bill of Rights) หรือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของประเทศฝรั่งเศส (Declaration de pouvoir de l'homme et du citoyen 1789) การเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านเรื่องทาสในศตวรรษที่ 19, อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1864 และ อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1899 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี สิ่งเหล่านี้ไม่สามารถช่วยให้โลกหลุดพ้นจากความรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นโดยน้ำมือมนุษย์ในเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ ดังนั้น เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลงได้ไม่นาน ประชาชาติจึงร่วมใจกันตั้งองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ขึ้น มีการตั้งกฎเกณฑ์เพื่อให้ชาติต่างๆ ร่วมมือกันเพื่อ “ความเป็นอยู่ที่ดีและการพัฒนา” ของประชากร

² เรื่องเดียวกัน

ในช่วงก่อนปี 1940 (พ.ศ.2483) ได้เกิดพัฒนาการต่างๆ ขึ้น ทั้งในด้านแนวความคิด ความเชื่อมั่น กฎหมาย และสถาบันต่างๆ เพื่อค้ำจุนสิทธิมนุษยชน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ความนิยมชมชอบในเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพ ความยุติธรรม หรือการอยู่ร่วมกันอย่างสันตินั้นยังไม่สูงมาก และความตั้งใจที่จะส่งเสริมเรื่องเหล่านี้ยังไม่หนักแน่นพอ ดังนั้น ความพยายามขององค์การสันนิบาตชาติจึงล้มเหลว และจบลงที่การเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง³

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ผู้นำประเทศต่างๆ ได้ตระหนักว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดสันติภาพและความเจริญก้าวหน้าขึ้นในโลก ดังนั้น จึงได้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น เพื่อเป็นองค์การโลกที่จะคุ้มครองมนุษยชาติให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน สมัชชาสหประชาชาติได้มีมติรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 และมีมติประกาศให้วันที่ 10 ธันวาคมของทุกปีเป็นวันสิทธิมนุษยชน (Human Rights Day)⁴

3.1.1.1 หน่วยงานในองค์การสหประชาชาติ (United Nations) : สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (The Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR)

องค์การสหประชาชาติ หรือ ยูเอ็น (United Nations - UN) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2488 หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นองค์การระหว่างประเทศที่กำเนิดขึ้นเป็นองค์การที่สองในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ต่อจากสันนิบาตชาติ ปัจจุบันสหประชาชาติมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 192 ประเทศ (เกือบทุกประเทศในโลก) จุดประสงค์คือการนำทุกชาติทั่วโลกมาทำงานร่วมกันเพื่อสันติภาพและการพัฒนา โดยอยู่บนหลักพื้นฐานของความยุติธรรม ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และความกินดีอยู่ดีของทุกคน นอกจากนี้ยังให้โอกาสประเทศต่าง ๆ สร้างดุลแห่งการพึ่งพาอาศัยกันและรักษาผลประโยชน์ชาติใน

³ การทำลายชีวิต...บทเรียนในอดีต - เพื่อยุติสงครามความร่วมมือจึงถือกำเนิด, [ออนไลน์]. 2549 แหล่งที่มา: <http://www.jpthai.org/content/view/131/18/> [2551]

⁴ ความเป็นมาของวันสิทธิมนุษยชน, [ออนไลน์]. 2551 แหล่งที่มา: http://www.aksorn.com/library/library_detail.php?content_id=1235&Type_id=22 [2551]

กรณีที่เกิดปัญหาระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มนุษยธรรม ให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน และเป็นศูนย์กลางในการร่วมมือกันเพื่อเป้าหมายต่าง ๆ

ระบบสหประชาชาติอยู่บนพื้นฐานของ 6 องค์กรหลัก ได้แก่ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีภาวะทรัสตีแห่งสหประชาชาติ สำนักงานเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่น ๆ อีกเช่น องค์การอนามัยโลก ยูเนสโก และยูนิเซฟ

สำหรับสำนักงานเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ นั้น มีเลขาธิการแห่งสหประชาชาติเป็นประธาน ได้รับการสนับสนุนโดยเจ้าหน้าที่พลเรือนทั่วโลก มีหน้าที่ศึกษารวบรวมข้อมูลและอำนวยความสะดวกให้แก่การประชุม และยังมีหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติและส่วนอื่นๆ ขององค์การ⁵ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการแห่งสหประชาชาตินี้เอง ที่มีหน่วยงานในสังกัดหน่วยงานหนึ่งอันเป็นองค์กรหลักในระดับสังคมโลกที่ทำหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน หน่วยงานนั้นคือ สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (The Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR)

3.1.1.1.1 ความเป็นมา

สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาตินี้ เป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานเลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีจุดประสงค์ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิทุกประเภทที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ นอกจากนี้ยังดำเนินการเกี่ยวกับการปกป้องการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการณรงค์ป้องกันการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

⁵ สหประชาชาติ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://th.wikipedia.org/wiki/UN> [2551]

OHCHR นี้ แรกเริ่มเป็นเพียงโครงการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ โดยถือกำเนิดในหน่วยงานเล็กๆ หน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติในประมาณปี ค.ศ. 1940 ซึ่งต่อมาได้ย้ายไปยังนครเจนีวา และยกระดับขึ้นเป็นศูนย์สิทธิมนุษยชนในช่วงปี ค.ศ. 1980 จนมาถึงการประชุมสิทธิมนุษยชนโลก ที่จัดขึ้นในปี ค.ศ. 1993 ประชาคมโลกได้มีความคิดที่จะก่อตั้งสถาบันที่มีประสิทธิภาพ และมีความเข้มแข็งในการดูแล และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขึ้น จนกระทั่งประเทศสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติก็ได้มีมติในสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติให้ก่อตั้ง สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ขึ้นในปี ค.ศ. 1993 นั้น

การเติบโตของกิจกรรมทางสิทธิมนุษยชนในองค์การสหประชาชาติ ควบคู่ไปกับความเข้มแข็งที่เพิ่มขึ้นของการเคลื่อนไหวทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เมื่อองค์การสหประชาชาติได้ออกปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) ขึ้นมาใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ปฏิญญานี้ถูกร่างขึ้นเพื่อใช้เป็นมาตรฐานสำหรับประชาชนทุกคน และทุกชนชาติ

3.1.1.1.2 อำนาจหน้าที่

สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ หรือ OHCHR นี้ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุน และปกป้องมนุษย์ทุกคนให้ได้รับประโยชน์จากสิทธิที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และทำให้สิทธิที่มีอยู่นั้นสามารถใช้ได้ในความเป็นจริง

OHCHR มีกฎเกณฑ์ และแนวทางการปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากมติที่ประชุมของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติที่ 48/141, กฎบัตรสหประชาชาติ, คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง, อนุสัญญากรุงเวียนนา และโครงการปฏิบัติการของการประชุมโลกด้านสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1993 และเอกสารเผยแพร่จากการประชุมสุดยอดของโลกในปี ค.ศ. 2005

อำนาจหน้าที่ของ OHCHR รวมถึงการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน การดูแลรักษาเพื่อให้เกิดการเคารพในสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมด้านความร่วมมือระหว่างประเทศในการปกป้องสิทธิมนุษยชน คอยประสานงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องผ่านทางองค์การ

สหประชาชาติ และเสริมสร้างความเข้มแข็ง และคอยปรับปรุงระบบการทำงานที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ OHCHR แล้ว หน่วยงานยังได้นำมาซึ่งความพยายามที่จะบูรณาการแนวคิดสิทธิมนุษยชนในงานทุกด้านที่ปฏิบัติโดยหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ

3.1.1.1.3 โครงสร้างของ OHCHR

สำนักงานของ OHCHR ตั้งอยู่ที่สำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติในมหานครนิวยอร์ก และยังมีสำนักงานสาขาตั้งอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก นอกจากนี้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ของ OHCHR และหน่วยงานที่ขึ้นต่อผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่ที่มีจำนวนมากแล้ว OHCHR ยังแบ่งออกเป็น 2 แผนกใหญ่ และสาขาอีก 4 สาขา

เพื่อเป็นการสนับสนุนอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่มีอยู่อย่างกว้างขวาง OHCHR จึงมีเจ้าหน้าที่กว่า 850 คน (ข้อมูลล่าสุดเดือน เมษายน 2550) ปฏิบัติงานอยู่ในนครเจนีวา และมหานครนิวยอร์ก รวมไปถึงสำนักงานในอีก 11 ประเทศ และ 7 สำนักงานระดับภูมิภาคที่มีอยู่ทั่วโลก นอกจากนี้ OHCHR ยังมีเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ปฏิบัติภารกิจด้านสันติภาพให้กับองค์การสหประชาชาติคอยให้ความช่วยเหลืออีกกว่า 240 นาย OHCHR ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากงบประมาณทั่วไปขององค์การสหประชาชาติ และเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกของ OHCHR เอง รวมไปถึงองค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศ มูลนิธิ และบุคคลทั่วไปด้วย

3.1.1.1.4 ภารกิจของ OHCHR

ภารกิจของ OHCHR นั้น คือการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทุกประเภทแก่มนุษย์ทุกคน ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ และช่วยสนับสนุนยืนยันถึงความมั่นคงในสิทธิเหล่านั้น ในการดำเนินการเหล่านี้ OHCHR ได้ให้ความสำคัญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งในด้านที่สาหัส เรื้อรัง ซึ่งส่งผลให้ชีวิตต้องพบกับภัยอันตรายที่คุกคามมุ่งเน้นการให้ความสนใจไปยังกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงและมีความไม่มั่นคง ให้ความสนใจที่เท่าเทียมกันในการตระหนักถึงปัญหาด้านพลเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และสิทธิทางสังคม รวมไปถึงสิทธิในการพัฒนาตนเองด้วย

ในทางปฏิบัติแล้ว OHCHR ทำงานร่วมกับรัฐบาล สถานิติ บัญญัติ ศาล สถาบันแห่งชาติ สมาคมทางสังคม องค์การระดับชาติ และระหว่างประเทศ รวมไปถึง องค์การสหประชาชาติด้วย เพื่อพัฒนา และเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชาติ เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานของนานาชาติ

สำหรับในทางสถาบัน OHCHR มีภารกิจหน้าที่ในการช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโครงการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้ OHCHR ยังมีหน้าที่ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เป็นหุ้นส่วนขององค์การสหประชาชาติเพื่อที่จะทำให้มั่นใจว่าสิทธิมนุษยชนได้ก่อร่างพื้นฐานที่มั่นคงสำหรับงานขององค์การสหประชาชาติ

3.1.1.1.5 สรุป

เนื่องจาก OHCHR เป็นองค์กรใหญ่ ที่ให้การดูแลปกป้องมวลมนุษยชาติในสิทธิมนุษยชนทุก ๆ ด้าน รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย OHCHR อาจจะไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเจาะจงที่ปฏิบัติหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่างหากโดยเฉพาะ แต่จะให้ความช่วยเหลือรวมไปกับผู้ที่มีความต้องการความช่วยเหลือต่าง ๆ ดังนั้น บทบาทหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงไม่เด่นชัดนัก

3.1.1.2 หน่วยงานในองค์การสหภาพยุโรป (European Union) : สหพันธ์ยุโรปขององค์การแห่งชาติเพื่อการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (The European Federation of National Organisations working with the Homeless/ Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA))

สหพันธ์ยุโรปขององค์การแห่งชาติเพื่อการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1989 เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้แสวงหากำไร มีเป้าหมายหลักเพื่อทำงานให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในหลาย ๆ ด้าน อาทิ การจัดหาบ้านให้แก่คนไร้ที่อยู่อาศัย การสร้างงาน การให้การศึกษากับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยภายในทวีปยุโรป เป็นต้น

สหพันธ์ยุโรปขององค์การแห่งชาติเพื่อการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ นับได้ว่าเป็นองค์การเครือข่ายขนาดใหญ่ของยุโรปองค์การเดียวที่มุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ในปัจจุบันประกอบไปด้วยองค์กรที่เป็นสมาชิกกว่า 100

องค์กร จากกว่า 30 ประเทศในทวีปยุโรป รวมไปถึงประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจำนวน 25 ประเทศ

สหพันธ์ยุโรปขององค์กรแห่งชาติเพื่อการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยดำเนินงานควบคู่ไปกับสหภาพยุโรป (EU) และมีสถานะเป็นที่ปรึกษาของสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) รวมไปถึงองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ด้วย โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากคณะกรรมการยุโรป (European Commission) เพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร

3.1.1.2.1 โครงสร้างของ FEANTSA

โครงสร้างของ FEANTSA ประกอบไปด้วย 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่

1. สมัชชาใหญ่ (General Assembly) ประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งหมดของ FEANTSA
2. สภาบริหาร (Administrative Council) ประกอบไปด้วยตัวแทนจากสมาชิกของประเทศในสหภาพยุโรปประเทศละ 1 คน โดยที่สมาชิกทุกคนของสภาบริหารจะร่วมมือกันดำเนินโครงการในแต่ละปีของ FEANTSA และคอยประสานงานกับองค์กรในระดับประเทศของตนซึ่งจะจัดให้มีการประชุมขึ้นปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้ตัวแทนนโยบายของ FEANTSA ไปปรับใช้ในประเทศของตน สภาบริหารนี้จะมีการจัดประชุมขึ้นปีละ 2 ครั้ง
3. คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ประกอบด้วยตัวแทนจากสภาบริหารข้างต้นจำนวน 7 คน จะมีการประชุมขึ้นทุกครั้งภายหลังการประชุมของสภาบริหารสิ้นสุดลงเพื่อนำนโยบายของสภาบริหารไปปฏิบัติ และจะมีการประชุมของตนเองอีกปีละ 1 ครั้ง

3.1.1.2.2 การดำเนินงานและนโยบายหลักของ FEANTSA

1. ดำเนินการให้คำปรึกษากับองค์กรระดับทวีปยุโรป รัฐบาลระดับประเทศ และระดับภูมิภาค ในอันที่จะส่งเสริมและสนับสนุนมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัย
2. สร้างความตระหนักในความต้องการเร่งด่วน
3. รณรงค์ให้สาธารณชนรับรู้ถึงความซับซ้อนของปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย และปัญหาในหลายด้านที่คนไร้ที่อยู่อาศัยต้องเผชิญ

3.1.1.2.3 การแลกเปลี่ยนระหว่างชาติ

ภารกิจของ FEANTSA อีกประการหนึ่งก็คือ การช่วยส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ประสบการณ์ และทางปฏิบัติในการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้กับบรรดาสมาชิกของ FEANTSA โดยการจัดประชุมสัมมนาแห่งชาติยุโรปในระดับสามัญขึ้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างสมาชิกของ FEANTSA นี้ นับเป็นการช่วยเหลือให้มวลสมาชิกแต่ละประเทศสามารถเข้าถึงปัญหาของคนไร้ที่อยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ FEANTSA ยังมีกลุ่มย่อยในการดำเนินงานขององค์กรอีก 6 กลุ่ม ซึ่งสมาชิกสามารถใช้เป็นเวทีในการสนทนา ปรึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย อาทิเช่น ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย การจ้างงาน สุขภาพ และปัญหาด้านสังคมอื่นๆ เป็นต้น

3.1.1.2.4 การวิจัย

การทำวิจัยของ FEANTSA นั้น เป็นการช่วยส่งเสริมความเข้าใจอันดีถึงธรรมชาติของการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีการเปลี่ยนแปลง และมีความสลับซับซ้อน งานวิจัยของ FEANTSA นำเสนอความเข้าใจอันลึกซึ้งทางทฤษฎีธรรมชาติของการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และคอยให้คำแนะนำที่มีพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์แก่ผู้จัดทำบริการ และผู้ออกนโยบายในการสร้างนโยบายและโครงการต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ศูนย์เฝ้าสังเกตการณ์การไร้ที่อยู่อาศัยแห่งยุโรป (European Observatory on Homelessness) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ทำการศึกษาวิจัยให้แก่ FEANTSA และเป็นเครือข่ายของศูนย์ประสานงานสื่อสารการวิจัยแห่งชาติที่ครอบคลุมทั่วทวีปยุโรปในเรื่องที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และการจัดหาที่อยู่ให้กับบุคคลเหล่านั้น โดยทุกๆ ปีศูนย์ฯ แห่งนี้จะออกรายงานประจำปีเป็นชุดๆ ในหัวข้อที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ นอกจากนี้ก็ยังจัดพิมพ์วารสารบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแห่งยุโรปด้วย

3.1.1.2.5 เครือข่ายของ FEANTSA

การจัดให้มีเครือข่ายของ FEANTSA นี้ก็เพื่อที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานกับองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ และเพื่อที่จะยกระดับความสามารถในการมีอิทธิพลต่อการออกนโยบาย ต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ FEANTSA นั้นทำงานร่วมกับ คณะกรรมการประสานงานแห่งยุโรปเพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัย (European Liaison Committee for Social Housing : CECODHAS) และเมืองต่างๆ ในยุโรป นอกจากนี้ FEANTSA ยังเป็นสมาชิกแรกเริ่มของการประชุมจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ชาวยุโรป นโยบายด้านสังคม และเครือข่ายต่อต้านความยากจนแห่งยุโรป (European Anti-Poverty Network : EAPN) อีกด้วย

3.1.1.2.6 การติดต่อสื่อสาร

เพื่อบอกกล่าวสมาชิกของ FEANTSA และผู้ฟังในวงกว้างเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการไร้ที่อยู่อาศัย เว็บไซต์ของ FEANTSA จึงได้เป็นศูนย์กลางข้อมูลและความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในยุโรป ในขณะที่นิตยสารของ FEANTSA รายสามปี ชื่อ “Homeless in Europe” ได้จัดเตรียมข้อมูลที่สำคัญและการวิเคราะห์เกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัยตลอดจนประเด็นเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่นอกเหนือไปจากนี้ ยิ่งไปกว่านั้น FEANTSA ยังได้แจกจ่ายจดหมายข่าวรายเดือน ชื่อ “The Flash” ทุกการสื่อสารของ FEANTSA ได้ถูกถ่ายทอดออกมาเป็นภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศส ซึ่งในบางครั้งอาจมีการแปลออกมาเป็นภาษาอื่นที่ใช้กันในหมู่ประเทศยุโรปด้วย

3.1.2 กฎหมาย และความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในยุคปัจจุบัน

หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งให้ความสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน และเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงและสันติภาพของโลก และมวลมนุษยชาติ กฎบัตรสหประชาชาติจึงมีข้อบทหรือมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนอยู่หลายข้อ รวมทั้งการจัดตั้งกลไกต่างๆ เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยกลไกเหล่านี้ได้มีการพัฒนามาโดยตลอด และได้รับการรับรองกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ อาทิ กติการะหว่างประเทศ อนุสัญญา รวมทั้ง แนวปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐสมาชิกมีพันธกรณีตามกฎหมาย และ/หรือทางจริยธรรมที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น องค์การสหประชาชาติจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ⁶

นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติยังนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดสำคัญในการกำหนดมาตรฐานสากล และได้จัดตั้งกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายรูปแบบ ซึ่งมีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิก รวมทั้งประเทศไทย หลักการหรือแนวคิดสิทธิมนุษยชนมีบทบาทต่อองค์การสหประชาชาตินับตั้งแต่การก่อตั้งองค์การ โดยปรากฏอยู่ในมาตราต่างๆ ของกฎบัตรสหประชาชาติ หลังจากนั้น ได้มีการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และตราสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ ของสหประชาชาติ กลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่จัดตั้งขึ้นทั้งโดยกฎบัตรสหประชาชาติ ตราสารต่างๆ และกลไกอื่นๆ ของสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดมาตรฐานสากล ตลอดจนการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนที่กำหนดไว้ ซึ่งแต่ละกลไกต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่แตกต่างกันไป ในขณะเดียวกัน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรเอกชนได้มีบทบาทที่ทวีความสำคัญในการดำเนินงานของสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชน นอกเหนือจากกลไกที่จัดตั้งขึ้นในระบบสหประชาชาติ⁷

สำหรับกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปนั้น การสนับสนุนการปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการตามนโยบายความสัมพันธ์กับต่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปที่มีขึ้นมา

⁶ แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.nhrc.or.th/menu_content.php?doc_id=32&lang=EN [2551]

⁷ เรื่องเดียวกัน.

เป็นเวลานานแล้ว โดยการสนับสนุนการปกป้องสิทธิมนุษยชนนี้ คือการให้คำแนะนำเชิงปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างการทำงานของสหภาพฯ ซึ่งนโยบายนี้สามารถใช้ได้ในทุกระดับ แม้กับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกสหภาพยุโรป รวมไปถึงมาตรการที่สำคัญอย่างการออกกฎหมายมาเพื่อเป็นหลักและแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับคำประกาศเรื่องสิทธิและหน้าที่ของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และกลุ่มสังคมเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล แม้ว่าหน้าที่ความรับผิดชอบหลักสำหรับการสนับสนุนและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะเป็นของรัฐ แต่สหภาพฯ ถือว่าบุคคล กลุ่มบุคคลและส่วนประกอบของสังคมทั้งหมดมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมสิทธิมนุษยชน⁸

3.1.2.1 กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nation)

กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) คือข้อตกลงที่บรรดาประเทศผู้ก่อตั้งและร่วมเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ให้สัตยาบันเข้าผูกพัน โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และหลักการ ตลอดจนจรรยาบรรณการดำเนินงานและบริหารงานต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ ถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นตราสารก่อตั้งที่สถาปนาองค์การให้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ

แม้ในสถานการณ์ที่สงครามโลกครั้งที่ 2 กำลังลุกลามไปทั่วด้วยแรงกดดันจากสื่อ และสาธารณชน ผู้นำของบริเตน จีน สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต ได้หารือกันถึงรายละเอียดการจัดตั้งองค์การภายหลังสงครามเสร็จสิ้น ในปี ค.ศ. 1944 ผู้แทนของจีน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตได้ประชุมกันที่เมือง Dumbarton Oaks ในรัฐวอชิงตัน ดีซี เตรียมแผนการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ ครั้นเมื่อสงครามสิ้นสุดลง คณะผู้แทนจาก 50 ประเทศได้มารวมตัวกันที่เมืองซานฟรานซิสโก ในระหว่างเดือนเมษายน และเดือนมิถุนายน ในปี ค.ศ. 1945 เพื่อลงนามในเอกสารสุดท้ายที่จะก่อกำเนิดความร่วมมือระหว่างประเทศ นั่นคือ กฎบัตรแห่งองค์การสหประชาชาติ ลงนามเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน โดยตัวแทนจาก 50 ประเทศ

⁸ เพื่อรับประกันความคุ้มครอง แนวนโยบายของสหภาพยุโรปเรื่องผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชน.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.ambafrance-th.org/UserFiles/File/Thai Translation-EU Human Rights Guidelines.doc](http://www.ambafrance-th.org/UserFiles/File/Thai%20Translation-EU%20Human%20Rights%20Guidelines.doc) [2551]

เมื่อได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นแล้ว และได้ยกเลิกองค์การสันนิบาตชาติไป แต่อุดมการณ์และโครงสร้างส่วนใหญ่ถูกสานต่อโดยองค์การสหประชาชาติ และถูกร่างออกมาในกฎบัตรสหประชาชาติ ความคืบหน้าของแนวคิดเรื่องสันติภาพ สังคม และเศรษฐกิจ ยังคงเป็นจุดมุ่งหมายพื้นฐานขององค์การแห่งโลกใหม่

สำหรับเนื้อหาของกฎบัตรสหประชาชาตินี้ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเกี่ยวกับโครงสร้าง การบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติ และหน่วยงานภายในสังกัด อาทิเช่น องค์ประกอบของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง การระงับกรณีพิพาทโดยสันติ เหล่านี้เป็นต้น เนื่องจากเหตุผลว่ากฎบัตรฉบับนี้ อุบัติขึ้นเพื่อก่อตั้งองค์กรที่จะใช้เป็นสื่อกลางของมวลมนุษยชาติทั้งปวง ในการมาประชุมเพื่อก่อให้เกิดสันติภาพ และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

ในส่วนของเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎบัตรโดยตรง หากแต่มีการบัญญัติถึงหน่วยงานหนึ่งที่มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลให้ความช่วยเหลือในเรื่องระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษานามัยและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีหน้าที่ทำคำแนะนำเพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะส่งเสริมการเคารพ และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน หน่วยงานนั้นคือ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมนี้เอง เป็นหน่วยงานที่ได้ก่อตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (The Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR) ขึ้น โดยมติข้อที่ 5 (1) ซึ่งได้นำเสนอรายละเอียดในการดำเนินงานไปแล้วในตอนต้น

จึงอาจสรุปได้ว่า ในตัวกฎบัตรเองไม่มีการบัญญัติถึงการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้โดยตรง ซึ่งก็เป็นที่น่าสนใจได้ เนื่องจากจุดประสงค์หลักของกฎบัตรนั้น มีขึ้นเพื่อก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ เพื่อธำรงไว้ซึ่งความสันติสุขแก่โลก แต่อย่างไรก็ดี ก็ยังมีการบัญญัติถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้การช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นนั่นเองที่เป็นกำลังสำคัญในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในระดับสังคมโลก

3.1.2.2 กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The International Bill of Human Rights)

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ The International Bill of Human Rights นี้ เป็นชื่อเรียกอย่างไม่เป็นทางการของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Rights : UDHR), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) พร้อมด้วยพิธีสารทางเลือก (Optional Protocols) อีก 2 ฉบับ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) สำหรับกติการะหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับนั้น ถูกรับรองและให้สัตยาบันโดยสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1966 แต่เริ่มมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1976

ในเบื้องต้นก่อนที่จะมีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น มีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่เกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบของตัวกฎหมายว่าจะให้ออกมาในรูปแบบใด โดยคณะกรรมการร่างตัดสินใจว่าควรจะทำออกมาในรูปแบบของเอกสาร 2 แบบ หนึ่งคือ ในรูปของปฏิญญา (Declaration) อันจะเป็นการก่อตั้งหลักการทั่วไป หรือ มาตรฐานทางสิทธิมนุษยชนขึ้นต่อไปในภายภาคหน้า และอีกแบบหนึ่งคือ ในรูปของอนุสัญญา (Convention) ซึ่งจะสามารถนิยามสิทธิ และข้อจำกัดของสิทธิได้อย่างเฉพาะเจาะจง เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการร่างจึงได้ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Commission of Human Rights : UNCHR) เพื่อดำเนินการร่างบทบัญญัติในรูปของปฏิญญาระหว่างประเทศ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้น และในสมัยประชุมครั้งที่สองในช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ. 1947 นี้เอง คณะกรรมการเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติได้ตัดสินใจนำข้อความว่า “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The International Bill of Human Rights)” ไปใช้กับชุดเอกสารในขั้นเตรียมการ และก่อตั้งกลุ่มทำงาน 3 กลุ่มขึ้นมา กลุ่มหนึ่งดูแลปฏิญญา อีกกลุ่มหนึ่งดูแลอนุสัญญา (ซึ่งภายหลังเปลี่ยนไปใช้คำว่า “กติกา (Covenant)” และ กลุ่มสุดท้ายดูแลมาตรการต่างๆ

เมื่อมาถึงสมัยประชุมครั้งที่สาม ในช่วงเดือนพฤษภาคม และมีถุนายน ค.ศ. 1948 คณะกรรมการเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ได้ปรับปรุงแก้ไขร่างปฏิญญาใหม่ โดยนำเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นโดยรัฐบาลของนานาประเทศ อย่างไรก็ตาม

เวลาในการพิจารณาดังกล่าวค่อนข้างมีอย่างจำกัด ดังนั้นปฏิญญาจึงถูกส่งไปยังสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติผ่านทางสภาเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) ในการประชุมที่กรุงปารีส และด้วยมติข้อ 217 A (III) เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1948 สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้อนุมัติปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้น นับเป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกของโครงการการร่างกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้

สำหรับกติการะหว่างประเทศที่เหลืออีก 2 ฉบับนั้น ในวันเดียวกันกับที่สมัชชาฯ ได้อนุมัติปฏิญญาสากลฯ สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติก็ได้มอบหมายให้คณะกรรมการเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติเป็นผู้เตรียมร่างกติกาดังกล่าว และให้ถือเป็นวาระเร่งด่วนอีกด้วย โดยได้เริ่มตรวจพิจารณาร่างกติกาดังกล่าวในปี ค.ศ. 1949 และในปีถัดมาก็ได้รับการตรวจแก้ไขใหม่ใน 18 มาตราแรก โดยการร่วมเสนอความคิดเห็นจากรัฐบาลจากนานาประเทศ ครั้นถึงปี ค.ศ. 1950 สมัชชาใหญ่ฯ ได้ประกาศให้การรวมกันของเสรีภาพของพลเมืองและการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกัน และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (มติที่ประชุมที่ 421 (V), ข้อ E) ด้วยเหตุนี้ สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติจึงได้ตัดสินใจที่จะนำสิทธิดังกล่าวเข้าไปรวมไว้ในกติกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมไปถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงที่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1951 คณะกรรมการเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ได้ร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมออกมาอีก 14 มาตรา บนพื้นฐานของข้อเสนอที่ออกโดยรัฐบาล และคำเสนอแนะขององค์กรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ในการดำเนินการร่างดังกล่าวยังมีการวางกฎเกณฑ์อีก 10 มาตรา อันเป็นมาตรการที่ใช้เป็นเครื่องสนับสนุนสิทธิเหล่านั้นภายใต้การรายงานของบรรดารัฐสมาชิกของกติกาดังกล่าว

หลังจากมีการประชุมอภิปรายกันมาอย่างยาวนาน เมื่อมาถึงสมัยประชุมครั้งที่หกนี้เองในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1951 ถึง ค.ศ. 1952 สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติก็ได้ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติร่างกติกาดังกล่าวที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้นมา 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อีกหนึ่งฉบับเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ที่ 543 (VI) วรรค 1) สมัชชาใหญ่ฯ ยังได้ระบุให้กติกาดังกล่าวทั้งสองฉบับมีเนื้อหาบทบัญญัติที่ใกล้เคียงกันให้มากที่สุด และให้มี

บทบัญญัติที่ให้การรับรองว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการกำหนดตนเอง” (มติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ที่ 545 (VI)) ด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติเตรียมร่างกติกาสองฉบับดังกล่าวเสร็จสิ้นในสมัยการประชุมที่เก้าและสิบ ในปี ค.ศ. 1953 และ ค.ศ. 1954 ตามลำดับ สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้ตรวจพิจารณากติกาทั้ง 2 ฉบับในสมัยประชุมที่เก้าในปี ค.ศ. 1954 และได้ตัดสินใจให้นำร่างทั้ง 2 ฉบับออกให้พิจารณาอย่างกว้างขวางที่สุดในอันที่จะให้รัฐบาลสามารถศึกษาถึงตัวกติกาได้อย่างลึกซึ้ง และให้สาธารณชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อกติกาได้อย่างเต็มที่ และมีการก่อตั้งคณะกรรมการที่สามขึ้นเพื่อพิจารณาอภิปรายแบบเรียงมาตราในปี ค.ศ. 1955 และกว่าจะแล้วเสร็จก็ในปี ค.ศ. 1966

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ได้รับการอนุมัติโดยมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติที่ 2200 A (XXI) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966

ทั้งหมดนี้เป็นประวัติความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่สำคัญฉบับหนึ่งในโลกนี้ อันเป็นเสาหลักในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทุกคน รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในระดับเวทีโลก และภายหลังถูกนำมาเป็นหลักเกณฑ์ และแนวทางในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิภายในประเทศของประเทศต่างๆ ในโลก

กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ International Bill of Rights นี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบไปด้วยกฎหมาย 3 ฉบับ และ 2 พิธีสารทางเลือก เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อันเป็นเสาหลักสำคัญ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้นจึงเห็นสมควรที่จะศึกษาในรายละเอียดของแต่ละกฎหมายเพื่อให้เข้าใจลึกซึ้งยิ่งขึ้นถึงกฎหมายที่ใช้ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันรวมไปถึงสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย

3.1.2.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights : UDHR)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนับเป็นเอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเป็นเอกสารที่ได้รับการแปลเป็นภาษาต่างๆ มากที่สุดในโลกถึงกว่า 360 ภาษา ที่ผ่านมานับแต่อดีตนั้นมีหลายประเทศที่ได้ประกาศใช้คำประกาศที่มีความคล้ายคลึงกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น The Bill of Rights ของประเทศอังกฤษ และของประเทศสหรัฐอเมริกา คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส (Declaration de pouvoir de l'homme et du citoyen 1789) จนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงด้วยความพ่ายแพ้ของนาซีเยอรมัน ประชาคมโลกได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้นและมีการประกาศใช้กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) แต่อย่างไรก็ตามกฎบัตรสหประชาชาตินั้นก็ไม่สามารถนิยามถึงสิทธิที่ได้บัญญัติไว้ในตัวกฎบัตรได้ดีเพียงพอ ดังนั้น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่มีการกำหนดถึงเรื่องสิทธิของปัจเจกชนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อทดแทนความบกพร่องที่ยังมีอยู่ของกฎบัตรสหประชาชาติ เลขานุการองค์การสหประชาชาติในขณะนั้นจึงได้ร้องขอให้นายจอห์น ปีเตอร์ ฮัมฟรีย์ (Mr. John Peters Humphrey) ชาวแคนาดาเป็นผู้นำในการร่างหลักการพื้นฐานของปฏิญญา จนเสร็จสมบูรณ์และได้รับการให้รับรองโดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ณ Palais de Chaillot ในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ประกอบไปด้วยส่วนอารัมภบท และบทบัญญัติอีก 30 มาตรา

ในการดำเนินการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ เมื่อแรกเริ่มได้มีแนวความคิดที่จะนำหลักการในกฎบัตรว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) มาบัญญัติรวมเข้าไว้กับกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) แต่แนวความคิดนี้ได้ถูกคัดค้านโดยที่ประชุมใหญ่ด้วยเหตุผลที่ว่า ไม่ต้องการให้องค์การสหประชาชาติมีอำนาจมากเกินไป ปฏิญญาฯ นี้เป็นเสมือนความพยายามที่จะทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยองค์การสหประชาชาติเป็นรูปธรรมมากขึ้น ถือเป็นมาตรการขั้นแรกในการทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตามกฎหมายต่อไป กล่าวคือ ตัวปฏิญญาฯ นี้ได้ทำการรวบรวมสิทธิมนุษยชนต่างๆ มาไว้ในเอกสารฉบับเดียวกัน ทำให้รัฐภาคีสามารถนำปฏิญญาฯ นี้ไปใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายที่ใช้สำหรับคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตนต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อปฏิญญาฯ นี้เป็นเพียงแค่แนวทางในการจัดทำกฎหมายและไม่มีสภาพเป็นสนธิสัญญา จึงไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องถือปฏิบัติตาม ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากการจัดทำปฏิญญาฯ ซึ่งการจัดทำสนธิสัญญานั้นจะเริ่มจากการเจรจาระหว่างภาคีในสนธิสัญญา เมื่อได้ข้อสรุปแล้วจึงลงนาม หลังจากนั้นจึงให้สัตยาบันและขึ้นทะเบียนสนธิสัญญาในท้ายที่สุด แต่การจัดทำปฏิญญาสากลฯ นั้นเริ่มจากการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นผู้ร่างแล้วนำเสนอต่อสมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อลงมติรับรอง และจากนั้นจึงประกาศใช้อย่างเป็นทางการ นอกจากการจัดทำแล้ว อีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เห็นว่าปฏิญญาสากลฯ นี้ไม่มีสนธิสัญญาก็คือเนื้อความในตัวปฏิญญาฯ เอง กล่าวคือ ในคำปรารภของปฏิญญาฯ สมัชชาแห่งสหประชาชาติมุ่งที่จะให้ปฏิญญาฯ เป็นเพียงบรรทัดฐานร่วมกันในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่มีข้อความใดปรากฏถึงการบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ดังข้อความในคำปรารภที่ว่า “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับบรรดาประชาชนและประชาชาติทั้งหลาย เพื่อจุดหมายปลายทางที่ว่าปัจเจกชนทุกคนและองค์การสังคมทุกองค์การ โดยการรำลึกอยู่เสมอถึงปฏิญญาฯ นี้ จะบากบั่นพยายามด้วยการสั่งสอนและให้การศึกษา ในอันที่จะส่งเสริมการเคารพสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ และด้วยมาตรการอันก้าวหน้า ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ในอันที่จะให้มีการยอมรับนับถือ และการปฏิบัติตามโดยสากลและอย่างเป็นทางการเป็นผลจริงจัง ทั้งในบรรดาประชาชนของรัฐสมาชิกด้วยตนเอง และในบรรดาประชาชนของดินแดนที่อยู่ใต้อำนาจของรัฐนั้นๆ” แต่อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ เรอเน่ กาสแซง (René Cassin) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ร่างปฏิญญาฯ ก็ยืนยันว่าปฏิญญาฯ ดังกล่าวมีค่าบังคับมากกว่าเป็นเอกสารชี้แนะอยู่บ้างเพราะในมาตรา 56 ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้น รัฐสมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่าจะดำเนินการร่วมกัน...ในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุแห่งความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 55 ซึ่งที่สำคัญก็คือ การส่งเสริมให้มีการเคารพในสิทธิมนุษยชน⁹

ในเนื้อหาของปฏิญญาฯ นั้นได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้หลายประเภทด้วยกันซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ สิทธิในทางแพ่งและทางการเมือง (Civil and Political Rights) สิทธิในกลุ่มนี้ปรากฏอยู่ใน มาตรา 1 ถึง มาตรา 21 เช่น สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน สิทธิในชีวิต ร่างกาย สิทธิในทางการเมือง เช่น สิทธิในการแสดงออก สิทธิใน

⁹ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 91, อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2547), หน้า 113.

การมีส่วนร่วม หรือ สิทธิในการนับถือศาสนา เป็นต้น และกลุ่มที่สองคือ สิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) ซึ่งปรากฏอยู่ในปฏิญญาฯ ตั้งแต่มาตรา 22 จนถึงมาตราสุดท้าย เช่น สิทธิในสวัสดิการทางสังคม สิทธิในมาตรฐานการครองชีพ สิทธิในการศึกษา เป็นต้น

สำหรับสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิของบุคคลไร้อสัญชาติที่มีในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้มีอยู่หลายมาตราด้วยกัน อันได้แก่ มาตรา 1 “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ...” และมาตรา 2 (1) “ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญาฯ นี้ โดยปราศจากความแตกต่างไม่ว่าชนิดใดๆ ดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือทางอื่น เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ” สองมาตรานี้แสดงให้เห็นถึงการรับรองสิทธิของมนุษย์ทุกคนว่ามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและไม่มีการแบ่งแยกไม่ว่าด้วยเหตุผลใด

นอกจากนี้ ในปฏิญญาฯ ยังมีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานและพอเพียงอีกด้วย โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 25 (1) ความว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและ ความเป็นอยู่ดีของตนและ ครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย...”

ปัจจุบัน ประชาคมระหว่างประเทศถือว่าปฏิญญาสากลฯ เป็นเอกสารหลักเริ่มแรกที่สำคัญที่สุดฉบับหนึ่งในการกำหนดสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ที่ควรได้รับการส่งเสริม และคุ้มครอง และเป็นจุดกำเนิดของตราสารปฏิญญาด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ในเวลาต่อมา

ปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับประชาชนทั้งหลายและประชาชาติทั้งปวง ด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ปัจเจกบุคคล ทุกผู้ทุกนาม และองค์กรของสังคมทุกหน่วย โดยการรำลึกเสมอถึงปฏิญญาฯ นี้ พยายามสั่งสอนและให้การศึกษาเพื่อส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ ด้วยมาตรการที่เจริญก้าวหน้าไปข้างหน้าทั้งในและระหว่างประเทศเพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านี้เป็นอย่างเป็นสากลและได้ผลทั้งในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกเอง และในหมู่ของประชาชนแห่งดินแดนที่อยู่ภายใต้ดูแลอาณาของรัฐสมาชิกดังกล่าว

3.1.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) นี้ได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2519 ประกอบไปด้วยวรรคอารัมภบท และบทบัญญัติ 31 ข้อ แบ่งเป็น 5 ส่วน อันมีสาระสำคัญดังนี้

ในวรรคอารัมภบทนั้น เนื่องจากคณะกรรมการร่างกติกามีความประสงค์ที่จะร่างให้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง มีสาระสำคัญที่ใกล้เคียงกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงสามารถเห็นได้ในอารัมภบทของทั้งสองกติกาเองที่มีการกล่าวถึงสิทธิต่างๆ ที่มีส่วนคล้ายคลึงกันพอจะสรุปได้ดังนี้

1. กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right of self-determination)
2. กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะดำเนินมาตรการต่างๆ อย่างเหมาะสมตามลำดับขั้น นับตั้งแต่การเคารพ ค้ำครอง ส่งเสริม และทำให้เป็นจริงอย่างเต็มที่ ตามทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้มีความคืบหน้าโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ ความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในการได้รับสิทธิ การจำกัดสิทธิตามกติกา รวมทั้งการห้ามตีความใดๆ ในกติกาที่จะทำลายสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในกติกานี้
3. กล่าวถึงสาระของสิทธิ ได้แก่ สิทธิในการทำงานและมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรม สิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงาน และสิทธิที่จะหยุดงาน สิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการประกันด้านสังคม การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว สิทธิที่จะมีมาตรฐานชีวิตที่ด้อย่างพอเพียง สิทธิที่จะมีสุขภาพทางด้านกายและใจที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สิทธิในการศึกษา สิทธิในวัฒนธรรมและประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

4. กล่าวถึงพันธกรณีในการจัดทำรายงานของรัฐภาคี บทบาทของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีร่วมกับกลไกอื่นๆ ของสหประชาชาติ รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของกติกาก่อนการดำเนินการของรัฐภาคีที่จะร่วมมือในระดับระหว่างประเทศในการส่งเสริมสิทธิตามกติกา การห้ามการตีความบทบัญญัติเพื่อจำกัดหน้าที่ของกลไกสหประชาชาติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายบัตรและธรรมนูญขององค์กร รวมทั้งการไม่ตีความในทางที่จะจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

5. กล่าวถึงการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกติกา

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2542 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542 โดยได้ทำถ้อยแถลงตีความของข้อที่ 1 วรรค 1 เกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right to self-determination) เช่นเดียวกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยให้หมายความตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา ซึ่งเป็นผลของการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อปี พ.ศ. 2536 ว่าสิทธิดังกล่าวมิให้ตีความอนุญาตหรือสนับสนุนการกระทำใดๆ ที่จะเป็นการแบ่งแยก หรือทำลายบูรณภาพแห่งดินแดน หรือเอกภาพทางการเมืองของรัฐเอกราชอธิปไตย ทั้งนี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือเพียงแต่บางส่วน

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้อสัญชาติที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย The International Bill of Human Rights ทั้งสองฉบับที่ได้กล่าวถึงไปคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนั้น มีบัญญัติที่ค่อนข้างจะคล้ายคลึงกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะบทบัญญัติในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่เกี่ยวกับสิทธิในการได้รับความคุ้มครองในเรื่องที่อยู่อาศัยนั้นได้รับแนวความคิดมาจากบทบัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 (1) ที่บัญญัติไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและ ความเป็นอยู่ที่ดีของตนและ ครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย...” นั้นเอง ซึ่งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้บัญญัติอยู่ในข้อ 11 (1) ความว่า “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่ง

รวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอและได้มาตรฐานแก่การดำรงชีพ การบัญญัติถึงสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายที่สำคัญ และเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่แม่แบบของการบัญญัติกฎหมายภายในของหลายประเทศทั่วโลกเช่นนี้ จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมให้สิทธิในด้านที่อยู่อาศัยของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้รับการรับรองและคุ้มครองไปในทิศทางที่ดียิ่งขึ้น

3.1.2.3 กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (The Charter of Fundamental Rights of The European Union)

กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป เป็นเอกสารที่ประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประกาศโดยรัฐสภาแห่งทวีปยุโรป สภาสหภาพยุโรป และคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรปในวันที่ 7 ธันวาคม 2000 กฎบัตรที่แก้ไขแล้วได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2007 ณ เมืองสตาร์บูร์ก (Strasbourg) ก่อนที่จะมีการลงนามในสนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon) ซึ่งทำให้กฎบัตรมีผลผูกพันอย่างถูกต้องตามกฎหมายในทุกประเทศ นอกจากประเทศโปแลนด์และสหราชอาณาจักร กฎบัตรที่ถูกแก้ไขให้ทันสมัยแล้วถูกลงนามโดยฮาร์นส-เกิร์ต โปเอตเตอร์ริง (Hans-Gert Poettering ประธานรัฐสภาสหภาพยุโรป), โฮเซ่ มานูเอล บาร์รอสโซ (José Manuel Barroso ประธานคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป), โฮเซ่ โซเครเตส (José Sócrates นายกรัฐมนตรีโปรตุเกส) และประธานสหภาพยุโรป

3.1.2.3.1 ความเป็นมา

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้ตัดสินใจในปี ค.ศ. 1996 ว่าสนธิสัญญาที่ก่อตั้งประชาคมยุโรปขึ้นนั้น ไม่ได้ให้อำนาจประชาคมยุโรปในการเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญายุโรปเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (The European Convention on Human Rights) แม้ว่า ณ ขณะนั้นสมาชิกทุกประเทศของประชาคมยุโรป หรือ สหภาพยุโรปได้ลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าวแล้ว (ความเห็นที่ 2/94 เรื่อง การเข้าร่วมโดยชุมชนยุโรปในที่ประชุมใหญ่แห่งสหภาพยุโรปสำหรับการป้องกันสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐาน ณ วันที่ 28 มีนาคม 1996)

ในเวลาต่อมา สหภาพยุโรปแห่งเมืองโคโลญจ์ (Cologne) (3/4 มิถุนายน 1999) ได้รับความไว้วางใจให้รับหน้าที่ในการร่างกฎบัตรแก่ที่ประชุมใหญ่แห่งสหภาพยุโรป ที่ประชุมใหญ่ได้จัดการประชุมก่อตั้งกฎบัตรในเดือนธันวาคม 1999 และยกร่างกฎบัตรเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2000 สภาทวีปยุโรปแห่งเมืองบิแอร์ริซ (Biarritz) (13/14 ตุลาคม 2000) ได้อนุมัติร่างกฎบัตรอย่างเป็นทางการและเป็นเอกฉันท์ และส่งผ่านร่างกฎบัตรดังกล่าวไปยังรัฐสภาสหภาพยุโรป และคณะกรรมการสหภาพยุโรป

รัฐสภาสหภาพยุโรปได้ให้ความตกลงในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2000 และคณะกรรมการในวันที่ 6 ธันวาคม 2000 ประธานรัฐสภาสหภาพยุโรป สภาและคณะกรรมการได้ลงนามและเป็นตัวแทนในการประกาศใช้กฎบัตรแทนสถาบันต่างๆ แห่งสหภาพยุโรปในวันที่ 7 ธันวาคม 2000 ที่เมืองนีซ (Nice) ดังนั้นสถาบันที่กล่าวมาทั้ง 3 สถาบันแห่งสหภาพยุโรป (สภา คณะกรรมการ และรัฐสภา) ได้ร่วมกันตัดสินใจแล้วว่าการทำเป็นกฎหมายในรูปของกฎบัตรนั้น เป็นรูปแบบที่เหมาะสม (ณ เวลานั้น) ในการแสดงถึงหลักการขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนสำหรับสหภาพยุโรป

3.1.2.3.2 สถานะของกฎบัตร

ในฐานะของกฎบัตรนั้นไม่ได้เป็นสนธิสัญญา รัฐธรรมนูญ หรือเอกสารทางกฎหมาย แต่มีคุณค่าที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวของการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสถาบันสำคัญที่สุดทั้ง 3 สถาบันของสหภาพยุโรป ข้อความของกฎบัตรนั้นอยู่ในลักษณะที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญายุโรปเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงสามารถถือเป็นการรับรองการมีอยู่ของสิทธิโดยสภา คณะกรรมการ และรัฐสภา ในขณะที่มีการเพิ่มเติมหลักการการยอมรับที่กว้างขวางมากขึ้น เช่น สิทธิในการบริหารที่ดี สิทธิในสังคมของผู้ใช้แรงงาน และศีลธรรมในชีวิต

สถานะของกฎบัตรนั้นมีอำนาจ หรือมีผลต่อคำประกาศของสถาบัน (และสถาบันอื่น เช่น ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป) ซึ่งไม่สามารถขัดหรือแย้งต่อกฎบัตรนี้ได้ตั้งแต่กฎบัตรได้ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ยังมีผลต่อกฎหมายคอมมอนลอว์ กฎชุมชน และกฎหมายจากแนวคำพิพากษาของศาล ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับกฎบัตร ดังนั้นจึงมีโอกาสเป็นไปได้น้อยมากที่จะขัดหรือแย้งกับกฎบัตร

3.1.2.3.3 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีบัญญัติอยู่ในกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปนี้ มีบัญญัติอยู่ใน บทที่ 4 เรื่องผลประโยชน์ร่วมกัน (Chapter IV : Solidarity) ในมาตรา 34 เรื่องความมั่นคงและการให้ความช่วยเหลือทางสังคม ข้อ 3. ซึ่งบัญญัติว่า ในอันที่จะต่อต้านการแบ่งแยกทางสังคม และความยากจนให้หมดไปนั้น สหภาพยุโรปได้ตระหนัก และให้ความเคารพต่อสิทธิทางสังคม และสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือด้านการจัดหาที่อยู่อาศัย เพื่อที่จะเป็นหลักประกันถึงความเป็นอยู่ที่เหมาะสมแก่ประชาชนทุกคน แห่งประชาคมยุโรปที่ขาดแคลนสิ่งเหล่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายแห่งประชาคม กฎหมายแห่งประเทศ และทางปฏิบัติของแต่ละประเทศนั้นๆ

ด้วยบทบัญญัติในมาตรานี้เอง ที่เป็นแม่แบบให้กับหลายประเทศทั่วสหภาพยุโรปในการบัญญัติกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมให้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้น จึงเป็นบทกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างมากของประชาคมยุโรป ในการต่อต้านปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยให้หมดไป

กฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศที่ได้นำเสนอไปดังกล่าว นับว่าเป็นบทกฎหมายสำคัญในระดับสังคมโลกที่เป็นแม่แบบให้แก่การนำมาตรการที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศทั่วโลก ดังจะได้นำเสนอต่อไป

3.2 มาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของประเทศอังกฤษ

เช่นเดียวกับมาตรการต่างๆ ของหน่วยงานระดับสังคมโลกดังที่ได้ศึกษามาก่อนหน้านี้ ประเทศอังกฤษในฐานะที่เป็นประเทศต้นแบบประเทศหนึ่งที่สำคัญกับปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัยนี้ เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน หากมองเพียงผิวเผินแล้วหลายคนอาจคิดว่าสาเหตุส่วนใหญ่ของการเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยนั้น น่าจะมาจากปัญหาความยากจน ซึ่งความจริงไม่เป็นเช่นนั้น ปัญหาความยากจนเป็นเพียงแค่อุบัติเหตุหนึ่ง มิใช่ทั้งหมด

ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ หรือหลายสาเหตุรวมกัน ดังนั้น มาตรการในการแก้ไขปัญหา ย่อมต้องอาศัยเครื่องมือในหลายด้านเข้ามาแก้ไข ถ้าเพียงแต่เพียงการช่วยเหลือจากหน่วยงานโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือคอยอำนวยความสะดวก คงจะประสบความสำเร็จได้ยาก เช่นเดียวกับการมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย แต่ขาดหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็คงจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ

ด้วยเหตุนี้ การให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย จึงต้องประกอบกันไปทั้งกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน ครอบคลุมปัญหาในด้านต่างๆ และหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการให้ความช่วยเหลือดูแลคนไร้ที่อยู่อาศัย การศึกษาถึงมาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาทั้งมาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางสังคม นั่นคือ หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่างๆ ควบคู่กันไปด้วย เช่นเดียวกัน

3.2.1 มาตรการทางกฎหมาย

ประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อันเนื่องมาจากการที่ประเทศอังกฤษมีประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองที่มีพัฒนาการมาเป็นเวลายาวนาน กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ อย่างเช่น Magna Carta และ Bill of Rights นับเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญสำคัญอันเป็นแบบอย่างและที่มาของกฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิในปัจจุบัน

นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนแล้ว ด้วยความตระหนักถึงปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ ประเทศอังกฤษจึงมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสำคัญๆ ออกมาเพื่อเป็นแม่แบบแห่งการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ได้แก่ The Housing Act และ The Homelessness Act ที่นับว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้การช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ดังจะได้นำเสนอต่อไป

3.2.1.1 การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยในระดับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษมีเอกลักษณ์ที่น่าสนใจ คือ อังกฤษเป็นประเทศเดียวที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ซึ่งหมายถึงหลักการปกครองต่างๆ ไม่ได้อยู่รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญเฉพาะ แต่กระจายอยู่ตามกฎหมาย และคำพิพากษาต่างๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณี ดังนั้น จึงมีความยืดหยุ่น สามารถมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เสมือนเป็นสิ่งที่มีชีวิต สิ่งทีกล่าวมานี้ทำให้รัฐธรรมนูญอังกฤษมีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเอง อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการอันยาวนานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษ¹⁰ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในดุลอำนาจของกลุ่มและชนชั้นต่างๆ กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษจึงเป็นการค่อยๆ ลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงทีละเล็กละน้อย ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษในยุคแรกเป็นการดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับกลุ่มขุนนาง ต่อมาในศตวรรษที่ 19 มีรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวแทนของชนชั้นกลางมากขึ้น และพัฒนาเรื่อยมาจนเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 20 ในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญอังกฤษนั้น ดังที่ได้กล่าวมาว่ามีแหล่งที่มาที่หลากหลายจากประวัติศาสตร์อันยาวนาน บทบัญญัติสำคัญๆ ที่เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญอังกฤษในช่วงยุคแรกๆ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แทบทั้งสิ้น จึงควรทำการศึกษาถึงบทบัญญัติเหล่านั้น เพื่อให้เข้าใจถึงความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในระดับรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ดังนี้

3.2.1.1.1 Magna Carta 1215

มหากฎบัตร (Magna Carta) จากภาษาละตินแปลว่า "กฎบัตรใหญ่" (Great Charter) บางครั้งก็เรียกว่า "กฎบัตรใหญ่แห่งอิสรภาพ" (Magna Carta

¹⁰ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2546), หน้า 85.

Libertatum) เป็นกฎบัตรของอังกฤษที่ตราขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1215 โดยถือกันว่าหากกฎบัตรนี้คืออิทธิพลที่ยิ่งใหญ่ที่มีต่อประวัติศาสตร์อันยาวนานของกระบวนการที่นำมาสู่กฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

การที่มหากฎบัตรเกิดขึ้นมาได้นั้น เนื่องมาจากข้อขัดแย้งระหว่างพระสันตปาปา พระเจ้าจอห์นและคณะขุนนางอังกฤษของพระองค์เกี่ยวกับสิทธิของพระมหากษัตริย์ มหากฎบัตรบังคับให้พระมหากษัตริย์ทรงสละสิทธิบางอย่าง และยอมรับกระบวนการทางกฎหมายบางอย่าง และยังให้รับว่าพันธกรรมของพระมหากษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มหากฎบัตรนี้ถูกปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดในยุคมืด (Dark Age*) และแก้ไขต่อในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor) และราชวงศ์สจวต (Stuart) และต่อมาในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 17 และ 18 (พ.ศ. 2144-2343) ล่วงมาถึงช่วงแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 มาตราต่างๆ ที่มีอยู่เดิมในกฎหมายอังกฤษถูกยกเลิกหรือปรับปรุงไปเกือบหมด

อิทธิพลของมหากฎบัตรนอกประเทศอังกฤษอาจเห็นได้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและในกฎหมายว่าด้วยสิทธิ นอกจากนี้ ประเทศต่างๆ ที่ใช้กฎหมายจารีตแต่มีรัฐธรรมนูญจะมีอิทธิพลของมหากฎบัตรอยู่ ทำให้มหากฎบัตรกลายเป็นเอกสารทางกฎหมายที่มีความสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์แห่งประชาธิปไตย

เนื้อหาหลักในมหากฎบัตร กล่าวถึง สิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของเสรีชน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในชนชั้นหรือวรรณะใดก็ตาม และพระเจ้าแผ่นดินจะต้องมอบสิทธินี้ให้กับขุนนางหรือผู้ครอบครองที่ดิน (Vassal) และขุนนางนั้นจะต้องมอบสิทธิให้กับพลเมืองหรือไพร่ในสังกัด โดยพลเมืองทุกคนจะไม่ถูกกดขี่ พ่อค้าและชาวนาไม่จำเป็นต้องมอบสินค้ำบางส่วนหรือผลิตผลทางเกษตรให้กับขุนนางหรือพระเจ้าแผ่นดินเพื่อเป็นค่าคุ้มครอง ดังเนื้อความในส่วนของมหากฎบัตร ที่กล่าวว่า "จะไม่มีบุคคลที่ถูกกักขัง หน่วงเหนี่ยวโดยปราศจากอิสรภาพ หรือถูกยึด ชูกรรโชกทรัพย์สินโดยปราศจากคำตัดสินของศาล" นอกจากนี้ในมหากฎบัตรยังได้กล่าวถึงการเรียกเก็บภาษีของพระเจ้าแผ่นดินซึ่งพระเจ้าแผ่นดินจะทรงเรียกเก็บภาษีตามพระราชหฤทัย โดยไม่ผ่านการเห็นชอบจากสภาบริหารราชการแผ่นดิน (The Great Council of the Nation) ก่อนไม่ได้

* ยุคมืด หรือ Dark Age เป็นยุคสมัยที่สภาพวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคมในยุโรปตะวันตกพังทลายลง โดยยุคมืดนี้เริ่มตั้งแต่หลังอาณาจักรโรมันล่มสลายในศตวรรษที่ 5 จนถึงยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ในศตวรรษที่ 14

3.2.1.1.2 Bill of Rights 1689

พระราชบัญญัติสิทธิ ค.ศ. 1689 (Bill of Rights 1689) หรือนามเต็มว่า “พระราชบัญญัติประกาศสิทธิและเสรีภาพของพลนิกรและประกาศการสืบราชสันตติวงศ์” (An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown) เป็นพระราชบัญญัติที่รัฐสภาแห่งอังกฤษประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1689 ถือกันว่าเป็นกฎหมายหนึ่งอันเป็นรากฐานกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ นอกเหนือไปจากมหากฎบัตรที่ได้กล่าวมา พระราชบัญญัติการสืบราชสันตติวงศ์ ค.ศ. 1701 และกฎหมายอื่นๆ ที่ประกาศใช้โดยรัฐสภาแห่งอังกฤษ อนึ่ง พระราชบัญญัติสิทธิ ค.ศ. 1689 ยังเป็นรากฐานของกฎหมายสำคัญหลายฉบับของบรรดาประเทศในเครือจักรภพ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการประกาศสิทธิ ค.ศ. 1689 (Claim of Right Act 1689) ของประเทศนิวซีแลนด์และประเทศแคนาดาอีกด้วย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือการรับรองสิทธิบางประการที่ผู้ร่างถือว่าประชาชนและ/หรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ ควรจะมี โดยให้การรับรองพลนิกรแห่งประเทศอังกฤษมีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ และมีสิทธิที่จะชักอาวุธเพื่อป้องกันตนเอง นอกจากนี้ยังบัญญัติไว้อีกว่าพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ในอันที่เกี่ยวกับราชการบ้านเมืองต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแห่งอังกฤษก่อนจึงจะมีผลสมบูรณ์

จากบทบัญญัติที่ยกมานี้ ทำให้เห็นถึงวิวัฒนาการการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งนับว่าเป็นบทบัญญัติที่สำคัญ อันเป็นที่มาของกฎหมายที่ออกมาเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในสมัยต่อๆ มา และถือเป็นรากฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าในยุคสมัยก่อนปัญหาในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสมัยนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในด้านร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ตลอดจนการถูกจับกุม ข่มขู่ที่ไม่ได้รับความยุติธรรมเสียมากกว่า ปัญหาเรื่องการเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยโดยสภาพแล้วในยุคนั้นยังไม่เกิดขึ้น จวบจนมาจนถึงในยุคปัจจุบัน ปัญหาเรื่องคนไร้ที่อยู่อาศัยได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการพัฒนาประเทศของอังกฤษ ปัญหาด้านการอพยพเข้าเมือง ปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดคนไร้ที่อยู่อาศัย ล้วนแต่เป็นปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่กี่ร้อยปีมานี้เอง

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาเรื่องคนไร้ที่อยู่อาศัยจึงไม่มีกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญของอังกฤษบัญญัติไว้ สืบเนื่องจากสภาพของรัฐธรรมนูญอังกฤษเองที่เกิดจากการวิวัฒนาการอย่าง

ยาวนาน จึงจะได้รับการยอมรับและกลายมาเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัยนี้เป็นปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน การจะให้มีความหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคนไร้ที่อยู่อาศัยจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ประเทศอังกฤษจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการด้วยวิธีการออกกฎหมายโดยสภา เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.2.1.2 สิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามกฎหมายภายใน

กฎหมายภายในที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษนั้น คือ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ (Act) ซึ่งพระราชบัญญัติของประเทศอังกฤษนี้จะเริ่มต้นโดยการเสนอร่าง (Bill) ต่อรัฐสภา เมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาแล้วก็จะมีการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติของประเทศอังกฤษจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ พระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป (Public Act) และพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะ (Private Act)

พระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป (Public Act) นี้ จะมีผลใช้บังคับทั่วทั้งสหราชอาณาจักร (United Kingdom) อันประกอบไปด้วยประเทศอังกฤษ ประเทศสกอตแลนด์ ประเทศเวลส์ และประเทศไอร์แลนด์เหนือ สำหรับพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะ (Private Act) นั้น ก็จะมีผลใช้บังคับต่อท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลบังคับเป็นการเฉพาะตัว โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการมอบอำนาจให้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หรือตราออกมาเพื่อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

สำหรับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของประเทศอังกฤษนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดหาที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1996 (Housing Act 1996) และ พระราชบัญญัติบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 (Homelessness Act 2002) ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันดังจะได้กล่าวต่อไป

3.2.1.2.1 Housing Act 1996

พระราชบัญญัติจัดหาที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1996 หรือ Housing Act 1996 นี้ เป็นพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป (Public Act) ที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาของอังกฤษ และได้รับการลงพระปรมาภิไธยจากสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัย รวมไปถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเช่าที่พัก การจัดหาบ้านพักสำหรับผู้อยู่อาศัยหลายคน หน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่าที่พัก การบริหารจัดการผลประโยชน์ของบ้านพักอาศัย การจัดการแบ่งสรรปันส่วนสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับบ้านพักอาศัยโดยหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่น และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนี้ทั้งหมด

3.2.1.2.1.1 เนื้อหา

Housing Act 1996 หรือ พระราชบัญญัติจัดหาที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1996 นี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 (Homelessness Act 2002) มีทั้งหมด 8 ส่วน (Part) 233 มาตรา (Section) พร้อมตารางแนบท้าย เนื้อหาโดยรวมจะเกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนทั่วไปในสหราชอาณาจักร การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับหน่วยงานของรัฐเหล่านี้เป็นต้น สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย Housing Act 1996 นี้กำหนดหน้าที่ทางกฎหมายแก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเพื่อช่วยเหลือให้มีที่พักพิง ดังนี้

3.2.1.2.1.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือ และวิธีการในการแก้ไขเยียวปัญหาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ใน Housing Act 1996 นี้ มีบัญญัติอยู่ในส่วนที่ 7 เรื่อง การไร้ที่อยู่อาศัย (Part VII : Homelessness) ตั้งแต่มาตรา 175 ถึงมาตรา 218 รวมทั้งหมด 44 มาตรา มีเนื้อหาซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ในเบื้องต้นของส่วนที่ 7 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัยและผู้ที่มีความเสี่ยงจะตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (Homelessness and

threatened homelessness) ตั้งแต่มาตราที่ 175 ถึง มาตรา 178 มีการให้คำนิยามศัพท์เกี่ยวกับการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและผู้ที่มีความเสี่ยงจะตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเอาไว้ อาทิเช่น ผู้ที่จะเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตาม Housing Act 1996 นี้ จะต้องเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักร แต่ไม่มีที่พักอาศัย หรือมีที่อยู่อาศัยแต่ไม่สามารถเข้าครอบครองได้อย่างมั่นคง รวมไปถึงผู้ที่อาศัยอยู่ในที่พักที่สามารถเคลื่อนที่ได้ และสำหรับผู้ที่มีความเสี่ยงจะตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น คือผู้ที่มีโอกาสจะเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยภายใน 28 วัน ซึ่งอาจเป็นเพราะบุคคลนั้นถูกฟ้องเป็นคดี และศาลได้ตัดสินให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินที่ได้ครอบครองอยู่ หรือบุคคลที่อาศัยอยู่กับเพื่อน หรือญาติ และถูกไล่ออกจากที่พักอาศัยนั้น (มาตรา 175)

นอกจากนี้ยังมีบทนิยามความหมายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยว่าอย่างไรจึงจะเป็นที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และอย่างไรจึงจะเป็นการอยู่อาศัยอย่างเหมาะสม เช่น หากการอยู่อาศัยในที่พักของตนเองต่อไปมีแต่จะสร้างความเดือดร้อนให้กับตนเอง หรือต่อผู้อื่นที่อาศัยอยู่กับบุคคลนั้น ก็ไม่มีความเหมาะสมที่จะอยู่ในบ้านพักของตนเองต่อไป นอกจากนี้ รัฐมนตรีแห่งรัฐของอังกฤษ (The Secretary of State) * ก็มีอำนาจในการพิจารณาว่าเหตุการณ์อื่นใดที่จะถือว่ามีความไม่เหมาะสมในการอาศัยอยู่ในบ้านพักต่อไปได้ (มาตรา 176 ถึง มาตรา 178)

2. ในตอนต่อมา จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทั่วไปของหน่วยงานที่เกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัย (General functions in relation to homelessness or threatened homelessness) ซึ่งมีบัญญัติอยู่ใน มาตรา 179 ถึง มาตรา 182 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นต้องให้บริการด้านคำปรึกษาแก่บุคคลในท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัย และมาตรการในการป้องกันการตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ (มาตรา 179)

* The Secretary of State หรือ รัฐมนตรีแห่งรัฐของอังกฤษที่รักษาการตามพระราชบัญญัติ Housing Act 1996 นี้ คือ The Secretary of State for Communities and Local Government ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลควบคุมในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ อาทิเช่น งานด้านการดับเพลิง การควบคุมอาคาร รวมไปถึงการจัดหาที่อยู่อาศัย และการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย

นอกจากนี้ ในมาตรา 180 ยังกำหนดให้ รัฐมนตรีแห่งรัฐของอังกฤษ (The Secretary of State) หรือ หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่น อาจให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ยืมแก่องค์กรอาสาสมัครที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหาผลกำไรที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเรื่องการไร้ที่อยู่อาศัย หรือเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การไร้ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังอาจให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการอนุญาตให้ใช้สถานที่ของ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในกิจการที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัย หรือการสนับสนุนด้าน กำลังคนจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานช่วยเหลือ สนับสนุนด้านที่อยู่อาศัยแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น รัฐมนตรีแห่งรัฐของอังกฤษ (The Secretary of State) อาจให้คำแนะนำแก่หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่ให้บริการด้าน สังคมได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้คำแนะนำเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะเจาะจง (มาตรา 182)

3. ในตอนนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการยื่นคำขอรับ การช่วยเหลือกรณีที่เป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหรืออยู่ในข่ายที่จะตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (Application for assistance in case of homelessness or threatened homelessness) ว่ามี กระบวนการขั้นตอนอย่างไรบ้าง ซึ่งตามมาตรา 183 กำหนดให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานจัดหาที่อยู่ อาศัยส่วนท้องถิ่นที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ เมื่อหน่วยงานฯ ได้รับคำขอแล้วก็จะพิจารณาว่าบุคคลที่มา ยื่นคำขอนั้นมีคุณสมบัติเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหรืออยู่ในข่ายหรือไม่ (มาตรา 183) ซึ่งหากมีเหตุอัน ควรสงสัยว่าบุคคลที่ยื่นรับการช่วยเหลือเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหรือผู้อยู่ในข่ายหรือไม่ เจ้าหน้าที่ก็มี อำนาจในการสืบสวนจนกว่าจะเป็นที่พอใจได้ รวมไปถึงมีอำนาจในการสืบเสาะว่าผู้ขอรับความ ช่วยเหลือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศอังกฤษ สกอตแลนด์ หรือเวลส์ (มาตรา 184)

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาจนปราศจากข้อ สงสัยแล้ว ให้แจ้งผลการตัดสินใจพร้อมทั้งเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ขอรับการช่วยเหลือ ทราบ และให้แจ้งต่อผู้ขอรับการช่วยเหลือถึงสิทธิในการขอให้พิจารณาคำตัดสินใหม่ พร้อมทั้งแจ้ง ระยะเวลาในการใช้สิทธินั้นด้วย

4. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการช่วยเหลือ (Eligibility for assistance) ในการจัดหาที่พักอาศัยให้ตาม Housing Act 1996 นี้ จะต้องไม่เป็น

บุคคลต่างด้าวหรือเป็นบุคคลที่ขอลี้ภัยในประเทศอังกฤษ รวมไปถึงผู้ติดตาม เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นจากรัฐมนตรีแห่งรัฐของประเทศอังกฤษ (มาตรา 185)

5. หน้าที่ชั่วคราวของหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นในการจัดหาที่อยู่อาศัย (Interim duty to accommodate in case of apparent priority need) Housing Act 1996 กำหนดให้หน่วยงานฯ ที่เห็นว่าบุคคลที่ขอรับการช่วยเหลือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นบุคคลที่อยู่อาศัย มีคุณสมบัติครบถ้วนในการได้รับการช่วยเหลือ และมีความต้องการที่พักโดยเร่งด่วน สามารถที่จะสำรองที่พักไว้ให้กับบุคคลนั้นได้ สำหรับผู้ที่เชื่อว่าเป็นผู้ที่มีความต้องการที่พักโดยด่วนนั้น ตามมาตรา 188 มีการกำหนดคำนิยามไว้ว่า คือ สตรีมีครรภ์ บุคคลซึ่งมีเด็กอาศัยอยู่ด้วย บุคคลที่เจ็บป่วยจากความชรา บุคคลที่ป่วยทางจิต หรือ บุคคลพิการ หรือ บุคคลที่มีบุคคลเหล่านี้อาศัยอยู่ด้วย และบุคคลที่อยู่อาศัย หรืออยู่ในข่ายที่จะตกเป็นบุคคลที่อยู่อาศัยจากวาทภัย อัคคีภัย หรือภัยพิบัติอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังให้อำนาจรัฐมนตรีแห่งรัฐของอังกฤษ (Secretary of State) ไว้ เพื่อออกคำสั่งกำหนดบุคคลที่จะเชื่อว่าเป็นผู้ที่มีความต้องการเร่งด่วนได้ รวมไปถึงแก้ไขเพิ่มเติมบุคคลที่เชื่อว่าเป็นบุคคลที่มีความต้องการเร่งด่วนในบทบัญญัติมาตรา 188 นี้ได้ แต่จะต้องมีการเรียกประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอคำปรึกษาก่อน และจะต้องเสนอร่างคำสั่งดังกล่าวให้รัฐสภาของอังกฤษพิจารณานุมัติก่อน (มาตรา 188 (2), (3) และ (4))

6. หน้าที่ของหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นต่อผู้ที่ตกเป็นบุคคลที่อยู่อาศัยหรือบุคคลที่อยู่ในข่ายต้องตกเป็นบุคคลที่อยู่อาศัย มีบัญญัติไว้ในมาตรา 190-196 (Duties to persons found to be homeless or threatened with homelessness) โดยมีการกำหนดว่าหากบุคคลที่มาขอรับการช่วยเหลือนั้นเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยด้วยเจตนาของตนเอง แต่หน่วยงานฯ เห็นว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะได้รับการช่วยเหลือ และเป็นผู้ที่มีความต้องการเร่งด่วน หน่วยงานฯ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาที่พักให้กับบุคคลนั้นและมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำและความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เพื่อให้สามารถครอบครองที่พักอาศัยนั้นได้อย่างมั่นคง (มาตรา 191)

นอกจากหน้าที่ที่มีต่อผู้ที่ตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเจตนาแล้ว หน่วยงานฯ ยังมีหน้าที่ต่อผู้ที่ตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยไม่เจตนาด้วย

ซึ่งหากเป็นกรณีผู้ที่เป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแต่หน่วยงานพิจารณาว่าไม่มีความต้องการเร่งด่วน หน่วยงานฯ ก็มีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมในการหาที่พักอาศัยที่มั่นคงเท่านั้น (มาตรา 192) แต่หากเป็นกรณีที่หน่วยงานฯ เห็นว่าบุคคลนั้นมีความต้องการเร่งด่วน และเป็นผู้ที่ไม่ได้ตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเจตนา หน่วยงานฯ ก็มีหน้าที่ต่อบุคคลนั้น เหมือนกับกรณีผู้ตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเจตนาที่มีความต้องการเร่งด่วน คือ หน่วยงานฯ ต้องจัดหาที่พักให้กับบุคคลนั้น และมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเพื่อให้สามารถครอบครองที่พักอาศัยนั้นได้อย่างมั่นคงเช่นกัน (มาตรา 193)

สำหรับบุคคลที่อยู่ในข่ายต้องตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น หากหน่วยงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนในการได้รับความช่วยเหลือและเป็นผู้ที่มีความต้องการที่พักอาศัยโดยเร่งด่วน อีกทั้งไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในข่ายเพราะตั้งใจโดยเจตนาให้ตนเองอยู่ในข่ายเสี่ยงที่ต้องตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย หน่วยงานฯ ก็จะดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมในการช่วยเหลือให้บุคคลนั้นสามารถเข้าครอบครองที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้

อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานฯ เห็นว่าบุคคลที่อยู่ในข่ายต้องตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ ไม่มีความต้องการเร่งด่วนจริง หรือ แม้มีความต้องการเร่งด่วนจริง แต่พิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลนั้นกระทำให้ตนเองต้องตกเป็นผู้อยู่ในข่ายเสี่ยงโดยเจตนา ซึ่งกฎหมายก็ยังกำหนดให้หน่วยงานฯ ต้องให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมแก่บุคคลนั้น เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถหาที่อยู่อาศัยที่มั่นคงได้ (มาตรา 195)

7. หากหน่วยงานฯ เห็นว่ามีที่พักอาศัยที่อยู่ในเขตพื้นที่อื่น หน่วยงานฯ นั้นก็มีหน้าที่ที่จะต้องให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับบุคคลที่ขอรับการช่วยเหลือเพื่อให้สามารถเข้าครอบครองที่พักในอีกเขตพื้นที่หนึ่ง (มาตรา 197)

8. ในกรณีที่หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นพิจารณาสภาพ และเงื่อนไขต่างๆ แล้วเห็นว่าผู้ขอรับความช่วยเหลือนั้นควรที่จะเสนอให้ไปรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานฯ ในท้องที่อื่น ก็ให้หน่วยงานฯ ที่รับคำขอนั้นแจ้งความเห็นไปยังอีกหน่วยงานฯ หนึ่งให้รับทราบ (มาตรา 198)

เงื่อนไขที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะใช้พิจารณาว่าสมควรที่จะเสนอบุคคลที่มาขอรับความช่วยเหลือไปให้หน่วยงานฯ อีกท้องที่หนึ่งรับผิดชอบแทนหรือไม่นั้น กฎหมายกำหนดไว้ให้พิจารณาว่าบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่ยื่นคำขอนั้น หรือบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือมีความเกี่ยวข้องกับอีกท้องที่หนึ่ง และบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือนั้นจะไม่ไปสร้างความเดือดร้อนให้กับอีกท้องที่หนึ่ง ก็ให้หน่วยงานฯ ที่รับคำขอสามารถเสนอบุคคลผู้รับการช่วยเหลือนั้นไปให้หน่วยงานอีกท้องที่หนึ่งดูแลได้

การจะพิจารณาว่าบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือมีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นๆ หรือไม่ กฎหมายกำหนดให้พิจารณาว่าผู้นั้นมีหรือเคยมีที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ และการอาศัยอยู่ ณ ที่นั้นเป็นไปด้วยการตัดสินใจของบุคคลนั้นเอง หรือมีสถานที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่นนั้น หรือ มีครอบครัวอาศัยอยู่ หรือ สถานการณ์พิเศษอื่นๆ ถ้าหากเข้าตามเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งที่กล่าวมาก็จะถือว่าเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น (มาตรา 199)

เมื่อบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือนั้น ได้รับการพิจารณาให้เสนอไปรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานฯ ในอีกท้องที่หนึ่งนั้น กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นนั้นหยุดการให้ความช่วยเหลือผู้ขอรับการช่วยเหลือ แต่ยังคงรักษาที่อยู่อาศัยเอาไว้จนกว่าหน่วยงานฯ อีกท้องที่หนึ่งจะตอบรับการเสนอดังกล่าว

เมื่อหน่วยงานฯ ได้พิจารณาและลงความเห็นแล้วว่า บุคคลใ้ที่อยู่อาศัยที่มาขอรับความช่วยเหลือนั้นเข้าเงื่อนไขในการเสนอไปรับความช่วยเหลือในหน่วยงานฯ ท้องถิ่นอื่น ก็ให้แจ้งความเห็นนั้นไปยังบุคคลผู้ขอรับความช่วยเหลือ และจะต้องแจ้งต่อบุคคลผู้รับการช่วยเหลือถึงสิทธิของบุคคลในการร้องขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นที่ออกโดยหน่วยงานฯ นั้นได้ (มาตรา 200) ซึ่งในระหว่างการขอให้พิจารณาใหม่นี้ หน่วยงานฯ ก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาที่อยู่อาศัยนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะมีการตัดสินใจออกมา (มาตรา 200 (5))

แต่หากว่าหน่วยงานฯ ได้พิจารณาและเห็นว่าบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือนั้นไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการเสนอไปรับการช่วยเหลือจาก

หน่วยงานฯ อีกท้องถิ่นหนึ่ง ก็ให้หน่วยงานฯ ท้องถิ่นที่ได้รับคำขอนั้นรักษาที่อยู่อาศัยไว้สำหรับบุคคลนั้นก่อนจนกว่าจะสามารถหาที่อยู่อาศัยอื่นที่เหมาะสมภายในท้องถิ่นนั้นให้กับบุคคลนั้นได้

ความเห็นของหน่วยงานฯ ที่ส่งไปยังบุคคลที่ขอรับการช่วยเหลือตามมาตรา 190 จะต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่หากความเห็นนั้นไม่สามารถส่งไปถึงตัวบุคคลผู้รับคำขอได้ ก็ให้ปิดประกาศไว้ที่หน่วยงานฯ เป็นระยะเวลาพอสมควร และให้ถือว่าบุคคลนั้นรับทราบถึงความเห็นนั้นแล้วเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว (มาตรา 200 (6))

9. สิทธิในการร้องขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นใหม่ มีบัญญัติไว้ในมาตรา 202 แห่ง Housing Act 1996 ซึ่งมีหลักว่าผู้ขอรับการช่วยเหลือทุกคนมีสิทธิที่จะร้องขอให้มีการพิจารณาความเห็นใดๆ ก็ตามที่หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นตัดสินใจออกมา ซึ่งเป็นความเห็นที่เกี่ยวกับคุณสมบัติในการรับเลือกให้ได้รับความช่วยเหลือของผู้ร้องขอความช่วยเหลือ หรือความเห็นเกี่ยวกับหน้าที่ของบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือตามมาตรา 190 ถึง มาตรา 193 และมาตรา 195 ถึง มาตรา 197 หรือความเห็นของหน่วยงานฯ ที่รับคำขอที่ส่งไปยังหน่วยงานฯ ในท้องถิ่นอื่น เหล่านี้เป็นต้น

การขอให้หน่วยงานฯ พิจารณาความเห็นใหม่จะต้องทำภายในกำหนดระยะเวลา 21 วัน นับตั้งแต่วันที่บุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือทราบความเห็นนั้นหรือนับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้ในความเห็นโดยหน่วยงานฯ ผู้ออกความเห็นนั้น (มาตรา 202 (3)) และเมื่อได้รับคำขอให้พิจารณาใหม่ดังกล่าวแล้ว หน่วยงานฯ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอนั้น

สำหรับกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาคำขอให้พิจารณาความเห็นใหม่นั้น รัฐมนตรีแห่งรัฐ (Secretary of State) อาจกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจในมาตรา 203 กำหนดกระบวนการในการพิจารณาได้

ในการพิจารณาความเห็นใหม่นั้น รัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีความเหมาะสม ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการออกความเห็นในชั้นแรกและมีตำแหน่งที่สูงกว่าผู้ออกความเห็นในหน่วยงานเดียวกันนั้นเป็นผู้พิจารณา และคำตัดสินให้ออกเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาความเห็นใหม่นั้น

หากการพิจารณาใหม่นั้นมีคำตัดสินออกมา ยืนยันความเห็นเดิมและขัดแย้งกับผลประโยชน์ของผู้ยื่นคำขอรับการช่วยเหลือ หรือยืนยันตามความเห็นก่อนหน้านี้ หรือ มีความเห็นให้เสนอบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือไปยังหน่วยงานฯ ในอีกท้องถิ่นหนึ่ง ก็ให้แจ้งเหตุผลแห่งคำตัดสินนั้นไปยังผู้ขอรับการช่วยเหลือด้วย (มาตรา 203 (4))

อย่างไรก็ตาม บุคคลผู้รับคำขอที่ยื่นขอให้พิจารณาความเห็นใหม่นั้น หากไม่เห็นชอบกับคำตัดสินจากการพิจารณาใหม่ ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลเขต (County Court) ในปัญหาข้อกฎหมายได้ (มาตรา 204) โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเขตภายในระยะเวลา 21 วันนับแต่วันที่ได้รับคำตัดสิน

ในการตัดสิน ศาลอาจพิพากษายืน กลับ หรือแก้ไขคำตัดสินได้ และในระหว่างการพิจารณาของศาล หน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดหาที่อยู่อาศัยต้องรักษาที่อยู่อาศัยนั้นไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาออกมาเป็นประการใด

10. ภาคผนวก มีบัญญัติอยู่ในมาตรา 205 ถึงมาตรา 213 อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการปลดปล่อยภาระหน้าที่ในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้เสร็จสิ้น โดยกำหนดว่าหน้าที่ของหน่วยงานฯ จะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อหน่วยงานฯ ได้จัดหาที่อยู่อาศัยให้กับบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือได้อย่างมั่นคงหรือได้ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือที่เหมาะสมอย่างเพียงพอแล้วแก่บุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือ เช่นนี้ หน้าที่ของหน่วยงานฯ ก็เป็นอันหมดสิ้นไป

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานฯ ก็ยังอาจมีหน้าที่ต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหรือบุคคลที่อยู่ในข่ายต้องตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอีกได้ หากว่าอาจเกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือที่อยู่อาศัยที่หน่วยงานฯ ได้จัดหาให้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถปกป้องหรือรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ กฎหมายจึงกำหนดให้หน่วยงานฯ ต้องดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้น (มาตรา 211)

นอกจากนี้ หากหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นได้ร้องขอไปยังหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยอื่นที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือให้หน้าที่สิ้นสุดลงหรือหน่วยงานที่ให้บริการด้านสังคมอื่น ให้ดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนในการช่วยเหลือหน่วยงานฯ ให้บรรลุภารกิจหน้าที่ ไม่ว่าหน่วยงานเหล่านั้นจะตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษ

สก็อตแลนด์ หรือเวลส์ หน่วยงานเหล่านั้นก็ต้องให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ (มาตรา 213)

11. บททั่วไปในตอนท้ายของส่วนที่ 7 มีบัญญัติถึงความผิดของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ขอรับการช่วยเหลือว่า หากบุคคลนั้นได้กระทำโดยเจตนา หรือกระทำโดยขาดความระมัดระวังเป็นเหตุให้หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นเชื่อว่า บุคคลนั้นมีคุณสมบัติที่จะได้รับการจัดหาที่อยู่อาศัยหรือได้รับการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถมีที่อยู่อาศัย บุคคลนั้นจึงมีความผิดต้องถูกตัดสินให้รับเป็นจำนวนไม่เกินระดับ 5 ของระดับมาตรฐาน (คือจำนวนเงินไม่เกินกว่า 5,000 ปอนด์) (มาตรา 214)

นอกจากนี้ บทบัญญัติในส่วนที่เหลือจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำนิยามศัพท์รวมไปถึงดัชนีในการค้นหาเรื่องในส่วนที่ 7 นี้ จึงไม่มีความสำคัญที่จะยกมากล่าวถึง

พระราชบัญญัติจัดหาที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1996 หรือ Housing Act 1996 ของประเทศอังกฤษนี้นับว่าเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษรวมถึงประเทศในสหราชอาณาจักรด้วย นอกจาก Housing Act 1996 นี้แล้ว ประเทศอังกฤษยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เป็นเสาหลักสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอีกฉบับหนึ่งที่ถูกตราออกมาบังคับใช้ภายหลัง Housing Act และเป็นกฎหมายที่ออกมาแก้ไขบทบัญญัติในตัว Housing Act ด้วยกฎหมายนั้นคือ Homelessness Act 2002

3.2.1.2.2 Homelessness Act 2002*

Homelessness Act 2002 หรือ พระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 นี้ ก็เช่นเดียวกับ Housing Act 1996 ที่เป็น Public Act หรือ พระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาของอังกฤษ เป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย การจัดสรรที่

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก, หน้า 333.

พักอาศัยและเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจเหล่านี้ มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 21 มาตรา พร้อมตารางท้าย

Homelessness Act 2002 นี้ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยภายในประเทศอังกฤษ และเป็นกฎหมายสำคัญที่ออกมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจตุสรที่พักอาศัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นด้วย พ.ร.บ.๙ ฉบับนี้ได้รับการลงพระปรมาภิไธยโดยสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 แต่มีผลบังคับใช้ในชวงปลายปีเนื่องจากต้องการให้เวลากับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้มีเวลาปรับเปลี่ยนนโยบาย การปฏิบัติงาน และกระบวนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับการแก้ไขตาม พ.ร.บ.๙

พ.ร.บ.๙ ฉบับนี้มีได้ออกมามีลักษณะเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัยหรือการจตุสรบ้านขึ้นใหม่ หากแต่ได้ออกมาเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจตุสที่ที่อยู่อาศัย ซึ่งมีบัญญัติอยู่ใน Housing Act 1996 ดังที่ได้นำเสนอไปในหัวข้อที่ผ่านมา จึงอาจกล่าวได้ว่า พ.ร.บ. การไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 นี้ ไม่สามารถแยกใช้โดยเด็ดขาดได้ จำเป็นต้องปรับใช้ประกอบกับ พ.ร.บ. การจตุสที่ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1996 นี้ด้วย

3.2.1.2.2.1 เนื้อหา

พระราชบัญญัติ การไร้ที่อยู่อาศัย หรือ Homelessness Act 2002 นี้ มีเนื้อหาในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัยหรือหน่วยงานจตุสที่ที่อยู่อาศัย แม้จะเป็น Public Act แต่สำหรับ พ.ร.บ.๙ นี้ จะมีผลใช้บังคับเฉพาะในประเทศอังกฤษ และเวลส์ เท่านั้น

เนื้อหาของ พ.ร.บ.๙ ได้เรียกร้องให้หน่วยงานจตุสที่ที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นเพิ่มมาตรการในการต่อต้านปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่เพิ่มความเข้มแข็งให้กับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจในการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีความต้องการเร่งด่วน (Priority Need) ซึ่งก่อนหน้าที่จะมี พ.ร.บ.๙ นี้ หน่วยงานจะให้ช่วยเหลือเฉพาะบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีความต้องการเร่งด่วนเท่านั้น

นอกจากที่ได้กล่าวมาตัว พ.ร.บ.ฯ ยังมีเนื้อหาหลักๆ ที่เกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยการจัดให้มีความช่วยเหลือ การให้คำปรึกษาและการช่วยเหลืออื่น ๆ เพื่อช่วยให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นสามารถมีที่พักเป็นของตนเอง และสามารถอาศัยครอบครองได้อย่างมั่นคง การให้อำนาจแก่หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสามารถมีที่พัก แม้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยผู้ขอรับการช่วยเหลือจะไม่มีความต้องการเร่งด่วนก็ตาม และท้ายสุด พ.ร.บ.ฯ ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยเดิม เพื่อเพิ่มทางเลือกในการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้มากขึ้น แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

3.2.1.2.2.2 วิธีการแก้ไขเยียวยาปัญหาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยใน Homelessness Act 2002

บทบัญญัติของ Homelessness Act 2002 นี้ เรียกร้องให้หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพิ่มมาตรการ แผนกลยุทธ์ และการร่วมมือกันระหว่างตัวแทนจากหลายภาคส่วน ในการดำเนินการเชิงรุกกับการแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย

Homelessness Act 2002 นี้ยังออกบทบัญญัติมาเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับทุกคนว่าจะได้รับการช่วยเหลือด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นผู้มีคุณสมบัติสมบูรณ์พร้อมในการได้รับความช่วยเหลือ ผู้ที่ต้องตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยมิได้เจตนา และมีความต้องการเร่งด่วนจะต้องได้รับการจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมให้พักอยู่ก่อน จนกว่าจะได้รับข้อสรุป และทางออกที่แน่นอนแล้วเกี่ยวกับการมีที่อยู่อาศัยของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยคนนั้น

พ.ร.บ.ฯ ฉบับนี้ ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีความยืดหยุ่นเป็นอย่างมาก มีบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานฯ ออกนโยบายเกี่ยวกับการให้เช่าสถานที่สำหรับพักอาศัย ซึ่งนับเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และบุคคลอื่นที่มีความต้องการบ้านพัก โดยการช่วยเหลือนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยคำจุนจุมชนต่อต้านการกีดกันจากสังคมแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

Homelessness Act 2002 หรือ พระราชบัญญัติ การไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 นี้ สามารถแบ่งบทบัญญัติในตัวกฎหมายออกได้เป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. Homelessness reviews and strategies มี ตั้งแต่ มาตรา 1 ถึง มาตรา 4

Homelessness Act 2002 ได้ให้ข้อกำหนดที่ จำเป็นต่อการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัย ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงาน ให้บริการทางสังคม และการขอรับคำปรึกษาจากหน่วยงานอื่น รวมไปถึงความช่วยเหลือจากองค์กร อาสาสมัครต่างๆ ด้วย ในอันที่จะดำเนินการพิจารณา วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการไร้ที่อยู่ อาศัย และนำผลที่ได้จากการร่วมกันพิจารณานั้นไปวางกฎเกณฑ์ กลยุทธ์ในการต่อสู้ และป้องกัน ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย โดย พ.ร.บ.ฯ ได้กำหนดให้หน่วยงานฯ ต้องออกแผนกลยุทธ์ครั้งแรก ภายในระยะเวลา 12 เดือน นับแต่มีการประกาศใช้ Homelessness Act 2002 นี้ และให้มีการ ประกาศใช้แผนกลยุทธ์ฉบับใหม่ทุกๆ ระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่ได้มีการประกาศใช้แผนกลยุทธ์ ฉบับก่อน เพื่อให้มาตรการการให้ความช่วยเหลือมีความทันสมัย สามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่ อาศัยที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. Other functions relating to homelessness มาตรา 5 ถึง มาตรา 12

นอกจากอำนาจหน้าที่ ที่ พ.ร.บ.ฯ ฉบับนี้ได้ มอบให้แก่หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ที่ได้กล่าว มาแล้ว พ.ร.บ. การไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 ยังมีบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อยกเลิกกำหนดระยะเวลา 2 ปีที่กำหนดไว้ใน มาตรา 193 แห่ง พ.ร.บ. จัดหาที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1996 (Housing Act 1996) ที่ หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยถูกกำหนดให้รักษาที่พักอาศัยที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยผู้ขอรับการช่วยเหลือ ร้องขอไว้ (มาตรา 6)

บทบัญญัติที่ออกมายกเลิกหน้าที่ของ หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัย ที่ Housing Act 1996 มาตรา 197 กำหนดให้การพิจารณาว่าที่อยู่อาศัย อื่นมีความเหมาะสมหรือไม่ ก่อนที่หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยจะสามารถรักษาที่อยู่อาศัยนั้นไว้ได้ อย่างมั่นคง (มาตรา 9)

Homelessness Act 2002 ยังมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสภาพการณ์อื่นที่จะทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยผู้ขอรับการช่วยเหลือสามารถที่จะทำให้กระบวนการการช่วยเหลือสำเร็จลุล่วงไปด้วยการยอมรับการครอบครองที่มีหลักประกัน

บทบัญญัติที่ให้อำนาจใหม่แก่หน่วยงานฯ ในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งที่พักอาศัยให้กับบุคคลที่ตกเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยโดยมิได้เจตนา แต่ไม่มีความต้องการเร่งด่วน ซึ่งก่อนหน้านี้ การจะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ จะต้องเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีความต้องการเร่งด่วนด้วยเท่านั้นจึงจะให้การช่วยเหลือได้

3. Allocations of social housing under Part 6 of the Housing Act 1996 มาตรา 13 ถึง มาตรา 16

นอกจากนี้ บทบัญญัติใน พ.ร.บ.ฯ ยังครอบคลุมไปถึงการยกเลิกข้อกำหนดของหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยในเรื่องการขึ้นทะเบียนบ้านพักอาศัยที่มีบัญญัติไว้ใน Housing Act 1996 มาตรา 16 ถึง มาตรา 165 โดยให้ยกเลิกไปทั้งหมด (มาตรา 14) มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติที่เหมาะสมของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยผู้ขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัย

ในมาตรา 15 ของ Homelessness Act 2002 ได้กำหนดกฎเกณฑ์การให้บริการด้านข้อมูลและคำแนะนำแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยผู้ขอรับการช่วยเหลือในการจัดหาที่พักอาศัยขึ้นใหม่ เพื่อใช้แทนบทบัญญัติเดิมใน Housing Act 1996

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดแบบแผนการจัดหาที่อยู่อาศัยของหน่วยงานฯ รวมไปถึงการให้ข้อเสนอที่เหมาะสมแก่ประเภทของผู้ขอรับการช่วยเหลือด้านการจัดหาที่อยู่อาศัย (มาตรา 16) และบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิให้กับผู้ขอรับการช่วยเหลือในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานฯ และสิทธิในการร้องขอให้พิจารณาความเห็นของหน่วยงานฯ ใหม่ได้ ในกรณีที่ได้มีการตัดสินใจใดๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัย

4. Supplementary ประกอบไปด้วย มาตรา 17 ถึง มาตรา 21 และตารางท้าย

ในส่วน Supplementary หรือ ภาคผนวก จะกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ในประเทศเวลส์และการใช้จ่ายเงินตาม พ.ร.บ.๗ นี้ รวมไปถึงการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้และขอบเขตที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

สำหรับตารางแนบท้าย จะเป็นรายการกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและถูกยกเลิกโดย Homelessness Act 2002 ซึ่งเป็น การแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ ของ Housing Act 1996 นั้นเอง

3.2.1.2.2.3 บทสรุป

Homelessness Act 2002 ได้ให้ความมั่นใจแก่เหล่าบรรดาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วยบทบัญญัติที่ออกมาให้การช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา และการช่วยเหลืออื่นๆ เพื่อช่วยให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นสามารถมีที่พักเป็นของตนเอง นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมของหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่เพิ่มเติมเข้าไป

นอกจากบทบัญญัติที่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อแก้ไข หรือยกเลิก บทบัญญัติใน Housing Act 1996 แต่ก็มีบทบัญญัติที่เป็น การบัญญัติขึ้นใหม่ในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย ได้แก่ การเน้นหนักให้ความสำคัญต่อการร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ดูแลให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ในการร่วมกันพิจารณาการวางแผนกลยุทธ์ และนำแผนดังกล่าวที่ได้รับความเห็นชอบแล้วไปปฏิบัติให้ เกิดผล

Homelessness Act 2002 นี้จึงเป็นกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งของประเทศอังกฤษที่เป็นเสาหลักแห่งการช่วยเหลือ จัดหาที่พักอาศัยให้กับคนไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งจำเป็นต้องใช้ควบคู่กันไปกับ Housing Act 1996

3.2.2 มาตรการทางสังคม

เมื่อได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศอังกฤษทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ และระดับพระราชบัญญัติแล้ว สิ่งที่จะต้องศึกษาควบคู่กันไปกับมาตรการทางกฎหมายก็คือ

มาตรการทางสังคม อันได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีทั้งหน่วยงานที่เป็นของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชน

เนื่องจากการแก้ไขปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำเป็นจะต้องกระทำความคุ้นกันไปทั้งอาศัยมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสังคม จึงเห็นสมควรทำการศึกษาถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ตลอดจนวิธีการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานเหล่านั้น

3.2.2.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ในประเทศอังกฤษ มีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ซึ่งที่อยู่อาศัยอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีทั้งที่ให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยร่วมกันไปกับบุคคลด้อยโอกาสทางสังคมต่าง ๆ และมีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ

ในที่นี้จึงหยิบยกมาเฉพาะหน่วยงานที่สำคัญในประเทศอังกฤษที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชน โดยกล่าวถึงกล่าวถึงประวัติความเป็นมา โครงสร้างของหน่วยงาน และภารกิจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงตัวอย่างของมาตรการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ของหน่วยงานเหล่านี้

3.2.2.1.1 The UK Coalition on Older Homelessness

กลุ่มพันธมิตรเพื่อการดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสูงอายุแห่งประเทศอังกฤษ (The UK Coalition on Older Homelessness) เป็นกลุ่มการจัดหาที่พัก และหน่วยงานด้านการดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มุ่งเน้นไปที่การช่วยเหลือ และยกระดับคุณภาพชีวิตของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้สูงอายุในประเทศอังกฤษ ซึ่งในปัจจุบันการทำงานของกลุ่มพันธมิตรฯ ได้รับการดำเนินการโดยอาศัยพื้นฐานจากโครงการ Homeless Link ซึ่งเป็นหน่วยงานที่คอยให้ความช่วยเหลือองค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยการให้คำแนะนำ เสนอแนวทางการดำเนินงาน และคอยประสานงานองค์กรที่ทำงานด้านการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยระหว่างกัน นอกจากนี้ พันธมิตรฯ ยังได้รับเงินทุนสนับสนุนจากโครงการ Help the Aged และสมาคมการกุศลในการจัดหาที่พัก (Housing Associations Charitable Trust)

ภารกิจของกลุ่มพันธมิตรฯ

การให้ความสำคัญต่อกลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่น้อยเกินไป ก่อให้เกิดการขาดความรู้ความเข้าใจต่อการแก้ไขปัญหาให้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสูงอายุกฎนิยามโดยกลุ่มพันธมิตรฯ ว่าเป็น บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอายุมากกว่า 50 ปี ขึ้นไป และอาศัยหลับนอนอยู่ในที่สาธารณะ หรืออาศัยอย่างชั่วคราวในสถานที่ที่ขาดความเหมาะสมในการดำรงชีวิต หรือเป็นผู้ที่อยู่ในความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย

การแก้ไขปัญหาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสูงอายุของพันธมิตรฯ นั้น มีหลายกระบวนการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

การวางแผนกลยุทธ์ระดับท้องถิ่น

หลังจากที่ประเทศอังกฤษมีการออกพระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัย ในปี ค.ศ. 2002 (Homelessness Act 2002) พ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นทุกหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต้องจัดทำนโยบายในการช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัย พันธมิตรฯ เองก็มีการจัดทำแผนกลยุทธ์ในการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เช่นเดียวกัน และยังมีแผนจัดทำไว้สำหรับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อสามารถที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานตนเองเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่อไป

ทางพันธมิตรฯ ได้เล็งเห็นว่าการจัดทำแผนฯ นี้ควรที่จะกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยต้องจัดทำแผนอย่างบูรณาการ เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของคนไร้ที่อยู่อาศัยที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละบุคคล เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

**บริการด้านให้คำปรึกษาด้านการจัดหาที่พัก และ
คำปรึกษาด้านกฎหมาย**

แม้ว่าบริการด้านการให้คำปรึกษาด้านการจัดหาที่พักให้กับคนไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษ จะมีการขยายตัวอย่างเป็นที่น่าพอใจในระยะที่ผ่านมา แต่

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานก็ยังขาดผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้สูงอายุ นอกจากนี้ก็ยังมีความต้องการกำลังคนที่จะออกไปช่วยเหลือผู้สูงอายุตามสถานที่ต่าง ๆ ที่อยู่ในข่ายเสี่ยงที่จะตกเป็นคนที่ไร้ที่อยู่อาศัยด้วย

พันธมิตรฯ เชื่อว่าหน่วยงานท้องถิ่นควรให้การสนับสนุนด้านการพัฒนาการให้คำปรึกษาด้านการจัดการที่อยู่อาศัยให้เพียงพอต่อความต้องการของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสูงอายุและกลุ่มผู้สูงอายุที่เสี่ยงต่อการตกเป็นคนที่ไร้ที่อยู่อาศัยด้วยเช่นกัน

กฎหมายเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

โดยหลักแล้ว คนไร้ที่อยู่อาศัยสูงอายุควรได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ยากไร้ที่ขาดความมั่นคงในชีวิตภายใต้กฎหมายบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของประเทศอังกฤษฉบับปัจจุบัน เนื่องจากว่าผู้สูงอายุในประเทศอังกฤษนั้นยังมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการการจัดหาที่พักอาศัยและบ่อยครั้งที่ไม่สามารถใช้สิทธิที่กฎหมายให้ไว้นี้ได้ ซึ่งในกฎหมายเองก็ได้บัญญัติให้ชัดเจนลงไปว่าบุคคลอายุเท่าไรจึงจะได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ที่ขาดความมั่นคงในชีวิต

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติทั่วไป หน่วยงานส่วนใหญ่กำหนดให้ผู้สูงอายุ คือผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป แต่ก็ยังมีบางหน่วยงานที่ กำหนดไว้ที่ 65 ปี ขึ้นไป นอกจากนี้ บางหน่วยงานยังกำหนดให้ผู้สูงอายุที่ต้องการรับบริการต้องแสดงหลักฐานที่สามารถแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ยากไร้อีกด้วย

พันธมิตรฯ เชื่อว่าประมวลคำแนะนำกฎหมายคนไร้ที่อยู่อาศัย ควรจะให้ความเห็นว่าผู้รับบริการที่เป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอายุมากกว่า 50 ปี ควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้ยากไร้ โดยอาศัยเหตุแห่งการมีอายุมากเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นผู้ยากไร้ด้วย

การให้บริการด้านสุขภาพ

คนไร้ที่อยู่อาศัยสูงอายุส่วนมากมักไม่ค่อยเข้ารับการให้บริการรักษาพยาบาลเบื้องต้น เนื่องจากว่าพวกเขา รู้สึกว่าจะไม่ได้รับการเห็นอกเห็นใจ หรือ เชื่อว่าพวกเขาไม่สมควรได้รับการเพราะเห็นว่าตนเองต่ำต้อยหรือไม่มีค่าพอ ซึ่งในความเป็นจริงคนไร้ที่อยู่

อาศัยที่สูงอายุเหล่านี้ต้องเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลในอัตราที่สูงมาก จากการศึกษาวิจัยพบว่า 42% ของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอายุมากกว่า 50 ปี ต้องเข้ารับการรักษายาบาลในโรงพยาบาลอย่างน้อย 1 โรงพยาบาล

พันธมิตรเชื่อว่า การให้บริการรักษาพยาบาลเบื้องต้นควรมีหลักประกันว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะสามารถเข้าถึงได้อย่างแน่นอน และการให้บริการในโรงพยาบาลควรจะทำให้การติดต่อกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นไปในทางที่ดีขึ้น เพื่อทำให้คนไร้ที่อยู่อาศัยได้รับความมั่นใจว่าจะได้รับการดูแลอย่างดี

แผนการดูแลในระยะยาว

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทั่วไป มักจะเข้ารับบริการการช่วยเหลือเป็นเวลาไม่นานมาก เมื่อได้รับการฝึกฝนให้สามารถประกอบอาชีพ และสามารถดูแลตนเองได้แล้ว ก็จะออกไปจากหน่วยงานเพื่อประกอบอาชีพและเลี้ยงดูตนเองได้ ต่างไปจากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสูงอายุที่ต้องการการดูแลมากกว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในระดับอายุอื่น แผนการดูแลในระยะยาวจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้คนสูงอายุมั่นใจได้ว่าสามารถที่จะมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอแก่การยังชีพได้ในระยะยาว ในบางกรณี บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสูงอายุจำเป็นต้องได้รับการดูแลและช่วยเหลือตลอดจนกระทั่งเสียชีวิต

3.2.2.1.2 St. Mungo's

เซนต์มังกโกเป็นหน่วยงานการกุศลที่ให้บริการช่วยเหลือดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ใหญ่ที่สุดในมหานครลอนดอน โดยเปิดให้บริการตลอด 24 ชั่วโมงโดยไม่มีวันหยุด เซนต์มังกโกได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1969 เริ่มแรกเป็นเพียงบ้านพักที่ดูแลโดยกลุ่มอาสาสมัครตั้งอยู่ที่แบตเตอร์ซี (Battersea) ในมหานครลอนดอน โดยเปิดให้บริการกับคนเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยชื่อของเซนต์มังกโกนี้ตั้งขึ้นโดยผู้ก่อตั้งซึ่งเป็นชาวเมืองกลาสโกว์ ประเทศสกอตแลนด์ (Glaswegian) โดยนำชื่อมาจากนักบุญผู้อุปถัมภ์ในเมืองกำเนิดของชาวกลาสโกว์ อย่างไรก็ตาม เซนต์มังกโกมิได้เป็นองค์กรทางศาสนาแต่อย่างใด

หลังจากที่มีการก่อตั้ง เซนต์มังกโกก็มีการพัฒนามาโดยตลอด มีการขยายที่พักให้มีขนาดใหญ่ขึ้นหลังจากที่ก่อตั้งมาเพียง 1 ปี และในปี ค.ศ. 1986 มีการเริ่ม

โครงการ STEPS (Skills, Training, Employment and Placement Service) เป็นโครงการสร้างเสริมทักษะทางอาชีพให้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งถือว่าเป็นโครงการแรกในประเทศไทย จนมาถึงปี ค.ศ. 1998 ได้กลายมาเป็นศูนย์ที่มีความครบวงจรมากยิ่งขึ้นและยังพัฒนามาโดยตลอด จนถึงปัจจุบันได้กลายเป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในลอนดอน

ปัจจุบันภารกิจการทำงานของเซนต์มังกโก คือการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยช่วยเปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่ของชีวิตให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ เซนต์มังกโกยังมีการให้บริการแบบฉุกเฉิน ซึ่งนอกจากจะให้บริการในสถานที่แล้ว ยังมีทีมงานที่คอยออกไปให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามท้องถนนและที่สาธารณะต่างๆ รวมไปถึงบริการที่พักรักษาตัวสำหรับคนไร้ที่อยู่อาศัยที่อยู่ในภาวะยากลำบาก

เซนต์มังกโกยังคอยให้การสนับสนุนบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในการพักฟื้นจากการบำบัดการติดยาเสพติดและแอลกอฮอล์ การดูแลรักษาทางกายและการเยียวยาสภาพจิตใจด้วยการรับเข้ามาดูแล และที่สำคัญเซนต์มังกโกเป็นหน่วยงานการกุศลที่มีการให้ความช่วยเหลือในการสร้างเสริมทักษะในการใช้ชีวิตให้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย อาทิเช่น การสอนงานเพื่อที่จะสามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ต่อไป

เหนือไปกว่าสิ่งใด ภารกิจที่สำคัญที่สุดของเซนต์มังกโกคือการป้องกันมิให้บุคคลต้องกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เซนต์มังกโกจึงมีบริการจัดหาที่พักอาศัยที่มีความปลอดภัย และสามารถสนับสนุนความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับประชาชนที่ทนทุกข์ทรมานกว่า 400 คน และยังมีทีมงานช่วยเหลือสนับสนุนผู้อยู่ในข่ายเสี่ยงที่จะตกเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยอีกกว่า 1,000 คน

โดยที่ตระหนักถึงความสำคัญในการป้องกันมิให้บุคคลต้องตกเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ โดยสาเหตุหลักที่ทางเซนต์มังกโกให้ความสำคัญคือการศึกษา เพราะได้เล็งเห็นว่าการขาดการศึกษามักจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลต้องตกเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย ในขณะที่ปัญหาทางสุขภาพกายและจิตใจก็เป็นเหตุสำคัญที่กระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการทำงานของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เซนต์มังกโกช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ให้ก้าวข้ามปัญหาด้วยการให้การศึกษ การสร้างอาชีพและการช่วยจัดหาสถานที่ทำงานให้กับคนไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งการช่วยเหลือทั้งหลายเหล่านี้ก็เพื่อที่จะพลิกฟื้นให้บุคคล

เหล่านั้นสามารถออกจากสถานะการเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการทำงานของเซนต์มังก์

3.2.2.1.3 The London Housing Foundation

มูลนิธิจัดหาบ้านแห่งลอนดอน (The London Housing Foundation) เป็นบริษัทการกุศลที่มีคณะกรรมการที่เป็นอิสระอันประกอบไปด้วยบุคคลากรที่มีประสบการณ์ด้านการจัดหาที่พักและการให้เงินช่วยเหลือ ความเชี่ยวชาญด้านคนไร้ที่อยู่อาศัย และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้มูลนิธิ ยังมีเลขานุการ คณะที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ทำงานอิสระ

มูลนิธิจัดหาบ้านแห่งลอนดอนนี้เริ่มต้นจากการเป็นศูนย์จัดหาที่พักสำหรับเยาวชนคริสเตียน ในปี ค.ศ. 1911 ที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของสมาคม YMCA (Young Men's Christian Association) และหลังจากก่อตั้งมูลนิธิ ได้ 1 ปี สมาคม YMCA ก็ได้จัดหาสถานที่พักสำหรับประชาชนที่ยังไม่มีคูสมรสให้ที่โรงแรมเซนต์จิลส์ (St. Giles Hotel) ในเมืองบรูมส์บิวรี (Bloomsbury) และได้มีการปรับปรุงสถานที่มาโดยตลอด จนถึงปี ค.ศ. 1990 ก็ได้มีการเปลี่ยนจากชื่อเดิมมาเป็นมูลนิธิจัดหาบ้านแห่งลอนดอนในปัจจุบัน

ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนมาเป็นมูลนิธิ ได้เพียง 1 ปี โรงแรมเซนต์จิลส์ก็ถูกขายเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายหนี้ต่างๆ เงินบางส่วนที่ได้มาก็นำไปสร้างสถานที่พักใหม่ให้กับบรรดาคนไร้ที่อยู่อาศัย และเงินส่วนที่เหลือก็เก็บไว้เพื่อใช้ในการช่วยเหลือ และตอบสนองความต้องการของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ยังมิได้สมรสในกรุงลอนดอน

เมื่อมาถึงปี ค.ศ. 2000 ที่ปรึกษาด้านนโยบายของมูลนิธิในขณะนั้นได้เพิ่มนโยบายการเป็นองค์กรการกุศลในการให้เงินช่วยเหลือกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในการจัดหาที่พัก นอกจากนี้ยังได้มีการปฏิรูปการศึกษาใหม่ และเพิ่มโปรแกรมการฝึกฝนให้กับเจ้าหน้าที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย ซึ่งมูลนิธิ ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมนโยบายอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถรองรับกับปัญหาที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และเพื่อให้ทันสมัยสอดคล้องกับเหตุการณ์ต่างๆ โดยประธานมูลนิธิคนปัจจุบันที่รับตำแหน่งในปี ค.ศ. 2008 กำลังมองหากลยุทธ์ใหม่ๆ ให้กับองค์กรซึ่งคาดว่าจะสำเร็จออกมาเป็นรูปธรรมในช่วงต้นปี ค.ศ. 2009

วัตถุประสงค์ของมูลนิธิ

มูลนิธิจัดหาที่พักแห่งลอนดอนมีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลคนไร้ที่อยู่อาศัยในกรุงลอนดอน เพื่อช่วยให้อนาคตของคนไร้ที่อยู่อาศัยในลอนดอนดีขึ้นด้วยการดำเนินการดังนี้

1. พัฒนาประสิทธิผลขององค์กรในการให้บริการแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย
2. กระตุ้นแนวคิดใหม่ในเรื่องกฎเกณฑ์ของการให้บริการ
3. เผยแพร่กลยุทธ์ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และ

4. ให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กรเจ้าหน้าที่

แผนงานในอนาคตของมูลนิธิฯ

สำหรับแผนกลยุทธ์ในอนาคตของมูลนิธิฯ นั้นยังคงดำเนินการดูแลให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่อไป ซึ่งความรู้ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่ดีก็มีผลต่อความสำเร็จขององค์กรด้วย ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถดังกล่าวให้กับบุคลากรอยู่เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรโดยการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้นี้ ทางมูลนิธิฯ เห็นว่าสมควรที่จะทำให้เป็นทางปฏิบัติพื้นฐานระดับใหม่ที่หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในกรุงลอนดอนควรจะไปเผยแพร่ให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กร ซึ่งทางมูลนิธิฯ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในส่วนนี้ และได้ดำเนินการจัดทำข้อมูลอ้างอิงที่ง่ายต่อการเข้าถึง เพื่อให้องค์กรและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรของตน

นอกจากนี้มูลนิธิจัดหาที่พักแห่งลอนดอนจะดำเนินการเป็นโครงการจัดหาทุนที่มุ่งหมายที่จะพัฒนาทั้งในด้านจำนวนและคุณภาพให้กับองค์กรที่ทำงานด้านการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ ซึ่งทางคณะกรรมการของมูลนิธิ ได้คอยรับฟังความคิดเห็นจากทุกๆ ฝ่ายเพื่อนำมาพัฒนาการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้กลับมามีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี สามารถพึ่งพาตนเองได้และดำรงชีวิตได้อย่างพอเพียง

3.2.2.2 กรณีตัวอย่างการดำเนินงานที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษ

เพื่อให้เข้าใจถึงการทำงานของหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของประเทศอังกฤษ จึงเห็นสมควรที่จะนำตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของหน่วยงานเหล่านั้นมาแนะนำเสนอ โดยจะกล่าวถึงโครงการของเซนต์มังกโก และการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดย Reading Single Homeless Project (RSHP)

3.2.2.2.1 โครงการของเซนต์มังกโก (St. Mungo's) ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องและทักษะของการเป็นพ่อแม่ : ตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการป้องกันการตกเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

โครงการดังกล่าวของ St. Mungo's นี้ เป็นแผนงานระยะ 3 ปี (ตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 2005 ถึง เดือนมีนาคม ค.ศ. 2008) ที่เริ่มโดยแผนกเพื่อการศึกษาและทักษะ (ปัจจุบันคือ แผนกสำหรับเด็ก โรงเรียนและครอบครัว) ผ่านโครงการการเพิ่มความแข็งแกร่งของครอบครัวใน 2 ปีแรกของการทำงาน ได้มีการให้คำปรึกษาแก่ผู้รับบริการกว่า 100 ราย และมีการฝึกพนักงานมากกว่า 150 ราย วัตถุประสงค์ของโครงการนี้มีด้วยกัน 3 ข้อ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้ประชาชนสามารถสร้างและรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ของคู่รัก
2. เพื่อให้ประชาชนสามารถสร้างความสัมพันธ์กับลูก และเพิ่มทักษะในการรักษาความสัมพันธ์

3. สร้างความมั่นใจให้กับทีมพนักงานที่มีทักษะและมีความมั่นใจในการทำงานร่วมกับพ่อ แม่ และความต้องการของการสร้างความสัมพันธ์

การให้บริการของโครงการนี้มีอยู่ 3 วิธี ได้แก่

1. ให้คำปรึกษาแบบตัวต่อตัว
2. พัฒนาทักษะของผู้รับบริการผ่านการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
3. ให้การฝึกอบรมแก่พนักงานของ St. Mungo's

ตัวอย่างเรื่องเล่าของแองเจลา

แองเจลามีลูกทั้งหมด 4 คน ซึ่งในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2006 ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดื่มเหล้าและเสพยาเสพติดอย่างหนักจนเป็นเหตุให้เธอต้องออกจากบ้านไปโดยไปอยู่กับเพื่อน แต่ก็อยู่ได้ไม่นาน จึงต้องกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในที่สุด ซึ่งปัญหาของเธอหลังจากออกจากบ้านไป เธอก็มีปัญหาของการติดเหล้าและเสพยาเสพติดหนักขึ้นและไม่ไปพบลูกตามที่มีการกำหนดนัดหมายไว้เป็นประจำ จนทำให้ความสัมพันธ์ของเธอกับสามีต้องยุติลง ดังนั้นสามีเธอจึงไม่อนุญาตให้เธอได้พบลูกๆ อีกต่อไป

เธอจึงได้มาพบพนักงานของ St. Mungo's และได้เข้าอยู่อาศัยในที่พักอาศัยของ St. Mungo's ซึ่งตั้งอยู่บนถนน Pagnell St. Mungo's ได้แนะนำให้เธอเข้าร่วมโครงการการให้คำปรึกษาเกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์และทักษะของพ่อแม่ ของ St. Mungo's ซึ่งโครงการนี้ได้ช่วยให้เธอตระหนักว่าการติดเหล้าและสิ่งเสพติดของเธอทำให้ความสัมพันธ์ของเธอกับลูกห่างออกไป อีกทั้งการติดเหล้าและสิ่งเสพติดยังจะฆ่าชีวิตเธอด้วย ดังนั้นที่ปรึกษาจึงได้ช่วยเธอควบคุมการดื่มสุราและเสพยาเสพติด อีกทั้งได้ช่วยเธอสานความสัมพันธ์ระหว่างเธอและสามีเพื่อที่จะได้นัดเจอลูกๆ และในท้ายที่สุดเธอก็สามารถพบลูกๆ ได้อีกครั้ง ทั้งยังก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัว ซึ่งโครงการนี้เองทำให้เธออยากที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาในโครงการนี้โดยใช้ประสบการณ์ที่เธอได้รับมาโดยตรงช่วยเหลือบุคคลอื่นที่มีปัญหาแบบเดียวกับเธอบ้าง

3.2.2.2 การให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดย Reading Single Homeless Project (RSHP)

กรณีศึกษาของ RSHP

เรื่องราวที่จะกล่าวต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นว่าความคิดของคนทั่วไปเกี่ยวกับการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นอาจจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นอาจเกิดขึ้นกับใครก็ได้ในทุกที่ ทุกเวลาและทุกสาเหตุ

เรื่องเล่าของจอห์น

จอห์นมีครอบครัวและอาศัยอยู่กับภรรยาและลูกสาว เข้าวันหนึ่งเมื่อจอห์นตื่นขึ้นมารู้สึกเจ็บปวดอย่างรุนแรงซึ่งเขาคิดว่าน่าจะเป็นโรคจากมะเร็งลูกอัมพาต เขาจึงไปพบแพทย์และได้ทราบว่าเขาไม่ได้เป็นโรคที่เขาคิด แต่เขาเป็นโรคติดต่อทางเพศโดยที่เขาไม่เคยมีเพศสัมพันธ์กับใครอีกเลยหลังจากที่เขาแต่งงานแล้ว เมื่อภรรยาเขาทราบจึงยอมรับกับเขาว่าได้มีอาการโดยการคบชายอื่นและมีเพศสัมพันธ์กัน ซึ่งจอห์นไม่สามารถยอมรับในสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ได้ เขาจึงตัดสินใจออกจากบ้านและทิ้งลูกไว้กับภรรยา แต่หลังจากนั้นไม่นานเมื่อเขาไปทำการตรวจร่างกายอย่างละเอียดอีกครั้ง ผลตรวจกลับปรากฏออกมาว่าเขาไม่ได้เป็นโรคติดต่อทางเพศอย่างที่แพทย์บอกมาในตอนแรก

อย่างไรก็ตามเขาก็อธิบายละเอียดเกินกว่าที่จะกลับไปอยู่กับพ่อแม่หรือกลับไปอยู่กับภรรยา แต่เนื่องจากว่าจอห์นผู้ซึ่งมีอายุ 26 ปีไม่สามารถเลี้ยงดูตัวเองได้ และไม่มีที่อยู่อาศัยจึงต้องคอยย้ายที่อยู่ไปเรื่อยๆ ระหว่างเพิงที่อัฒจันทร์ของเพื่อนกับโรงรถที่รกร้างซึ่งเต็มไปด้วยขยะและเข็มีที่ไ้แล้วอยู่ตลอดเวลา ทำยที่สุดจอห์นจึงได้ตัดสินใจไปขอความช่วยเหลือจากที่ต่างๆ แต่ก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือจนกระทั่งมาพบกับโครงการ Reading Single Homeless Project (RSHP) RSHP ได้สัมภาษณ์จอห์นและริบหาที่พักซึ่งเป็นบ้านพักรวมของมูลนิธิ อีกทั้งทาง RSHP ยังมีเจ้าหน้าที่ที่คอยช่วยเหลือเขาอย่างมืออาชีพ นอกจากนี้เขายังได้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการมากมายเพื่อพัฒนาความมั่นใจและส่งเสริมการเห็นคุณค่าของตนเอง นอกจากนี้เขายังได้สมัครเป็นช่างประปาในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการช่วยเหลือและสนับสนุนของ RSHP ทำให้เขาสามารถลืมเรื่องราวในอดีตและพัฒนาตนเองเพื่อก้าวไปยังอนาคตได้

3.3 มาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของประเทศสหรัฐอเมริกา

เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ มีจำนวนประชากรมาก ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยจึงมากเช่นเดียวกัน

ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยในปัจจุบันของประเทศสหรัฐอเมริกานับเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนปัญหาหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากประธานาธิบดีคนปัจจุบันของสหรัฐ นายบารัค โอบามา^{*} ได้กล่าวกับหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยถึงนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยต่างๆ ที่จะสามารถหยุดการเพิ่มมากขึ้นของปัญหา และจะเร่งแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยให้หมดไป

มาตรการในการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 มาตรการ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ คือ มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางสังคม ดังนี้

3.3.1 มาตรการทางกฎหมาย

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีประวัติการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพมาโดยตลอด การเรียกร้องแสวงหาเสรีภาพจึงถูกแสดงออกไว้ในตัวบทกฎหมายต่างๆ รวมไปถึงรัฐธรรมนูญ (Constitution) ของประเทศซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) ที่ได้ชื่อว่ามีค่าแก่ที่สุดในโลก และถือเป็นแม่แบบของรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ อีกมากมาย

ในส่วนแรกจะได้ทำการศึกษาถึงรัฐธรรมนูญของสหรัฐ ในฐานะที่เป็นกฎหมายแม่บทและเป็นเสาหลักของประเทศที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิต่างๆ ไว้อย่างไม่เคยมีมาก่อนในโลกยุคปัจจุบัน และจะได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยดังจะกล่าวต่อไป

* บารัค ฮุสเซน โอบามา ที่ 2 (Barack Hussein Obama II) เป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา คนที่ 44 และเป็นคนแอฟริกันอเมริกันคนแรก ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี โดยเข้าดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 2009

3.3.1.1 การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยในระดับรัฐธรรมนูญ ของประเทศสหรัฐอเมริกา : The Constitution of the United States of America

ประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มแรกเกิดจากการที่ 13 ดินแดนอาณานิคมของ
อังกฤษรวมตัวกันเป็นสภาแห่งทวีป (Continental Congress) เพื่อต่อสู้ปลดแอกจากการปกครอง
อย่างกดขี่ข่มเหงของประเทศอังกฤษและนำไปสู่การประกาศอิสรภาพ (The Declaration of
Independence) เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 (ID4 : Independent Day) ซึ่งถือว่าเป็นวันชาติ
สหรัฐฯ มาจนทุกวันนี้

ในปีเดียวกันนั่นเอง แต่ละรัฐต่างก็จัดทำรัฐธรรมนูญของตนเองเพื่อใช้เป็น
รากฐานในการปกครองพร้อมความตกลงเป็นสัญญาาระหว่างรัฐอิสระทั้งหมดว่าด้วยการกำหนด
รูปแบบของประเทศเป็นแบบสมาพันธรัฐเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่าบทบัญญัติแห่ง
สมาพันธรัฐ (Articles of Confederation) อันเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ระหว่างรัฐ โดยให้สภา
นิติบัญญัติเป็นรัฐบาลกลางมีหน้าที่คอยประสานงาน

ปรากฏว่ารัฐบาลกลางของสมาพันธรัฐเหล่านั้นมีความอ่อนแอ ไม่มีอำนาจ
ควบคุมรัฐบาลของแต่ละรัฐได้และขาดอำนาจบริหารในกิจการทั้งปวงโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถ
เก็บภาษีต่างๆ ทำให้ไม่มีรายได้ดำเนินการบริหารประเทศ ตลอดจนอำนาจการติดต่อระหว่าง
ประเทศนั้น รัฐต่างๆ ก็ดำเนินการเองเพราะรัฐบาลของแต่ละรัฐไม่ยอมมอบอำนาจให้ประการหนึ่ง
และอีกประการหนึ่งก็เพราะว่ายังไม่มีกฎหมายสำคัญเป็นบรรทัดฐานในการปกครอง นั่นคือ ยังไม่มี
รัฐธรรมนูญนั่นเอง¹¹

3.3.1.1.1 ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา คือ เครื่องมือสำคัญของ
การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นฉบับแรกของโลกที่ใช้คำเรียกว่า รัฐธรรมนูญ
(Constitution) และเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) ที่ยังใช้บังคับอยู่
ยาวนานและเก่าแก่ที่สุดในโลก

¹¹ รัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter2/Lesson8.htm> [2551]

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (The Supreme Law of the Land) ที่กำหนดกรอบการบริหารงานขององค์กรต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกับนานาประเทศ รัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสภาองเกรสเป็นหน่วยงานหลัก, ฝ่ายบริหารภายใต้การนำของประธานาธิบดี และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีศาล Supreme Court เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รับการยกร่างเมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1787 โดยที่ประชุมก่อตั้ง ณ เมืองฟิลาเดเฟีย รัฐเพนซิลวาเนีย และได้รับการให้สัตยาบันโดยที่ประชุมตัวแทนของแต่ละรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกานี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดเพียง 27 ครั้งเท่านั้นในช่วงเวลา 200 กว่าปีที่ผ่านมา ดังนั้นจึงเป็นแม่แบบของรัฐธรรมนูญอื่นๆ มากมายทั่วโลก ซึ่งการแก้ไขใน 10 ครั้งแรกเป็นที่รู้จักกันในนาม The Bill of Rights ที่ได้รับอิทธิพลมาจาก The Bill of Rights 1689 ของประเทศอังกฤษ

นอกจากนี้ งานเขียนของนักปรัชญาการเมืองยุโรป โดยเฉพาะหลักการแบ่งแยกอำนาจของ มงเตสกิเออร์ (Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu) และแนวความคิดเรื่องการปกครองตนเองของ จอห์น ล็อก (John Locke) ก็มีอิทธิพลอยู่ไม่น้อยต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยแบบอเมริกัน กล่าวคือ นักปรัชญาเหล่านี้ มีส่วนเป็นอันมากในการเพาะและเสริมสร้างแนวความคิดเรื่องการปกครองตนเอง การจัดระบบการปกครอง และการผดุงสิทธิมนุษยชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ฉะนั้นเมื่อมีการประกาศอิสรภาพและจัดทำรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา ก็ได้มีการนำปรัชญาดังกล่าวมาแปรรูปเป็นลายลักษณ์อักษรจารึกลงในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

3.3.1.1.2 เนื้อหาภายในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่ประกาศใช้ครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ. 1789 นั้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือส่วนบทบัญญัติดั้งเดิม อันมีเพียงคำปรารภ (Preamble) กับอีก 7

หมวด (Article)¹² โดยที่แต่ละหมวด จะประกอบไปด้วยหลายๆ มาตรา (Section)¹³ ซึ่งบทบัญญัติทั้งหมดนั้นล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศทั้งสิ้น

ในอีกส่วนหนึ่ง คือ ส่วนบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (Amendments) ได้แก่ บทบัญญัติเรื่องอื่นหรือหากมีข้อความใดล้าสมัย หรือ ขาดตกบกพร่องนั้น ก็ใช้วิธีร่างใหม่ให้ถือเป็นบทแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะต้องถูกบัญญัติเอาไว้ต่อท้ายเพิ่มขึ้นตามลำดับต่อไป ในอีกภาคหนึ่งนั่นเอง

การเปิดโอกาสให้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้นี้เป็น สิ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาความยั่งยืนอยู่เรื่อยมาได้เพราะเขียนขึ้นอย่างเรียบง่ายไม่ กำหนดรายละเอียดมากมาย สิ่งที่ถูกกำหนดเป็นเพียงหลักการกว้างๆ เท่านั้น แต่จะเปิดช่องเอาไว้ เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามสมควร ดังนั้นรัฐธรรมนูญสหรัฐจึงมีความยืดหยุ่นมาก ซึ่งความ ยืดหยุ่นนี้เอง คือ ความแข็งแกร่งที่ยิ่งใหญ่ที่สุดข้อหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถ้าหากไม่มีลักษณะ เช่นนี้แล้ว เอกสารที่ร่างขึ้นเมื่อกว่า 200 ปีมาแล้วคงจะไม่สามารถยืนยงคงอยู่มาจนกระทั่งถึงในยุค ปัจจุบันนี้ได้

บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (Amendments) นี้ล่าสุดมีอยู่ 27 บทด้วยกัน แต่บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 10 บทแรกนั้นได้รับการให้สัตยาบันพร้อมกันในปี ค.ศ. 1791 และเกิดเนื่องด้วยเงื่อนไขของการให้สัตยาบันของรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญใหม่จำเป็นต้องมี Bill of Rights หรือสิทธิของพลเมืองที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ซึ่ง Bill of Rights ของสหรัฐอเมริกานี้ก็มีรากฐานมาจาก Bill of Rights ของประเทศอังกฤษที่ตราออกมาเป็นกฎหมาย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1689

¹² พจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2543), อ้างถึงใน โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States Constitution and government, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นครปฐม : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม กำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2544), หน้า 75.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

ครั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของพลเมืองไว้ ซึ่งชาวอาณานิคมไม่มั่นใจรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลสหรัฐว่า อาจจะไม่เข้มงวดในเรื่องสิทธิพลเมืองดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญที่ส่งไปให้มลรัฐเพื่อให้สัตยาบันจึงประสบกับการต่อต้านอย่างหนัก จนกระทั่งต้องมีการให้สัญญากันเป็นลายลักษณ์อักษรว่า เมื่อรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้ว สิ่งแรกที่รัฐสภาสหรัฐจะต้องทำก็คือ จัดทำสิทธิพลเมืองในรูปของบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเร็ว นี่คือที่มาของบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 10 ข้อแรก¹⁴ ที่นับเป็นการเพิ่มเติมหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย

- 1) เสรีภาพทางศาสนาและการเมือง
- 2) เสรีภาพในการถืออาวุธ
- 3) สิทธิในการไม่ให้ทหารเข้าพักในบ้าน
- 4) สิทธิในการห้ามค้นและยึดของโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ
- 5) สิทธิในกระบวนการดำเนินคดีอาญา วิธีทางที่ถูกต้องแห่ง

กฎหมาย และค่าชดเชยที่เป็นธรรม

- 6) สิทธิของผู้กล่าวหาในการได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว
- 7) สิทธิในการมีคณะลูกขุนในการดำเนินคดีทางแพ่ง
- 8) สิทธิในเรื่องการประกันตัว และการลงโทษ
- 9) สิทธิที่คงมีอยู่ของพลเมือง
- 10) อำนาจที่สงวนไว้ให้มลรัฐและประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในยุคสมัยที่มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นนั้น ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยยังไม่เกิดขึ้นในสมัยนั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัยเอาไว้ในตัวรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการบัญญัติเพิ่มเติมสิทธิต่างๆ เข้าไปในส่วนแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย หรือ สิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาคอนไร้ที่อยู่อาศัยที่ได้อุบัติขึ้นในช่วงหลังนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตีบทกฎหมายที่ออกมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้น ตีบทกฎหมายนั้นคือ กฎหมายในระดับรัฐบัญญัติดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

3.3.1.2 สิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามกฎหมายภายใน : **The McKinney-Vento Homeless Assistance Act**

กฎหมายภายใน ระดับรัฐบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่โดดเด่นและมีการใช้บังคับมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยเริ่มเด่นชัดและทวีความรุนแรงมากขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รัฐบัญญัติแมคคินนี่-เวนโต

The McKinney-Vento Homeless Assistance Act หรือ รัฐบัญญัติแมคคินนี่-เวนโต เพื่อการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ นับเป็นกฎหมายในระดับสหรัชมัยแรกและฉบับเดียวที่ยังเหลืออยู่ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย การทำการศึกษาถึงรัฐบัญญัติฉบับนี้ จะทำให้เข้าใจถึงมาตรการการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี

3.3.1.2.1 ความเป็นมา

ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1980 ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยในสหรัฐอเมริกายังเป็นเพียงปัญหาในระดับท้องถิ่น และในปี ค.ศ. 1983 รัฐบาลของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) กล่าวว่าปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลกลางไม่จำเป็นที่จะต้องยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือ จนกระทั่งไม่กี่ปีถัดมาหน่วยงานทางกฎหมายทั่วประเทศได้เรียกร้องให้รัฐบาลกลางยอมรับว่าปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยนี้เป็นปัญหาในระดับชาติที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมา The Homeless Persons' Survival Act ได้รับการเสนอเข้าสู่สภาองเกรส (Congress) ในปี ค.ศ. 1986 รัฐบัญญัตินี้ประกอบไปด้วยมาตรการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน มาตรการป้องกัน และแนวทางการช่วยเหลือในระยะยาวแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่ารัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ผ่านสภา และตราออกเป็นกฎหมายเพียงแค่บางส่วนเท่านั้น

หลังจากที่ได้มีความพยายามออกรัฐบัญญัติ Homeless Persons' Survival Act เป็นต้นมา ก็ดีมีการพยายามออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามมาอีกจำนวนหนึ่ง เช่น The Homeless Eligibility Clarification Act of 1986 และ The Homeless Housing Act of 1986 เป็นต้น แต่ก็ไม่มีฉบับใดที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จนกระทั่งในปลายปี ค.ศ. 1986 กฎหมายที่มีบทบัญญัติใน ส่วนที่ 1 ของ The Homeless Persons' Survival Act ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (Emergency relief) สำหรับที่พักพิง (Shelter) อาหาร สาธารณสุขเคลื่อนที่ และบ้านพักชั่วคราว สำหรับการส่งต่อ (Transitional housing) ได้รับการประกาศออกมาเป็น The Urgent Relief for the Homeless Act และผ่านความเห็นชอบจากสภาองเกรสในปี ค.ศ. 1987 ซึ่งในปีเดียวกันนั้นเอง ผู้แทนราษฎรจากรัฐคอนเนตทิคัต (Connecticut) สจ๊วต บี. แมคคินนี่ (Stewart B. McKinney) ซึ่งเป็นหัวหน้าผู้กุมเสียงข้างมากของทั้งสองสภาในองเกรส และเป็นผู้นำการสนับสนุนแก่พรรค รีพับลิกัน (Republican) ได้เสียชีวิตลง รัฐบัญญัติ Urgent Relief for the Homeless Act จึงได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็น Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act เพื่อเป็นเกียรติแด่นาย แมคคินนี่ ผู้ล่วงลับ และประธานาธิบดีเรแกนได้ลงนามให้รัฐบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1987

ต่อมาภายหลัง ในวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ประธานาธิบดี บิล คลินตัน (William Clinton) ได้เปลี่ยนชื่อรัฐบัญญัติฉบับนี้อีกครั้ง ภายหลังจากการเสียชีวิตของ นายบรูซ เวนโต (Bruce Vento) ผู้นำผู้ให้การสนับสนุนรัฐบัญญัติฉบับนี้ ตั้งแต่แรกเริ่มในปี ค.ศ. 1987 โดยได้เปลี่ยนชื่อรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็น The McKinney-Vento Homeless Assistance Act และใช้มาจนถึงในปัจจุบัน

3.3.1.2.2. เนื้อหา

The McKinney-Vento Act มีเนื้อหาที่ประกอบไปด้วย โครงการให้การช่วยเหลือที่มีความหลากหลายแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทั้งหมด 15 โครงการ รวมไปถึง การจัดให้มีสถานพักพิงฉุกเฉิน บ้านพักชั่วคราวสำหรับรอการส่งต่อ การฝึกงานสร้างอาชีพ การดูแลสุขภาพเบื้องต้น การให้การศึกษ และการจัดหาที่อยู่อาศัยถาวรบางส่วน

The McKinney-Vento Act มีบทบัญญัติทั้งหมด 9 บรรพ (Title) ซึ่งมีเนื้อหาหลักๆ ดังนี้

1. บรรพที่ 1 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็นใน 6 เรื่องของสภาคองเกรสที่เกี่ยวกับปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 11301 ว่า สภาคองเกรสรับรู้ว่าเป็นประเทศชาติ (ในขณะนั้น) กำลังเผชิญวิกฤติด้านที่อยู่อาศัยที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าปัญหาเรื่องการไร้ที่อยู่อาศัยได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หากขาดซึ่งความอดุสาหะที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหานี้ก็ก่อให้เกิดโศกนาฏกรรมที่ร้ายแรง รวมไปถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่ความปลอดภัยและความเป็นอยู่ของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้ ในบรรพที่ 1 ยังมีบทบัญญัติในมาตรา 11302 ให้คำนิยามความหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ด้วยว่าเป็น บุคคลที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่เป็นหลักแหล่งและเพียงพอสำหรับการอยู่อาศัยในยามวิกาล หรือมีที่อยู่อาศัยในยามวิกาลแต่เป็นที่สาธารณะหรือ แม้เป็นส่วนบุคคลก็เป็นเพียงที่อยู่อาศัยชั่วคราวเท่านั้น เป็นต้น

2. บรรพที่ 2 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้ง และการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ The Interagency Council on the Homeless หรือ สภาระหว่างหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ (รายละเอียดของหน่วยงานฯ จะได้นำเสนอต่อไป)

3. บรรพที่ 3 ของ The McKinney-Vento Act ได้ให้อำนาจแก่โครงการสถานพักพิง และอาหารฉุกเฉิน ซึ่งได้รับการบริหารงานโดย The Federal Emergency Management Agency (FEMA)

4. บรรพที่ 4 นั้น ให้อำนาจแก่ The Department of Housing and Urban Development ในการริเริ่มโครงการสถานพักพิงฉุกเฉิน และบ้านพักชั่วคราวเพื่อการส่งต่อ โครงการสาธิตการให้ความสนับสนุนการจัดหาที่อยู่อาศัย และความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

5. บรรพที่ 5 แห่ง The McKinney-Vento Act ได้ออกข้อกำหนดที่จำเป็นแก่หน่วยงานกลางในการบ่งชี้ และทำให้ทรัพย์สินของรัฐบาลกลางที่มีได้ใช้ทำประโยชน์ใดๆ เช่น อาคารและที่ดิน เพื่อให้สหรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น และหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไรสามารถเข้าใช้ทรัพย์สินเหล่านั้นเพื่อการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้

6. บรรพที่ 6 ให้อำนาจแก่ The Department of Health and Human Services ในการริเริ่มโครงการหลายโครงการที่เกี่ยวกับการจัดหาบริการการดูแลสุขภาพแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงโครงการดูแลสุขภาพจิตชุมชน และโครงการสาธิตอีก 2 โครงการที่ให้บริการช่วยเหลือด้วยการบำบัดแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ใช้ยาผิดประเภท ติดแอลกอฮอล์ และผู้ที่มีปัญหาสุขภาพจิต เป็นต้น

7. บรรพที่ 7 แห่ง The McKinney-Vento Act ให้อำนาจในการก่อตั้งโครงการถึง 4 โครงการ ได้แก่ โครงการให้การศึกษาแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยผู้ใหญ่ และโครงการให้การศึกษาแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นเด็กและเยาวชน โดย 2 โครงการนี้จะดูแลบริหารงานโดย Department of Education และ อีก 2 โครงการคือ โครงการสาธิตการฝึกงานสร้างอาชีพให้แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ดูแลรับผิดชอบโดย Department of Labor และโครงการ The Emergency Community Services Homeless Grant Program ที่ดูแลรับผิดชอบโดย Department of Health and Human Services

8. บรรพที่ 8 ได้ออกมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการแสดมปีอาหารเพื่อให้ง่ายต่อการเข้ามีส่วนร่วมในโครงการโดยบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังได้ขยายโครงการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารฉุกเฉินชั่วคราว ซึ่งโครงการนี้ได้รับการดำเนินการโดย Department of Agriculture

9. และบรรพที่ 9 ซึ่งเป็นบรรพสุดท้ายของ The McKinney-Vento Act ได้ออกมาเพื่อขยายความใน รั้วบัญญัติ Veterans Job Training Act

3.3.1.2.3 ผลการดำเนินโครงการ แมคคินนี่-เวนโต ที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

The McKinney-Vento Act ได้สร้างโครงการที่มีคุณค่าซึ่งช่วยเหลือชีวิตความเป็นอยู่ของชาวอเมริกันกว่าพันคนเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่มั่นคง ซึ่งสามารถเห็นได้จากการประเมินผลของโครงการต่างๆ ของ โครงการแมคคินนี่-เวนโต ดังต่อไปนี้

1. การประเมินผลของโครงการแมคคินนี่-เวนโต ที่ดำเนินการโดย Department of Housing and Urban Development (HUD) ในปี ค.ศ. 1995 สามารถสรุปได้

ว่าโครงการนั้นได้ช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนมากให้ได้มีอิสรภาพและมีที่อยู่อาศัยที่ถาวรในราคาที่สมเหตุสมผล

2. การประเมินผลความต่อเนื่องด้านกระบวนการดูแลของโครงการแมคคินี-เวนโต ที่ดำเนินงานโดย HUD ในปีค.ศ. 1996 แสดงให้เห็นว่าวิธีการปฏิบัติของโครงการได้ให้เครื่องมือแบบใหม่สำหรับการเป็นช่องทางในการบอกกล่าวถึงปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยของคนในท้องถิ่นและรัฐ (Fuchs and McAllister, 1996)

3. การประเมินผลโครงการด้านการดูแลสุขภาพสำหรับคนไร้ที่อยู่อาศัย Health Care for the Homeless (HCH) ในปีค.ศ. 1995 พบว่าโครงการนี้นับเป็นตัวแทนของความพยายามที่เป็นนวัตกรรมใหม่และมีประสิทธิผลในการพัฒนาการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกา (Cousineau, 1995)

4. การประเมินผลของโครงการการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนที่ไร้ที่อยู่อาศัยในปี ค.ศ. 1995 พบว่า ความสามารถในการได้เข้าไปศึกษาในโรงเรียนของเด็กและเยาวชนที่ไร้ที่อยู่อาศัยได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ The McKinney-Vento Act มีผลบังคับใช้ จนมีผู้กล่าวว่า “ผู้ประสานงานของรัฐและผู้บริหารโรงเรียนท้องถิ่นได้ทำงานอย่างหนักด้วยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้มั่นใจได้ว่าเด็กและเยาวชนที่ไร้ที่อยู่อาศัยสามารถเข้าถึงการศึกษาที่ฟรีและเหมาะสม” (Anderson et al., 1995)

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรที่แจกจ่ายไปยังโครงการต่างๆ ของ โครงการแมคคินี-เวนโต ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ อีกทั้งยังขาดแคลนเงินทุนที่เป็นข้อจำกัดของความสำเร็จของโครงการ นอกจากนี้ The McKinney-Vento Act ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญที่สุด คือ การให้ความสำคัญกับการวัดผลที่ฉุกเฉิน กล่าวคือ การวัดผลของโครงการนั้นจะให้ความสำคัญกับแค่โรคที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นเท่านั้น มิได้วัดผลถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคนั้นขึ้น ความตั้งใจแรกเริ่มของ The McKinney-Vento Act คือการแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย แต่การที่ในดับบทกฎหมายขาดการระบุถึงกระบวนการ และวิธีวัดประเมินผลที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ The McKinney-Vento Act จึงทำให้การเพิ่มขึ้นของคนไร้ที่อยู่อาศัยในอเมริกายังคงดำเนินต่อไป

The McKinney-Vento Act ถือเป็นก้าวแรกของการสร้างวาระแห่งชาติสำหรับการกระทำต่างๆ ที่จะกำจัดการไร้ที่อยู่อาศัยในอเมริกา แต่ไม่น่าเชื่อว่าผลการบันทึกกลับมีบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น (Congressional Record, p. S3683, March 23, 1987) อย่างไรก็ตาม The McKinney-Vento Act ที่เคยเป็นและยังคงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะตัวคือเป็นกฎหมายที่ต้องการกำจัดการไร้ที่อยู่อาศัย โครงการที่สร้างโดย The McKinney-Vento Act ก็ยังคงเป็นที่ต้องการอยู่ในปัจจุบันและจะยังเป็นที่ต้องการต่อไปในอนาคตข้างหน้า ดังที่เห็นได้จากตัวเลขของการไร้ที่อยู่อาศัยนั้นยังไม่มีสัญญาณว่าจะลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการตอบสนอง และแสดงความรับผิดชอบอย่างฉุกเฉินถึงวิกฤติการณ์ระยะยาวเกี่ยวกับปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยมากกว่าหนึ่งทศวรรษ จะเห็นได้ชัดเจนว่าหากสามารถแก้ไขสาเหตุของการไร้ที่อยู่อาศัยต่างๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นการขาดงานที่จะมีเงินมาใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ประโยชน์ที่ไม่เพียงพอสำหรับคนที่ไม่สามารถทำงานได้ การขาดแคลนที่พักอาศัยสำหรับคนไร้ที่อยู่อาศัยจะจ่ายได้ และขาดแคลนการเข้าถึงการดูแลสุขภาพ ก็ล้วนแล้วแต่จะสามารถลดและกำจัดการไร้ที่อยู่อาศัยให้หมดไปได้

3.3.2 มาตรการทางสังคม

เนื่องจากสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ มีรัฐต่างๆ มากมายประกอบเข้าเป็นประเทศจึงมีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนมาก ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ในที่นี้จึงหยิบยกเฉพาะหน่วยงานที่มีความสำคัญ และเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรง โดยจะทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมา โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และวิธีการในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้

3.3.2.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างขวาง มีจำนวนประชากรมาก หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบคอยให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงมีมากตามไปด้วย ซึ่งมีทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของเอกชน ในที่นี้จึงขอเสนอเฉพาะหน่วยงานที่สำคัญๆ ของสหรัฐอเมริกาดังนี้

3.3.2.1.1 United States Interagency Council on Homelessness (USICH)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย จึงมีการตั้งหน่วยงานกลางของรัฐขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เพื่อให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นสามารถยุติการเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย หน่วยงานดังกล่าว ได้แก่ The United States Interagency Council on Homelessness (USICH)

สภาคองเกรส (Congress) ได้ก่อตั้งสภาระหว่างหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการไร้ที่อยู่อาศัย (The United States Interagency Council on Homelessness : USICH) ขึ้นในปี ค.ศ. 1987 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติ แมคคินนี-เวนโต (Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act) ซึ่ง ICH มีหน้าที่เป็นผู้นำในระดับสหรัฐสำหรับกิจกรรมการช่วยเหลือบุคคลและครอบครัวที่ไร้ที่อยู่อาศัย

3.3.2.1.1.1 พันธกิจของ USICH

การทำให้กิจกรรมหลักต่างๆ ของ USICH ได้รับการพัฒนาเป็นแนวทางที่เข้าใจร่วมกันของสหรัฐในการยุติการไร้ที่อยู่อาศัย โดย

1. ทำให้ประชาชนชาวอเมริกันทุกคนมีที่อยู่อาศัย
2. ทำให้ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลกลางกระจายไปถึงรัฐบาลท้องถิ่น ผู้จัดหาและผู้สนับสนุนที่อยู่อาศัย ประชาชน ตลอดจนผู้ไร้ที่อยู่อาศัย
3. สร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล ชุมชนองค์กรธุรกิจ ผู้บริโภค เพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีใครถูกทอดทิ้ง
4. ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจำนวนมาก สามารถวัดปริมาณได้ และมองเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ในชุมชน

5. กระจายการสนับสนุน และทำให้ยุทธศาสตร์เป็นที่แพร่หลายเพื่อที่จะไปสู่เป้าหมายของพันธกิจ
6. สร้างความร่วมมือกันของประชาชนชาวอเมริกันทุกคนเพื่อยุติความเสื่อมโทรมของสังคม

3.3.2.1.1.2 ภารกิจหลักของ USICH

1. วางแผนและประสานงานกับโครงการและกิจกรรมของรัฐบาลสหพันธรัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และสร้างหรือแนะนำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อที่จะพัฒนาการให้ความช่วยเหลือ
2. ควบคุมและประเมินการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่จัดโดยรัฐบาลในทุกระดับและภาคเอกชน
3. รับรองเทคนิคและวิธีการในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของชุมชนและองค์กรว่ามีประสิทธิผล
4. เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสหพันธรัฐ

ภารกิจดังกล่าวต้องปฏิบัติโดยมีนโยบายและสิทธิในการปฏิบัติที่บัญญัติโดยสภา ซึ่งภารกิจดังกล่าวถูกพัฒนาขึ้นโดยกลุ่มทำงานในระดับนโยบาย และความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของ ICH ในกลุ่มงานต่างๆ กลุ่มนโยบายได้จัดเตรียมการสัมมนาสำหรับการประสานนโยบายและโครงการ การพัฒนาสิ่งริเริ่มพิเศษ และการจัดเตรียมคำแนะนำสำหรับการพิจารณาโดยสมาชิกสภาทั้งจำนวน นอกจากนี้ ICH ยังได้ให้เมืองหลักๆ แต่ละเมืองทำแผนระยะ 10 ปี ซึ่งเป็นแผนการที่จะยุติการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย แม้ว่าจะมีบางเมืองที่มีแผนการที่ยังเป็นข้อโต้แย้ง เนื่องจากแผนดังกล่าวนั้นเกี่ยวข้องกับทำให้ที่อยู่อาศัยเป็นอันดับแรก ซึ่งการจัดหาที่อยู่อาศัยให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นทำได้เร็ว แต่ต้องมีบริการที่สนับสนุนอย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างรวดเร็วและประสบผลสำเร็จใน

ผลลัพธ์ระยะยาว ดังนั้น ICH จึงกำหนดให้การให้ความช่วยเหลือโดยการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ั้นเป็นวิธีการยุติการเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย

3.3.2.1.1.3 การริเริ่มของรัฐบาลกลาง และรัฐบาล

ท้องถิ่น

การไร้ที่อยู่อาศัยนั้นเป็นปัญหาระดับชาติซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องได้รับความร่วมมือของท้องถิ่นในการแก้ปัญหา ไม่มีหน่วยงานของสหรัฐ หรือรัฐบาลระดับใดระดับหนึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เพียงลำพัง การร่วมมือกันของหน่วยงานระดับสหรัฐ การร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น การร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลางกับเอกชน การร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลางกับชุมชน ล้วนแล้วแต่เป็นกุญแจหลักสำคัญที่ทำให้บรรลุถึงเป้าหมายในการป้องกันและยุติการไร้ที่อยู่อาศัย ดังนั้นสภา USICH จึงสร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลในวงกว้าง ดังนี้

1. สภาระหว่างหน่วยงานสหพันธรัฐระดับ

ภูมิภาค (Federal Regional Interagency Councils) USICH ได้ทำให้เกิดการพัฒนาสภาระหว่างหน่วยงานสหพันธรัฐระดับภูมิภาคผ่านหน่วยงานสหพันธรัฐที่ซึ่งผู้แทนส่วนภูมิภาคของหน่วยงานสหพันธรัฐได้ถูกเรียกประชุมเพื่อให้เห็นภาพงานของความร่วมมือของสหพันธรัฐในกรุงวอชิงตัน เพื่อให้ทรัพยากรนั้นเพียงพอสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสามารถเข้าถึงได้

2. สภาระหว่างหน่วยงานระดับรัฐที่ดูแลใน

เรื่องการไร้ที่อยู่อาศัย (State Interagency Councils on Homelessness) ทุกรัฐได้รับนโยบายจาก USICH ให้สร้างสภาระหว่างหน่วยงานระดับรัฐที่ดูแลในเรื่องการไร้ที่อยู่อาศัยโดยอาศัยอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งฝ่ายบริหารของผู้ว่าราชการรัฐ โดยสภาระหว่างหน่วยงานระดับรัฐที่ดูแลในเรื่องการไร้ที่อยู่อาศัยจะมีผู้แทนในระดับรัฐมนตรีจากหน่วยงานหลักต่างๆ ประกอบด้วย

1. หน่วยงานด้านงบประมาณ
2. หน่วยงานด้านการดูแลสุขภาพ

3. หน่วยงานด้านสุขภาพพฤติกรรม
4. หน่วยงานด้านบริการประชาชน
5. หน่วยงานด้านการทหาร
6. หน่วยงานด้านแก้ไข
7. หน่วยงานด้านคมนาคม
8. หน่วยงานด้านการศึกษา
9. หน่วยงานด้านแรงงาน

ในปัจจุบัน ผู้ว่าการรัฐทั้ง 53 รัฐได้เริ่มสร้าง
 สภาระหว่างหน่วยงานระดับรัฐของแต่ละรัฐแล้ว

3. แผนด้านกฎหมายระยะ 10 ปี เพื่อยุติ

การไร้ที่อยู่อาศัยที่เรื้อรัง (Jurisdictional 10-Year Plans to End Chronic Homelessness)
 ซึ่งเป็นเป้าหมายของฝ่ายบริหารที่ได้ตั้งไว้ เมืองและรัฐทั้งประเทศอเมริกาได้ถูกกระตุ้นโดยสภา USICH ให้สร้างแผน 10 ปี ซึ่งเป็นแผนที่คล้ายแผนแม่บทและเป็นแผนที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ซึ่งรวมทั้ง การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ การป้องกัน การจัดหาที่อยู่อาศัย การคิดค้นบริการ และการปฏิบัติที่ดีที่สุด มี 300 เมืองและรัฐที่อยู่ระหว่างการสร้างแผนดังกล่าว อีกทั้งมีรัฐและเมืองจำนวนมากที่กำลังอยู่ระหว่างการนำแผนนี้ไปปฏิบัติ

4. การช่วยเหลือทางเทคนิคและการ

สนับสนุน (Technical Assistance and Support) ทางสภา USICH จะมีผู้ประสานงานระดับภูมิภาคเพื่อที่จะทำหน้าที่ในการประสานงานในเรื่องพันธกิจของสภา USICH ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับภูมิภาค ผู้ประสานงานระดับภูมิภาคนั้นมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการสร้าง และจัดเตรียมความช่วยเหลือทางเทคนิคให้แก่สภาระหว่างหน่วยงานสหพันธรัฐระดับภูมิภาค สภาระหว่างหน่วยงานระดับรัฐที่ดูแลในเรื่องการไร้ที่อยู่อาศัย แผนด้านกฎหมายระยะ 10 ปี และ โครงการจัดงานเรื่องเชื่อมโยงการไร้ที่อยู่อาศัยต่างๆ

3.3.2.1.2 The National Alliance to End Homelessness

นอกจาก The United States Interagency Council on Homelessness ที่ได้กล่าวถึงไปในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีหน่วยงานที่เป็นกำลังสำคัญในการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอีกหน่วยงานหนึ่ง อันได้แก่ พันธมิตรแห่งชาติเพื่อยุติการไร้ที่อยู่อาศัย (The National Alliance to End Homelessness) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจต้องการที่จะป้องกัน และยุติการไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกา ด้วยการพัฒนานโยบายด้านการให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัย สร้างความสามารถ ตลอดจนให้ความรู้และความเห็นแก่ผู้นำในทุกภาคส่วนของประเทศ

3.3.2.1.2.1 ภารกิจหลัก

ภารกิจหลักของหน่วยงาน ได้แก่ การทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงสำคัญของหน่วยงานภายในประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงมีภารกิจหน้าที่ในการวิเคราะห์นโยบาย และสร้างนโยบายใหม่ๆ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่เป็นเหตุเป็นผล มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนี้ หน่วยงานยังทำงานร่วมกับภาคสาธารณะภาคเอกชน และหน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไร เพื่อเสริมสร้างความสามารถของรัฐและท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การก่อตั้งโครงการ และการออกนโยบายที่แข็งแกร่งมาเพื่อช่วยเหลือชุมชนให้บรรลุถึงเป้าหมายในการยุติการไร้ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงการให้ข้อมูลและทำวิจัยให้แก่ผู้สร้างนโยบาย และเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อให้แปรญัตติในนโยบาย ดำเนินการเผยแพร่ความรู้ให้แก่สาธารณชน และให้ความเห็นแก่ผู้นำในระดับชาติ

3.3.2.1.2.2 แผนยุติการไร้ที่อยู่อาศัยภายใน 10 ปี

ในมาตรการการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของพันธมิตรแห่งชาติเพื่อยุติการไร้ที่อยู่อาศัย (The National Alliance to End Homelessness) นี้มีจำนวนมากมาย แต่มาตรการที่สำคัญและเป็นมาตรการหลักที่พันธมิตรฯ มุ่งมั่นที่จะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จนั้นคือ แผนยุติการไร้ที่อยู่อาศัยภายใน 10 ปี (The Ten Year Plan)

การให้แนวทางเกี่ยวกับงานของพันธมิตรแห่งชาติเพื่อยุติการไร้ที่อยู่อาศัย (The National Alliance to End Homelessness) หรือ The Ten Year Plan นี้ เป็นแผนในการทำอะไรให้สามารถที่จะยุติการไร้ที่อยู่อาศัยได้ใน 10 ปี ซึ่งแผน 10 ปีนั้นเป็นสิ่งที่แสดงถึงความท้าทายปัจจุบันของประเทศในการกล่าวถึงปัญหา และวางขั้นตอนที่สามารถปฏิบัติได้เพื่อที่จะสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะในปัจจุบันและยุติการไร้ที่อยู่อาศัย

แผนการ 10 ปีนี้เริ่มมีการประกาศใช้อย่างกว้างขวางจนเกือบทั่วประเทศแล้ว รัฐบาลและสภาองค์กรสได้นำส่วนสำคัญของแผน 10 ปีมาใช้เป็นเป้าหมายของนโยบายในการบริหารประเทศ ผู้นำที่ให้ข้อคิดเห็นได้เริ่มที่จะส่งเสียงสะท้อนเกี่ยวกับภาษาและแนวคิดหลักของแผนและชุมชน อีกทั้งทุกรัฐในประเทศก็ได้รู้ถึงความท้าทายเพื่อที่จะยุติการไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งมีชุมชนกว่าร้อยชุมชนกำลังพัฒนาและได้นำแผนไปปฏิบัติเพื่อยุติการไร้ที่อยู่อาศัยภายใน 10 ปี การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรื่องนี้กำลังเผยแพร่ไปยังทุกรัฐ ซึ่งในปัจจุบันนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความมั่นใจในการยุติการไร้ที่อยู่อาศัยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน

3.3.2.1.2.3 ตัวอย่างการผลักดันแผนของพันธมิตรแห่งชาติเพื่อยุติการไร้ที่อยู่อาศัย

พันธมิตรแห่งชาติเพื่อยุติการไร้ที่อยู่อาศัยได้มีจดหมายไปยังว่าที่ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาคนที่ 44 บาร์ค โอบามา (Barack Obama) เพื่อเสนอแนวทางในการสร้างเสถียรภาพของอสังหาริมทรัพย์ในภาวะวิกฤตซับไพร์ม (Sub-prime) และวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ตั้งที่ว่าที่ประธานาธิบดีได้เคยให้คำมั่นสัญญาไว้แก่ประชาชน ซึ่งได้เสนอทั้งวิธีการแก้ปัญหาในการแทรกแซงระยะสั้นผ่านกิจกรรมการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะไม่เกิดปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นจนไม่สามารถแก้ไขได้ อีกวิธีการหนึ่งเป็นการจัดกลุ่มสิ่งสำคัญระยะยาวที่ช่วยให้พันธมิตรสามารถกลับมาทำภารกิจได้ตามปกติสำหรับการยุติการไร้ที่อยู่อาศัย

สิ่งที่ท่านว่าที่ประธานาธิบดีควรทำเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าวิกฤตเศรษฐกิจจะไม่มีผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการไร้ที่อยู่อาศัย คือให้มีแพ็คเกจการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ดังนี้

1. ใช้งบประมาณ 10 ล้านบาท แก่กองทุนการเคหะแห่งชาติเพื่อให้ผู้เช่าสามารถครอบครอง พื้นฟู และช่วยเหลือในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกต้อง

2. ใช้งบประมาณ 2 ล้านบาท แก่โครงการมอบที่พักฉุกเฉินสำหรับใช้โดยชุมชนในการจัดให้มีการหาที่พักอาศัย การช่วยเหลือให้มีบ้านระยะสั้น อีกทั้งนำเงินไปลงทุนทางการเงินต่างๆ เพื่อให้สามารถมีรายได้มาใช้ป้องกันและยุติการไร้ที่อยู่อาศัย

3. จัดให้มี 400,00 ภาคส่วนและ 8 ผู้รับรองให้จัดที่อยู่อาศัยแก่บุคคลและครอบครัวที่มีความเสี่ยงที่จะเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย

รัฐบาลควรจัดให้มีหน่วยงานสหพันธรัฐที่ดูแลเรื่องเป้าหมายของการยุติการไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งเป้าหมายของการยุติการไร้ที่อยู่อาศัย มีดังนี้

1. ยุติการไร้ที่อยู่อาศัยของทหารผ่านศึก
2. ต้องทำให้เด็กทุกคนมีบ้านอยู่
3. บรรลุเป้าหมายการทำงานของงานของการยุติการไร้ที่อยู่อาศัยที่เรื่อร้าง
4. ทำให้เยาวชนที่ไร้ที่อยู่อาศัยตามท้องถนนสามารถมีที่พักอาศัย

ท้ายที่สุด รัฐบาลควรร่วมมือกับกลุ่มไร้ที่อยู่อาศัยของชาติอื่นๆ ในการเสนอแนะถึงประเด็น ดังต่อไปนี้

1. คำมั่นสัญญาในการยุติการไร้ที่อยู่อาศัย
2. เพิ่มการเข้าถึงที่พักอาศัยที่สามารถครอบครองได้

- เพียงพอ
3. สร้างความมั่นใจว่าประชาชนจะมีรายได้ที่
 4. ขยายการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ
 5. สร้างความมั่นใจในการเข้าถึงการศึกษา
 6. ปกป้องบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจากการเลือกปฏิบัติ
- สำหรับเด็กและเยาวชนไร้ที่อยู่อาศัย

3.3.2.1.3 Homeless Courts : Commission on Homelessness & Poverty of the American Bar Association

ในปี ค.ศ. 1986 สมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกาได้ผ่านการแก้ปัญหาที่แสดงถึงการสนับสนุนของสมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกาในกฎหมายและโครงการซึ่งปกป้องสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย สร้างบ้านพักอาศัยและโครงการอื่นที่ช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้สามารถต่อสู้กับความพ้อเพียง และสร้างผู้แทนด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ ให้การศึกษาด้านวิชาชีพเกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัยและความต้องการของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และร่างนโยบายสำหรับผู้แทนของสภาสมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกา เพื่อให้มีการทำงานในโครงการที่กล่าวมา ในปี ค.ศ. 1991 สมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกาได้สร้างคณะกรรมการการไร้ที่อยู่อาศัยและความยากจนของสมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกา เพื่อแสดงถึงพันธสัญญาของสมาคมที่ได้กล่าวถึงความจำเป็นด้านกฎหมายของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและยากจน

3.3.2.1.3.1 การกิจหลักของคณะกรรมการการไร้ที่อยู่อาศัยและความยากจนของสมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกา

คณะกรรมการการไร้ที่อยู่อาศัยและความยากจนของสมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกามีภารกิจหลักดังต่อไปนี้

1. ให้ความรู้แก่สมาชิกของสภาและสาธารณชนเกี่ยวกับกฎหมายและปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลยากจนและไร้ที่อยู่อาศัย และวิธีการที่ทนายความสามารถช่วยเหลือในการแก้ปัญหา

2. ฝึกฝนทนายในเนื้องานที่จำเป็นในจัดเตรียมความช่วยเหลือด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

3. ทำงานร่วมกับหน่วยงานของสมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกาทั้งหมดเพื่อยกประเด็นอำนาจในการตัดสินใจคดีที่จะมีผลกระทบต่อคนจนและไร้ที่อยู่อาศัย

4. จัดให้มีกิจกรรมที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับการเติมเต็มภารกิจ รวมถึงการทำงานร่วมกับรัฐและสาขาของหน่วยบริหารของสหพันธรัฐและโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความจนและการไร้ที่อยู่อาศัย

ภารกิจดังกล่าวข้างต้นนั้นจะถูกปฏิบัติโดยทนายความ 1 ท่าน และสมาชิกอาสาสมัครอีก 13 คนที่แต่งตั้งโดยประธานสมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกา ในการนำภารกิจหลักของสมาคมไปปฏิบัติผ่านทางคณะกรรมการได้จัดเตรียมการสนับสนุนในรูปแบบของนโยบายที่เป็นตัวแทนของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและยากจน คณะกรรมการได้ทำงานร่วมกับรัฐสภาผ่านหน่วยงานรัฐสัมพันธ์ของสมาคมเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกาในการพัฒนาและตั้งโครงการที่จะบอกถึงสาเหตุของการไร้ที่อยู่อาศัยและความยากจนในสหรัฐอเมริกา อีกทั้งเพื่อประกาศใช้กฎหมายที่จะปกป้องและจัดเตรียมสิ่งต่างๆ สำหรับบุคคลที่ซึ่งต้องการความช่วยเหลือ

3.3.2.1.3.2 โครงการศาลการไร้ที่อยู่อาศัย

ในปี ค.ศ. 1989 รัฐซานดิเอโกได้เป็นรัฐแรกในประเทศที่สร้างโครงการศาลการไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นหน่วยงานศาลชั้นสูงพิเศษตั้งอยู่ที่พักอาศัยในท้องถิ่นสำหรับจำเลยที่ไร้ที่อยู่อาศัย เพื่อแก้ปัญหาคดีอาชญากรรมโทษอาญาสถานเบาที่ตีเด่น ศาลการไร้ที่อยู่อาศัยถูกสร้างขึ้นเพื่อรับผิดชอบต่อการสำรวจที่ 1 ใน 5 ของทหารผ่านศึกได้ร้องขอความ

ช่วยเหลือในระบบความยุติธรรมทางอาญาเพื่อตอบโต้ผลของคดีอาชญากรรมที่ผลักดันจำเลยไว้ที่
 อยู่อาศัยให้ห่างออกจากสังคมมากขึ้น ศาลนี้ได้รวมระบบการต่อรองการลงโทษแบบกักขัง
 โครงสร้างคำพิพากษาที่หลากหลายเพื่อมาใช้ทดแทนการปรับหรือควบคุมตัว สร้างความมั่นใจว่าจะ
 ไม่มีการควบคุมตัว พิสูจน์กิจกรรมของโครงการ กล่าวถึงโทษทัณฑ์อาญาสถานเบา และทำให้จำเลย
 สามารถกลับเข้าไปอยู่ในสังคมได้ ซึ่งที่พักอาศัยของผู้ไว้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นและหน่วยงานเป็นทาง
 สำหรับผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมที่ต้องการการเข้าไปในศาล โดยที่บุคคลไว้ที่อยู่อาศัยที่ต้องการเข้าไป
 ในศาลต้องสมัครผ่านที่พักอาศัยในท้องถิ่นที่ใดที่หนึ่ง ส่วนผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมอื่นจะทำงาน
 ร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่พักอาศัยเพื่อออกแบบแผนในการสร้างความพอเพียงให้แก่ตนเอง

อยู่อาศัย

ปัญหาหรือสาเหตุที่ทำให้มีโครงการศาลการไว้ที่

เนื่องจากบุคคลไว้ที่อยู่อาศัยมักจะประสบกับการ
 ต่อต้านอย่างจริงจังจากสาธารณชนซึ่งทำให้ไม่กล้าที่จะไปปรากฏตัวในชั้นศาล อีกทั้งการที่บุคคล
 ไว้ที่อยู่อาศัยมักมีสุขภาพและกายภาพที่ไม่ดีนัก จึงยังเป็นผลให้ไม่กล้าที่จะไปฟัง
 ศาลซึ่งมีแต่บุคคลที่มีแต่ผู้ที่มีด้านสุขภาพและกายภาพที่ดีที่เข้าไปในระบบศาล ดังนั้นจึงทำให้บุคคล
 ไว้ที่อยู่อาศัยไม่เข้าไปใช้ระบบศาลซึ่งยิ่งทำให้พวกเขาเหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงบริการที่จำเป็น เช่น
 การจ้างงาน การจัดหาที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือสาธารณะ และโครงการบำบัดต่างๆ

อยู่อาศัย

ประโยชน์ของโครงการศาลการไว้ที่อยู่อาศัย

ของศาล

คำอธิบายและลดค่าใช้จ่ายของศาล

1. ช่วยขยายการเข้าถึงระบบศาลแก่บุคคลไว้ที่
2. ลดจำนวนการรับฟังสิ่งจำเป็นเพื่อการทำงาน
3. ทำให้ศาลสามารถลดชั่วโมงในการฟัง

4. ประหยัดทรัพยากรของที่พักอาศัยและหน่วยงานบริการเมื่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสามารถใช้ชีวิตของตัวเองได้อย่างพอเพียงและไม่มีประวัติอาชญากรรม

5. ทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีกิจกรรมทำมากขึ้นในชุมชน ซึ่งช่วยให้บุคคลเหล่านั้นสามารถกลับไปใช้ชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.3 กรณีตัวอย่างการดำเนินงานที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ในฐานะที่เป็นประเทศต้นแบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตยประเทศหนึ่ง และมีระบบศาลที่มีความน่าเชื่อถือเป็นกลาง และเป็นระบบศาลที่มีความเป็นอิสระจากอำนาจอธิปไตยอื่น มี The Supreme Court of the United States เป็นศาลสูงสุด อันประกอบไปด้วยประธานศาลสูงสุด (The Chief Justice) และผู้พิพากษาศาลสูงสุดอีก 8 ท่าน ซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีสหรัฐ และได้รับการยืนยันโดยมติเสียงข้างมากของสภา Senate

ในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งของประเทศที่มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชน การตัดสินใจคดีความที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงถูกนำขึ้นสู่ศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ตลอด ซึ่งต่อไปนี้จะนำเสนอถึงคดีตัวอย่างเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.3.3.1 คดีละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาในคดี **Acevedo v. City of Jacksonville Beach, No. 3:03-CV-507-J-21HTS (M.D. Fla. 2003).**

โจทก์ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและผู้ให้บริการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ไม่แสวงหาผลกำไร ได้ร่วมกันยื่นฟ้องต่อเมืองแจ็กสันวิลล์ บีช แห่งรัฐฟลอริดา และฟ้องเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อศาลจากการกระทำละเมิดต่อโจทก์ภายใต้บทแก้ไขที่ 1, 4, 5, 8 และ 14 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาด้วยการจับกุมโจทก์ซึ่งเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจากการไม่ปฏิบัติตาม

ข้อบัญญัติห้ามการตั้งแคมป์ และเจ้าหน้าที่ตำรวจยังได้ทำการยึดและทำลายสิ่งของเครื่องใช้ของ โจทก์

อย่างไรก็ตามคู่ความทั้งสองฝ่าย ต่างร่วมกันทั้งคดี เพราะทางฝ่ายโจทก์ไม่สามารถดำเนินคดีต่อไปได้ ทนายความฝ่ายโจทก์ได้รายงานวาทหลังจากที่มีการฟ้องคดีนี้แล้ว ก็ไม่เคยได้ยินว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการล่วงละเมิดต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในลักษณะเดียวกันนี้อีกเลย และยังได้คอยเฝ้าติดตามอยู่ตลอด

3.3.3.2 คดีการเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในคดี Berkeley Community Health Project v. City of Berkeley, 902 F. Supp. 1084 (N.D. Cal. 1995).

ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1994 โจทก์ได้ฟ้องคดีต่อศาล เกี่ยวกับกฎหมายของเมืองเบอร์คเลย์ที่สั่งห้ามมิให้มีการนั่งหรือนอนบริเวณทางเดินเท้าในระยะ 6 ฟุตหน้าอาคารช่วงเวลากลางวัน และห้ามการซื้อเชิญการขายบริการทางเพศในสถานที่ที่เป็นหลักแหล่งแน่นอน โจทก์กล่าวว่าการกระทำดังกล่าวของเมืองเบอร์คเลย์เป็นการละเมิดสิทธิในบทแก้ไขที่ 1 และ 14 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และอีกหลายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแคลิฟอร์เนีย

ศาลแขวงสหรัฐแห่งแคลิฟอร์เนียตอนเหนือได้ออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวห้ามการบังคับตามกฎหมายของเมืองเบอร์คเลย์ดังกล่าว โดยพิจารณาว่าเป็นกฎหมายที่มีพื้นฐานอยู่บนเนื้อหาของการปราศรัยที่ละเมิดเสรีภาพในการปราศรัย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแคลิฟอร์เนีย

นอกจากนี้ศาลแขวงสหรัฐแห่งแคลิฟอร์เนียตอนเหนือยังมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวห้ามการบังคับในการจำกัดการนั่งบนทางเดินเท้า โดยพิจารณาว่าการนั่งนั้น บางครั้งถือเป็นกิจกรรมการที่เป็นการแสดงออกทางรัฐธรรมนูญ และยังตัดสินให้กฎดังกล่าวไม่เป็นแก่นสารของผลประโยชน์ของรัฐอีกต่อไป เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกับการแสดงออกและไม่ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์อย่างเพียงพอ และไม่เปิดโอกาสให้กับช่องทางเลือกที่สมบูรณ์เพียงพอในการสื่อสารจำเลยในคดีได้อุทธรณ์ต่อศาล แต่คดีได้มีการเจรจายุติกันก่อนที่จะมีคำพิพากษาอุทธรณ์ออกมา

3.3.3.3 คดีการเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในคดี Clark v. City of Cincinnati, No. 1-95-448 (S.D. Ohio Oct. 25, 1995).

คนไร้ที่อยู่อาศัยและทนายความได้ร่วมกันยื่นฟ้องต่อศาลเกี่ยวกับกรณีในเมืองซินซีเนติได้ออกข้อบัญญัติ 2 ฉบับออกมาเพื่อห้ามการนั่ง หรือ นอนบนทางเท้า รวมไปถึงการเรียกร้องเงินว่าเป็นการละเมิดสิทธิตามบทแก้ไขที่ 1 และ 14 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

เมื่อมาถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 ผู้พิพากษาศาลแขวง แจ็ค เซอร์แมน จูเนียร์ (Jack Sherman Jr.) แห่งศาลแขวงโอไฮโอตอนใต้ ได้พิพากษาบนพื้นฐานของบทแก้ไขที่ 1 ว่าข้อบัญญัติที่ออกโดยเมืองซินซีเนติ มีจุดมุ่งหมายให้การกระทำของคนไร้ที่อยู่อาศัยและผู้มีรายได้น้อยเป็นการกระทำที่เป็นอาชญากรรม โดยข้อบัญญัติฉบับแรกทำให้การนั่งหรือนอนบนทางเท้า หรือบนสะพานลอยในเมืองซินซีเนติช่วงระหว่างเวลา 7.00 น. ถึงเวลา 9.30 น. เป็นอาชญากรรม และข้อบัญญัติฉบับที่สองทำให้การเรียรายเงิน ไม่ว่าจะโดยการขอหรือด้วยกิริยาทำทางบริเวณใกล้เคียงกับอาคาร ตักตุนเงินอัตโนมัติ และทางม้าลาย หรือทุกสถานที่ภายหลังเวลา 20.00 น. เป็นการกระทำที่เป็นอาชญากรรม

เมื่อพิจารณาแล้ว ศาลแขวงแห่งโอไฮโอตอนใต้ เห็นด้วยกับคำตัดสินของผู้พิพากษาศาลแขวง แจ็ค เซอร์แมน ที่พิพากษาว่าข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ตามบทแก้ไขที่ 1 เรื่องสิทธิในการปราศรัยโดยเสรี และยังได้ออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวสั่งห้ามมิให้เมืองซินซีเนติบังคับใช้ข้อบัญญัติดังกล่าว ด้วยข้อยกเว้นเกี่ยวกับบทบัญญัติเฉพาะในเรื่องการนอนหลับบนทางเดินเท้า

3.3.3.4 คดีละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาในคดี Clements v. City of Cleveland, No. 94-CV-2074 (N.D. Ohio 1994).

ในปี ค.ศ. 1994 โจทก์ซึ่งเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวน 4 คน และแนวร่วมเพื่อคนไร้ที่อยู่อาศัยแห่งตะวันออกเฉียงเหนือของรัฐโอไฮโอ (Northeast Ohio Coalition for the Homeless) ได้คัดค้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งเมืองคลีฟแลนด์ที่นำตัวคนไร้ที่อยู่อาศัยออกไปจากตัวเมืองด้วยกำลังและการบังคับขู่เข็ญ เพื่อที่จะขับไล่คนไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นออกไปอยู่ในที่ห่างไกล

ฝ่ายโจทก์ในคดีนี้ได้พยายามหาคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวที่สามารถห้ามการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการละเมิดสิทธิของโจทก์ภายใต้บทแก้ไขที่ 1, 4 และ 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา และในอีกหลายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งรัฐโอไฮโอ

จนมาถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1997 โจทก์ทั้ง 4 คนและแนวร่วมเพื่อคนไร้ที่อยู่อาศัยแห่งตะวันออกเฉียงเหนือของรัฐโอไฮโอก็ได้ขอยุติในคดีความดังกล่าว ภายใต้ข้อตกลงที่ว่า เมืองคลีฟแลนด์จะต้องออกแนวปฏิบัติ (Directive) ให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อเป็นข้อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านั้นนำตัวคนไร้ที่อยู่อาศัยไปโดยปราศจากความสมัครใจ และให้ออกแถลงการณ์ต่อสาธารณะว่าการละเมิดสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยการเคลื่อนย้ายออกไปจากตัวเมืองคลีฟแลนด์ไม่เป็นที่ถูกต้อง และจะไม่เป็นนโยบายของเมือง นอกจากนี้เมืองคลีฟแลนด์จะต้องจ่ายเงินจำนวน 9,000 ดอลลาร์สหรัฐแก่แนวร่วมฯ ในการจัดหาที่พักอาศัย การศึกษา และการฝึกงานให้กับคนไร้ที่อยู่อาศัยผู้เป็นโจทก์ และท้ายที่สุดให้เมืองคลีฟแลนด์จ่ายเงินจำนวน 7,000 ดอลลาร์สหรัฐ แก่โจทก์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีนี้

จากการทำการศึกษาในบทนี้ ทำให้เห็นถึงมาตรการการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในระดับต่างๆ ทั้งในระดับสังคมโลก ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศต่างๆ และในระดับประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่ามีมาตรการที่คล้ายคลึงกัน คือมีทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสังคม ซึ่งจะต้องอาศัยทั้ง 2 มาตรการดังกล่าวนี้จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยให้สัมฤทธิ์ผลได้

เมื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือ รัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ หรือคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้โดยเฉพาะ ซึ่งนับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีเนื่องจากปัญหาของคนไร้ที่อยู่อาศัยนั้นเมื่อดูเพียงผิวเผินอาจจะคล้ายกับปัญหาของผู้ด้อยโอกาสในสังคมอื่นๆ แต่เมื่อมองลึกลงไปแล้ว จะเห็นว่าปัญหาของคนไร้ที่อยู่อาศัยมีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก ซึ่งการเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยนี้อาจเกิดจากสาเหตุเดียว หรือหลายสาเหตุรวมกันก็ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีความหมายที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ เพื่อที่จะสามารถช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ให้ได้ประสิทธิภาพ และตรงกับสภาพปัญหามากที่สุด

นอกจากนี้ เมื่อมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ก็สะท้อนมาถึงมาตรการทางสังคมที่ในประเทศชั้นนำของโลกอย่าง อังกฤษ และอเมริกา มีการจัดตั้งองค์กร

หรือหน่วยงานที่ให้การดูแลแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะเจาะจงเช่นเดียวกัน เพราะเมื่อตระหนักแล้วว่าปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัยนี้เป็นปัญหาที่จำเป็นต้องมีองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมาทำการช่วยเหลือ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้ลุล่วงไปได้

ด้วยเหตุนี้ การให้การคุ้มครองและการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสังคมควบคู่กันไปอย่างแยกจากกันมิได้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

สิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามกฎหมายไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของไทย

ในบทที่ 4 นี้ได้ทำการศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามกฎหมายไทย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่ามิบบทบัญญัติใดที่ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้บ้างหรือไม่ ซึ่งจากการทำการศึกษาวิจัยแล้วไม่พบว่าเคยมีปรากฏบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดในอดีตเลย และจากการที่ไม่มีมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เอง ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการ ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

อย่างไรก็ตาม นับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 9 เรื่องสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ มาตรา 55 โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งในหัวข้อถัดมาจะได้ทำการศึกษาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันถึงสิทธิและเสรีภาพที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และจะทำการศึกษาถึงความจำเป็นของบทบัญญัติในมาตรา 55 ซึ่งเป็นบทบัญญัติแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิแก่กลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์ถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 55 ถึงความชัดเจนอันมีผลต่อการได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้

ประการต่อมา เมื่อได้ศึกษาถึงรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นกฎหมายแม่แบบแก่บทกฎหมายอื่นในประเทศไทยแล้ว ในหัวข้อถัดมาจะทำการศึกษาถึงตัวบทกฎหมายที่ถูกนำไปใช้ดำเนินการกับคนไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย ซึ่งมีใช้บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย หากแต่ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานที่ดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นเป็นหน่วยงานใด และจะใช้บทกฎหมายใดกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น โดยผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้หยิบยกกฎหมายที่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ นำมาใช้ดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วบทกฎหมายดังกล่าวมิได้เป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติ

รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 เป็นกฎหมายที่ใช้โดยสำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศกิจเอง ทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกนำมาใช้ในการปราบปรามบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเสียมากกว่า เช่น การปราบปรามบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยบริเวณท้องสนามหลวง ซึ่งมักมีบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเข้าไปใช้เป็นสถานที่หลับนอนเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่เทศกิจก็อาศัยกฎหมายนี้ไปดำเนินการขับไล่จับกุมบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่หลับนอนอยู่ในบริเวณนั้น เป็นต้น หรือพระราชบัญญัติ ควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ใช้ในการปราบปรามบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าเป็นคนขอทานอีกเช่นกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้น อีกทั้งกฎหมายควบคุมการขอทานนี้มีการใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งอาจไม่เหมาะสมแก่ยุคสมัยที่เปลี่ยนไป ตลอดจนในตัวกฎหมายยังมีการกำหนดโทษสำหรับขอทานอีกด้วย จึงเห็นสมควรที่จะทำการศึกษากฎหมายลำดับรองที่นำมาใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ถึงเนื้อหา และขอบเขตการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ตลอดจนปัญหาและข้อบกพร่องของกฎหมายเหล่านั้น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น และเอื้อต่อการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่อไป

สำหรับบทกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีในประเทศไทยนั้นก็พอมีอยู่บ้าง ได้แก่ ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พุทธศักราช 2547 และระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พุทธศักราช 2547 แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย หากแต่เป็นกฎหมายที่ให้การ “สงเคราะห์” ต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเสียมากกว่า มิได้เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นเหตุผลที่เข้าใจได้เพราะสังคมไทยไม่ให้ความสำคัญกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยเห็นว่าเป็นส่วนเกินของสังคมเป็นภาระของประเทศ และเป็นสิ่งที่เห็นจนชินตา จึงมองว่าเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสและต้องรอรับความเห็นใจจากสังคม ซึ่งมีความแตกต่างจากในต่างประเทศที่มองว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นมีความเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ ตลอดจนมีกฎเกณฑ์ในการขอรับความช่วยเหลือที่ค่อนข้างมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับความสามารถของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในการขอรับการช่วยเหลือในความเป็นจริง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น ไม่มีในประเทศไทย อีกทั้งกฎหมายที่ใช้ดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยดังกล่าวก็ไม่มีระบบหรือไม่สอดคล้องกันจึงเป็นเหตุให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ได้รับการช่วยเหลือและไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเท่าที่ควร

เมื่อทำการศึกษาถึงกฎหมายในประเทศไทยแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นในระดับรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายทั่วไป ในหัวข้อถัดมาจะทำการศึกษาค้นคว้าถึงมาตรการการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทยว่ามีหน่วยงานใดบ้างที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะศึกษาถึงความเป็นมาของแต่ละหน่วยงาน ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ และมาตรการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่ามีประการใดบ้างในปัจจุบันนี้ และจะวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน ข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่จากปัจจัยหลายๆ สาเหตุ ซึ่งสาเหตุที่สำคัญที่สุดก็คือ การไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรง รวมไปถึงการที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการในลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” จึงไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนทัศนคติในด้านลบต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของหน่วยงานต่างๆ

และในส่วนท้ายของบทนี้จะนำเสนอกรณีตัวอย่างมาตรการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย เช่น การเปิดศูนย์พักคนไร้บ้านเพื่อรองรับการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัย การดำเนินการของศูนย์บริการผู้สูงอายุติดเตียง และตัวอย่างข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของนายหมี (หรือ พงษ์) เกิดเจริญ ซึ่งเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ได้รับการช่วยเหลือให้เข้าอยู่อาศัยในศูนย์ประสานงานและบ้านพักคนไร้บ้าน หรือที่เรียกว่า บ้านอุ่นใจ ของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

4.1 กรอบความคิดของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา

รัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์เพื่อวางกรอบแห่งการใช้อำนาจทางการเมืองโดยการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองของฝ่ายปกครอง และกำหนดขอบเขตแห่งการใช้อำนาจและอุดมการณ์พื้นฐานของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่รับรองการใช้อำนาจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญเป็นผู้อนุญาตให้การใช้อำนาจรัฐนั้น เป็นอำนาจนิตินัยนั่นเอง และยังกำหนดขอบเขตความสามารถของรัฐซึ่งหมายความว่า เป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของผู้ปกครอง นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอุดมการณ์ทางการเมือง ระบบการเมืองอีกด้วย

ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทั่วไปที่นิยมใช้อยู่ในประเทศต่างๆ นั้นมักจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตามอิทธิพลของแนวความคิดเสรีนิยม

นั้น ไปได้ด้วยกันกับแนวความคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ทำให้รัฐธรรมนูญในยุคปัจจุบันต้องมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ไว้ด้วย¹

สำหรับประเทศไทย เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรแล้ว การปกครองของประเทศไทยก็เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศเป็นครั้งแรก ซึ่งนับจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 18 ฉบับ (ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)

นับแต่รัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 บทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็ได้มีการประกาศรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีการบัญญัติไว้ใน หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม อยู่จำนวน 4 มาตรา ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผู้คนในสังคมไทย ยังไม่มีสิทธิเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ โดยยังคงถือว่าเป็นไพร่ที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพหลายประการ และไม่มีความเท่าเทียมกันของผู้คนที่ถูกแบ่งเป็นชนชั้นต่างๆ มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานะดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

หลังจากที่มีการบัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 แล้วนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับต่อๆ มาก็ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมาโดยตลอด ซึ่งจะมากบ้างน้อยบ้างก็ขึ้นอยู่กับผู้ร่างในสมัยนั้นว่า ให้ความสำคัญกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเพียงใด หากรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยก็จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิไว้ค่อนข้างมาก แต่หากรัฐบาลมาจากการปฏิวัติรัฐประหารการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพก็จะมีอยู่น้อย

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), หน้า 132.

สำหรับบรรยากาศในเรื่องการตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในช่วงเริ่มแรก ตั้งแต่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร สภาพโดยทั่วไปของประชาชนชาวไทยยังไม่มี การตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพที่ตนพึงมีพึงได้รับแต่อย่างใด เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าสภาพ สังคมไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ชาวไทยอยู่ร่วมกันอย่างพึ่งพาอาศัยกันตามคำสุภาษิตที่ว่า “น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า” อยู่กันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับบ่าวไพร่ ก็ เป็นไปแบบพึ่งพาอาศัยและเกื้อหนุนกัน บ่าวไพร่ก็ช่วยเหลือทำงานให้นาย เจ้านายก็มีหน้าที่ที่ จะต้องปกป้องดูแลบรรดาบ่าวไพร่ของตนให้มีความสุข กินดีอยู่ดี มิได้มีการกดขี่ข่มเหงกันอย่างเช่น ประเทศตะวันตกปฏิบัติกัน

สิ่งเหล่านั้นก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในสังคมไทย ซึ่งระบบอุปถัมภ์พอจะอธิบายสั้น ๆ ได้ว่า คือ ระบบความสัมพันธ์ ระหว่างคนสองคนที่มีสถานภาพทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันแต่อยู่ร่วมกัน ด้วยผลประโยชน์ต่างตอบแทน ผู้อุปถัมภ์ (ผู้ให้) ซึ่งมีทรัพย์สินเงินทอง หรือ อำนาจมากกว่า จะเป็น ฝ่ายอุปการะคุ้มครองเพื่อให้ผู้รับการอุปถัมภ์ (ผู้รับ) ให้รอดพ้นจากการถูกกดขี่ อันตรายต่าง ๆ จาก ผู้อื่น ผู้รับเองก็ตอบแทนด้วยการให้ความนิยม ให้ข่าวสาร หรือ ความภักดี ฯลฯ ดังนั้น โดยพื้นฐาน แล้ว ระบบอุปถัมภ์จะเป็นความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนก็ต่อเมื่อ “ผู้ให้” มีคุณธรรม และ “ผู้รับ” ยินยอมมอบ ความภักดีให้

เมื่อเป็นเช่นนี้ สภาพสังคมดังกล่าวจึงสะท้อนออกมาในรูปแบบของความสัมพันธ์ทางการเมือง ระหว่างผู้ปกครอง และประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองที่เป็นไปในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ ประชาชนไม่เคยเรียกร้องสิทธิเสรีภาพใดๆ เพราะคิดว่าที่เป็นอยู่นี้ก็ดีแล้ว จะเรียกร้องสิ่งใดไปทำไม หากมีความทุกข์ยากใดๆ ก็คิดว่าเป็นเรื่องของบาปบุญคุณโทษที่ได้สร้างมาแต่ชาติปางก่อน ชาตินี้จึงต้องมาทน รับกรรมลำบากเช่นนี้

ดังนั้น เมื่อสภาพสังคมไทยไม่เคยมีบรรยากาศของการกดขี่ข่มเหงประชาชน เช่น ประเทศ สหรัฐอเมริกา หรือ ประเทศฝรั่งเศส ความคับข้องใจและอยากที่จะปฏิวัติผู้ปกครองประเทศโดย ประชาชนคนส่วนใหญ่จึงไม่มี แนวความคิดที่อยากจะทำเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นเรื่องของกลุ่มคน พวกแก่การเมืองมักใหญ่ใฝ่สูง แล้วก็ไม่ประสีประสาอะไรไม่ก็คน ในขณะที่คนไทยส่วนใหญ่ที่เดียว ต่างก็สุขสบายพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ไม่ได้สนใจอะไรไปมากกว่านั้น² การปฏิวัติ

² เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549), หน้า 102.

เปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2475 นั้น ก็เกิดขึ้นจากกลุ่มชนที่มีการศึกษา และกลุ่มทหารที่มีกำลังอำนาจที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงการปกครอง ส่วนประชาชนทั่วไปนั้นก็ยังขาดการศึกษาเกินกว่าที่จะให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อปัญหาบ้านเมือง จึงเป็นผลเท่ากับพยายามสร้างระบอบขึ้นโดยปราศจากพลังมติมหาชนเป็นฐานรองรับ³ การปฏิวัตินั้นหาได้เกิดขึ้นในจิตใจของประชาชนทั้งประเทศไม่

นอกจากนี้ สิทธิเสรีภาพที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็เป็นสิ่งที่ผู้ปกครอง “มอบ” ให้กับผู้อยู่ใต้ปกครองมิได้เกิดจากการเรียกร้องโดยประชาชนในประเทศที่ตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพที่ตนจะพึงมีพึงได้ไม่ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุที่อธิบายได้ว่าทำไมประชาชนจึงไม่ใส่ใจในสิทธิเสรีภาพที่ตนพึงมีพึงได้เท่าที่ควร

การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เองก็สำเร็จลงได้ด้วยกำลังทหารผู้มีอำนาจที่จะสามารถระทำการปฏิวัตินั้นได้ มิใช่ด้วยความรู้สึกร่วมกันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งต่อมาภายหลังทหารก็มีบทบาทในการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์สำคัญๆ เช่น เหตุการณ์ 14 ตุลา, เหตุการณ์ 6 ตุลา, เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ รวมไปถึงการปฏิวัติยึดอำนาจรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนายทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาเป็นระยะเวลาอันนับแต่อดีต ทหารถือเป็นผู้พิทักษ์ความถูกต้องในสังคมมาโดยตลอด เนื่องด้วยเป็นผู้มีกำลังอำนาจอยู่ในมือนั่นเอง ซึ่งหากจะกล่าวถึงในรายละเอียดคงจะเป็นการล่วงเลยกว่าวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม การตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเริ่มปรากฏมีมากขึ้น แม้จะมีการพยายามเรียกร้องให้มีการตระหนักถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น ก็เป็นแต่เพียงการบัญญัติเป็นตัวอักษรเท่านั้น แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ เนื่องด้วยสิทธิเสรีภาพที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญถูกกำหนดมาจากอำนาจเบี่ยงเบน และเพราะฉะนั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกเรื่องจึงถูกกำกับไว้ด้วยข้อความทำนองที่ว่า “ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” อยู่เสมอ ซึ่งก็หมายความว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจถูกกำหนดเงื่อนไขหรือจำกัดอย่างไรก็ได้ด้วยกฎหมายอื่นๆ ซึ่งโดยหลักการถือว่ามีศักดิ์และสิทธิต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และก็มี

³ เรื่องเดียวกัน หน้า 117.

โดยนัยนี้เอง สถานภาพของรัฐธรรมนูญที่ทางทฤษฎีถือว่าเป็นแม่บทหรือบ่อเกิดของกฎหมายอื่นๆ จึงต้องกลายเป็นหมันไปในทางปฏิบัติ⁴

ผลที่ตามมาก็คือ บรรดาสหสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเขียนให้ สละสลวยครบถ้วนอย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างจริงจัง เพราะในท้ายที่สุด อาจมีการออกกฎหมายมากำหนดเงื่อนไขหรือจำกัดอย่างไรก็ได้ดังที่กล่าวมา สุดแต่ความต้องการของผู้ครองอำนาจทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในขณะนั้น ครั้นจะหันไปพึ่งฝ่ายตุลาการก็เป็น เรื่องที่ยาก เนื่องจากทางหลักปฏิบัติทางนิติศาสตร์ของไทย ศาลยุติธรรมเองก็มีพันธะที่จะต้อง บังคับใช้กฎหมายที่ออกมาอย่างถูกต้องตามกระบวนการที่กำหนดไว้ เท่ากับเป็นการปิดช่องทางที่ ศาลยุติธรรมจะทำการวินิจฉัยในเนื้อหาสาระของกฎหมายเพื่อเจตนารมณ์ในการปกป้องคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าลำพังการมีรัฐธรรมนูญและ บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพไว้ ก็ไม่ใช่จะเป็นหลักประกันปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนเสมอไป ถ้าหากปราศจากเสียงเจตนารมณ์แห่งสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย

โดยสรุป ประเด็นเกี่ยวกับสถานภาพของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา ก็อยู่ที่ว่า ประเทศไทยเรายังไม่เคยได้รัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใน ความหมายที่ยึดถือสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ตั้ง ไม่ใช่ยึดถืออำนาจรัฐเป็นที่ตั้งคอยกำกับ ควบคุมสิทธิเสรีภาพอย่างที่เป็นมา ลำพังแต่เพียงบรรจบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพไว้ ไม่ได้ช่วยให้ เป็นหลักประกันที่จะปกป้องคุ้มครองอะไรที่จริงจัง

ทั้งนี้สิทธิเสรีภาพถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นสิ่งที่ ควบคุมมากับการกำเนิดของรัฐธรรมนูญในโลก เพราะการมีรัฐธรรมนูญนั้นก็เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวในคำประกาศสิทธิมนุษยชน และ พลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (Declaration de pouvoir de l'homme et du citoyen 1789) ข้อ 16 ว่า “สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือไม่มีการ แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย จะถือว่ามีรัฐธรรมนูญไม่ได้”^{*} หลักการดังกล่าวก็ได้กลายเป็น

⁴ เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชน : เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544) , หน้า 83.

* Article XVI Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

หลักการพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ยอมรับกันทั่วไป และประเทศไทยในยุคหลังๆ เป็นต้นมา ได้มีความพยายามที่จะร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาสร้างสรรคให้หลักการนี้มีผลเป็นจริงเป็นจัง ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ในอดีต ซึ่งเป็นเรื่องที่ดี แต่ก็ยังต้องเผชิญกับ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้หลายประการที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข⁵ กันต่อไป

4.1.1 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองแก่ประชาชน

ทุกครั้งเมื่อกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพ คำสองคำนี้มักจะถูกใช้เรียกพร้อมๆ กันเสมอ ซึ่ง ก่อนที่จะทำการศึกษาต่อไป จึงเห็นสมควรที่จะอธิบายถึงความหมายของคำสองคำนี้ให้เข้าใจชัดเจน ยิ่งขึ้นเสียก่อน

4.1.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

คำว่า สิทธิ (Rights) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการ เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะ เรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน⁶ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้และเป็นกรณีที่กฎหมาย บัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยเจาะจงและกฎหมายได้คุ้มครองประโยชน์นี้ โดยบุคคลผู้ได้รับ ประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาล⁷

สิทธิและหน้าที่เป็นของคู่กัน เนื่องจาก “สิทธิ” เป็น “อำนาจ” ที่กฎหมายให้แก่ บุคคลที่มีเจตจำนงหรือเป็น “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้” ฉะนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ชัด

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) หน้า 41-42.

⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, พิมพ์ ครั้งที่ 1, หน้า 21.

⁷ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 188, อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2547.

ว่า เมื่อบุคคลหนึ่งมี “อำนาจ” บุคคลอีกคนหนึ่งหรืออีกหลายคนย่อมมี “หน้าที่” ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจของเขา หรือ ถ้าจะพิจารณาในแง่ “ประโยชน์” เมื่อบุคคลหนึ่งที่มีประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แล้ว บุคคลอีกคนหนึ่งหรืออีกหลายคนก็มี “หน้าที่” ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามประโยชน์นั้นๆ

ส่วนคำว่า เสรีภาพ (Freedom) ในทางภาษาศาสตร์ หมายความว่า เป็นเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นอำนาจ หรือมีอำนาจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความหมายของเสรีภาพในทางปรัชญา จะหมายถึงอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองของมนุษย์ที่จะเลือกดำเนินพฤติกรรมของตนเองโดยไม่มีบุคคลอื่นใดอ้างหรือใช้อำนาจสอดแทรกเข้ามาเกี่ยวข้องการตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม มนุษย์แต่ละคนจะตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใด ย่อมต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์ของสังคมที่เป็นกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น “เสรีภาพ” ตามความหมายในทางกฎหมาย จึงหมายความว่าอำนาจของคนที่ตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำหรือไม่ กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ดังเช่นที่นักปรัชญานามอุโซษ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้กล่าวไว้ใน The Social Contract ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมเสรีภาพ แต่ทุกหนทุกแห่ง เขาอยู่ในเครื่องพันธนาการ” (L'uomo è nato libero, ma dovunque è in catene)

4.1.1.2 ประเภทของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรอง

สิทธิ เป็นเสมือนทั้งเกราะในการคุ้มกันประชาชนให้พ้นจากภัยคุกคามของกำลังอิทธิพล และอำนาจที่ไม่ยุติธรรม และเป็นเสมือนกุญแจให้ประชาชนสามารถใช้ไขไปสู่ประโยชน์ด้านต่างๆ ได้ สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองไว้มีขอบเขตครอบคลุมถึงผลประโยชน์จากโอกาส และทางเลือกอันพึงมีพึงกระทำและพึงได้ โดยที่สิ่งนั้นไม่ถูกโต้แย้งและขัดขวางโดยกฎหมาย องค์กรรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลอื่น ทั้งนี้โดยที่ประชาชนมีอิสระตามเสรีภาพในการใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงอิสระของตนเอง หรือตามความสามารถในการตกลงใจของตนเองได้ด้วย โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับกะเกณฑ์โดยอิทธิพลอย่างอื่น ทั้งนี้เราพอจะแบ่งประเภทสาระสำคัญของสิทธิตามรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองไว้ได้ดังนี้

4.1.1.2.1 สิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์

สิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ความคิด จิตใจ และความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งถือเป็นสิทธิจะอยู่ จะเป็น หรือเป็นสิทธิที่ติดมากับตัวของประชาชนทั้งหลาย ตั้งแต่เกิดมาเป็นคน โดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความเป็นคน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนด้วยการกระทำที่เป็นการล่วงล้ำ คุกคาม หรือละเมิดได้ เช่น การห้ามการลงโทษด้วยวิธีโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม การมีเสรีภาพในเคหสถานส่วนตัว เสรีภาพการเดินทาง การนับถือศาสนา การสื่อสาร คมนาคม การแสดงความคิดเห็น การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการเลือกถิ่นที่อยู่ เป็นต้น ที่กล่าวว่าเป็นสิทธิที่จะอยู่ จะเป็น หรือ เป็นสิทธิที่ติดมากับตัวประชาชน ก็เพราะเป็นสิทธิที่เป็นส่วนควบติดอยู่กับความเป็นคนตามธรรมชาติ โดยที่ทุกคนมีอยู่เหมือนกัน รัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงให้เกิดความแตกต่าง หรือ สูญสิ้นสิทธิอันเป็นเสมือนองค์ประกอบของชีวิต จิตใจ และร่างกายนั้นได้ ดังนั้น สิทธิ เสรีภาพในความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิทธิของคนที่ไม่ให้รัฐกระทำซึ่งอาจเรียกสิทธิแบบนี้ได้ว่าเป็นสิทธิที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ

4.1.1.2.2 สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมือง

สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมือง เป็นสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการที่สามารถเรียกร้องความต้องการขั้นพื้นฐานจากรัฐในฐานะที่เป็นราษฎรของรัฐได้ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ให้การสนองตอบในรูปของบริการสาธารณะ ถือเป็นสิทธิที่จะเรียกขอได้ จะรับเอาได้ หรือเป็นสิทธิที่ตามมาด้วยโดยที่ออกขึ้นมาจากความเป็นพลเมืองหรือเป็นราษฎรของรัฐ โดยที่รัฐไม่อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบหรือความช่วยเหลือด้วยการเพิกเฉย เช่น

- สิทธิในการรับการศึกษา
- สิทธิของผู้บริโภค
- เสรีภาพในการชุมนุม
- เสรีภาพในการรวมตัวเป็นหมู่คณะ
- สิทธิการรับข้อมูลข่าวสารจากรัฐ

- เสรีภาพการจัดตั้งพรรคการเมือง
- สิทธิการรับบริการสาธารณสุข
- สิทธิการฟ้องหน่วยราชการ
- สิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐ
- สิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง
- สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น และ
- สิทธิการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เป็นต้น

ที่กล่าวว่าเป็นสิทธิที่จะเรียกขอได้ หรือจะรับเอาได้ หรือเป็นสิทธิที่ตามมากับตัวโดยที่งอกขึ้นมาจากความเป็นพลเมืองของรัฐ เพราะเป็นสิทธิที่ขึ้นอยู่กับความเป็นพลเมืองของรัฐ โดยที่การได้รับความยุติธรรมจากการใช้สิทธิสำคัญกว่าการได้รับประโยชน์จากสิทธิที่เท่ากัน เช่น พลเมืองที่เด็กได้รับสิทธิการศึกษาภาคบังคับฟรี แต่พลเมืองที่เป็นผู้ใหญ่ได้รับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้ง ขณะที่พลเมืองที่ด้อยโอกาสจะได้รับสิทธิการสงเคราะห์จากรัฐ ทั้งที่คนปกติทั่วไปไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว

ดังนั้นสิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมืองจึงเป็นสิทธิของพลเมืองที่ไม่จำเป็นว่าทุกคนจะต้องได้รับประโยชน์เท่ากัน แต่หากเป็นสิทธิอะไรของใครก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในการสนองตอบต่อการใช้สิทธินั้น กล่าวคือ พลเมืองที่เป็นเด็กย่อมสามารถเรียกร้องการศึกษาฟรีในภาคบังคับจากรัฐได้เช่นเดียวกับผู้ใหญ่ก็ย่อมสามารถเรียกร้องการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ ดังนั้นสิทธิเสรีภาพของพลเมืองจึงเป็นสิทธิที่สงวนไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาให้ประชาชน หรือบังคับให้รัฐจะต้องกระทำซึ่งอาจเรียกสิทธิแบบนี้ได้ว่าเป็นสิทธิที่เป็นปฏิฐานกับรัฐ

4.1.1.2.3 สิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันจากรัฐ หรือการไม่เลือกปฏิบัติ เว้นแต่การเลือกปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสียเปรียบผู้ด้อยโอกาส ได้รับสิทธิโอกาสเท่าเทียมกับคนอื่นได้ ซึ่งถือเป็นสิทธิที่จะมีจะเหมือนหรือเป็นสิทธิเสรีภาพที่ดำรงอยู่นอกตัวของประชาชน โดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความเป็นกลาง หรือความเป็นธรรมด้วยการละเลยเพิกเฉยไม่ยื่นมือเข้าไปช่วย หรือ หยิบยื่นโอกาสอันพึงมีพึงได้ให้กับประชาชนได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยที่ไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ เพราะความแตกต่างตามธรรมชาติและเพราะการกระทำหรือละเว้นการกระทำของรัฐที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น

- การเสมอภาคในกฎหมาย
- การไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน
- การได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ
- การได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ และ
- สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เป็นต้น

ที่กล่าวว่าเป็นสิทธิที่จะมีจะเหมือนหรือเป็นสิทธิ เสรีภาพที่ดำรงอยู่นอกตัวของประชาชน ก็เพราะเป็นสิทธิที่ช่วยชดเชย ความแตกต่างตามธรรมชาติของคนให้ได้รับโอกาสและศักยภาพใหม่เพิ่มขึ้น โดยที่รัฐเป็นฝ่ายช่วยเสริมสร้างหรือเกื้อหนุนให้มีความเสมอเหมือนกัน โดยที่ไม่จำเป็นว่าทุกคนจะต้องได้รับประโยชน์ที่เท่ากันจากการได้รับสิทธิ นั้น เช่น คนทั่วไปย่อมได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกันในการขอแจ้งจดทะเบียน เป็นนิติบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจ แต่ไม่จำเป็นว่าทุกคนจะประสบความสำเร็จหรือร่ำรวยได้เท่าเทียมกันจากการประกอบธุรกิจนั้น

ดังนั้นสิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นสิทธิที่กำหนดให้รัฐดำรงฐานะของความเป็นคนกลางในการถือดุลย์ระหว่างความแตกต่างกันตามธรรมชาติของคนกับความเท่าเทียมกันตามกฎหมายและการปฏิบัติของรัฐเพื่ออุดช่องว่างไม่ให้ความแตกต่างนั้นเป็นเหตุให้เกิดเงื่อนไข

ของความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม แต่ประโยชน์จากความยุติธรรมนั้นเป็นสิ่งที่แต่ละคนต้องสร้างต่อขึ้นมาให้ตัวเองในภายหลัง หรือไปหาเอาได้ข้างหน้าเมื่อรัฐได้ช่วยสร้างหลักประกันความยุติธรรมให้แล้ว ซึ่งอาจเรียกสิทธิแบบนี้ได้ว่าเป็นสิทธิที่เป็นพันธะของรัฐ⁸

4.1.2 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 คำว่า "สิทธิและเสรีภาพ" ยังไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายในประเทศไทย แต่หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการปกครองประเทศเช่นเดียวกับอารยประเทศแล้ว ประเทศไทยก็ได้บัญญัติรับรองคุ้มครอง "สิทธิและเสรีภาพ" ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และมีวิวัฒนาการที่ผันแปรไปตามยุคสมัยของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เห็นได้จากนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาก็ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนไว้รวมๆ ในมาตราเดียวกัน หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับถัดมาก็เริ่มมีการขยายถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามบรรยากาศแห่งยุคสมัยของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลาเกือบ 80 ปีแล้ว รัฐธรรมนูญแต่ละยุคก็มีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและการเมืองการปกครอง ในยุคสมัยใดที่มีการปกครองค่อนข้างไปทางรูปแบบของเผด็จการ เนื่องจากผู้ปกครองประเทศเป็นกลุ่มคณะทหาร เนื้อหาของรัฐธรรมนูญก็จะมีแนวคิดในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อย ในทางกลับกัน หากในยุคสมัยใดที่มีความตื่นตัวในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพมากและผู้ปกครองประเทศเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิถีทางแห่งประชาธิปไตย ก็จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ค่อนข้างมาก

⁸ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของบุคคล, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter3/Lesson12.htm> [2551]

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.pub-law.net/article/ac280947_1a.html [2551]

หากจะพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาว่ามีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากน้อยเพียงใด เราอาจพิจารณาได้โดยอาศัยแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาศึกษาวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับว่ามีการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากน้อยเพียงใด

4.1.2.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)¹⁰ คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันเกิดขึ้นเป็นลำดับแรกและคงอยู่จนปัจจุบันนี้ และวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมือง ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ต่อเนื่องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ และวัตถุประสงค์ประการสุดท้าย คือ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายก็ตาม แต่ความไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม จึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองโดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิเสรีภาพของผู้ใต้ปกครอง และประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ เพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่มีแนวคิดในการสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

¹⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 121.

4.1.2.2 วัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม¹¹

ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนี้ มีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้ อำนาจอธิปไตย และหลักนิติรัฐ ซึ่งทั้ง 4 แนวคิดนี้ล้วนแล้วแต่จะพยายามนำเสนอถึงหลักการรับรอง ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมไปถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดย ถูกต้อง ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และจากแนวความคิดรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ข้างต้นนี้เอง ได้นำมาสู่แนวคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่ที่ประกอบด้วยกรอบ 3 ประการในการจัดทำรัฐธรรมนูญ อันได้แก่

4.1.2.2.1 รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับในยุคหลังๆ มาแล้ว จะพบว่าสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้รับ การส่งเสริมและคุ้มครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองไว้อย่าง กว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ซึ่งเป็นการนำสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติและสิทธิ เสรีภาพใหม่ๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการอันจะทำให้สิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ และสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมีผลบังคับใช้ได้จริง และได้รับความคุ้มครองในกรณีทีสิทธิเสรีภาพถูก ละเมิดโดยการเยี่ยวยาจากองค์กรของรัฐได้

4.1.2.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวความคิดในการ เขียนรัฐธรรมนูญเพื่อแสวงหาการจัดรูปแบบองค์กรทางการเมืองและกลไกบริหารบ้างเมือง โดย กำหนดวิธีการที่มีความมุ่งหมายจะจัดหรือลดข้อเสียดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมและการแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบหรือไม่ชอบธรรมของนักการเมือง และของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้มากที่สุด ดังนั้นการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจึงมิใช่เพียงเพื่อให้มีองค์กรทางการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้ง และการบัญญัติให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแบบเก่าๆ ที่เคย ใช้มาเท่านั้น แต่ต้องเป็นการแสวงหาการกำหนดรูปแบบองค์กรทางการเมืองเพื่อให้สามารถมี แนวนโยบายที่แน่ชัด และมีการบริหารนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ยังต้องเป็นองค์กรที่มีวิธีการ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134-135.

กำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจด้วย

4.1.2.1.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม คือ การกำหนดมาตรการที่มีความมุ่งหมายทำให้องค์กรทางการเมืองมีประสิทธิภาพ โดยการทำให้ "องค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหาร" สามารถมีแนวนโยบายโดยมี "ความเป็นผู้นำ" เพราะตามความเป็นจริงสภาพสังคมของแต่ละประเทศย่อมประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย ซึ่งตามธรรมชาติผลประโยชน์เหล่านั้นย่อมขัดแย้งกันเอง และในบางครั้งอาจขัดแย้งกับประโยชน์ของชาติโดยรวมได้ ดังนั้นองค์กรบริหารจึงต้องอยู่ในฐานะที่ตัดสินใจกระทำการได้ด้วยเหตุผล และจำเป็นต้องมีฐานะมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งที่เป็นเพื่อบริหารนโยบายนั้นให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัย "ความเป็นผู้นำในทางนโยบาย" ของผู้บริหารประเทศด้วย

4.1.2.3 ประเภทของรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

ประเทศไทยได้มีความพยายามนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดในการวางรูปแบบการปกครองของประเทศ โดยที่ผ่านมามีประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 18 ฉบับ แต่รัฐธรรมนูญบางฉบับกลับกลายเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหาร โดยมีได้คำนึงถึงแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอันเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520

อย่างไรก็ตาม ก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายๆ ฉบับที่ได้พยายามนำหลักการแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏอยู่มากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่สภาพทางการเมือง

เมืองในขณะนั้น รัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, 2492, 2517, 2521, 2534, 2540¹² และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 โดยสามารถแยกพิจารณาถึงหลักการแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งในที่นี้จะขอศึกษาวิเคราะห์ และนำเสนอเฉพาะแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนี้

4.1.2.3.1 รัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อย

การพิจารณาประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญของไทย นับแต่ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2475 จะพบว่าในการจัดทำรัฐธรรมนูญบางฉบับ ได้มีการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญด้วยการวางหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานและกลไกในการจำกัดการใช้อำนาจบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านั้น จะวางหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและมาตรการในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไว้ไม่มากนัก ตลอดจนมีข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่โครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเหล่านั้นก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย¹³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่มีแนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยมน้อยนี้ โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นธรรมนูญการปกครอง หรือ รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจ การตระหนักถึงความคุ้มครองในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงมีน้อยตามไปด้วย ในที่นี้จะขอยกรัฐธรรมนูญในอดีตที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้น้อยเป็นบางฉบับมาทำการศึกษาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

4.1.2.3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2490

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นจากคณะรัฐประหารในขณะนั้น ซึ่งนำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำการยึดอำนาจและอ้างว่าประเทศชาติตกอยู่ในภาวะ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

วิกฤติการณ์ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพราะเครื่องอุปโภคบริโภคมีราคาสูงขึ้นเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมในศีลธรรมอย่างไม่เคยมีมาก่อน รัฐบาลและรัฐสภาไม่สามารถแก้ไข ให้กลับสู่ภาวะปกติได้จึงจำต้องให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 ขึ้นแทน เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 มีบทบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 98 มาตรา โดยมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว และต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกอย่างสันติ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ รวมอายุการประกาศและบังคับใช้ 1 ปี 4 เดือน 14 วัน

รัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหารฉบับนี้ มีอีกชื่อหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญฉบับ "ไต้ตุ้ม" หรือ "ตุ้มแดง" เนื่องจากก่อนหน้านั้น พลโท หลวงกาจสงคราม (กาจ เก่งระดมยิง) รองหัวหน้าคณะรัฐประหารได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เตรียมรอไว้แล้ว และได้นำไป เก็บซ่อนไว้ไต้ตุ้มน้ำเพราะเกรงว่าจะมีใครล่วงรู้และจะถูกหาว่าเป็นกบฏหากมีใครมาพบเข้า

สำหรับในเรื่องของการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยไว้ใน หมวด 3 มีจำนวนเพียง 5 มาตรา ได้แก่ มาตรา 21 ถึง มาตรา 25 มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเสมอภาคของบุคคล ว่ามีฐานะเสมอกันตามกฎหมาย (มาตรา 21) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 22) และเสรีภาพ ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การ ชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ (มาตรา 23) เป็นต้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นการเพิ่มพูนอำนาจให้แก่ผู้ปกครอง ฝ่ายทหารและข้าราชการในขณะนั้น ในทางกลับกันก็มุ่งลดรอนสิทธิของประชาชนรวมถึงสิทธิ ทางการเมืองด้วย แม้จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ก็เป็นเพียงการรับรอง เป็นตัวอักษรซึ่งไม่เคยได้รับการรับรองอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติคำว่า "ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งตัวบทกฎหมาย" ซึ่งถือเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางหนึ่ง ซึ่งสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอาจถูกกำหนดเงื่อนไข หรือจำกัดอย่างไรก็ได้ ด้วยกฎหมายอื่นๆ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจึงไม่อาจเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้แก้ไขได้โดยง่ายโดยอาศัย เสียงข้างมากของรัฐสภา ฉะนั้น ภายหลังจากที่ประกาศใช้ไม่ถึง 1 ปีจึงถูกแก้ไขเพิ่มเติมถึง 3 ครั้ง และในครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2491 นี้เองได้มีการแก้ไขกำหนดเวลาในการประกาศใช้

รัฐธรรมนูญฉบับถาวร และวิธีการร่างรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดระยะเวลาร่างให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น อันมีผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 สิ้นสุดลง

4.1.2.3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2519

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ที่เกิดจากการที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของ พล.ร.อ. สฤษดิ์ ชลออยู่ ได้เข้ายึดอำนาจหลังจากเกิดเหตุการณ์ล้อมปราบนักศึกษากับประชาชน ที่มาชุมนุมประท้วงการเดินทางกลับสู่ประเทศไทยของ จอมพลถนอม กิตติขจร ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ด้วยความทารุณโหดร้าย คณะปฏิรูปฯ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 แล้วได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นและประกาศใช้บังคับในเวลาต่อมา เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยสิ้นสุดยุคประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญที่ได้มาด้วยการต่อสู้ของประชาชนในระยะเวลาอันสั้น

เหตุผลของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอ้างว่าเป็นแผนการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่ต้องการจะทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังมีการต่อสู้ขัดขวางการจับกุมของเจ้าหน้าที่ด้วยอาวุธร้ายแรง ประกอบกับการที่รัฐมนตรีบางคนและนักการเมืองบางกลุ่มได้ให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาดังกล่าวซึ่งทำให้ “รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองด้วยวิถีทางรัฐธรรมนูญได้”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติน้อยมาก มีเพียง 29 มาตรา และก็เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นโดยคณะปฏิวัติรัฐประหารที่เน้นการส่งเสริมอำนาจเบ็ดเสร็จของผู้ปกครอง แต่ก็มีกำหนดระยะเวลาให้มีการผ่อนคลายอำนาจลงอย่างเป็นขั้นตอน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการแยกบทบัญญัติออกเป็นหมวดต่าง ๆ ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เช่นเดียวกับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่มีการแยกเรื่องสิทธิเสรีภาพออกมาเป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ แต่บัญญัติรวมไปกับบทบัญญัติอื่นซึ่งมีอยู่เพียงมาตราเดียวเท่านั้นคือ มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติไว้สั้น ๆ ว่า “บุคคลมี

สิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จะเห็นได้ว่ามีคำว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ต่อท้ายอีกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่มาจากการรัฐประหารทั้งหลายที่สุดท้ายก็ต้องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยการทำรัฐประหารตัวเองของคณะปฏิรูปฯ เดิมในนามใหม่ว่า “คณะปฏิวัติ” ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ซึ่งมีหัวหน้าคณะปฏิวัติคนเดิม คือ พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ รวมอายุการบังคับใช้แค่ 1 ปีเท่านั้น

รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ยกมานี้เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวอย่างของรัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อยเนื่องจากที่มาของรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้เกิดขึ้นภายหลังมีการปฏิวัติรัฐประหาร และถูกร่างขึ้นภายใต้การปกครองของกลุ่มทหารที่ยึดอำนาจได้ ลักษณะการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนจึงไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด แม้จะมีการบัญญัติถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้บ้างแต่ก็เป็นเพียงตัวอักษรเท่านั้น และมักจะมีข้อความเช่น “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอซึ่งเป็นัยที่แสดงให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงขึ้นใหม่ได้โดยอาศัยการตรากฎหมายลำดับรองออกมากำหนดเงื่อนไขใหม่ ทำให้สถานภาพของรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นบทกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไม่มีผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

4.1.2.3.2 รัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาก¹⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีการกระทำปฏิวัติรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง และมีการร่างรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างจำกัดการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือแม้แต่ไม่มีการรับรองไว้เลยดังที่ได้เสนอมาในหัวข้อก่อนนี้ แต่รัฐธรรมนูญในอดีตขอประเทศไทยโดยส่วนมากได้ถูกร่างขึ้นโดยยึดแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมค่อนข้างมาก

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเกือบทุกฉบับมีแนวโน้มในการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมากำหนดให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมโดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ค่อนข้างมาก ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาก ดังนี้

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

4.1.2.3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่ได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเพราะว่ามีบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปในทางก้าวหน้าและเป็นแบบเสรีนิยมมากขึ้นในหลายเรื่องด้วยกัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างขึ้นภายหลังเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยคซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม “14 ตุลา” อันสืบเนื่องมาจากการที่มีกลุ่มบุคคลไม่พอใจในรัฐบาลของ จอมพลถนอม กิตติขจร จนนำไปสู่การเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ชาติไทย นำโดยกลุ่มนิสิต นักศึกษา และปัญญาชนทั่วไป เหตุการณ์ลุกลามจนเกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ประท้วงและกำลังทหารจนมีผู้เสียชีวิตนับร้อย และบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก ท้ายที่สุด จอมพลถนอม ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และเร่งดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้นถึง 238 มาตรา ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อนๆ ทุกฉบับ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นในบรรยากาศของความ เป็นประชาธิปไตย จึงมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างละเอียดและครอบคลุม โดยบัญญัติอยู่ในหมวด 3 มีจำนวน 27 มาตรา และการบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนด้วยการบัญญัติรับรองการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ตลอดจนการรับรองสิทธิของประชาชนในการออกเสียงเป็นประชามติในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในหลักการใหม่ ดังนี้

1) การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ อย่างละเอียดและชัดเจน มีการเพิ่มการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งมีผลโดยตรงต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเพื่อเป็นการเพิ่มหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะไม่ถูกละเมิดสิทธิด้วยการแทรกแซงโดยมิชอบจากรัฐให้มั่นคงยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรองไว้ด้วยว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ ซึ่งก็หมายความว่าในการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการ

จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐสภา รัฐสภาจะตรากฎหมายดังกล่าวจนถึงขนาดฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ได้

2) การบัญญัติให้มีหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นเอกเทศ มีการกำหนดหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยเฉพาะภายใต้บทบัญญัติซึ่งกำหนดให้มีการดำเนินการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นภายในเวลา 2 ปี ทั้งนี้ในแต่ละท้องถิ่นจะมีหลักประกันความอิสระในการกำหนดนโยบาย การภาษีอากร และการเงินโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางอีกต่อไป

แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง แต่ท้ายที่สุดแล้วก็ต้องลงเอยแบบเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ นั่นคือ ถูกยกเลิกด้วยการกระทำรัฐประหารภายใต้การนำของ พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 รวมระยะเวลาบังคับใช้ประมาณ 2 ปี

4.1.2.3.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและสะท้อนให้เห็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะผลักดันแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมให้เกิดขึ้นในระบบอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการปกครองไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ได้กล่าวมา และยังสามารถขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กว้างขวางขึ้นโดยการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ ซึ่งไม่เคยได้รับความคุ้มครองและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ดังนี้

1) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 41)

2) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงวิธีการหลักเกณฑ์ กระบวนการ และการกระทำของข้าราชการ หรือเจ้าพนักงานของรัฐในเมื่อผลจากการกระทำนั้นอาจจะกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน (มาตรา 48 ทวิ)

3) การรับรองสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกเพื่อรับรองระบบการค้าเสรี (มาตรา 48 เบญจ)

4) การขยายสิทธิในการเลือกตั้งด้วยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์มีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก (มาตรา 409 (2)) จากเดิมที่ให้ประชาชนที่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ได้บรรจุหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่เคยมีรัฐธรรมนูญมา แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในส่วนของ การรับรองสิทธิเสรีภาพไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐยังเกิดขึ้นอยู่ จึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้บรรเทาเบาบางลง

สิ่งนี้ได้นำไปสู่กระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยให้มากขึ้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้งเป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2539 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ได้สร้างองค์กรที่เรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ สสร. ขึ้นมีหน้าที่เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนแล้วเสร็จเป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นสุดลง

4.1.2.3.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540

หลังจากที่ได้มีความพยายามเรียกร้องให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ความพยายามดังกล่าวก็ประสบผลสำเร็จ ประเทศไทยจึงมีรัฐธรรมนูญฉบับที่อาจเรียกได้ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความครอบคลุมการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ปรากฏการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้มากที่สุด在那个

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 8 ว่าด้วยศาล ซึ่งการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากการรับรองสิทธิและเสรีภาพที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยมีการเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความครอบคลุมและกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจอธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด โดยได้กำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง¹⁵

สิทธิและเสรีภาพที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ อาจจำแนกกลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองและความคุ้มครองออกเป็น สิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง ดังนี้

- 1) สิทธิในฐานะความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิมนุษยชน (Human Rights)

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

สิทธิและเสรีภาพที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น พบว่าส่วนหนึ่งเป็นการบัญญัติรับรองถึงสิทธิตามธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนมีติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดซึ่งถือเป็นสิทธิในฐานะสิทธิมนุษยชน และจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อาจสรุปประเภทของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอยู่ในฐานะสิทธิมนุษยชนได้ดังนี้

1.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ไว้เป็นครั้งแรก ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ไว้อย่างเป็นทางการ

1.2) นอกจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้ในหมวด 3 แล้วยังได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้โดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้ในหมวด 8 ของรัฐธรรมนูญ เช่น

- สิทธิที่จะไม่ได้รับการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายและไร้มนุษยธรรม (มาตรา 31 วรรคสอง)

- การกำหนดให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการออกหมายจับ (มาตรา 237)

- สิทธิที่ผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งให้ญาติ หรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก (มาตรา 237)

1.3) การรับรองเสรีภาพของบุคคลในการปฏิบัติ ตามศาสนบัญญัติความเชื่อของตนเมื่อไม่เป็นการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 38)

1.4) สิทธิเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวที่จะ ได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม (มาตรา 53 วรรคแรก)

2) สิทธิของพลเมือง (Citizen's Rights)

สิทธิของพลเมือง คือสิทธิและเสรีภาพในการที่จะเข้าร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมืองของรัฐ หรือบรรดาสหสิทธิเสรีภาพทางการเมือง หากพิจารณาบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อาจจำแนกสิทธิพลเมืองได้ดังนี้

2.1) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และเสรีภาพของสื่อมวลชน

2.2) การขยายความคุ้มครองเสรีภาพในทางวิชาการ และสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.3) สิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ขยายหลักประกันในชีวิตและร่างกายของบุคคลซึ่งถือเป็นผู้ด้อยโอกาสไว้หลายกรณีด้วยกันคือ

- สิทธิของเด็ก เยาวชน ซึ่งไม่มีผู้ดูแลที่จะได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา 53 วรรคท้าย)

- สิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 54)

- สิทธิของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 55)

2.4) การรับรองสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากการเพิ่มบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพแล้วนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงปัญหาในการบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จึงได้บัญญัติถึงมาตรการและกลไกในการทำให้สิทธิและเสรีภาพมีผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนี้

1) การกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ (มาตรา 27)

2) การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลในกรณีที่บุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ (มาตรา 28)

3) การปรับปรุงและจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมขึ้น ได้แก่ การปรับปรุงหลักประกันความอิสระของผู้พิพากษา การปรับปรุงคณะกรรมการรัฐธรรมนูญให้เป็นศาลรัฐธรรมนูญที่มีความอิสระและเป็นกลาง การจัดตั้งศาลปกครอง การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เพื่อแก้ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางปฏิบัติอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการไม่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจโดยอำเภอใจของรัฐ ดังนี้

1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้เฉพาะกรณีอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งตราขึ้นตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้

3) กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีลักษณะทั่วไปและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่ได้รับการกล่าวขวัญว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในขณะนั้น รัฐและประชาชนได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพเพิ่มมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดถึงสิทธิและเสรีภาพไว้กว่า 40 มาตรา ซึ่งเพิ่มมากขึ้นจากฉบับก่อนหน้า คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่มีบทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพทั้งสิ้นเพียง 30 มาตรา

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าในท้ายที่สุดก็ต้องลงเอยเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องสิ้นสุดลงด้วยผลของการกระทำรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มี พล.อ. สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นผู้นำรวมระยะเวลาที่มีผลบังคับใช้ทั้งสิ้นเกือบ 9 ปี

4.1.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้อยู่อาศัยไว้โดยเฉพาะ

ประวัติศาสตร์ของพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ได้นำเสนอก่อนหน้านี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและเมื่อนำแนวคิดเรื่องการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากหลักทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมมาวิเคราะห์ก็จะสามารถจำแนกรัฐธรรมนูญออกได้เป็น 2 จำพวกคือ รัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อยอันหมายถึงรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อย และรัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมากอันหมายถึงรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มาก

อย่างไรก็ตาม แม้ในอดีตที่ผ่านมา สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรื่อยมา หากแต่ในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติแล้วสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นกลับไม่ได้รับ

การคุ้มครองในระดับดีเท่าที่ควร สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนบางประการยังไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ซ้ำยังไม่มีผลคุ้มครองให้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้การบัญญัติถ้อยคำในทำนองว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ทั้งทำไว้ในบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ก็นำมาสู่การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพซึ่งสามารถกระทำได้โดยง่ายและกว้างขวางพอสมควรจนก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนในสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองนั้น

ถึงกระนั้นก็ดี ความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบกับการเรียกร้องให้เพิ่มเติมการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญก็มีพัฒนาการที่ดีขึ้นเป็นลำดับ เห็นได้จากการที่มีการบัญญัติสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญมากขึ้นกว่าในอดีต มีการรับรองสิทธิแก่บรรดาผู้ด้อยโอกาสทั้งหลายในสังคม เช่น ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย, เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ, บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ เหล่านี้เป็นต้น

อย่างไรก็ดี นอกจากบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่ได้รับการรับรองสิทธิโดยรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ยังมีผู้ด้อยโอกาสอีกกลุ่มหนึ่งในสังคมไทยซึ่งเห็นกันอยู่จนชินตา กลุ่มคนที่ถูกมองว่าเป็นขยะของสังคมสร้างความเดือดร้อนให้กับบุคคลทั่วไป บุคคลเหล่านี้ก็คือ บุคคลเร่ร่อนไร้บ้าน หรือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั่นเอง

การที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยถูกมองว่าเป็นพวกที่คอยสร้างความเดือดร้อน และเป็นพวกที่เป็นภาระแก่สังคมซึ่งโดยส่วนมากจะถูกมองว่าเป็นคนอันตรายที่ก่ออาชญากรรม ซึ่งแท้จริงแล้วคนไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนไม่น้อยเลยที่ประกอบอาชีพสุจริต เช่น การรับจ้างทั่วไป แรงงานก่อสร้าง และที่เห็นกันบ่อยที่สุดคือ เก็บขยะขาย เป็นต้น แม้จะเป็นอาชีพที่สุจริตแต่ก็ไม่ใช่อาชีพที่มีเกียรติ คนเหล่านี้จึงยังถูกรังเกียจเฉียดจัญท์จากสังคม สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของสังคมไทยที่ไม่สามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้จึงได้มีการแบ่งชนชั้นและมองข้ามความเป็นมนุษย์ของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไป ทั้งๆ ที่พวกเขาเหล่านั้นก็เป็น “มนุษย์” เหมือนกับเราทุกคน สิ่งเหล่านี้ส่งผลไปยังทัศนคติของผู้ร่างกฎหมายด้วย ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญในอดีตไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเอาไว้เลย

ปัญหาของกลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจากการที่ไม่ได้รับการรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญนี้อาจพอจำแนกได้เป็น 2 ปัญหา ดังนี้

4.1.3.1 การไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ จากรัฐ

รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายแม่บท เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองบริหารประเทศที่กำหนดอำนาจหน้าที่ตลอดจนความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ภายในรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญไม่อาจถูกขัดหรือแย้งได้โดยกฎหมายอื่นใด เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitutional) ซึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยอันเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการปกครองประเทศ เนื่องจากหากได้พิจารณาโดยทฤษฎีบริสุทธ์แห่งกฎหมายที่ว่ากฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎเกณฑ์อื่นย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมา และจากการที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) และเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุดมิให้มีการออกกฎหมายมาล่วงละเมิดอำนาจนี้ได้¹⁶

โดยนัยนี้ สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันองค์กรของรัฐให้เคารพสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านั้น ตลอดจนมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้สิทธิที่ได้รับการรับรองนั้นเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากพิจารณาในทางกลับกัน เมื่อสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้รับการรับรองสิทธิรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักประกันในการรับรองสิทธิของคนไร้ที่อยู่อาศัยจึงไม่มี เป็นผลให้คนไร้ที่อยู่อาศัยไม่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรของรัฐและรวมไปถึงจากภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมด้วย

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ การจะเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่รัฐจัดหาไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะแม้แต่สิทธิของกลุ่ม

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

ผู้ด้อยโอกาสทั้งหลายในสังคมที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้วในรัฐธรรมนูญของไทย การจะปกป้องคุ้มครองให้บรรลุตามเป้าหมายยังเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ และสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้รับการรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่แน่นอนว่าจะไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานใดๆ จากรัฐได้เลย

นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะไม่เคยบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้แล้ว เมื่อพิจารณาเงื่อนไขและกฎระเบียบของหน่วยราชการ หรือกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นเสมือนเครื่องมือสกัดกั้นการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ที่รัฐมีอยู่เริ่มตั้งแต่การจะขอรับบริการจากสวัสดิการต่างๆ จำต้องมีหลักฐานแสดงตัวตนความเป็นพลเมืองของประเทศเสียก่อน เช่น ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2547 ในมาตรา 8 ระบุให้ผู้ที่ขอเข้าพักในบ้านพักชั่วคราวดังกล่าวต้องยื่นเอกสารหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้านหรือบัตรประจำตัวประชาชน หรือเอกสารรับรองจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชนที่เชื่อถือได้ เป็นต้น ซึ่งก็นับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หากแต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าเมื่อคนไร้ที่อยู่อาศัยที่ครั้งหนึ่งเคยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร แต่เกิดสูญหายหรือโดนนายจ้างยึดบัตรประจำตัวประชาชนไว้จึงทำให้ไม่มีหลักฐานรับรอง และเมื่อไปติดต่อขอทำบัตรประจำตัวประชาชนไปใหม่ก็ไม่ได้รับการตอบรับ ในบางครั้งกลับโดนตั้งข้อสังเกตว่าเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าประเทศ หรืออาจจะพบกับการแสดงอาการรังเกียจจากการแต่งกายและเนื้อตัวที่สกปรก¹⁷

เมื่อไม่มีหลักฐานใดที่จะมารับรองได้ว่าเขาเหล่านี้เป็นพลเมืองไทย การเข้าถึงรัฐสวัสดิการ หรือสวัสดิการชุมชนที่ภาครัฐกำลังประชาสัมพันธ์ว่าจะเป็นแนวทางที่จะกระจายโอกาสและสวัสดิการให้ครอบคลุมทั่วถึงคนทุกกลุ่มของประเทศก็ดูจะเป็นไปได้ยาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้เองถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ จากรัฐ

4.1.3.2 ปัญหาการถูกเพิกเฉยจากภาครัฐและภาคเอกชน

การขาดความเข้าใจในปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และขาดการยอมรับจากสังคม ประกอบกับสภาพความเคยชินของสังคมไทยต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงการปิดความรับผิดชอบจากหน่วยงานรัฐเหล่านี้ ส่งผลให้ปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยถูกเพิกเฉย

¹⁷ ครอบครัวเร่ร่อนไร้บ้าน : รัฐสวัสดิการ สวัสดิการชุมชน ที่เข้าไม่ถึง, [ออนไลน์]. 2550 แหล่งที่มา: <http://www.thaingo.org/webboard/view.php?id=12140> [2551]

การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น แก่ครอบครัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเพื่อนำไปสู่ การเข้ารับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ถูกต้องและเหมาะสมนั้นต้องเกิดจากทัศนคติที่ไม่มองคนด้วย การแบ่งคนออกเป็นชั้นๆ ส่วนๆ หรือ ใช้ระบบวรรณะทางความรู้สึกเข้ามาจับ ด้วยเหตุดังกล่าวจะ พบเห็นได้ไม่ยากที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนบางคนมีท่าทีต่อ คนด้อยโอกาส โดยเฉพาะบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วยท่าทีรังเกียจที่แสดงออกให้เห็นได้อย่างเด่นชัด¹⁸

เมื่อทัศนคติของสังคมต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นทัศนคติที่เป็นไปในทาง รังเกียจไม่ใช่ทัศนคติที่เกิดจากความเห็นอกเห็นใจและต้องการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ทัศนคติในเชิงลบที่ฝังรากลึกไปในสังคมไทยเช่นนี้จึงได้สะท้อนไปถึงความคิดของผู้ร่างกฎหมาย ดัง จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบรรดาบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น พระราชบัญญัติ ควบคุม การขอทาน พุทธศักราช 2484 หรือ พระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ บริเวณรอบๆ ของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 ที่ใช้กับคนไร้ที่อยู่อาศัยจะมีเนื้อหาในทางปราบปราม และควบคุมมากกว่าที่จะให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้บ้าน ซึ่งประเด็นความบกพร่องของกฎหมาย ไทยที่ใช้บังคับกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้จะได้นำเสนอต่อไป

นอกจากนี้ สืบเนื่องจากปัญหาการไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทย บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานดังที่ได้กล่าวมา จึงไม่มีสิ่ง ใดผูกมัดองค์กรของรัฐให้มีหน้าที่ที่จะต้องดูแลให้ความช่วยเหลือคนไร้บ้าน เมื่อกฎหมายสูงสุดของ ประเทศเองไม่ได้รับรองสิทธิของคนไร้ที่อยู่อาศัยไว้ กฎหมายลูกหรือกฎหมายลำดับรองที่จะออก ตามมาก็ไม่มีแนวทางหรือช่องทางให้สามารถออกกฎหมายที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ได้

ดังนั้น การบัญญัติรับรองสิทธิของคนไร้ที่อยู่อาศัยไว้ในรัฐธรรมนูญจึง เป็นเรื่องสำคัญ เพราะโดยความหมายของสิทธิแล้วหมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและ คุ้มครองให้ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึง “อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้ บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้ อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตาม รัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของ

¹⁸ คนไร้บ้าน คนเร่ร่อนในพื้นที่สาธารณะ เรื่องเก่าที่แก้ไม่จบ, [ออนไลน์]. 2550 แหล่งที่มา: <http://gotoknow.org/blog/issarachon/80104> [2551]

ตน”¹⁹ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่เป็นสิทธิในทางมหาชนนี้ บุคคลจะสามารถเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ เพื่อตนได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง “หน้าที่” ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธินั้น กล่าวคือในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ²⁰

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากความหมายของสิทธิ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เข้าใจได้ว่าหากสิทธิใดได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธินั้นก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่องค์กรของรัฐในอันที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการรับรองสิทธินั้นๆ ในรัฐธรรมนูญ นั่นก็หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องไม่เพิกเฉยต่อการคุ้มครองดูแลสิทธิดังกล่าวด้วยเหตุนี้ สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงถูกเพิกเฉยไม่มีการนำพาจากหน่วยงานของรัฐเพราะเหตุที่ไม่มีการรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ในรัฐธรรมนูญ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นจึงไม่มีอำนาจอันชอบธรรมที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาให้การคุ้มครองดูแลได้

ปัญหาการไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ และปัญหาการถูกเพิกเฉยจากภาครัฐและภาคเอกชนของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ เมื่อพิจารณาแล้วเกิดจากทั้งปัจจัยทางด้านกฎหมายที่ไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเอาไว้ และปัจจัยทางด้านสังคมที่เกิดจากการมีทัศนคติเชิงลบกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่าเป็นคนขี้เกียจ เอาเปรียบสังคม และมีอคติแต่ไม่ยอมทำมาหากิน เอาแต่แบมือรอรับการช่วยเหลือจากคนอื่นเหล่านั้นก็รวมป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนกันที่สนับสนุนการสกัดกั้นไม่ให้คนเหล่านั้นเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้อย่างแท้จริง เพราะการที่มีทัศนคติที่ฝังรากลึกมาจากประสบการณ์เดิมๆ ในอดีต จะทำให้สังคมไม่เปิดใจรับการเรียนรู้ใหม่่ว่าแท้ที่จริงแล้วบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นก็เป็มนุษย์เหมือนกันเราทุกคนเพียงแต่พวกเขาเหล่านั้นมีปัญหาที่มีความสลบซับซ้อนมากกว่าที่หลายๆ คนเข้าใจ

¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543), หน้า 47, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 46.

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 46.

4.2 กรอบความคิดของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) กลุ่มทหารที่ทำการปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 แทน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลังจากได้ผ่านการแปรญัตติแล้วจึงแจกจ่ายเผยแพร่ไปยังประชาชนทั่วประเทศ เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และผลการออกเสียงตามรายงานผลอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้ความเห็นชอบมากกว่า วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายร่าง รธน. แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับนี้ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่จะต้องนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จัดให้มีการเลือกตั้งต่อไป แก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใสไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถูกสร้างขึ้นโดยมีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยดำเนินการใน 4 แนวทางด้วยกัน คือ การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม, การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม, การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการคุ้มครอง ส่งเสริมและการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

4.2.1 การคุ้มครอง ส่งเสริมและการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สำหรับประเด็นเรื่อง การคุ้มครอง ส่งเสริมและการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นี้ เกิดขึ้นจากสภาพปัญหาในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีจำนวนน้อยและไม่ครบถ้วน ถึงแม้จะมีการเพิ่มเติมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปก็พบว่าการบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นเพียงการบัญญัติรับรองไว้ลอยๆ เท่านั้นซึ่งไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง

อีกทั้งปัญหาการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจแก่ประชาชน ที่จะสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่งในรัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี 2540 ประชาชนสามารถใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เพียง 2 ช่องทาง คือ การใช้สิทธิตามมาตรา 198 ผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการใช้สิทธิตามมาตรา 264 ผ่านศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถูกร่างขึ้นโดยมีเจตนารมณ์มาจากแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา และรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ใช่รัฐธรรมนูญของคนเพียงหยิบมือเดียว กล่าวคือเฉพาะกลุ่มนักการเมืองเท่านั้น แต่จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนชาวไทยทั่วประเทศมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิใหม่ๆ เพิ่มขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2540 เพิ่มเติมความมีประสิทธิภาพในการใช้สิทธิและแก้ไขความไม่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน โดยดำเนินการดังนี้

4.2.1.1 เพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติเพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิทธิและเสรีภาพที่เพิ่มขึ้น เช่น การกำหนดในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สิทธิและเสรีภาพตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยรับรอง มีผลผูกพันเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 82)

เพิ่มสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทั้งถึง โดยเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและทุพพลภาพได้รับการคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม (มาตรา 40) และที่สำคัญคือประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองได้เป็นครั้งแรก (มาตรา 212)

สิทธิด้านแรงงานที่ได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก (มาตรา 44) นอกจากนี้ มาตรา 303 ในบทเฉพาะกาลยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิด้านแรงงานในมาตรา 44 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาอีกด้วย

สำหรับสิทธิด้านการศึกษา รัฐธรรมนูญปี 2550 นี้ยังให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยขยายสิทธิด้านการศึกษาให้แก่ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากในอันที่จะได้รับการสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น นอกจากนี้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิตก็ได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมจากรัฐเช่นกัน (มาตรา 49)

4.2.1.2 การบัญญัติให้การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้นกว่าเดิม

รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ปี 2550 นี้ ได้ร่างขึ้นโดยการแบ่งหมวดหมู่ของสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนอ่านและเข้าถึงรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย โดยแบ่งหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยออกเป็นส่วนๆ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (มาตรา 32 - มาตรา 38) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 39 - มาตรา 40) สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน (มาตรา 56 - มาตรา 62) สิทธิชุมชน (มาตรา 66 - มาตรา 67) สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (มาตรา 68 - มาตรา 69) ฯลฯ

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ แม้ยังไม่มีกฎหมายลูกตราขึ้น ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นได้ทันทีโดยการร้องขอต่อศาล (มาตรา 28

วรรคสาม) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย (มาตรา 28 วรรคสี่)

ในรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2550 มีการลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจาก 50,000 ชื่อเหลือเพียง 10,000 ชื่อ (มาตรา 163 วรรคหนึ่ง) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 (มาตรา 163 วรรคสอง) และลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงจาก 50,000 รายชื่อเหลือเพียง 20,000 รายชื่อเช่นกัน (มาตรา 164)

4.2.1.3 การปรับปรุงการใช้สิทธิและเสรีภาพให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน

การปรับปรุงการใช้สิทธิให้มีประสิทธิภาพนี้ เช่น การบัญญัติให้ตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากท้ายบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในหลายมาตราเพื่อแสดงให้เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะเกิดขึ้นทันที และได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ตามกฎหมายที่จะถูกตราขึ้นในภายหลังซึ่งอาจสามารถตรอนสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้

นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาลยังมีการกำหนดระยะเวลาในการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ชัดเจน (โดยส่วนใหญ่แล้วมีกำหนดระยะเวลาประมาณ 1 ปี) เพื่อมิให้ผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายถ่วงเวลาในการตรากฎหมายลูกอันเป็นการตรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (มาตรา 303) เหล่านี้เป็นต้น

4.2.1.4 ปรับปรุงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีความชัดเจน

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 นี้ได้มีการบัญญัติให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความรอบด้าน ชัดเจนและผูกพันรัฐมากกว่าเดิมโดยการบัญญัติให้มีการแยกแยะหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง ด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ด้านการต่างประเทศ ด้าน

เศรษฐกิจ ด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และพลังงาน และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.2.1.5 เพิ่มการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของประชาชนในท้องถิ่น

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ โดยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของตนเองในทุกด้านและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย

เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ (มาตรา 287 วรรคหนึ่งและวรรคสอง) ลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 285 และ มาตรา 286) รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ (มาตรา 287 วรรคสาม)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกิดขึ้นมาในอดีต เช่น การขาดความไม่ชัดเจนในการรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาการผูกขาดของนักการเมืองด้วยการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการคุ้มครองสิทธิด้วยตนเอง มีการแบ่งหมวดหมู่ประเภทของสิทธิใหม่เพื่อให้เกิดความชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติเพิ่มเติมสิทธิใหม่ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 นี้ค่อนข้างมาก ซึ่งนับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่จะส่งผลต่อพัฒนาการด้านสิทธิเสรีภาพของประเทศไทย

4.2.2 ความเป็นมาของบทบัญญัติมาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการบัญญัติเพิ่มเติมสิทธิใหม่ๆ ให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก เช่น สิทธิของผู้ใช้แรงงานในการได้รับหลักประกันด้านสวัสดิภาพการ

ทำงาน สิทธิด้านการศึกษา รวมไปถึงสิทธิของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ เช่น ผู้ยากไร้ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก รวมไปถึงผู้พิการหรือทุพพลภาพ ด้วย

นอกจากผู้ด้อยโอกาสที่กล่าวมายังมีกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมอีกกลุ่มหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้เป็นครั้งแรก กลุ่มบุคคลเหล่านั้นคือ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ ปีพุทธศักราช 2550 นี้เป็นครั้งแรกซึ่งนับว่าเป็นมิติใหม่ของการขยายการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทย โดยตระหนักถึงปัญหาของบุคคลไร้บ้านที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองซึ่งนับวันปัญหานี้จะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากปริมาณคนเร่ร่อนไร้บ้านที่เพิ่มมากขึ้นตามสถานที่สาธารณะต่างๆ เช่น บริเวณท้องสนามหลวง ริมคลองหลอด สถานีรถไฟหัวลำโพง และสวนลุมพินี เป็นต้น

ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยนั้นเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุด้วยกันซึ่งสาเหตุหลักๆ ก็มักจะเกิดจากปัญหาความยากจนเนื่องจากในสภาพการณ์ปัจจุบันรัฐยังไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ ซึ่งคนจนมีอยู่เป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมดของประเทศ ประจวบกับสถานการณ์เศรษฐกิจทั่วโลกที่เป็นอยู่ในขณะนี้กำลังประสบกับปัญหาอย่างหนัก และได้ส่งผลกระทบต่อมายังประเทศไทยด้วย บริษัทห้างร้าน รวมไปถึงโรงงานได้ปลดพนักงานออก และในหลายแห่งต้องปิดตัวลง ทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน เมื่อกลุ่มผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ไม่มีรายได้ก็ไม่สามารถหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการมีที่อยู่อาศัย ผลสุดท้ายจึงต้องระหกระเหเร่ร่อนออกมาเป็นคนไร้บ้านในที่สุด

ปัญหาใหญ่อีกปัญหาหนึ่งที่เป็นสาเหตุให้บุคคลต้องกลายมาเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยก็ได้แก่ปัญหาครอบครัว บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนไม่น้อยต้องตัดสินใจออกจากบ้านของตนเองเนื่องจากปัญหาความแตกแยกและการได้รับความบีบคั้นจากคนในครอบครัว หรือในบางครอบครัวที่มีสมาชิกภายในครอบครัวจำนวนมาก แต่ที่อยู่อาศัยคับแคบจึงทำให้อยู่กันอย่างแออัดในบ้าน เหล่านี้ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บุคคลต้องตัดสินใจออกจากบ้านของตนเองไปอาศัยอยู่ตามที่สาธารณะ

จากปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้เกิดความคิดที่จะบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ยากไร้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นเพื่อกำหนดให้รัฐต้องช่วยเหลือผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย

เป็นหลักแหล่ง และไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพให้มีที่อยู่อาศัยตามความเหมาะสมและมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพอย่างสมศักดิ์ศรี²¹

สำหรับขั้นตอนการบัญญัติสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นได้รับการจัดทำโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 3/2550 ในวันจันทร์ที่ 22 มกราคม 2550 ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 35 คน* เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการประชุม การสัมมนาระดมความคิดเห็น และการรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรต่างๆ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเพื่อนำมาประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญ และในการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 3 วันที่ 29 มกราคม 2550 ได้มีการพิจารณาและมีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คณะ ดังนี้²²

1. คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ
2. คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง
3. คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล

²¹ คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 50.

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค, หน้า 360.

²² สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3 วันจันทร์ที่ 29 มกราคม 2550 หน้า 1-3, อ้างถึงใน คณะกรรมการศึกษาประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประมวลเหตุการณ์การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 136.

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ ได้กำหนดกรอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยแบ่งพิจารณาสิทธิออกเป็นประเภทต่างๆ ซึ่งสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐก็เป็นสิทธิหนึ่งที่คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ให้ความสำคัญ โดยฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และข้อคิดเห็นของคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 แล้วได้นำเสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติ²³ ที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ดังนี้ “...บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ”

อนึ่ง ในระหว่างการดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีหน่วยงานทั้งภาครัฐ และองค์กรเอกชน มีการดำเนินงานเพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หนึ่งในหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่จัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นในเวทีต่างๆ จากทุกภาคทั่วทั้งประเทศ และได้รับความเห็นชอบเสนอแนะจากประชาชนในเรื่องต่างๆ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรอบสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นได้มีการเสนอให้มีการบัญญัติสิทธิของเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ รวมไปถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย ซึ่งควรจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่ากลุ่มคนเหล่านี้ควรได้รับการดูแลและบัญญัติรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญ และควรมีการตราพระราชบัญญัติที่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันทางสังคมของบุคคลเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย²⁴

นอกจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว หน่วยงานหลักอีกหน่วยงานที่ได้จัดทำกรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และได้รับฟังความเห็นเกี่ยวกับประเด็นของบุคคลไร้ที่

²³ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 วันอังคารที่ 28 มีนาคม 2550 หน้า 5-8, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.

²⁴ คณะกรรมการศึกษาประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประมวลเหตุการณ์การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551) หน้า 370-378.

อยู่อาศัย ได้แก่ ศูนย์การศึกษาวิจัยการเมืองไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้จัดทำการศึกษาในภาคสนาม และการรวบรวมข้อมูลจากเครือข่ายต่าง ๆ ที่ช่วยประสานงานกับทางศูนย์การศึกษาวิจัยการเมืองไทย ได้รับข้อเสนอด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรับบริการสาธารณะและสวัสดิการจากรัฐ โดยระบุว่าบุคคลยากไร้ หรือด้อยโอกาส หรือไร้ที่อยู่อาศัยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ²⁵

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) พร้อมคำชี้แจงความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเหตุผลในการแก้ไขของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แล้วเสร็จในวันที่ 26 เมษายน 2550 มีทั้งหมด 15 หมวด จำนวน 299 มาตรา โดยสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) นี้มีบัญญัติอยู่ในส่วนที่ 9 เรื่องสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “มาตรา 54 บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอจะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ”

อนึ่ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28 ได้กำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) พร้อมคำชี้แจงความแตกต่างและเหตุผลในการแก้ไขให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร องคมนตรี และบุคคลเพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็นและคำแปรญัตติภายใน 30 วันนับแต่วันส่งมอบ นอกจากนี้ยังมีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญทางหนังสือพิมพ์รายวันและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับอักษรเบรลล์และ Audio CD สำหรับผู้พิการทางสายตา มีการดำเนินการแปลร่างรัฐธรรมนูญเป็นภาษาอังกฤษ และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับภาษาไทยและภาษาอังกฤษทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วยซึ่งนับว่าเป็นการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญที่กว้างขวางมากกว่าในอดีตที่ผ่านมาอย่างมาก

หลังจากที่มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) ในวันที่ 15 พฤษภาคม 2550 นายสุชิน เอี่ยมอินทร์ ประธานเครือข่ายสลัม 4 ภาคพร้อมแกนนำประมาณ 50 คนได้เดินทางเข้ายื่นหนังสือต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) โดยมี น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ ประธานคณะกรรมการยก

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 402.

ร่างรัฐธรรมนูญ และ นพ. ชูชัย ศุภวงศ์ รองประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้รับหนังสือ

ทั้งนี้ เครือข่ายสลัม 4 ภาคได้ยื่นเอกสารระบุว่า เครือข่ายสลัม 4 ภาคได้พิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญร่างแรกแล้วมีความรู้สึกไม่เป็นที่พอใจ โดยเฉพาะเนื้อหาในมาตรา 54 ที่ว่าด้วยสิทธิที่อยู่อาศัยของประชาชนมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมปกป้องสิทธิของประชาชน จึงขอเรียกร้องให้มีการบัญญัติใหม่ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่มั่นคงเพียงพอ มีความปลอดภัย มีความสงบสุข และมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการปกป้องและคุ้มครองจากการถูกบังคับขับไล่หรือรื้อย้ายให้ออกจากที่อยู่อาศัยโดยพลการ และรัฐต้องจัดหาที่ดินเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยแก่บุคคลผู้ไร้ที่อยู่อาศัยที่ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของบุคคลเหล่านั้นเป็นสำคัญ

สำหรับการพิจารณาขึ้นแปรญัตติบทบัญญัติมาตรา 54 ที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้รับการแปรญัตติโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านด้วยกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการเสนอให้แก้ไขในตัวของบทบัญญัติ ดังนี้²⁶

1. นายวิชัย รูปขำดี ขอแปรญัตติแก้ความเป็น “มาตรา 54 บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2. รองศาสตราจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ขอแปรญัตติแก้ความเป็น “มาตรา 54 บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ” ซึ่งคณะกรรมการเห็นด้วย* และต่อมาในภายหลังคณะกรรมการยกร่างได้แก้ไขข้อความบทบัญญัติมาตรา 54 ตามคำขอแปรญัตติของ รองศาสตราจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ผู้แปรญัตติจึงไม่ติดใจในส่วนนี้

²⁶ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...(ฉบับเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญ), (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550) หน้า 42-43.

* สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35 วันศุกร์ที่ 1 มิถุนายน 2550

3. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย ขอแปรญัตติแก้ความเป็น “มาตรา 54 บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัยจากรัฐ” แต่คณะกรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน

4. นายวัชร หงส์ประภัศร ขอแปรญัตติแก้ความเป็น “มาตรา 54 บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ให้รัฐตรวจสอบพร้อมให้ความช่วยเหลือเพื่อให้มีที่อยู่อาศัย ผูกอาชีพพร้อมจัดหางานให้ทำ” คณะกรรมการไม่เห็นด้วยเนื่องจากเป็นการบัญญัติในรายละเอียด ผู้แปรญัตติขอสงวน แต่ภายหลังได้แถลงว่าไม่ตั้งใจในสิ่งที่ขอแปรญัตติไว้

ในส่วนการแปรญัตตินี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย* เป็นผู้มีส่วนบทบาทในการแปรญัตติมาตรานี้ค่อนข้างมากซึ่งสามารถสรุปความเห็นได้เป็น 2 ประเด็น คือ ประเด็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ นายสุรชัยฯ เสนอว่าควรที่จะบัญญัติให้ชัดเจนว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะต้องได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัยจากรัฐ เพราะเมื่อเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแล้วแน่นอนที่สุด สิ่งที่รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือไม่ใช่เรื่องอื่นใด ต้องเป็นการให้ความช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัย

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ได้ชี้แจงตอบประเด็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ โดยชี้แจงว่าการแก้ไขปัญหของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมิได้มีแต่เพียงการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยยังมีปัญหาอื่นๆ อีกมาก ดังนั้นจึงได้กำหนดมาตรการว่ารัฐต้องให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสม ซึ่งมาตรการของการช่วยเหลือที่เหมาะสมนี้อาจจะรวมถึงการให้ความช่วยเหลือในเรื่องที่อยู่อาศัยก็ได้ หรืออาจจะรวมเรื่องการฝึกอาชีพก็ได้ หรือจะรวมเรื่องอื่นๆ อีกก็เป็นได้ กรรมการจึงเห็นว่าการบัญญัติโดยใช้คำว่า “ความช่วยเหลือจากรัฐ” มีความกว้างขวาง และน่าจะมีความครอบคลุมและเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์มากกว่าที่จะจำกัดความช่วยเหลือลงไปแต่เพียงด้านที่อยู่อาศัย**

* รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 25/2550 เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 14 เดือนมิถุนายน พุทธศักราช 2550 หน้า 242-252.

** เรื่องเดียวกัน, หน้า 246-247.

ประเด็นต่อมา คือเรื่องการบัญญัติว่า “บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” นายสุรชัย เห็นว่าเงื่อนไขในการที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยโดยกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องไม่มีรายได้เพียงพอ นั้นหมายความว่า แม้จะเป็นบุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัย แต่หากบุคคลนั้นมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ กล่าวคืออาจจะสามารถจัดหาที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเอง หรือพอจะมีเงินเลี้ยงปากท้องตนเองได้ รัฐก็จะไม่เข้าไปช่วยเหลือซึ่งในความเป็นจริงแล้วคนเร่ร่อนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เก็บขวดพลาสติกตามแหล่งขยะขาย เก็บเศษเหล็ก เศษกระดาษตามแหล่งขยะขาย ก็เป็นผู้ที่มีรายได้พอที่จะเจียดปากเจียดท้องให้ตัวเองได้ คือ ไม่อดตาย ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วบุคคลคนนั้นก็ไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากรัฐ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า ก่อนจะมีการตอบข้อสงสัยในความเห็นส่วนนี้ของนายสุรชัย ก็ได้มี นายมานิจ สุขสมจิตร กรรมการการ ได้เสนอให้ปิดอภิปรายเนื่องจากเห็นว่าได้ใช้เวลาในการอภิปรายมาพอสมควรแล้วและไม่มีผู้ใดคัดค้าน ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญจึงได้ประกาศปิดอภิปรายและขอให้สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญโหวตให้ความเห็นชอบต่อการเสนอแก้ไขมาตรานี้ ผลการลงคะแนน คือ สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญจำนวน 40 ท่านเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการว่างรัฐธรรมนูญแก้ไข และสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญจำนวน 18 ท่านไม่เห็นด้วย จึงสรุปว่าที่ประชุมเห็นด้วยกับที่คณะกรรมการการว่างรัฐธรรมนูญแก้ไข

ภายหลังจากที่สภาว่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 รวม 299 มาตราเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการได้รวบรวมคำแปรญัตติ ความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนดังกล่าวมาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ทางฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการว่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้ปรับปรุงแบบร่างรัฐธรรมนูญจาก 299 มาตราเป็น 309 มาตรา ซึ่งไม่ได้แก้ไขหลักการหรือเนื้อหา แต่ปรับปรุงให้เข้ากับข้อกำหนดเพื่อปรับเนื้อหาให้ตรงกันเพื่อความเหมาะสม

สำหรับสิทธิของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยนี้ ได้เปลี่ยนจากมาตรา 54 มาเป็นมาตรา 55 พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำจากเดิมเป็น “มาตรา 55 บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” นอกจากนี้ได้มีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดำเนินการจัดทำกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (มาตรา 303 (1))

หลังจากนั้นจึงได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญ) พร้อมเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเสนอที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาและเผยแพร่ต่อไป

ในวันที่ 6 กรกฎาคม 2550 มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 40/2550 เพื่อพิจารณาลงมติร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ทั้งฉบับ โดยใช้วิธีการลงคะแนนแบบเปิดเผย โดยเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 98 เสียง ซึ่งเป็นคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (100 ท่าน) จึงถือว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ*

จากนั้นที่ประชุมได้มีมติกำหนดให้วันที่ 31 กรกฎาคม 2550 เป็นวันที่เริ่มนำร่างรัฐธรรมนูญออกเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และมีมติให้วันที่ 19 สิงหาคม 2550 เป็นวันออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ**

ผลการออกเสียงประชามติอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รายงานผลการนับคะแนนและรวมคะแนนออกเสียงประชามติต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อรับทราบผลการออกเสียงประชามติ และมีการประกาศผลการออกเสียงประชามติในราชกิจจานุเบกษา โดยการออกเสียงประชามติครั้งนี้ มีผู้มีสิทธิออกเสียง 45,092,955 คน มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงจำนวน 25,978,954 คน ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 14,727,306 เสียง ไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 10,747,441 เสียง จึงถือว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ เห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ***

หลังจากนั้น ในวันที่ 24 สิงหาคม 2550 นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และนายบรรณิณี เศรษฐบุตร์ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วได้

* บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 40/2550 วันศุกร์ที่ 6 กรกฎาคม 2550.

** เรื่องเดียวกัน.

*** ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง, หน้า 363.

พระราชทานคืน และได้นำไปประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศต่อไป²⁷

4.2.3 สภาพปัญหา และข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถูกสร้างขึ้นโดยมีจุดประสงค์ที่จะไขข้อบกพร่องดังกล่าวด้วยการเพิ่มความคุ้มครอง ส่งเสริมและการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากมีการบัญญัติรับรองสิทธิใหม่ๆ เพิ่มขึ้นมากกว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมา มีการเพิ่มมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้มากที่สุด โดยมีกลไกทำหน้าที่ส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถทำขึ้นจริงได้ในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ ก็ยังมีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเสนอว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 นี้มีที่มาจากกระบวนการปกครองแบบเผด็จการทหาร และถูกสร้างขึ้นมาด้วยความกลัวและความไม่ไว้วางใจในรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มากจนเกินไป ทำให้มีบทบัญญัติที่ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารมาก นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มหลักการใหม่ๆ ในรัฐธรรมนูญ แต่ขาดการพิจารณาศึกษาถึงหลักการใหม่นั้นที่นานพอ รวมไปถึงระยะเวลาในการร่าง และการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 นี้ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540

การบัญญัติรับรองสิทธิที่เพิ่มขึ้นถูกมองว่าเป็นการทำให้ประชาชนนิยมโดยมิได้ทำการศึกษาให้ดีก่อน สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 ก็เช่นเดียวกันที่แม้จะเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้บ้านเอาไว้ในส่วนของ 9 เรื่อง สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐว่า “มาตรา 55 บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. วันที่ 24 สิงหาคม 2550

การยั้งชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” แต่ก็เป็นบทบัญญัติที่ยังขาดความชัดเจน ซึ่งทำให้มาตรานี้มีข้อบกพร่องดังต่อไปนี้

4.2.3.1 ปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติคำว่า “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยั้งชีพ” ในมาตรา 55

การกำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามมาตรา 55 นี้ แต่เดิมตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับรับฟังความคิดเห็นนั้นได้กำหนดเงื่อนไขในการที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยไว้ โดยกำหนดเงื่อนไขว่าต้องเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้เพียงพอด้วย ซึ่งหมายความว่าแม้บุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัย แต่มีรายได้เพียงพอในการที่จะสามารถจัดหาที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเอง รัฐก็จะไม่เข้าไปช่วยเหลือ หากแต่ในความเป็นจริงแล้วปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยของบุคคลเร่ร่อนไร้บ้านนี้ไม่ได้เกิดจากการไม่มีรายได้ที่เพียงพอที่จะสามารถนำมาสนับสนุนการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองเท่านั้น หากแต่ยังมีปัจจัยที่เกิดมาจากสาเหตุประการอื่นด้วยที่ทำให้บุคคลต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย เช่น การที่ที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตซึ่งอาจเกิดจากสภาพความกดดันจากครอบครัว ชุมชนและสังคม หรือปัญหาความยากจน เป็นต้น

สำหรับคำว่า “แก่การยั้งชีพ” ที่ได้เพิ่มเข้ามาภายหลังนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมเข้าไปเนื่องจากเห็นด้วยกับการเสนอญัตติของ รองศาสตราจารย์ ดร. เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง ที่เสนอให้เพิ่มคำว่า “แก่การยั้งชีพ” เข้าไป เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ยั้งชีพ” ซึ่งมีความหมายว่า เลี้ยงชีพ, เลี้ยงชีวิต, เลี้ยงปากเลี้ยงท้อง หรือ ทำให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ ก็พบว่าเงื่อนไขของการได้รับสิทธิตามมาตรา 55 นี้ค่อนข้างที่จะลึก และเป็นกรยากมากที่คนไร้ที่อยู่อาศัยจะได้รับสิทธินี้ กล่าวคือ หากบุคคลคนหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย แต่บุคคลนั้นยังมีรายได้ที่เพียงพอแก่การยั้งชีพ คือ ยังมีเงินเลี้ยงปากท้องตนเองได้อยู่ แต่โดยสภาพการณ์แล้วบุคคลนั้นไม่มีทางที่จะสามารถหาที่อยู่อาศัยได้เองเลย รัฐก็จะไม่ช่วยเหลือ เพราะจะตีตื้นเงื่อนไขของมาตรา 55 ที่บัญญัติว่า จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยั้งชีพด้วย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วบุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยหลายคนเป็นผู้ที่มีรายได้เนื่องจากมีงานทำ เช่น เก็บขวดพลาสติก เศษเหล็ก เศษกระดาษตามแหล่งขยะขาย, รับจ้างเข็นผัก หรือ เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีงานทำเหล่านี้ก็เป็นผู้ที่มีรายได้เพียงพอแก่การยั้งชีพ คือ เพียงพอที่จะหาเลี้ยงปากท้องตัวเองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะไม่เข้าองค์ประกอบที่รัฐจะให้ความช่วยเหลือตามมาตรา

ดังนั้น เมื่อมาตรา 55 บัญญัติเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือของรัฐไว้เช่นนี้ก็เท่ากับว่า รัฐจะให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นต้องถึงขั้นไม่มีอันจะกิน คือไม่สามารถจะดำรงชีวิตอยู่ได้เลยรัฐจึงจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ แต่ถ้าตราบได้ยังพอแก่การยังชีพแล้วก็ไม่อยู่ในเงื่อนไขตามมาตรา 55 ที่รัฐจะช่วยเหลือได้

ปัญหาเรื่องข้อกำหนดเงื่อนไขที่ค่อนข้างลึกลับเกินไปนี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรานี้ไปใช้ถ้อยคำตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับรับฟังความคิดเห็นที่บัญญัติว่า “บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอ” จะให้ความหมายที่สมบูรณ์ในตัวเองว่าบุคคลที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือดูแลในกรณีที่ไม่มียู่อาศัยนั้น ต้องไม่มีรายได้เพียงพอที่จะไปจัดหาที่อยู่อาศัยให้ตัวเองได้ รายได้เพียงพอในที่นี้ขยายความบุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัย ซึ่งแปลความได้ว่า คนกลุ่มนี้ต้องมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะสามารถจัดหาที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐสามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และจะเหมาะสมกว่าการเพิ่มคำว่าไม่เพียงพอแก่การยังชีพเข้าไป อันจะทำให้เงื่อนไขการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของการบัญญัติมาตรานี้เป็นไปได้โดยยาก

4.2.3.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของ “ความช่วยเหลือที่เหมาะสม”

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วถึงข้อบกพร่องในการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัตินั้น มาตรา 55 นี้ยังมีข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งคือ ขาดความชัดเจน การบัญญัติมาตรานี้ไว้สั้นๆ ว่าบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐนี้ทำให้เกิดคำถามตามมาว่า “ความช่วยเหลือที่เหมาะสมนี้” คืออะไร และความช่วยเหลืออย่างไรจึงเหมาะสม

เมื่อกล่าวถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแล้ว การให้ความช่วยเหลือประการแรกแน่นอนที่สุดต้องไม่ใช่เรื่องอื่น รัฐต้องให้ความช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับบุคคลเหล่านี้ซึ่งเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ไม่ยาก ในเมื่อเป็นบุคคลไม่มีที่อยู่อาศัยรัฐก็ต้องให้ในสิ่งที่พวกเขาเหล่านี้ขาด ก็คือ ที่อยู่อาศัยหรือบ้านนั่นเอง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ ในสังคม เช่น บุคคลพิการ รัฐธรรมนูญ มาตรา 54 ก็ได้บัญญัติให้ความช่วยเหลือไว้ว่า “บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” จะเห็นได้ว่ามาตรา 54 มีการบัญญัติรายละเอียดการให้ความช่วยเหลือจากรัฐไว้มากกว่าบทบัญญัติมาตรา 55 กล่าวคือ นอกจากจะบอกว่ารัฐต้องให้ความช่วยเหลือที่

เหมาะสมแก่บุคคลพิการแล้ว มาตรา 54 ยังกำหนดไว้ด้วยว่ารัฐต้องคุ้มครอง และดูแลให้บุคคลพิการสามารถเข้าถึงสวัสดิการ และสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ เช่น ล่ามภาษามือ ทางลาดสำหรับคนพิการ ทางเท้าสำหรับผู้พิการทางสายตา เป็นต้น เพื่อให้ผู้พิการหรือทุพพลภาพสามารถดำรงชีวิตได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามมาตรา 55 นั้น มิได้ระบุไว้โดยละเอียดเช่น มาตรา 54 นี้

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์จึงมีความเห็นว่าน่าจะมีการเพิ่มเติมในรายละเอียดของความช่วยเหลือจากรัฐว่าจะช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง ซึ่งอย่างน้อยควรที่จะบัญญัติลงไปว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่อาศัยและความช่วยเหลืออื่นที่เหมาะสมจากรัฐ เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดและแนวทางการให้ความช่วยเหลือจากรัฐว่าจำเป็นจะต้องให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก่อนเป็นอันดับแรก และเนื่องจากปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยนั้น เกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุนอกจากปัญหาการไม่มีรายได้ที่เพียงพอต่อการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ยังมีปัญหาอื่นๆ อีก เช่น ปัญหาครอบครัว ปัญหาการอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำ ปัญหาที่เกิดจากการติดยาเสพติด เหล่านี้เป็นต้น รัฐจึงค่อยมาดูว่าความช่วยเหลืออื่นนอกจากการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ นั้น รัฐต้องให้ความช่วยเหลืออื่นใดที่เหมาะสมแก่บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยนั้นอีกเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยสามารถประสบผลสำเร็จได้ตรงตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติมาตรานี้

4.2.3.3 ปัญหาการยังไม่มีมาตรการกฎหมายเฉพาะตามมาตรา 303 เพื่อออกมากำหนดรายละเอียดในการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกสร้างขึ้นด้วยเจตนารมณ์ที่หลากหลาย หนึ่งในนั้นคือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีสาระสำคัญที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติให้มีการคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

มาตรการหลายมาตรการได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาทิเช่น การบัญญัติเพิ่มประเภทสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้น ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพสามารถทำได้ง่ายขึ้น และอีกมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของ

สิทธิเสรีภาพในอดีตคือ การทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน ด้วยการบัญญัติให้กำหนดระยะเวลาในการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความชัดเจนไว้ในบทเฉพาะกาล (ส่วนใหญ่มีระยะเวลาประมาณ 1 ปี) โดยมีเจตนารมณ์เพื่อมิให้ผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายต่างเวลาในการตรากฎหมายลูกเพื่อกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งการต่างเวลาในการร่างกฎหมายนี้ถือเป็นการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทางหนึ่ง มาตรการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 303 (1) แห่งบทเฉพาะกาลซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 303 ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพตาม....ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ....ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176...”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ ต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายลูกออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดในอันที่จะส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในส่วนที่ 9 เรื่อง สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐภายในเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามมาตรา 55 ก็เป็นมาตราหนึ่งที่อยู่ในส่วนที่ 9 นี้

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีคณะแรกที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 จวบจน ณ ขณะที่เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ (ประมาณช่วงต้นปีพุทธศักราช 2552) เป็นระยะเวลาเกินกว่า 1 ปีตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 303 (1) แล้ว แต่ก็ยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อออกมากำหนดรายละเอียดของสิทธิในส่วนที่ 9 นี้เลย และยังไม่มีแม้แต่สัญญาของการจัดทำกฎหมายดังกล่าวอีกด้วย

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า ภายในปี 2551 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีถึง 3 คนด้วยกัน เริ่มตั้งแต่นายสมัคร สุนทรเวช (เริ่มวาระในวันที่ 29 มกราคม 2551 สิ้นสุดวาระในวันที่ 9 กันยายน 2551) นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (เริ่มวาระในวันที่ 18 กันยายน 2551 สิ้นสุดวาระในวันที่ 2 ธันวาคม 2551) และนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (เริ่มวาระในวันที่ 17 ธันวาคม 2551 จนถึงปัจจุบัน (ประมาณช่วงต้นปีพุทธศักราช 2552)) ทำให้การทำงานของคณะรัฐบาลแต่ละคณะไม่มีความต่อเนื่อง

นอกจากสาเหตุดังกล่าว อาจเป็นเพราะสาเหตุที่สำคัญอีกสาเหตุหนึ่งคือ ผู้มีอำนาจออกกฎหมายยังไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่ยังรากลึกในสังคมไทยทุกระดับมาเป็นเวลาช้านาน แม้ในปี 2551 ประเทศไทยจะมีรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีถึง 3 คน แต่ไม่มีรัฐบาลใดเลยที่กล่าวถึงการจัดทำกฎหมายเฉพาะที่ออกมากำหนดรายละเอียดในเรื่องสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังไม่มีรัฐบาลใดที่มีนโยบายช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยอย่างจริงจังแม้แต่รัฐบาลเดียว สิ่งนี้เป็นเครื่องสนับสนุนได้ดีถึงการเพิกเฉยและไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งแม้แต่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ หรือ สภาร่างรัฐธรรมนูญเองก็ค่อนข้างให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่มากเท่าที่ควร เห็นได้จากบันทึกและรายงานการประชุมของทั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีการกล่าวถึงสิทธิของคนไร้ที่อยู่อาศัยค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับสิทธิของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น เช่น สิทธิในการศึกษาของผู้ยากไร้ หรือ สิทธิของบุคคลพิการหรือทุพพลภาพ เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 303 (1) ได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดในอันที่จะส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นนับว่าเป็นเจตนารมณ์ที่ดีที่จะทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน หากแต่ในความเป็นจริงแล้วการจะทำให้มาตรการที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพได้นั้น แนวทางการให้ความช่วยเหลือจะต้องประกอบไปด้วยมาตรการทางกฎหมายที่ดีที่ควบคู่ไปกับทัศนคติที่ตระหนักถึงการนำกฎหมายนั้นไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัดด้วย

การจะทำให้สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดขึ้นจริง จำเป็นจะต้องออกกฎหมายเฉพาะมากำหนดเพิ่มเติมรายละเอียดโดยเร็วเนื่องจากมาตรา 55 นี้ยังขาดความชัดเจนและไม่มี

รายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เมื่อพิจารณาข้อความในบทบัญญัติแล้วก็ อาจเกิดความสงสัยว่าอะไรคือ “ความช่วยเหลือที่เหมาะสม” จากรัฐ แล้วบุคคลใดบ้างที่จะถือว่าเป็น บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย ต้องเป็นผู้ที่ไร้ที่อยู่อาศัยเป็นการถาวรเลยหรือไม่ หรือเพียงแค่มาอาศัยหลับ นอนตามที่สาธารณะชั่วคราวก็ถือว่าเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแล้ว ประการนี้เราจำเป็นต้องคำนึงถึง สาเหตุที่สภาพจิตใจมากกว่าสิ่งที่แสดงออกภายนอก กล่าวคือ เราต้องดูที่เหตุผลทางจิตใจของกลุ่ม คนเหล่านี้ว่าเหตุใดพวกเขาจึงต้องออกจากบ้านมาอาศัยหลับนอนตามที่สาธารณะต่าง ๆ เป็นเพราะ เขาไม่อยากจะอยู่บ้านของตนเองอีกแล้ว หรือเพราะความจำเป็นเพียงชั่วคราวที่พวกเขาต้องมานอนใน ที่สาธารณะ ไม่ได้มีเจตนาจะละทิ้งบ้านออกมาจริงๆ ซึ่งปัญหาของกลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ แท้จริงแล้วไม่ได้เกิดจากการขาดที่อยู่อาศัย หากแต่เป็นการที่ที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ไม่เอื้อต่อการ ดำรงชีวิต พวกเขาเหล่านี้จึงจำเป็นต้องออกจากบ้าน

นอกจากนี้เกณฑ์ที่จะมาใช้วัดว่าการไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพนี้ แค่ไหน ถึงไม่เพียงพอ แล้วระดับของการยังชีพคือแค่ไหน ซึ่งสิ่งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 55 มีความจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรากฎหมายเฉพาะออกมา หากมีแค่เพียงถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ มาตรา 55 แต่ลำพังถ้อยคำเดียวก็จะทำให้ไม่สามารถปกป้องสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้จริง สมดัง เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

โดยสรุปแล้ว การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เล็งเห็นถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัยที่กำลังทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นโดยมี ตัวแปรที่ควบคู่ไปกับสภาพปัญหาอื่นๆ ในสังคม เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาครอบครัว ปัญหาการอพยพเข้าเมือง เหล่านี้เป็นต้น นับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่ประเทศไทยจะเริ่มแก้ไข ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยที่เรื้อรังมานาน ซึ่งในอดีตประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการ ให้ความช่วยเหลือหรือรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย จึงทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เปรียบเสมือนเรือที่แล่นไปโดยไม่มีหางเสือ หากแต่ขณะนี้เรามีบทบัญญัติมาตรา 55 ออกมารับรอง สิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในอันที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐแล้ว การดำเนินงาน ช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็น่าจะมีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น หากแต่คงต้องให้ระยะเวลา กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่บ้าง เพราะทัศนคติที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในแง่ลบนั้นย่อมไม่สามารถ ปรับเปลี่ยนได้รวดเร็วดังการบัญญัติรับรองสิทธิของคนไร้ที่อยู่อาศัยลงไปในตัวบทกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้นำเสนอปัญหาของบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ ว่ายังมีข้อบกพร่องอยู่และยังขาดการตรากฎหมายเฉพาะออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมคุ้มครองการใช้สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งหากมีการแก้ไขมาตรา 55 นี้ให้มีความชัดเจนเพิ่มขึ้น และมีการตรากฎหมายเฉพาะตามมาตรา 303 (1) ดังกล่าวออกมากำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดก็น่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยนี้ได้สมดังเจตนารมณ์ของการร่างบทบัญญัติมาตรานี้ที่กำหนดให้รัฐต้องช่วยเหลือผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งและไม่มียารายได้เพียงพอต่อการยังชีพให้มีที่อยู่อาศัยตามความเหมาะสมและมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพอย่างสมศักดิ์ศรี มิใช่เป็นเพียงแค่ตัวอักษรในหน้ากระดาษหนึ่งเท่านั้น

4.3 บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ได้สร้างปรากฏการณ์ใหม่ๆ ขึ้นแก่ประเทศไทย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 นี้ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ ขึ้นอย่างกว้างขวางเพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 สิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้รับการรับรองสิทธิโดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 นี้อย่างไม่เคยมีมาก่อน บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งในประเทศไทยที่มักจะถูกมองข้าม และไม่ได้รับการเหลียวแลจากสังคมมาโดยตลอด กลับได้รับการกล่าวถึงโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเนื่องจากตระหนักว่าปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยนี้ได้เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นจากสาเหตุปัจจัยหลาย ๆ อย่างประกอบเข้าด้วยกัน รัฐจะต้องมีมาตรการในการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของบุคคลนั้นเป็นสำคัญ²⁸ จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีบทบัญญัติมาตรา 303 กำหนดให้ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรก

²⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15, 15 มีนาคม 2550:

ตามรัฐธรรมนูญนี้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพในส่วนที่ 9 เรื่องสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย มาตรา 55 อยู่ในส่วนนี้ด้วยให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตามเมื่อครบระยะเวลา 1 ปีตามมาตรา 303 แล้ว (ขณะทำวิทยานิพนธ์ส่วนนี้ เป็นช่วงต้นปี พ.ศ. 2552) แต่กลับยังไม่มีการตรากฎหมายเฉพาะดังกล่าวออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดในการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามมาตรา 55 แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ในขณะที่ผู้เขียนกำลังทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2552 ซึ่งในการประชุมได้มีการอนุมัติหลักการร่างกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยขึ้นฉบับหนึ่ง ร่างกฎหมายฉบับนี้คือ ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.^{*} ที่เสนอโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ให้เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ว่า คนไร้ที่พึ่งเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และไม่อาชีพเป็นหลักแหล่งที่จะสามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นที่จะเข้ามาช่วยเหลือ ทำให้ชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก สมควรต้องคุ้มครองช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ให้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและสามารถฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ ตลอดจนความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

ดังเหตุผลที่ได้กล่าวไป กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้

1. กำหนดแนวทางการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (ร่างมาตรา 5 และร่างมาตรา 6)
2. กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างมาตรา 7 ถึงร่างมาตรา 11)
3. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไปกำหนดในแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา 17)

^{*} ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก จ, หน้า 365.

4. กำหนดให้มีการจัดตั้งสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งโดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาประกาศจัดตั้งโดยให้กำหนดขอบเขตพื้นที่การให้บริการด้วย (ร่างมาตรา 18)

5. กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน สถาบันศาสนา หรือองค์กรภาคเอกชนอื่นจัดตั้งและดำเนินการสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งภาคเอกชน (ร่างมาตรา 21)

6. กำหนดให้คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับบริการจากสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา 24 และร่างมาตรา 25)

7. กำหนดให้ช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นในเบื้องต้นแก่คนไร้ที่พึ่งที่มีกฎหมายเฉพาะคุ้มครองและส่งตัวไปรับบริการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายนั้น (ร่างมาตรา 29)

8. กำหนดให้จัดตั้งกองทุนคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยกองทุนส่วนหนึ่งประกอบด้วยเงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่าย โดยเงินและดอกผลไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ร่างมาตรา 37) และ

9. กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและกำหนดอำนาจหน้าที่ (ร่างมาตรา 40 และร่างมาตรา 42) เหล่านี้เป็นต้น

เมื่อพิจารณาด้วยบทบัญญัติแล้วก็นับว่าเป็นกฎหมายที่น่าจะให้การคุ้มครองและทำให้สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่ได้รับการรับรองไว้แล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถเกิดผลได้จริง แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังคงอยู่ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและให้รับฟังความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วจึงจะเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

การมีร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.ฉบับนี้ นับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่ประเทศไทยจะได้มีกฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ แต่เนื่องจากขณะนี้ยังอยู่ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาซึ่งน่าจะต้องใช้เวลาสักกระยะหนึ่งกว่าจะผ่านการพิจารณาและตราออกมาบังคับใช้ ตลอดจนยังต้องอาศัยการศึกษาอีกมาก จึงอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยยังไม่มีในประเทศไทย

บทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังที่กล่าวมา ยังเป็นสิ่งที่ค่อนข้างใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

ประกอบกับข้อความในมาตรา 55 ดังกล่าวยังขาดความชัดเจนและรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ก็ยังไม่มีการตรากฎหมายเฉพาะตามมาตรา 303 ออกมากำหนดรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นดังที่ได้นำเสนอไปในหัวข้อก่อนหน้า

เมื่อเป็นเช่นนี้ สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจึงยังไม่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ และจากการที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะตามมาตรา 303 มากำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือจากรัฐนี้ กฎหมายที่ถูกนำมาบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงยังเป็นกฎหมายลำดับรอง หรือกฎหมายเฉพาะอื่นที่มีใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยก่อนหน้าที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 จะมีผลใช้บังคับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับเรื่องทั่วไป และใช้บังคับกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งหลายอย่างรวมกันไปโดยไม่แยกแยะและตระหนักถึงความแตกต่างของปัญหาที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสแต่ละกลุ่มได้รับซึ่งมีสาเหตุที่แตกต่างกันไป กฎหมายที่นำมาใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้จึงไม่ใช่กฎหมายสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายจึงต้องนำกฎหมายที่ใกล้เคียงมาใช้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายใกล้เคียงที่ถูกนำมาใช้ดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น เมื่อไม่ได้เป็นกฎหมายที่ออกตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ดังกล่าว จึงไม่ใช่กฎหมายที่ออกมาเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 นี้ หากแต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับที่นำมาใช้บังคับกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย จะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาที่ค่อนข้างไปในทางปราบปราม และจำกัดสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเสียมากกว่า กฎหมายบางฉบับก็มีบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือที่เคร่งครัด และไม่สอดคล้องต่อทางปฏิบัติในความเป็นจริง บางฉบับก็ค่อนข้างที่จะล้าสมัยไม่ตรงกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะได้นำเสนอดังต่อไปนี้

4.3.1 ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พุทธศักราช 2547

ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พุทธศักราช 2547 ฉบับนี้ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2547 เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้โอนบรรดากิจการ อำนาจ

หน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณของส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์มาเป็นของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้น จึงเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสอดคล้องตามกฎหมาย ว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมดังกล่าว

ระเบียบฯ ฉบับนี้ได้ยกเลิก ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และได้แก้ไขข้อความในข้อ 5 และข้อ 9 ของระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529 เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานจากกรมประชาสงเคราะห์ เป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

สำหรับระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529 นั้นได้ร่างขึ้นเนื่องจากเห็นว่าสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในสมัยนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยขาดแคลนและประสบปัญหาความเดือดร้อนเพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมาก และเพื่อให้การสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่ประสบความเดือดร้อนสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น และเพื่อให้การสงเคราะห์ทั่วถึงยิ่งขึ้น กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ออกระเบียบฯ ฉบับดังกล่าวออกมาใช้บังคับ

4.3.1.1 เนื้อหาของกฎหมาย

เนื้อหาของกฎหมายหลักจะอยู่ในระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529 โดยมีระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พุทธศักราช 2547 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมในบางส่วน จึงจะขอล่าถึงเนื้อหาในระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529 เป็นหลัก

ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ฯ พ.ศ. 2529 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน และผู้ไร้ที่พึ่ง โดยมีการให้คำนิยามครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อนว่าหมายถึง ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่ประสบเคราะห์กรรมเพราะสาเหตุ

หัวหน้าครอบครัว ตาย ทอดทิ้ง สาบสูญ หรือต้องโทษจำคุก เจ็บป่วยร้ายแรงหรือพิการจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ หรือ ไม่สามารถดูแลครอบครัวได้ด้วยเหตุสุดวิสัยอื่นๆ (ข้อ 4 วรรคแรก) และผู้ไร้ที่พึ่ง หมายความว่า บุคคลผู้ปราศจากทรัพย์สินของหรือรายได้สำหรับยังชีพและไม่มีผู้ให้พึ่งพาอาศัย (ข้อ 4 วรรคสอง)

นอกจากนี้ในตั๋วระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ฯ พ.ศ. 2529 ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อนและผู้ไร้ที่พึ่งอีกด้วย

4.3.1.2 ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ฯ พ.ศ. 2529 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการฯ พ.ศ. 2547 นี้ มีวิธีการดำเนินงานกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นผู้ไร้ที่พึ่งตามคำนิยามในข้อ 4 วรรคสอง โดยการดำเนินการช่วยเหลือตามหลักการสังคมสงเคราะห์ เฉพาะรายโดยนักสังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการศึกษาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาและติดตามผล

นอกจากนี้ยังมีการอนุมัติเบิกจ่ายเงิน หรือสิ่งของหรือกรณีอื่นๆ ในการสงเคราะห์ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน โดยมีอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้อนุมัติ ซึ่งการดำเนินการสงเคราะห์ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อนโดยจ่ายเงิน หรือสิ่งของ จะต้องดำเนินการตามความจำเป็นดังต่อไปนี้

1. ช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของไม่เกินวงเงินครั้งละ 1,000 บาท หรือตามที่กระทรวงการคลังอนุมัติเพิ่มวงเงินช่วยเหลือในภายหลัง และจะช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว อันได้แก่ ค่าเครื่องอุปโภคบริโภคและ/หรือค่าใช้จ่ายในการครองชีพตามความจำเป็น ค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเท่าที่จำเป็น และเงินทุนช่วยเหลือในการประกอบอาชีพ

2. ให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ปัญหากรณีต่างๆ ตามหลักวิชาการสังคมสงเคราะห์ เช่น การประกอบอาชีพ การติดต่อหางานอาชีพ หรือบริการอื่นๆ

4.3.1.3 ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ปัญหาของระเบียบฯ ฉบับนี้ที่เนื้อหาของกฎหมายหลักจะอยู่ในระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พุทธศักราช 2547 ก็ได้แก่ ปัญหาการเรียกหลักฐานต่างๆ ที่ใช้แสดงตัวตนเพื่อใช้ในการขอรับการสงเคราะห์ หรือเอกสารอื่นมาประกอบในการพิจารณาและเสนอความเห็นเพื่ออนุมัติการให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนการอนุมัติเบิกจ่ายเงินหรือสิ่งของหรือกรณีอื่นๆ ในการสงเคราะห์ครอบครัวผู้ที่ประสบความเดือดร้อน และ/หรือ ผู้ไร้ที่พึ่งที่กำหนดไว้ในข้อ 6 ของระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ฯ พ.ศ. 2529 ความว่า

“ข้อ 6 วิธีดำเนินการสงเคราะห์ให้ดำเนินการตามหลักการสังคมสงเคราะห์ เฉพาะรายโดยนักสังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการศึกษาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาและติดตามผลกับให้เรียกหลักฐานต่างๆ ได้แก่ ใบมรณบัตร หรือสำเนาทะเบียน หรือใบรับรองแพทย์ หรือหนังสือรับรองจากเรือนจำ หรือสารวัตรใหญ่ หรือเอกสารอื่นใดอย่างใดอย่างหนึ่งมาประกอบการพิจารณาและเสนอความเห็นเพื่ออนุมัติ”

เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ที่อาศัยหลบซ่อนตามที่สาธารณะต่างๆ โดยเคลื่อนย้ายไปเรื่อยๆ ในลักษณะที่ค้าเหินนอนนั้น และมีทรัพย์สินสัมภาระติดตัวเพียงเสื้อผ้าที่สวมใส่ และกระเป๋าใส่สิ่งของอื่นๆ อีกเพียงใบเดียวเท่านั้น ประกอบกับการที่บางคนต้องออกเร่ร่อนเป็นคนไร้บ้านมาตั้งแต่ยังเด็ก หรือจากบ้านเกิดในต่างจังหวัดมาเป็นเวลานานทำให้หลักฐานการแสดงตนต่างๆ เช่น บัตรประจำตัวประชาชนสูญหายหรือเสียหายไป

ครั้งจะไปติดต่อขอทำบัตรประชาชนใหม่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มักจะถูกมองว่าเป็นคนต่างด้าวไป หรือไม่สามารสืบหาหลักฐานเพื่อใช้แสดงตนในการดำเนินการทำบัตรประจำตัวประชาชนใบใหม่ได้ รวมไปถึงการจะคัดถ่ายสำเนาทะเบียนบ้านด้วย เหตุนี้เองจึงทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่มีหลักฐานแสดงตัวตนใดๆ ที่จะสามารถนำไปใช้ประกอบการยื่นคำขอรับการสงเคราะห์จากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือแม้แต่ความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ ได้

การจะแก้ไขปัญหานี้คงต้องดำเนินการแก้ไขเนื้อหาในระเบียบฯ ที่มีความเคร่งครัดจนเกินไปให้มีความผ่อนคลายลงบ้างเพื่อให้คนไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นมนุษย์ปุถุชนเหมือนเราทุกคนได้รับการช่วยเหลือให้พ้นจากความทุกข์ร้อนที่เกิดขึ้น เพื่อให้เขาเหล่านั้นสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสมดังเจตนารมณ์ของระเบียบฯ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงเคราะห์พวกเขาเหล่านั้น

4.3.2 พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2537 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และเพิ่มบทบัญญัติให้การเคหะแห่งชาติสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นทางสาธารณะได้ รวมทั้งขยายวงเงินในการกู้ยืมที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้สมควรแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537 อีกประการหนึ่งก็เพื่อจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อจัดให้มีเคหะให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินกิจการกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อหรือซื้อ และเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน ปรับปรุงหรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น และประกอบกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

4.3.2.1 เนื้อหาของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537 มีทั้งหมด 5 หมวด และหนึ่งบทเฉพาะกาล รวมมาตราทั้งสิ้น 44 มาตรา เนื้อหาของกฎหมายจะเกี่ยวกับการดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน มีการกำหนดให้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ (กคช.) ขึ้นเพื่อจัดให้มี

เคหะ* ให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย และให้มีคณะกรรมการเคหะแห่งชาติเพื่อวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของ กคช. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ ตลอดจนการควบคุมและกำกับดูแลจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจโดยอาจสั่งให้ กคช. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้ (มาตรา 28) เป็นต้น

4.3.2.2 ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537 ที่มีวัตถุประสงค์ให้การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้ง 44 มาตราของพระราชบัญญัตินี้กลับไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่บุคคลที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยอย่างบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอยู่เลย เนื้อหาทั้งหมดของ พ.ร.บ.ฯ จะกล่าวถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กคช. โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเคหะแห่งชาติ รวมไปถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง ตลอดจนการบริหารงานภายในของ กคช. เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การลงโทษทางวินัยแก่ลูกจ้างหรือพนักงานของ กคช. รวมถึงการบริหารเงินภายในหน่วยงานด้วย

จะเห็นได้ว่าเนื้อหาภายในพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537 นี้ไม่มีมาตราใดพูดถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเลย ซึ่งต่างจาก Housing Act 1996 หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหาที่อยู่อาศัยของประเทศอังกฤษ ที่ในตัว Housing Act 1996 จะมีการบัญญัติเรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยบัญญัติอยู่ในส่วนที่ 7 เรื่อง การไร้ที่อยู่อาศัย (Part VII : Homelessness) ตั้งแต่มาตรา 175 ถึงมาตรา 218 รวมทั้งหมด 44 มาตรา มีการกำหนดคำนิยามผู้ที่จะเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่าจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไรจึงจะได้รับการช่วยเหลือ ตลอดจนกำหนดมาตรการการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมาย มีการกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับการช่วยเหลือของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมถึงการร้องขอให้หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นพิจารณาคำขอ

* “เคหะ” หมายความว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดิน ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัย หรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย (พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537 มาตรา 4)

ใหม่กรณีที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติในการรับเลือกให้ได้รับความช่วยเหลือของผู้ร้องขอความช่วยเหลือ หรือความเห็นเกี่ยวกับหน้าที่ของบุคคลผู้ขอรับการช่วยเหลือ เป็นต้น

4.3.2.3 ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

โดยที่วัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น เพื่อจัดให้มีเคหะให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์ จะมีเคหะเป็นของตนเอง แต่กับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยมากที่สุดอย่างบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นก็กลับไม่สามารถเข้าถึงบริการเคหะจากการเคหะแห่งชาติได้

ข้อบกพร่องของ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537 เมื่อเทียบกับกฎหมายการจัดหาที่อยู่อาศัยของต่างประเทศ เช่น กฎหมาย Housing Act 1996 ของประเทศอังกฤษ จะพบว่ากฎหมาย Housing Act 1996 นั้นมีการบัญญัติเรื่องการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นส่วนหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กฎหมายการเคหะของไทยกลับไม่มีบทบัญญัติในการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยให้บุคคลเร่ร่อนไร้บ้านเช่นนั้น จึงทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายการเคหะของไทยไม่สนองตอบความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนคนไทยทุกคนได้อย่างเท่าเทียมกัน

การแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537 ให้มีบทบัญญัติที่ให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น จะทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรงขึ้นอีกฉบับหนึ่ง และจะทำให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พุทธศักราช 2537 นี้ และสอดคล้องกับการให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ช่วยเหลือส่งเสริมการรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.3.3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ออกมาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 เนื่องจากเห็นว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด

และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบ่อบึงและอานาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเหตุให้การดำเนินการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไม่ได้ผลเท่าที่ควร จึงเห็นสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเสียใหม่ให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปยิ่งขึ้น

4.3.3.1 เนื้อหาของกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่พื้นที่สาธารณะ ถนนหนทางต่างๆ ตลอดจนทางน้ำและอาคาร เป็นต้น มีการกำหนดอำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 นี้มีทั้งหมด 62 มาตรา แบ่งออกเป็น 6 หมวด และบทเฉพาะกาล โดยตราขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเป็นหลัก ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหากจะให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใด ในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด และจะให้ใช้บังคับทั้งหมดทุกมาตราหรือยกเว้นมาตราใด ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เนื้อหาของกฎหมายโดยส่วนใหญ่ เป็นการบัญญัติห้ามการกระทำที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยแก่พื้นที่สาธารณะต่างๆ เช่น มีการกำหนดหน้าที่สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้าให้มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคาร (มาตรา 6)

นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งหรือเทสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือกองกรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ (มาตรา 26) ห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงใน

ที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะซึ่งมิใช่สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น (มาตรา 29) เหล่านี้เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และสำหรับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และของปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้เจ้าพนักงานยังมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดอีกด้วยในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดทั้งสามกรณีที่ยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้

4.3.3.2 ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของตัวกฎหมายที่เน้นไปที่การห้ามการกระทำใดๆ ที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยแก่บ้านเมือง เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใดๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น (มาตรา 9) หรือในบริเวณทางน้ำ การห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะซึ่งมิใช่สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น (มาตรา 29) และการห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะ (มาตรา 37) เหล่านี้ จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อการดำรงชีวิตของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรง

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ เป็นผู้ประสบปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองจนทำให้ต้องไปอาศัยหลบนอนอยู่ตามที่สาธารณะต่างๆ เช่น ท้องสนามหลวง ริมคลองตลอดด้วยความจำเป็นเนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้ที่ยากจนไม่มีรายได้เพียงพอในการหาที่อยู่อาศัย หรือบ้านเป็นของตนเอง การดำเนินชีวิตของกลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนธรรมดาที่ย่อมต้องมีการขับถ่าย หรือ ซักล้างเสื้อผ้า ตลอดจนชำระล้างร่างกาย และเนื่องจากการไม่มีสถานที่ที่ทางรัฐจัดสรรให้โดยเฉพาะ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขอนามัยแก่ที่สาธารณะดังกล่าวที่คนไร้ที่อยู่อาศัยเข้าไปอาศัยอยู่

เจ้าหน้าที่เทศกิจในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 นี้จึงมีอำนาจในการจับกุม และปราบปรามบุคคลเร่ร่อนที่เข้าไปอาศัยสถานที่สาธารณะเป็นที่หลับนอน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายรักษาความสะอาดนี้จับกุมตัวไปฝากไว้ในสถานสงเคราะห์ที่มีลักษณะเหมือนสถานจองจำบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เนื่องจากมีกฎระเบียบเคร่งครัดมากมายที่คนไร้ที่อยู่อาศัยเห็นว่าเป็นเหมือนคุกสำหรับพวกเขา

ปัญหาการบุกรุกเข้าไปอาศัยตามที่สาธารณะต่างๆ ของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้ ก็เป็นปัญหาจากการที่พวกเขาประสบกับความยากลำบากในชีวิต ปัญหาความยากจน ปัญหาครอบครัว ตลอดจนการอพยพเข้าเมืองใหญ่เพื่อหางานทำ ซึ่งปัญหาเหล่านี้รัฐจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไข แต่ในเมื่อรัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้หมดไปจึงยังทำให้มีบุคคลเร่ร่อนไร้บ้านอยู่ และจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ทางแก้ของปัญหานี้ก็คือ รัฐจะต้องแก้ไขปัญหาที่เป็นต้นเหตุของการไร้ที่อยู่อาศัยโดยการทำให้ความยากจนหมดไป หรืออย่างน้อยก็บรรเทาให้เบาบางลง และจะต้องส่งเสริมความเจริญให้กับท้องถิ่นเพื่อป้องกันการอพยพเข้าเมืองซึ่งเป็นสิ่งที่ยากแต่จำเป็นต้องทำ

4.3.3.3 ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 นี้ เป็นเครื่องมือสำคัญในการปราบปรามผู้ที่อยู่อาศัยหลับนอนตามที่สาธารณะของเจ้าหน้าที่เทศกิจ จากการได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศกิจถึงการดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและได้รับข้อมูลว่าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการปราบปรามบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้มากกว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือ ก็คงเป็นจริงเช่นนั้นเพราะกฎหมายฉบับนี้มีได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัย หากแต่ตราขึ้นเพื่อดูแลให้พื้นที่สาธารณะเป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อการนั้น การกระทำหรือผู้ใดที่ทำให้ที่สาธารณะไม่เป็นระเบียบก็จะต้องถูกห้าม หรือถูกปราบปรามให้สิ้นไป

การบัญญัติกฎหมายที่เป็นการปราบปราม หรือ ห้ามแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย หรือการบุกรุกเข้าไปในที่สาธารณะของคนเร่ร่อนไร้บ้านได้ เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ เจ้าหน้าที่แม้จะจับกุมและผลักดันบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้ออกไปจากพื้นที่สาธารณะโดยการส่งกลับไปยังภูมิลำเนาเกิด หรือจับกุมไปไว้ในสถานสงเคราะห์

แต่ไม่ช้าไม่นานพวกเขาเหล่านั้นก็จะต้องกลับมาอยู่ในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานครอีกเพราะปัญหายังอยู่ มิได้หายไป

4.3.4 ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2547

เหตุผลในการตราระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2547 นี้ก็เช่นเดียวกับเหตุผลในการตราระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พุทธศักราช 2547 กล่าวคือ กรมประชาสงเคราะห์ได้ถูกโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน และงบประมาณไปเป็นของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 จึงต้องตราระเบียบฯ ฉบับใหม่ขึ้นมาให้สอดคล้องกับการปรับปรุงหน่วยราชการดังกล่าว

นอกจากนี้ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2547 ยังได้ออกมายกเลิก ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2536 และระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 อีกด้วย

4.3.4.1 เนื้อหาของกฎหมาย

ระเบียบฯ ฉบับนี้ มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดให้มีบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง สำหรับผู้ที่ประสบสาธารณภัยที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัย, ผู้ที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ขับไล่และยังไม่มีที่อยู่อาศัยแห่งใหม่, บุคคลหรือกลุ่มคนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย รวมไปถึงผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอีกด้วย (ข้อ 6) โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอเข้าพักอาศัยในบ้านพักและข้อบังคับในการอยู่อาศัยในบ้านพัก ตลอดไปถึงการสิ้นสุดการเข้าพักอาศัยของบุคคลด้วย

4.3.4.2 ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับบุคคลที่เข้าเงื่อนไขที่จะสามารถขอเข้าพักอาศัยในบ้านพักตามระเบียบฯ ข้อ 6 ซึ่งรวมถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย สำหรับหลักเกณฑ์ในการขอเข้าพักอาศัยนั้น ผู้ที่ประสงค์จะเข้าพักต้องส่งหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย ได้แก่ สำเนาทะเบียนบ้านหรือบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวอย่างอื่นที่ทางราชการออกให้ หรือ เอกสารหรือหนังสือรับรองจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชนที่เชื่อถือได้ หรือหนังสือหลักฐานการบังคับคดีของศาลสำหรับผู้ยื่นคำขอที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ขับไล่และยังไม่มีที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ (ข้อ 8)

เมื่อคำขอได้รับอนุมัติแล้วผู้ยื่นคำขอจะต้องเข้าพักอาศัยในบ้านพักภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการอนุญาตจากอธิบดี หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่แจ้งข้อขัดข้องให้อธิบดีทราบให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิ์

เมื่อเข้าพักอาศัยในบ้านพักแล้ว บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เข้าพักจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับที่ทางราชการได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เช่น ห้ามผู้พักอาศัยนำบุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลในครอบครัวที่ลงทะเบียนผู้เข้าพักอาศัยไว้เข้ามาร่วมพักอาศัยก่อนได้รับอนุญาต ห้ามดื่มสุรา ห้ามมั่วสุมเล่นการพนัน หรือชุมนุมกันในทางการเมืองในบริเวณบ้านพัก ห้ามสูบบุหรี่ ห้ามส่งเสียงดังทะเลาะวิวาทหรือก่อความวุ่นวายขึ้นภายในบริเวณบ้านพัก เป็นต้น ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตาม อธิบดีอาจพิจารณาสั่งให้ออกจากบ้านพักได้

สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่บุคคลที่เข้าพัก รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต้องปฏิบัติตาม ซึ่งนับว่าค่อนข้างมีความเข้มงวด แต่ก็พอเป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นการก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกันในบ้านพัก

4.3.4.3 ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ข้อบกพร่องของระเบียบฯ ฉบับนี้ที่เห็นได้ชัดเจนคือ ข้อห้ามที่มีจำนวนมาก และมีความเคร่งครัด ประกอบกับการที่ผู้ประสงค์จะเข้าพักต้องยื่นเอกสารพร้อมหลักฐานประกอบการพิจารณา เช่น สำเนาทะเบียนบ้านหรือบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวอย่างอื่นที่ทางราชการออกให้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มักจะทำเอกสาร

การแสดงตนเหล่านี้สูญหาย หรือเอกสารถูกทำลายไปและไม่สามารถสืบหาที่มาได้ซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกับที่ได้นำเสนอไปในหัวข้อก่อน

ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2547 ฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เมื่ออ่านดูแล้วจะเป็นกฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือและตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่อาศัยให้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ หากแต่เมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งซึ่งประกอบด้วยปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น ก็จะทำให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้จริงจากการที่ต้องส่งหลักฐานแสดงตัวตน และข้อบังคับที่มีมากมาย

4.3.5 พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 นี้ตราขึ้นในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2484 โดยมีมติของสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นเห็นว่าควรมีกฎหมายในการควบคุมการขอทานที่เริ่มมีจำนวนมากขึ้นในสมัยนั้น

4.3.5.1 เนื้อหาของกฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานฉบับนี้มีจำนวนมาตราทั้งสิ้น 14 มาตรา และภายหลังได้รับการแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่โอนไปด้วย ดังนั้นเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตามกฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของหน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับการโอนอำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วน

ราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้วซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา

เนื้อหาของกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามมิให้บุคคลทำการขอลาน มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ ตลอดจนการให้อำนาจอธิบดีลงโทษทางวินัยแก่บุคคลขอลานอีกด้วย ซึ่งโทษทางวินัยนี้ให้พึงทำได้ไม่เกินกว่าการขัง หรือขังห้องมืด ตัดหรือลดประโยชน์อันจัดขึ้นเพื่อดำเนินการควบคุมการขอลาน

4.3.5.2 ขอบเขตในการบังคับใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

พระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พุทธศักราช 2484 เมื่อพิจารณาจากชื่อย่อมเป็นที่เข้าใจได้โดยง่ายว่าเกี่ยวข้องกับผู้ที่เป็นขอลาน ซึ่งต้องยอมรับว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนไม่น้อยหาเลี้ยงชีพตนเองด้วยการเป็นขอลานจึงถูกดำเนินการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างสามารถเข้าใจได้ แต่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยบางคนก็ได้เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยบางคนก็ประกอบอาชีพในการหาเลี้ยงตนเอง แต่เมื่อภาพรวมภาพใหญ่ คนเร่ร่อนไร้บ้านกับคนขอลานมักเป็นของคู่กัน เจ้าหน้าที่รัฐจึงเหมารวมคนทั้งสองประเภทว่าเป็นคนขอลานที่ต้องดำเนินการภายใต้อำนาจที่ได้รับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นขอลานจริง ๆ และที่ถูกเข้าใจว่าเป็นคนขอลานจากเจ้าหน้าที่ ก็จะถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ของรัฐ และอยู่ในอำนาจการควบคุมของอธิบดี ซึ่งสถานสงเคราะห์ของรัฐนั้นมีกฎระเบียบเคร่งครัดมากมาย และเปรียบเสมือนศูนย์รวมของผู้ด้อยโอกาสทั้งหมดในสังคม บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่โดนส่งตัวไปบางคนเป็นคนที่มีการศึกษาระดับหนึ่ง และบางคนเป็นผู้ประกอบอาชีพ เมื่อได้เข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ดังกล่าวก็มีความรู้สึกว่าเป็นเหมือนสถานที่จองจำ ไม่มีอิสระ และพวกเขาไม่ได้ทำผิดอะไรเหตุใดจึงต้องถูกควบคุมตัวเหมือนนักโทษเช่นนั้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พุทธศักราช 2484 นี้ ดังที่กล่าวไปว่าให้อำนาจอธิบดีในการกำหนดบทลงโทษทางวินัยแก่คนขอลานได้ ซึ่งโทษที่กำหนดไว้นี้ คือ ขัง หรือขังในห้องมืด ซึ่งเป็นโทษที่ค่อนข้างรุนแรง ท้ายที่สุดกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจในการลงโทษคนขอลานที่หลบหนีหรือไม่ไปรายงานตัวยังสถานสงเคราะห์โดยการระวางโทษปรับ รวมไปถึงการจำคุกอีกด้วย

4.3.5.3 ความบกพร่องของตัวกฎหมายในการนำมาดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

โดยที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนไม่น้อยมักจะหาเลี้ยงชีพด้วยการเป็นขอทาน ภาพที่เห็นจนเคยชินในสังคมไทยดังกล่าวจึงได้เหมารวมว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทุกคนต้องเป็นขอทาน ซึ่งแท้จริงแล้วไม่เป็นเช่นนั้น

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนหนึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเองโดยมิใช่การขอทาน เช่น การรับจ้างเข็นผักส่งตามตลาด อาชีพเก็บขยะหรือของเก่าขาย บ้างก็ประกอบอาชีพเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย หรือแม้แต่พนักงานในบริษัทห้างร้าน หรือโรงงานก็อาจเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้เนื่องจากอาจประสบกับปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวจนไม่อาจจ่ายค่าเช่าบ้านได้ จึงต้องระหกระเห่ร่อนออกมาอาศัยตามที่สาธารณะเป็นการชั่วคราว หากแต่เมื่อสามารถหารายได้จนเพียงพอต่อการเช่าบ้านแล้วก็จะกลับไปเช่าบ้านอยู่อาศัยตามเดิม สิ่งทีกล่าวมานี้เป็นข้อเท็จจริงที่ได้จากการทำวิจัยภาคสนาม และจากการสัมภาษณ์บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามที่สาธารณะต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ภาพคนขอทานที่เร่ร่อนไปตามที่ต่าง ๆ เรียกรายเงินเพื่อหาเลี้ยงปากท้องเนื้อตัวสกปรกมอมแมมคงเป็นภาพที่ชินตาคนไทยจนเปลี่ยนแปลงได้ยาก เจ้าหน้าที่รัฐก็เช่นเดียวกัน เมื่อออกดำเนินการปราบปรามคนขอทานตามที่สาธารณะต่าง ๆ ก็มักจะเหมารวมคนไร้ที่อยู่อาศัยที่มีงานทำเหล่านั้นว่าเป็นคนขอทานไปด้วย ทั้ง ๆ ที่ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 นี้เอง มีข้อกำหนดเงื่อนไขการส่งตัวบุคคลที่สอบสวนได้ว่าเป็นคนขอทานไปยังสถานสงเคราะห์ไว้ในมาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 7 เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ใดทำการขอทาน และผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพอย่างใด และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์”

จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาจากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีงานทำนั้น บุคคลเหล่านั้นไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 7 นี้เลย กล่าวคือ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้นมีงานทำ สามารถประกอบอาชีพที่พอจะมีรายได้เลี้ยงปากเลี้ยงท้องตนเองได้

และเมื่อพิจารณาถึงบทลงโทษที่มีบัญญัติไว้ ซึ่งมีทั้งการลงโทษทางวินัย ที่กฎหมายให้อำนาจอธิบดีสั่งขัง หรือขังห้องมีบุคคลขอทานได้ ซึ่งเป็นโทษที่หนัก รวมไปถึงการลงโทษผู้ที่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์หรือที่อื่นใดแต่ไม่ไป หรือหลบหนีจากสถานะนั้นก็มีความผิดต่อระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเมื่อคำนึงถึงความเป็นจริงที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยบางคนไม่ได้เป็นขอทาน และมีการประกอบอาชีพที่สุจริต เมื่อพวกเขาเหล่านั้นถูกควบคุมตัวไปอย่างไม่สมเหตุสมผล พวกเขาจึงยอมที่จะต่อต้านและหลบหนีเพราะต้องการอิสรภาพ

อย่างไรก็ตาม ทุกครั้งที่มีการกวาดล้างคนขอทาน บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ก็จะโดนควบคุมตัวไปด้วยเสมอ ซึ่งไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ปัญหาการมีทัศนคติต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในทางลบว่าเป็นคนงอมืองอเท้าไม่คิดประกอบอาชีพ และต้องเป็นคนขอทานคนอื่นกิน นำมาซึ่งการบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสิ่งนี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

การที่ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรงนี้ก่อให้เกิดผลเสียกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทยนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายเป็นที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครอง หน่วยงานรัฐที่ควรจะมีหน้าที่ให้การช่วยเหลือประชาชนกลับไม่มีเครื่องมือที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งหากมีการออกกฎหมายเฉพาะที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยออกมาก็น่าจะทำให้การให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นไปได้โดยง่าย เพราะหน่วยงานรัฐมีเครื่องมือที่เอื้อต่อการให้ความช่วยเหลือ มีเครื่องมือที่เอาไว้มอบประคบประมุขเช่นนี้

4.4 บทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนในการดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน มีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมอยู่พอสมควร เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็ด้วยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีผู้ยากไร้ในสังคมอยู่จำนวนไม่น้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งประเทศ จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ^{*} ในอดีตที่ผ่านมา คนยากจนในประเทศไทยในปี 2535 มีจำนวนถึง 15.8 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28.43 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่เยอะมาก และแม้ในปี 2550 จำนวนคนยากจนจะลดลงมาเหลือ 5.4

^{*} ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ฉ, หน้า 383.

ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8.48 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ปัญหาความยากจนก็ยังเป็นปัญหาหลักและเป็นปัญหาสำคัญของไทย ด้วยเหตุนี้จึงมีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่ยากไร้ และเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมดังกล่าว

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้ยากไร้ในสังคม จึงได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานเหล่านั้นอยู่พอสมควร ซึ่งหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีทั้งหน่วยงานของภาครัฐ และหน่วยงานของภาคเอกชนซึ่งมีจำนวนไม่น้อย ในที่นี้จึงขอทำการศึกษาเฉพาะหน่วยงานที่สำคัญ และมีบทบาทในการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ดังนี้

4.4.1 หน่วยงานภาครัฐ

จากที่กล่าวถึงจำนวนประชากรยากไร้ที่มีมากของไทย รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีจำนวนมากตามจังหวัดใหญ่ๆ รวมไปถึงกรุงเทพมหานครที่เกิดจากปัญหาการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำ นอกจากนี้ยังมีปัญหาครอบครัว ปัญหาความยากจน ซึ่งปัญหาแต่ละปัญหาก็จะก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาเป็นลูกโซ่ ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยรัฐบาลไทยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาเหล่านี้ จึงได้ก่อตั้งหน่วยงานภาครัฐที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้ รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย

ในหัวข้อนี้จะได้ทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานว่ามีประวัติความเป็นมาอย่างไร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงขอบพร้อมของแต่ละหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

4.4.1.1 สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร

“สำนักเทศกิจ” เป็นหน่วยงานหนึ่งของ กรุงเทพมหานคร ถือกำเนิดจากการจัดตั้ง “กองตรวจพิเศษ” ของเทศบาลกรุงเทพ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2503 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเขตเทศบาลกรุงเทพตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503

ปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2518 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในปี พ.ศ. 2520 ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ และ กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2520 กำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนัก ตำรวจเทศกิจ”

ครั้นมาถึงปี พ.ศ. 2528 มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 และกรุงเทพมหานครได้มีประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง จัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2528 กำหนดให้มี “สำนัก เทศกิจ” เป็นหน่วยงานแทนสำนักตำรวจเทศกิจโดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2528 เป็นต้น มา

4.4.1.1.1 อำนาจหน้าที่ของ สำนักเทศกิจ

ในสภาวะการณ์ “กรุงเทพมหานครยุคใหม่” ได้มีการกำหนดบทบาท ภารกิจให้มีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนในหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร และปรับ โครงสร้างที่มีความหลากหลายเพื่อให้สามารถเคลื่อนที่ไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ สำหรับสำนัก เทศกิจนอกจากปรับบทบาทเจ้าหน้าที่แล้ว คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ได้มี มติ ก.ก. ครั้งที่ 12/2547 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2547 และมติ ก.ก. ครั้งที่ 6/2548 ได้อนุมัติปรับปรุง โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักเทศกิจ คือ การ ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร กฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร การบังคับคดีในส่วนแบ่ง รวมทั้งการปฏิบัติงานด้านการดูแลและให้บริการและ สนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหาร หน้าที่เกี่ยวกับการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ พฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการ และลูกจ้างสำนักเทศกิจ ฝ่ายเทศกิจ สำนักงานเขต รวมถึง การสืบสวน สอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือ ประพฤติมิชอบ ตลอดจนจนรายงานการปฏิบัติงานให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารสำนัก เทศกิจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานด้านเทศกิจหรือการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ เกี่ยวข้อง

4.4.1.1.2 การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

สำหรับการดำเนินงานที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในสำนักเทศกิจทำให้ทราบว่า การปฏิบัติงานจะเป็นไปในทางการปราบปรามมากกว่าจะเป็นการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากสำนักเทศกิจนั้น มีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 อันเป็นกฎหมายที่เปิดช่องให้อำนาจเจ้าหน้าที่เทศกิจในการดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เช่น การที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหลับนอนในที่สาธารณะ ก็จะมี ความผิดตามมาตรา 37 ที่บัญญัติว่า “มาตรา 37 ห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะ” และหากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะมี ความผิดตามมาตรา 52 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้ สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร ยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการปราบปรามกลุ่มคนเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยบริเวณท้องสนามหลวงช่วงที่มีการจัดประชุมเอเปคที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพเมื่อปี 2546 ตามนโยบายของนายสมัคร สุนทรเวช ผู้ว่าราชการในขณะนั้น โดยได้สั่งการให้เขตพระนครดำเนินการกวาดล้างคนเร่ร่อนจรวดออกนอกพื้นที่เพื่อรับการประชุมเอเปค เพื่อความสวยงามเป็นระเบียบเนื่องจากอยู่ใกล้พระบรมมหาราชวังและสถานที่สำคัญ

เมื่อพูดถึงคนเร่ร่อนไร้บ้านตามที่สาธารณะต่างๆ ชื่อของหน่วยงานหนึ่งที่จะปรากฏขึ้นมาควบคุมดูแลกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะเป็นหน่วยงานใดไปไม่ได้ นอกจากสำนักเทศกิจ ซึ่งเปรียบเสมือนไม้เบื่อไม้เมาต่อกัน หากลองพิจารณาให้ดี เราต้องยอมรับว่าเมื่อเรานึกถึงเทศกิจแล้ว ภาพที่คุ้นเคยของเจ้าหน้าที่เทศกิจที่คอยตามจับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่หลับนอนตามที่สาธารณะต่างๆ คงจะปรากฏขึ้นในความคิดอย่างแน่นอน สิ่งนี้เป็นความเคยชินที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย แต่การดำเนินงานของสำนักเทศกิจนั้น ก็เป็นไปเพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เป็นงานที่ต้องใช้ความอดทน และการอุทิศตนเองของเจ้าหน้าที่เทศกิจ

ในฐานะที่เป็นหน่วยงานรัฐที่มีความเป็นมายาวนาน และเป็นหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คงต้องให้ความสนใจต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ในบางครั้งจะดูเหมือนเป็นการรังแกผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งหนึ่งในนั้นคือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย แต่เมื่อพิจารณาแล้ว การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจก็ทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังที่ได้นำเสนอไปว่ากฎหมายหลักที่สำนักเทศกิจนำมา

ดำเนินการกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยคือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่มีเนื้อหาไปในทางปราบปรามผู้ก่อความเดือดร้อนในพื้นที่สาธารณะ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การดำเนินงานของสำนักเทศกิจจึงหลีกเลี่ยงการปราบปรามบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไปไม่ได้

อย่างไรก็ตาม หากสามารถปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการปราบปรามมาเป็นการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของเจ้าหน้าที่ไปในทางที่ดีขึ้น ก็น่าจะสามารถทำให้สำนักเทศกิจนี้เป็นหน่วยงานรัฐหน่วยงานหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยนี้ให้หมดไปได้ และเมื่อปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยหมดไป ก็จะเป็นการทำให้บ้านเมืองเป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งกว่าการใช้วิธีการจับกุมปราบปรามอันเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุอีกด้วย

4.4.1.2 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

หากเอ่ยถึงกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หลายคนอาจจะไม่คุ้นหู แต่ถ้ากล่าวถึงชื่อ กรมประชาสงเคราะห์ ทุกคนน่าจะรู้จักกันเป็นอย่างดี กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เดิมคือกรมประชาสงเคราะห์ที่ตั้งขึ้นในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีและเป็นอธิบดีคนแรกของกรมประชาสงเคราะห์ด้วย ซึ่งในสมัยเริ่มแรกกรมประชาสงเคราะห์สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย และภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสังกัดกระทรวงต่างๆ หลายครั้ง

ในปี พ.ศ. 2545 มีการตราพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ขึ้นในวันที่ 3 ตุลาคม 2545 มีผลให้กรมประชาสงเคราะห์ย้ายไปสังกัด กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในปัจจุบัน มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไป

4.4.1.2.1 อำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2545 ระบุให้ภารกิจของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการสวัสดิการสังคม และการสังคมสงเคราะห์แก่

ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบปัญหาทางสังคม โดยการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาในรูปแบบของสถานสงเคราะห์ และการประสานงานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและท้องถิ่นจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหาทางสังคมสามารถดำรงชีวิตและพึ่งตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

สำหรับในส่วนของอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ นั้น มีอำนาจหน้าที่อยู่ด้วยกันหลายประการสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) การพัฒนารูปแบบและวิธีการในการให้บริการสวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์ในแต่ละกลุ่มเป้าหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนด

(2) การให้ความสนับสนุนด้านวิชาการ เทคโนโลยี ข้อมูลสารสนเทศ การให้คำปรึกษาแนะนำ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมแก่หน่วยงานให้บริการสวัสดิการสังคมและหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การจัดให้มีซึ่งบริการสวัสดิการสังคม การให้คำปรึกษาแนะนำ การให้ความช่วยเหลือ การแก้ไขปัญหาแก่ผู้ประสบปัญหาทางสังคม กลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่มีปัญหาทางสังคม รวมทั้งการประสานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4) การรณรงค์ส่งเสริมและประสานการดำเนินงานของเครือข่ายบริการสวัสดิการสังคมของแต่ละกลุ่มเป้าหมายและแต่ละพื้นที่

(5) จัดและส่งเสริมการจัดกิจกรรมตามโครงการพิเศษต่าง ๆ โครงการตามพระราชดำริและกิจกรรมตามพันธะสัญญา และข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4.4.1.2 การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีบทบาทและภารกิจในการสังเคราะห์และจัดสวัสดิการคนเร่ร่อน ขอดาน และคนไร้ที่พึ่ง ดังนี้

1. การสำรวจช่วยเหลือคนเร่ร่อนขอดานโดยการจัดชุดปฏิบัติการร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ซึ่งมีคนเร่ร่อนขอดานหนาแน่นในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดในวันหยุดราชการและวันนักขัตฤกษ์ เพื่อให้คำแนะนำแหล่งบริการของรัฐและให้ความรู้ไม่ให้กระทำการขอดาน เมื่อให้คำแนะนำแล้วยังมีพฤติกรรมขอดานอีก ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. ควบคุมการขอดาน พ.ศ. 2484 โดยส่งเข้ารับการสงเคราะห์เบื้องต้นยังสถานแรกรับคนไร้ที่พึ่งเพื่อสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามแต่เห็นสมควร เพื่อมิให้กลับมาเร่ร่อน ขอดานอีก ผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2547 ได้ให้การช่วยเหลือคนเร่ร่อนขอดาน จำนวน 1,752 คน ปีงบประมาณ 2548 จำนวน 1,025 คน และในปีงบประมาณ 2549 เดือนตุลาคม 2548 - กุมภาพันธ์ 2549 จำนวน 623 คน

2. การจัดบริการสวัสดิการในรูปแบบสถาบันโดยให้การสงเคราะห์คนเร่ร่อน ขอดาน และคนไร้ที่พึ่งด้านปัจจัยสี่ พิจารณาให้ความช่วยเหลือตามแต่จะเห็นสมควร เพื่อไม่ให้กลับมาเร่ร่อนขอดานรวมทั้งการส่งตัวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือ เช่น กรณีคนเร่ร่อนขอดานต่างด้าวถ้าเป็นหญิงและเด็กต้องสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาข้อมูลการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และหากพบว่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ก็จะประสานองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for migration : IOM) ดำเนินการเยี่ยมบ้านและพิจารณาให้การช่วยเหลือ

นอกจากภารกิจในเชิงรุกแล้ว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการยังมีบทบาทภารกิจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนเร่ร่อน ขอดาน คนไร้ที่พึ่ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคนเร่ร่อน ขอดาน และคนไร้ที่พึ่ง ดังนี้

1. การอบรมคัดแยกขยะรีไซเคิล เป็นการอบรมเพื่อให้คนเร่ร่อน ขอดานสามารถพึ่งตนเองได้ เป็นการตอบสนองตามความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายและ

เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพหลังการฝึกอบรมแล้ว ในปีงบประมาณ 2547 อบรมแล้ว 130 คน ปีงบประมาณ 2548 จำนวน 100 คน ปีงบประมาณ 2549 เป้าหมายในการจัดอบรม จำนวน 300 คน อบรมไปแล้ว 200 คน

2. การอบรมอาชีพตามความต้องการ นำผลการสำรวจบุคคล เร่ร่อนขอทานในกรุงเทพมหานครมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และกำหนดพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งในปีงบประมาณ 2548 ได้กำหนดพื้นที่จังหวัดสุรินทร์มีผู้เข้าร่วมโครงการจำนวน 100 ครอบครัว วัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มคนขอทานและกลุ่มเสี่ยง ได้มีอาชีพเสริมตามความต้องการของตนเอง โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้รวมกลุ่มและกำหนดอาชีพเอง ซึ่งในจังหวัดสุรินทร์ผู้เข้าร่วมโครงการได้กำหนดอาชีพเสริม 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเลี้ยงสุกร กลุ่มปลูกผักปลอดสารพิษ และกลุ่มเลี้ยงโค ปีงบประมาณ 2549 ได้ขยายโครงการดังกล่าวที่จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 100 ครอบครัว และดำเนินการเช่นเดียวกับจังหวัดสุรินทร์

3. การเตรียมความพร้อมคืนผู้รับการสงเคราะห์สู่ครอบครัวและชุมชน เพื่อสร้างทางเลือกให้เหมาะสมกับผู้อยู่ในสถานสงเคราะห์และให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยรับผู้รับการสงเคราะห์เข้ามาฝึกทักษะของอาชีพในสถานประกอบการและทักษะในการทำงาน และสามารถปรับตัวและพัฒนาตนเองกลับสู่ชุมชนและสังคม

4. การณรงค์ป้องกันการเร่ร่อน ขอทาน และการถูกล่อลวง โดยการจัดทำแผ่นพับรณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานต่างๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล โรงเรียนต่างๆ และวัด เป็นต้น

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่มุ่งให้การช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ คนไร้ที่พึ่ง และผู้ประสบปัญหาทางสังคมดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อก่อนจะเห็นได้ถึงแผนการดำเนินงานที่ดูมีประสิทธิภาพ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และประสบผลสำเร็จในการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้น หากแต่เมื่อพิจารณาในมุมมองของผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือดังกล่าว กลับไม่เป็นเช่นนั้น

การช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาในรูปแบบของสถานสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการดังกล่าว สำหรับบุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยแล้วกลับเป็นสิ่งที่พวกเขาไม่ต้องการ ซึ่งอาจเป็นเพราะกฎระเบียบที่เคร่งครัดมากมายทำให้การเข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ดังกล่าว

เป็นไปด้วยความยืดหยุ่น เมื่อเทียบกับการได้อาศัยอยู่ตามที่สาธารณะต่างๆ ที่คนไร้ที่อยู่อาศัยสามารถเคลื่อนย้ายไปได้เรื่อยๆ ตามที่ตนปรารถนา

ข้อบกพร่องหนึ่งที่ยังมีอยู่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่มีต้นตอมาตั้งแต่ครั้งเป็นกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งปัญหานี้ก็เช่นเดียวกับปัญหาของหน่วยงานอื่นๆ ที่มีสาเหตุมาจากทัศนคติต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในแง่ลบ การปฏิบัติต่อคนเหล่านี้จึงแสดงออกมาแบบไม่ได้คำนึงถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงของคนเหล่านั้น หากแต่มองว่าเป็นผู้ก่อภาระความเดือดร้อนรำคาญในสังคมที่ควรจะทำจัดไป แต่กระนั้นก็ดี ก็ไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการทุกคนจะเป็นเช่นนั้น ซึ่งถ้าหากว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะเปลี่ยนมุมมองความคิดที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเสียใหม่ โดยมองว่าพวกเขาเหล่านั้นก็เป็นคนปกติเหมือนกับเราทุกคนแต่ขาดโอกาสที่ดีเหมือนกับบุคคลทั่วไป แล้วหันมาช่วยเหลือให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้สามารถเข้าถึงโอกาสนั้น ก็จะทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสามารถกลับมาใช้ชีวิตที่ปกติเหมือนกับคนทั่วไปในสังคม และมีความสามารถในการหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองอีกครั้งหนึ่ง สมดังเจตนารมณ์ของการก่อตั้งหน่วยงานนี้ขึ้นมาเพื่อสงเคราะห์ประชาชน

4.4.1.3 สำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคม กรุงเทพมหานคร

สำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคมนี้ เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในการสนับสนุนและประสานกระบวนการทำงานด้านพัฒนาสังคม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้ประชาชนและครอบครัวอบอุ่นมีความอยู่ดีกินดี รวมทั้งสังคมมีความเอื้ออาทรและสมานฉันท์อย่างยั่งยืน

4.4.1.3.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคม

สำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคมมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งเน้นการจัดสวัสดิการและให้การสงเคราะห์แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ประสบปัญหาทางสังคมให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ตามศักยภาพ จัดสวัสดิการในรูปของสถานสงเคราะห์บ้านพักฉุกเฉิน ศูนย์สร้างโอกาสและการส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดวางระบบและกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน

การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประสานการจัดหาที่อยู่อาศัย การสำรวจวิเคราะห์ วิจัยสภาพปัญหา ประสานและสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายในทุกกระดับ ให้คำปรึกษา แนะนำแก่หน่วยงานภาคปฏิบัติ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งงานภายในส่วนราชการ ดังนี้

(1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงาน สารบรรณ และธุรการทั่วไป งานการประชุม งานเลขานุการคณะกรรมการ การงบประมาณ การเงิน การบัญชีและพัสดุ การบริหารงานบุคคล การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมดูแลสถานที่และยานพาหนะ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มงานจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ครอบครัว มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การพิทักษ์ปกป้องคุ้มครองและกำหนดแนวทางการพัฒนาส่งเสริม ศักยภาพความเข้มแข็งของครอบครัว ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย การจัดสวัสดิการและให้การ สงเคราะห์แก่ผู้ประสบปัญหาเดือดร้อนในด้านต่างๆ ที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกลุ่มงานใด โดยเฉพาะ ประสานการจัดหาที่อยู่อาศัย ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายในทุก ระดับ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ศูนย์บริการผู้สูงอายุদিনแดง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ การสงเคราะห์ช่วยเหลือด้านสวัสดิการต่างๆ แก่ผู้สูงอายุ จัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวแก่ผู้สูงอายุที่มี ความเดือดร้อนจำเป็น จัดบริการส่งเสริมสุขภาพอนามัย การรักษาพยาบาล การทำกายภาพบำบัด และจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อเป็นที่พบปะพูดคุยของผู้สูงอายุ การจัดบริการแบบ Day Care ตลอดจน การจัดหน่วยเคลื่อนที่ออกเยี่ยมผู้สูงอายุตามบ้านและชุมชน และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) บ้านผู้สูงอายุบางแค 2 มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้การ สงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย โดยพิจารณา รับ ผู้สูงอายุพิเศษที่มีความจำเป็นเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ ให้บริการดูแลและจัดให้มีปัจจัยสี่ที่ จำเป็นต่อชีวิตตามควรแก่อัตภาพ ตลอดจนการจัดบริการด้านนันทนาการและสังคมสงเคราะห์อื่น ตามความจำเป็น และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

4.4.1.3.2 การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

นอกจากหน่วยงานภายในสำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคมที่กล่าวมา สำนักงานฯ ยังมีหน่วยงานที่คอยให้การดำเนินงานช่วยเหลือบุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคม ได้แก่ กลุ่มงานสงเคราะห์และพิทักษ์เด็กที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการจัดสวัสดิการและกิจกรรมเพื่อพัฒนาทักษะชีวิต ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิการช่วยเหลือกลุ่มเด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า เด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบาก รวมทั้งเด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิดให้เข้ารับบริการในศูนย์สร้างโอกาสเพื่อเข้ารับการศึกษาและพัฒนาให้สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวหรือส่งต่อหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง การจัดวางระบบและกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตลอดจนประสานและสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายในทุกกระดับ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกลุ่มงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนแล้ว สำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคม ยังมีหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งที่ทำให้การดูแลผู้สูงอายุ หน่วยงานนั้นได้แก่ กลุ่มงานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยให้การคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน และสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงปัญหาด้านการไม่มีที่อยู่อาศัยด้วย โดยมีการให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าและการส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความช่วยเหลือต่อไป ตลอดจนประสานและสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายในทุกกระดับ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่าสำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคม มีหน่วยงานที่ครอบคลุมในหลายด้าน ซึ่งสามารถคอยให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นกับเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและบุคคลทั่วไปที่ประสบปัญหาในด้านต่างๆ รวมไปถึงปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยด้วย นับว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และมีการให้ความช่วยเหลือที่รอบด้านอีกหน่วยงานหนึ่งที่ยังคอยให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทย

4.4.1.4 สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.)

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ ผู้สูงอายุ (สท.) เป็นส่วนราชการมีฐานะ เป็นกรมในสังกัด กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหาร และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยยุบรวมส่วนราชการ ที่มีภารกิจหน้าที่คล้ายกันหรือเหมือนกันตามกลุ่มเป้าหมายซึ่งอยู่ในกลุ่มงานเดียวกันเข้ามารวมกัน เป็นหน่วยงานเดียว คือ ให้รวม 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงาน เยาวชนแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี บางส่วนของกรมการพัฒนาชุมชนและกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท สังกัดกระทรวงมหาดไทย และบางส่วนของกรมประชาสัมพันธ์สังกัดกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม มาเป็นสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

4.4.1.4.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและ ผู้สูงอายุ (สท.)

โดยที่เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็น ทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญ ต่อการพัฒนาประเทศ จึงทำให้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและ พิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิประชาชนในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยการกำหนดแนวนโยบาย มาตรการ กลไก ส่งเสริม สนับสนุน ภาครัฐ และเอกชน ในการดำเนินการตามนโยบาย และมาตรการที่กำหนด เพื่อให้เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีความมั่นคงใน การดำรงชีวิต ในการดำเนินการตามภารกิจให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะแนวทางการส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครอง และ พิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

(2) เสริมสร้างมาตรการและกลไกในการส่งเสริมศักยภาพการ คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

(3) ส่งเสริม สนับสนุนทางวิชาการ และทรัพยากรในการดำเนินการของเครือข่ายเพื่อการพัฒนาศักยภาพ การคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิตามกฎหมาย

(4) กำหนดมาตรฐานการพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพการคุ้มครอง และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก พันธกรณี หรือข้อตกลงระหว่างประเทศและกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

(5) ส่งเสริมกิจกรรมและบทบาททางสังคมของเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

(6) พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพการคุ้มครอง และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

(7) ประสานและสนับสนุนข้อมูลด้านการส่งเสริมศักยภาพการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ หรือตามที่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4.4.1.4.2 การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ในการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและ ผู้สูงอายุ (สท.) นี้ มีการแบ่งภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสท. โดยหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมนั้นอยู่ในความดูแลของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.)

กลุ่มเป้าหมายที่ สทอ. ให้การดูแลคือ กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทย โดยมีการนิยามความหมายของผู้ด้อยโอกาส²⁹ ไว้ว่า หมายถึง ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบในด้าน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ และภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาส ที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจน ผู้ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบ อันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิต ได้เท่าเทียมกับผู้อื่น โดยมีกลุ่มเป้าหมายในความรับผิดชอบ ได้แก่ คนยากจน คนไร้สัญชาติ ผู้ไม่มีเอกสารแสดงสถานะทางกฎหมาย กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี ผู้ป่วย ครอบครัวยากและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเอชไอวี ผู้พันโทษ และรวมไปถึงบุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยด้วย

นอกจากนี้ สทอ. ยังได้ให้คำนิยามของบุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยเอาไว้ว่าหมายถึง บุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง กินอยู่หลับนอนในที่สาธารณะ มักแต่งกายสกปรก เนื้อตัวมอมแมม³⁰ คนเร่ร่อนส่วนใหญ่เป็นคนที่มีการศึกษาต่ำ อยู่ในระดับประถมศึกษา ขาดบริการขั้นพื้นฐานและขาดโอกาสในการได้รับการพัฒนาตนเองในทุกๆ ด้าน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและคนข้างเคียง การมีการศึกษาต่ำทำให้ไม่สามารถหางานที่ตีมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพได้ ส่วนการขาดทักษะฝีมือแรงงาน ทำให้คนเร่ร่อนส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นเพียงช่างก่อสร้าง หรือกรรมกร การขาดอำนาจในการต่อรองส่งผลให้ถูกกดขี่ค่าจ้างแรงงาน ทำให้ขาดคุณภาพชีวิตที่ดี และการไม่มีที่อยู่อาศัยทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินเพื่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัย เกิดแหล่งเสื่อมโทรม เกิดแหล่งเพาะพันธุ์ยุง ขาดวินัยในการอยู่ร่วมกันในชุมชน นอกจากนี้ยังพบว่ามักจะประสบปัญหาความเดือดร้อน ไม่มีที่อยู่อาศัย ต้องอาศัยหลับนอนในที่สาธารณะ และขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู มีความบกพร่องทางความสามารถ เนื่องจากสภาพร่างกายไม่แข็งแรง หรือปัญหาพฤติกรรมต่างๆ เช่น ดื่มสุรา ยาเสพติด ประพฤติเสเพล จนไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ หรือไม่มีรายได้ ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้สัญจรไปมา และเป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของตนเองจากอุบัติเหตุยานยนต์ และความอดอยาก และโรคภัยไข้เจ็บ

²⁹ คำนิยามผู้ด้อยโอกาส. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://oppp.opp.go.th/g1.html>

³⁰ คำนิยามบุคคลเร่ร่อน ไร้ที่อยู่อาศัย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://oppp.opp.go.th/g1.html>

สำหรับการดำเนินงานช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสทอ. มีดังนี้

- (1) เสนอแนะแนวทางการพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการสังคม การช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาแก่ผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผน
- (2) พัฒนามาตรการ กลไก และกำหนดมาตรฐานการพัฒนา ศักยภาพ กลุ่มครองและพิทักษ์สิทธิ
- (3) ส่งเสริม สนับสนุนเครือข่ายในการคุ้มครองสวัสดิภาพ พิทักษ์สิทธิ และการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม พันธกรณี หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ
- (4) พัฒนาองค์ความรู้ เผยแพร่ความรู้ และสร้างความเข้าใจในแนวคิด การพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและ ผู้สูงอายุ (สท.) โดยการดำเนินงานของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.) นับว่าเป็นหน่วยงานรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีภารกิจหน้าที่ในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรง ทำหน้าที่คอยประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานทุกส่วนของสังคม เพื่อช่วยเหลือให้ผู้ไร้ที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งในสังคมมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ได้รับสวัสดิการและคุ้มครองอย่างทั่วถึง ได้รับความเป็นธรรมและความเสมอภาค สามารถช่วยเหลือและพัฒนาตนเอง ครอบครัว ชุมชน ให้ดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการช่วยเหลือให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและได้มาตรฐานอันเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้รับโอกาสที่เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่น และเมื่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้มีสภาพชีวิตที่ดีขึ้นแล้วก็จะสามารถช่วยเหลือตนเอง และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้ที่มีความสามารถในการประกอบอาชีพและมีรายได้มาสนับสนุนการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในที่สุด

4.4.1.5 การเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติ (กคช.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ของ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีที่อยู่อาศัย ด้วยการจัดหาเงินกู้มาสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่าซื้อหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลที่จะสร้างที่อยู่อาศัย รวมทั้งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือจัดหาที่ดิน ดำเนินการปรับปรุง รื้อ หรือรื้อย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น และประกอบกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ ตลอดจนการดำเนินงานเฉพาะกิจตามนโยบายของรัฐบาล

การเคหะแห่งชาติเป็นองค์กรหลักในการพัฒนา สนับสนุน ส่งเสริมความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองของประเทศ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน สร้างสรรค์สังคมที่เข้มแข็ง มีคุณภาพ และน่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยมีภารกิจในการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในชุมชน, สนับสนุนและพัฒนาที่อยู่อาศัยตามนโยบายรัฐและหน่วยงานรัฐ, พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ในลักษณะเมืองใหม่, พื้นฟูชุมชนเมือง, เสนอแนะนโยบายและแผนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของประเทศ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

4.4.1.5.1 อำนาจหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติได้รับการบริหารงานโดยคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์หนึ่งคนและผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน และให้ผู้ว่าการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเคหะแห่งชาติดังกล่าว (พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มาตรา 11)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 16 ของ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ว่าให้มีอำนาจในการวางแผนนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ กคช. อำนาจหน้าที่นี้ให้รวมถึง การออกข้อบังคับเพื่อ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา 6 และมาตรา 9 การออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการดำเนิน กิจการของคณะกรรมการ การจัดแบ่งส่วนงานและการบริหารงานต่าง ๆ ของ กคช. การกำหนด ตำแหน่ง อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง บำเหน็จของผู้ปฏิบัติงาน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การตัดหรือการลด และออกข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินของ กคช. เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการบริหารงาน ภายใน กคช. เป็นส่วนใหญ่

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของ กคช. นั้น ได้แก่ การเสนอแนะนโยบาย และแผนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของประเทศ, สร้างความมั่นคงและยกระดับคุณภาพชีวิตของ ประชาชนในชุมชน, สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย, สนับสนุนและ พัฒนาที่อยู่อาศัยตามนโยบายรัฐและหน่วยงานของรัฐ และสนับสนุนการพัฒนาเมืองและพื้นที่ชุมชน เมือง โดยมีแผนงานสำคัญตามนโยบายของรัฐ ได้แก่ โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาด้าน ที่อยู่อาศัยให้แก่กลุ่มข้าราชการผู้มีรายได้น้อย พนักงานหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงประชาชนผู้มี รายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและมีความมั่นคงใน การอยู่อาศัยทั้งที่เป็นของตนเองหรือได้เช่าระยะยาวในระดับราคาที่สามารถรับภาระได้ อันได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร

4.4.1.5.2 โครงการบ้านเอื้ออาทร

โครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามนโยบาย ของรัฐบาลภายใต้การนำเสนองานของ อดีตนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมอบหมายให้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยการเคหะแห่งชาติ ดำเนินการสร้างที่อยู่ อาศัยที่ได้มาตรฐานสำหรับประชาชนผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อย ข้าราชการและพนักงาน หน่วยงานรัฐ ที่มีรายได้น้อยไม่เกิน 17,500 บาทต่อเดือน (รายได้ ณ ปี 2548-2549) ซึ่งในปัจจุบันมี โครงการบ้านเอื้ออาทรแล้วกว่าร้อยโครงการ

โครงการบ้านเอื้ออาทรจัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลที่รัฐบาลในขณะนั้น เล็งเห็นว่าที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ของการดำรงชีวิต แต่ยังมีประชากรไทยอีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา

ดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติดำเนิน “โครงการบ้านเอื้ออาทร” จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำนวน 600,000 หน่วย มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2546 ถึง 2550 ต่อมาได้ขยายเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี 2552 โดยให้รัฐให้การสนับสนุนด้านการเงินส่วนหนึ่งพร้อมทั้งจัดหาแหล่งเงินกู้ระยะยาวให้ด้วย³¹

ในการเข้าซื้อบ้านเอื้ออาทรที่จัดตั้งขึ้นโดยการเคหะแห่งชาตินี้ ผู้ที่ประสงค์จะเข้าซื้อและเข้าทำสัญญา จะต้องมีความสมบัติที่กำหนดไว้โดยการเคหะแห่งชาติด้วย ได้แก่ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่บรรลุนิติภาวะ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ติดแบล็คลิสต์ หรือ เครดิตบูโรจากสถาบันการเงิน มีรายได้ครอบครัวไม่เกิน 30,000 บาทต่อเดือน และสามารถรับภาระและเงื่อนไขการเข้าซื้อได้โดยผ่านเกณฑ์การพิจารณาจากการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการเข้าทำสัญญา ผู้ประสงค์จะเข้าซื้อบ้านเอื้ออาทร จะต้องแนบเอกสารหลักฐานในการทำสัญญาดังนี้ บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรข้าราชการ หรือบัตรพนักงานรัฐวิสาหกิจ (พร้อมสำเนา 1 ชุด), สำเนาทะเบียนบ้านของตนเองและคู่สมรส, สำเนาทะเบียนสมรส หรือใบหย่า (ถ้ามี), หนังสือรับรองรายได้ตนเองและคู่สมรส หนังสือรับรองรายได้จากหน่วยงาน สลิปเงินเดือน หรือสำเนาบัญชีเงินฝาก และเงินจอง 3,000 บาท หรือ 6,000 บาท โดยมีเงื่อนไขในการการเข้าซื้อที่กำหนดไว้ ได้แก่ การห้ามโอนสิทธิในสัญญาจะซื้อจะขาย หรือ เข้าซื้อภายในระยะเวลา 5 ปี, ห้ามนำอาคารไปให้บุคคลอื่นอยู่อาศัยหรือเช่าช่วง หรือหากตรวจสอบพบภายหลังว่ามีการแจ้งคุณสมบัติที่เป็นเท็จ จะถูกบอกเลิกสัญญา และริบเงินที่ชำระไว้แล้วทั้งหมด, กรณีชำระเป็นเงินสดทั้งหมดสามารถกระทำได้ แต่จะได้รับการโอนสิทธิหลังจากครบกำหนดการทำสัญญาจะซื้อจะขายหรือเข้าซื้อไม่น้อยกว่า 5 ปี และเมื่อได้สิทธิแล้วจะต้องผ่อนชำระเงินดาวน์ในระหว่างการก่อสร้างอาคารในอัตราเดือนละ 300 บาท เพื่อแสดงว่าเป็นผู้มีความประสงค์จะซื้ออาคาร และมีความสามารถในการผ่อนชำระ³² เหล่านี้เป็นต้น

³¹ สมพล เกียรติไพบูลย์. สารจากประธานกรรมการ การเคหะแห่งชาติ. ในรายงานประจำปี 2548 ของการเคหะแห่งชาติ. 2548, หน้า 3.

³² การทำสัญญากำหนดบ้านเอื้ออาทร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.nhanet.or.th/main.php?filename=house_type_02.

4.4.1.5.3 การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

การเคหะแห่งชาติตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ซึ่งได้นำเสนอในส่วนของตัว พ.ร.บ.ฯ ไปในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้วว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 นี้ ไม่มีมาตราใดเลยที่กล่าวถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และการให้ความช่วยเหลือทั้ง ๆ ที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยน่าจะเป็นผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือด้านการจัดหาเคหะให้มากที่สุด แต่กลับไม่มีการบัญญัติถึงในตัว พ.ร.บ.ฯ เนื้อหาส่วนใหญ่ใน พ.ร.บ.ฯ จะเกี่ยวกับการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ และการบริหารดำเนินงานภายในการเคหะแห่งชาติแทบทั้งสิ้น

เมื่อกฎหมายที่เป็นที่มาแห่งอำนาจของการเคหะแห่งชาติมิได้บัญญัติถึงการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ จึงไม่น่าแปลกใจที่การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติจะไม่มี การให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เร่ร่อนหลับนอนในที่สาธารณะต่าง ๆ และแม้จะมีการจัดตั้งโครงการบ้านเอื้ออาทรขึ้น แต่การเข้าอยู่อาศัยก็จำเป็นต้องมีเอกสารหลักฐานในการทำสัญญาเช่าซื้อบ้านเอื้ออาทรจำนวนมาก ยกตัวอย่างจากการเปิดให้ทำสัญญาเช่าซื้อโครงการบ้านเอื้ออาทรในภาคอีสาน³³ ที่กำหนดให้ประชาชนผู้ประสงค์จะเช่าซื้อบ้านเอื้ออาทรจะต้องนำเอกสารเหล่านี้มาแสดง ได้แก่ สำเนาบัตรประชาชน, สำเนาทะเบียนบ้าน, สำเนาทะเบียนสมรสและสำเนาบัตรประชาชน ทะเบียนบ้านคู่สมรส ใบหย่า ใบมรณบัตร (ถ้ามี), สำเนาบัญชีธนาคารย้อนหลัง สมุดบัญชีออมทรัพย์พร้อมสำเนาบัญชีหน้าแรก, เอกสารแสดงรายได้ในกรณีประกอบอาชีพประจำ และอาชีพอิสระ จะเห็นได้ว่าเอกสารหลักฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการเช่าซื้อบ้านนี้มีจำนวนมาก ซึ่งบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดไม่มีเอกสารเหล่านี้

นอกจากเอกสารหลักฐานแล้ว บุคคลผู้ประสงค์จะเช่าซื้อบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาตินี้ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการนี้อีกด้วย ยกตัวอย่างจากกรณีของบ้านเอื้ออาทรภาคอีสานเดียวกันนี้ บุคคลที่จะทำสัญญาเช่าซื้อบ้านเอื้ออาทรจะต้องเสียค่าใช้จ่ายดังนี้ ค่ามัดจำทำสัญญา 6,000 บาท, ค่าประกันอัคคีภัย 900 บาท และค่าเช่าซื้อ งวดที่ 2 จำนวน 2,600 บาท

³³ เปิดให้ทำสัญญาเช่าซื้อโครงการบ้านเอื้ออาทรภาคอีสาน, ฝ่ายการตลาดและขาย การเคหะแห่งชาติ, ลำดับที่ 29/2552, 3 มีนาคม 2552, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://crc.nha.co.th/download/52029.doc> [2552]

(รวมทั้งสิ้น 9,500 บาท)³⁴ เมื่อคำนึงถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่หาเช่ากินค่า ประกอบการมีอาชีพที่ไม่แน่นอน มีรายได้ก็มีเพียงที่จะเลี้ยงปากท้องไปวันๆ บางวันก็ไม่สามารถหาเงินมาหาอาหารกินได้ด้วยซ้ำ การจะหาเงินมาซื้อบ้านเอื้ออาทรนี้จึงแทบที่จะไม่สามารถเป็นไปได้ในความเป็นจริง

จะเห็นได้ว่าปัญหาข้อบกพร่องของการเคหะแห่งชาตินี้ ก็มีที่มาจากตัวบทกฎหมายที่ก่อตั้งและให้อำนาจในการดำเนินงานไม่มีการบัญญัติถึงการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเอาไว้ ซึ่งต่างจากในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษที่มีกฎหมาย Housing Act 1996 ที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ของไทย ซึ่งใน Housing Act 1996 นี้ มีการบัญญัติถึงการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้โดยเฉพาะแยกต่างหากเป็นหมวดหนึ่งเลย และมีการกำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยส่วนท้องถิ่นที่จะต้องให้การช่วยเหลือด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่บุคคลเร่ร่อนไร้บ้าน เหตุนี้จึงทำให้ในประเทศอังกฤษมีหน่วยงานจัดหาที่อยู่อาศัยที่ช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย

การจะแก้ไขปัญหามาของการเคหะแห่งชาติให้อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้มีบ้านนั้น จะต้องดำเนินการแก้กฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจ นั่นก็คือ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ซึ่งจะทำให้การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยโดยตรง ก็น่าจะช่วยให้ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยทุเลาลงไปได้

4.4.2 หน่วยงานภาคเอกชน

สำหรับหน่วยงานภาคเอกชนที่ดูแลและให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยนั้น มีอยู่ด้วยกันมากพอสมควร ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีการกิจการดำเนินงานในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย โดยการดำเนินงานจะคล้ายคลึงกับหน่วยงานภาครัฐ หากแต่หน่วยงานเอกชนโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของสมาคม มูลนิธิ และหน่วยงานอาสาสมัคร

การทำงานของหน่วยงานภาคเอกชน ส่วนใหญ่จะใช้วิธีเข้าไปสัมผัสกับกลุ่มเป้าหมายโดยตรง การดำเนินงานจะเป็นการให้ความรู้แก่คนไร้ที่อยู่อาศัยเพื่อให้ทราบถึงสิทธิของคนไร้ที่อยู่

³⁴ เรื่องเดียวกัน.

อาศัยว่ามีอย่างไรบ้าง เพื่อให้คนไร้ที่อยู่อาศัยสามารถเข้าถึงสวัสดิการจากรัฐที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ และเสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่น มีการเข้าไปช่วยเหลือคนเร่ร่อนไร้บ้านตามที่สาธารณะต่างๆ โดยการให้คำปรึกษา พูดคุยในเรื่องของสภาพจิตใจให้กลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีกำลังใจในการดำรงชีวิต

นอกจากนี้การดำเนินงานด้านอื่น ๆ มักจะเป็นการกระตุ้นให้กลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัยมีทัศนคติต่อตนเองในทางบวก ให้รู้สึกว่าคุณค่าในตนเอง และมีศักยภาพที่จะสามารถสร้างสรรค์สิ่งดีๆ ให้กับสังคมได้ และยังมีการช่วยเหลือสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัยให้อีกด้วย

หน่วยงานภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีจำนวนค่อนข้างมาก ในที่นี้จึงขอยกตัวอย่างเฉพาะหน่วยงานในประเทศไทยที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรงมาทำการศึกษาดังนี้

4.4.2.1 สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสรชน (องค์กรสาธารณประโยชน์)

สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสรชน (องค์กรสาธารณประโยชน์) นี้ นับว่าเป็นหนึ่งในหน่วยงานภาคเอกชนที่ในปัจจุบันมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอมากที่สุด สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสรชนได้รับการก่อตั้งโดยคุณนที สรวารี นักพัฒนาสังคมที่ทำงานด้านนี้มาเป็นเวลากว่า 20 ปี เริ่มแรกเป็นเพียงกลุ่มอิสรชน ที่ก่อตั้งขึ้นจากการรวมตัวของนักพัฒนาที่ทำงานในองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนด้อยโอกาสตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2539 โดยในช่วงแรกเป็นการทำงานไม่เต็มเวลา ส่วนใหญ่อาสาสมัครจะใช้เวลาว่างหลังจากการทำงานประจำหาเวลารวมตัวกันพบปะพูดคุยและทำกิจกรรมกับเด็กในพื้นที่ต่างๆ โดยประสานความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ที่ดำเนินงานอยู่แล้วในรูปแบบของอาสาสมัครในกิจกรรมย่อยๆ

ต่อมาได้พัฒนาเป็น ศูนย์กิจกรรมอิสรชน ในปี พ.ศ. 2543 ได้เสนอโครงการขอรับการสนับสนุนไปยังธนาคารโลกประจำประเทศไทยเพื่อดำเนินกิจกรรมพัฒนาทักษะชีวิตแก่คนด้อยโอกาสและผู้ยากไร้ในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และได้ดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตลอดมา โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายหลักคือเด็กเร่ร่อน เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่อยู่ในภาวะวิกฤต มุ่งให้ความรู้ในเรื่องของทักษะชีวิต ยาเสพติด และความรู้เรื่องเอดส์ ตลอดจนโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการให้การสนับสนุนงบประมาณต่างๆ ตลอดมา

ล่าสุด ในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2548 ได้จดทะเบียนเป็น สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสราชน ภายใต้ความหวังที่ว่าอยากจะสร้างอาสาสมัครให้เกิดขึ้นในสังคมไทยโดยเฉพาะอาสาสมัครเมืองที่ยินดีจะเป็นเพียงสะพานเชื่อมโอกาสของสองสิ่งเข้าด้วยกัน คือ โอกาสของอาสาสมัครที่อยากจะมอบเวลาและสิ่งดีดีให้แก่สังคม กับโอกาสของเด็กเร่ร่อนที่มีโอกาสในการเรียนรู้ชีวิตข้างถนนให้ทั้งสองมาพูดคุยและเรียนรู้ชีวิตร่วมกัน³⁵

สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสราชนนี้มุ่งเป้าไปที่การเข้าไปให้ความช่วยเหลือแนะนำกลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยถึงสิทธิประโยชน์ที่พึงมีพึงได้จากรัฐ มีการเข้าไปคลุกคลีกับบุคคลเร่ร่อนเพื่อทำการศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ และมีการอบรมให้ความรู้แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอีกด้วย

4.4.2.1.1 แนวนโยบายการทำงานของสมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสราชน

สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสราชน กำหนดแนวนโยบายการทำงานของสมาคมออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

4.4.2.1.1.1 นโยบายด้านการสนับสนุนการทำงานภาคสังคม

สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสราชนมีแนวนโยบายสนับสนุนการทำงานภาคสังคมด้วยการให้การสนับสนุนการทำงานภาคสังคมในวงกว้าง ทั้งของภาครัฐและเอกชนในรูปแบบการสนับสนุนการทำงานรายโครงการและการสนับสนุนการทำงานระดับนโยบาย โดยในภาครัฐ สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสราชนมีนโยบายทำงานโดยการประสานงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และครอบคลุมจังหวัดอื่นๆ ตามสถานการณ์ของสังคมในขณะนั้น

(1) แนวนโยบายด้านงานพัฒนา

³⁵ ประวัติสมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสราชน(องค์กรสาธารณประโยชน์), [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://gotoknow.org/profile/issarachon> [2551]

สนับสนุนให้มีการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมร่วมกับสมาคมในทุกๆระดับ โดยเน้นการทำงานเชิงบวกกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

(2) แผนนโยบายด้านสังคมสงเคราะห์

สนับสนุนให้มีการสงเคราะห์โดยเน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มเข้าถึงรัฐสวัสดิการ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเน้นการทำงานเชิงประสานงานอย่างสหวิชาชีพ และการทำงานเชิงบวกเป็นสำคัญ

4.4.2.1.1.2 นโยบายด้านการสนับสนุนการบริการด้าน

วิชาการ

สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชนมีแผนนโยบายสนับสนุนการบริการด้านวิชาการในรูปแบบต่างๆ เช่น การศึกษาดูงาน การบริการให้คำปรึกษา เปิดรับนักศึกษาฝึกงาน การบรรยายให้ความรู้ในสถาบันการศึกษาต่างๆ ตามที่มีการร้องขอมาเป็นรายการต่อไป

4.4.2.1.1.3 นโยบายด้านการพัฒนาองค์กร

สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชน มีแผนนโยบายด้านการพัฒนาองค์กรด้วยการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชนเป็นผู้ริเริ่มพัฒนาโครงการเพื่อทำงานตามความถนัดของตนเอง และมีนโยบายสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ศึกษาความรู้เพิ่มเติมที่สอดคล้องกับการทำงานของสมาคมเพื่อนำมาพัฒนางานที่สมาคมดำเนินอยู่ในโครงการต่างๆ

4.4.2.1.2 การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสมาคม สร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชน (องค์กรสาธารณประโยชน์)

จากการที่สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชนเป็นหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือโดยตรงต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงหลากหลายและมีจำนวนมาก ในที่นี้จึงจำเป็นที่จะต้องยกตัวอย่างการทำงานบางส่วนของสมาคมฯ มานำเสนอ ดังนี้

การทำงานให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชนโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการลงพื้นที่ตามสถานที่สาธารณะต่างๆ ที่มีกลุ่มคนเร่ร่อนไร้บ้านจำนวนมาก เช่น บริเวณท้องสนามหลวง ริมนคลองหลอด เป็นต้น การดำเนินงานส่วนหนึ่งจะเป็นการพยายามที่จะส่งสมาชิกคนไร้ที่อยู่อาศัยบริเวณสนามหลวง ที่สมาคมฯ เรียกว่า “คนสนามหลวง” กลับคืนถิ่นเพื่อชีวิตใหม่ การดำเนินงานมีอยู่ไม่กี่ขั้นตอน ในขั้นตอนแรกอาสาสมัครของสมาคมฯ ต้องใช้ความพยายามซักถามพูดคุยเพื่อชักจูงให้เกิดความคิดที่จะกลับคืนสู่ถิ่นฐานบ้านเกิดด้วยตัวเอง จากนั้นเมื่อยืนยันเจตนาชัดเจนนัดหมายวันที่จะกลับบ้านอย่างแน่นอนแล้ว ก็จะพาครอบครัวเร่ร่อนไร้บ้านไปพักอาศัยหลับนอนที่อื่นที่ไม่ใช่บริเวณสนามหลวง เพื่อชำระล้างทำความสะอาดร่างกาย และในเช้าวันก่อนออกเดินทางก็จะจัดอาหารที่มีคุณภาพให้รับประทาน ก่อนหนึ่งมือเป็นการสร้างแรงบันดาลใจในการหาหนทางที่จะประกอบอาชีพเพื่อที่จะยกระดับเปลี่ยนแปลงตัวเองให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ ขั้นตอนต่อไปเจ้าหน้าที่สมาคมฯ ก็จะนำบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่งกลับบ้านด้วยรถตู้ของสมาคมฯ จนถึงบ้านในต่างจังหวัด พร้อมกับพักอาศัยที่บ้านของคนเร่ร่อนไร้บ้านที่ต่างจังหวัดด้วยเพื่อรอการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ประมาณหนึ่งถึงสองคืนขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละคน ก่อนเดินทางกลับก็จะมอบทุนเพื่อสำหรับใช้ในการตั้งต้นชีวิตใหม่ โดยจะเปิดบัญชีธนาคารให้เพื่อไว้สำหรับใช้จ่าย และเก็บออมเงินไปพร้อมกัน ทั้งนี้จะได้มีการติดตามเยี่ยมเยียน และประเมินผลผ่านเครือข่ายในพื้นที่เป็นระยะๆ

นอกจากการช่วยเหลือส่งคนไร้ที่อยู่อาศัยกลับบ้านที่เป็นถิ่นกำเนิดแล้ว สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชนยังมีแนวคิดการทำงานเรื่องการขยายโอกาส และการเข้าถึงบริการต่างๆ สำหรับคนด้อยโอกาสให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รัฐสวัสดิการเองก็เป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ยากสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นทุนเดิมอยู่แล้วนั้น จึงแทบจะไม่ต้องกล่าวถึงว่าคนด้อยโอกาสจะได้รับบริการที่เท่าเทียมคนอื่น ๆ ในสังคม และไม่ต้องคิดถึงบริการด้านนั้นหนาแน่นๆ ด้วยเลย

กิจกรรมหนึ่งที่สมาคมฯ เคยทดลองนำเข้าไปสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับคนเร่ร่อนไร้บ้าน และคนด้อยโอกาส คือ กิจกรรมสโมสรรข้างถนน หรือสโมสรรสัญจรที่ในระยะแรกนั้น เป็นกิจกรรมที่เน้นสร้างกระบวนการเรียนรู้เรื่องยาเสพติด โรคเอดส์และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ด้วยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ผ่านการเล่นเกม และจบท้ายด้วยการฉายการ์ตูนที่แฝงด้วยสาระที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้นั้นๆ ซึ่งได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี และเมื่อครั้งที่มีโอกาสลงไปจัดกิจกรรมกับกลุ่มเด็กๆ ที่ได้รับผลกระทบจากกรณีพิบัติภัยสึนามิ สมาคมฯ ได้จัดให้มีกิจกรรมฉายหนังเร่ไปตามจุดต่างๆ ที่มีเด็ก โดยเลือกภาพยนตร์การ์ตูนสนุกๆ ที่ตัดกรองแล้ว ก็พบว่าสามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันกับเด็กๆ และผู้ปกครองได้เป็นอย่างดี

จากการตอบรับที่ดีนั้นสมาคมฯ จึงได้เพียรพยายามนำเสนอแนวคิดที่จะสร้างกองคาราวานสัญจรไปยังจุดต่างๆ ที่มีคนเร่ร่อนไร้บ้านพักอาศัยอยู่เพื่อเข้าไปสร้างกระบวนการเรียนรู้ผ่านการดูหนังและร่วมกิจกรรมเล็กๆ น้อยๆ เพื่อเป็นประตูที่จะนำไปสู่การสร้างทัศนคติและการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนกลุ่มนี้ในอนาคต

สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชน (องค์กรสาธารณประโยชน์) ได้ทำงานเพื่อกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคมอย่างต่อเนื่องมากกว่า 10 ปี โดยคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายมากกว่าตนเอง เน้นการทำงานกับกลุ่มครอบครัวเร่ร่อนไร้บ้าน คนเร่ร่อนไร้บ้าน และคนด้อยโอกาสในชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปัจจุบันเน้นงานฝึกอบรมเพื่อสังคม โดยจะนำรายได้จากการรับฝึกอบรมมาเป็นค่าใช้จ่ายในการทำงานภาคสังคมที่สมาคมฯ ดำเนินงานอยู่โดยอาศัยการร่วมไม้ร่วมมือจากอาสาสมัครที่สละเวลามาทำงานด้านฝึกอบรมร่วมกัน และเน้นการสร้างกิจกรรมนันทนาการเพื่อเด็กในกลุ่มที่ด้อยโอกาส ในรูปแบบของโรงหนังเร่ และกิจกรรมนันทนาการอื่นๆ โดยไม่เลือกปฏิบัติ

สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชนเป็นหน่วยงานที่เปรียบเหมือนสะพานแห่งโอกาสที่เชื่อมต่อระหว่างอาสาสมัครที่เป็นประชาชนทั่วไปในสังคมที่ต้องการมีส่วนร่วมในการทำสิ่งดีๆ เพื่อสังคมและคนที่ขาดโอกาสและประสบภาวะวิกฤตต่างๆ มาเจอกันเพื่อทำกิจกรรมแลกเปลี่ยน เรียนรู้ สร้างกระบวนการสัมพันธ์ต่อกันและกัน

ปัจจุบัน สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชนได้รับการรับรองจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ลำดับที่ 155 ซึ่งนับว่าเป็นหน่วยงานภาคเอกชนที่สำคัญหน่วยงานหนึ่งที่คอยให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วยมีจิต

อาสาที่ต้องการช่วยเหลือกลุ่มคนเร่ร่อนไร้บ้านอย่างแท้จริง และเป็นหน่วยงานที่ควรให้การสนับสนุน เพื่อให้เป็นหน่วยงานแบบอย่างขององค์กรที่จะมาทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทยต่อไป

4.4.2.2 มุลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก)

มูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก) ก่อตั้งขึ้นโดย ดร. อัมพร วัฒนวงศ์ เป็นองค์กรการกุศลที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ ด้วยการให้ความช่วยเหลือเด็กยากจนด้อยโอกาสทุกประเภทและครอบครัวผู้ยากไร้ ทั้งนี้โดยมูลนิธิฯ จะเน้นการช่วยเหลือที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและพัฒนาผ่านโครงการฯ โดยการสงเคราะห์ ฟื้นฟู บำบัด รักษา และการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมสนับสนุนให้ได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และทางสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนและครอบครัวให้ดีขึ้น ภายใต้คำขวัญที่ว่า "แต่ผู้ทุกข์ยาก...จากใจรัก"

4.4.2.2.1 ความเป็นมาของมูลนิธิฯ

เมื่อครั้งประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดปัญหามากมาย ทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและครอบครัว มีคนว่างงานนับล้านคน ในภาคอุตสาหกรรม หลายครอบครัวต้องอพยพโยกย้ายกลับภูมิลำเนาโดยมิได้ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงถึงเด็กผู้ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศ และผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ซึ่งต้องอาศัยครอบครัว ลูกหลานในการดำรงชีวิตอยู่

ดร. อัมพร วัฒนวงศ์ ในฐานะผู้ก่อตั้งของมูลนิธิฯ ได้บริจาคทุนทรัพย์ส่วนตัว พร้อมประกาศจัดตั้ง มูลนิธิฟอร์เด็ก ขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2541 ซึ่งตรงกับ "วันวาเลนไทน์" หรือ "วันแห่งความรัก" พอดี ทั้งนี้เพื่อสานเจตนารมณ์ในการแผ่ความรักต่อผู้ทุกข์ยาก ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กยากจนด้อยโอกาสในประเทศไทยให้ได้รับโอกาสในการพัฒนา มุ่งในการแก้ไขปัญหาสังคมของประเทศไทยโดยไม่จำกัดเชื้อชาติและศาสนา และต่อมาได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก) เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2541

ปัจจุบันมูลนิธิฯ มี ดร. อัมพร วัฒนวงศ์ เป็นประธานกรรมการ และรับผิดชอบในตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งในอดีตชีวิตจริงเริ่มต้นจากการเป็นเด็กกำพร้า ต้องเร่ร่อนอาศัยหลับนอนอยู่ตามข้างถนนและตลาด ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาเล่าเรียนและไม่มีแม้แต่ความหวังถึงชีวิตที่ดีกว่าในวันข้างหน้า หากแต่ ดร. อัมพรฯ ได้ต่อสู้กับความยากลำบากในชีวิตจนเติบโตใหญ่ ด้วยความที่เป็นผู้ใฝ่ดี ใฝ่เรียนรู้ โดยหัดเรียนเขียนอ่านตัวหนังสือ ก.ไก่ ข.ไข่ ด้วยตนเอง และที่สำคัญได้รับโอกาสที่ดีทางการศึกษาและด้านอาชีพจากสังคม ด้วยความที่เป็นผู้อุทิศชีวิตส่วนใหญ่เพื่อช่วยเหลือผู้อื่น ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูหลายชั้น ได้รับรางวัลเกียรติยศมากมาย และได้รับปริญญาคุณวุฒิปริญญาตรีบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม จากมหาวิทยาลัยหลุยส์เซียนาในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ในชีวิตวัยเกษียณท่านเองก็ยังคิดถึงความทุกข์ยากอันเจ็บปวดของผู้อื่น และมีความตั้งใจที่จะช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นไม่ให้ต้องตกอยู่ในชะตากรรมเช่นเดียวกับท่าน จนได้รับสมญานามว่า “คุณพ่อผู้ให้หนทางชีวิตใหม่แก่เด็กยากจน”

4.4.2.2.2. วัตถุประสงค์ของมูลนิธิฯ

วัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ของมูลนิธิฟอร์เด็กนี้จะเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมตามจุดมุ่งหมายของการก่อตั้งมูลนิธิ ดังนี้

1. เพื่อการให้ความช่วยเหลือ การสงเคราะห์และส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาเด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาสหรือเด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบากทั่วไป เช่น เด็กถูกปล่อยปละละเลย (เด็กจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนมาก เด็กถูกทอดทิ้ง กำพร้า เร่ร่อน เด็กในชุมชนแออัด หรือสลัม ลูกกรรมกรก่อสร้างและเด็กชาวเขา), เด็กพิการ, เด็กที่ได้รับเชื้อหรือรับผลกระทบจากเอดส์, เด็กประพฤติดนไม่สมควรแก่วัย และเด็กที่ถูกละเมิดสิทธิ โดยผ่านโครงการกิจกรรมและ/หรือองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ
2. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนทางด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม แก่เด็กและเยาวชน ให้เป็นคนดีมีคุณภาพของครอบครัว สังคมและประเทศไทยต่อไป
3. เพื่อการให้ความช่วยเหลือ การสังคมสงเคราะห์ครอบครัวผู้ยากไร้ ผู้ตกทุกข์ได้ยากแต่สู้ชีวิตให้ได้รับโอกาสยกระดับคุณภาพชีวิตของตนและสมาชิกในครอบครัวให้ดีขึ้นสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ อันเป็นการช่วยลดปัญหาของสังคมไ้ระดับหนึ่ง

4. ดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ ร่วมมือกับองค์กรการกุศลอื่นๆ และ/หรือหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

4.4.2.2.3 โครงการหลักของสมูลนิธิฯ

ในการดำเนินงานของมูลนิธิฟอร์เด็กเพื่อช่วยเหลือเด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความยากไร้และขาดโอกาสจากสังคม ทางมูลนิธิฯ ได้จัดตั้งโครงการให้ความช่วยเหลือขึ้นหลายโครงการด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา แก่เด็กและเยาวชน โครงการสงเคราะห์ผู้สูงอายุและโครงการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยและการรักษาพยาบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.4.2.2.3.1 โครงการเพื่อการศึกษาและพัฒนาเด็ก/เยาวชน

"เด็ก" คือทรัพยากรสำคัญในอนาคตของชาติ ความสำคัญของการพัฒนาเด็กให้เป็นพลเมืองที่ดีนั้น ควรส่งเสริมด้วยการให้โอกาสทางการศึกษา แก่เด็กเพื่อการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และทางสังคม เพื่อให้เด็กเติบโตขึ้นอย่างมีคุณภาพ เป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาประเทศชาติ สังคมทุกฝ่ายควรตระหนักร่วมมือ สนับสนุน ป้องกันและเร่งแก้ไขปัญหาก่อนที่จะสายเกินไป

มูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก) จัดขึ้นเพื่อให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านการศึกษา แก่เด็กเยาวชนที่ยากจน การจัดหาทุนการศึกษาเพื่อเด็กที่มีความประพฤติดีแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เน้นการศึกษาระดับชั้นภาคบังคับ ตลอดจนการจัดหาผู้อุปการะให้กับเด็ก เพื่อกิจกรรม "อุปถัมภ์เพื่อการศึกษา....สร้างอนาคตของหนู" ซึ่งจะช่วยสร้างเสริมโอกาสทางการศึกษาของเด็กเร่ร่อนยากไร้ที่ด้อยโอกาสได้มากขึ้นและได้รับการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง เป็นการช่วยเหลือในรูปแบบบุคคลต่อบุคคลในนามบุคคลหรือนิติบุคคลเพียงเงินวันละ 25 บาท หรือ 750 บาทต่อเดือน หรือ 4,500 บาทต่อ 1 ภาคการศึกษา หรือเงิน 9,000 บาทตลอด 1 ปีการศึกษา บุคคลและ/หรือหน่วยงาน พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ร่วมด้วยช่วยกันก็สามารถอุปถัมภ์การศึกษาเพื่อสร้างฝันอนาคตของเด็กให้สดใสได้ 1 คน นานเท่าใดก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้อุปถัมภ์

จากการดำเนินโครงการนี้ ส่งผลให้เด็กที่ได้รับการอุปถัมภ์และ/หรืออยู่ในความอุปการะมีกำลังใจ มีความหวังได้รับโอกาสทางการศึกษาในระดับชั้นที่สูงขึ้น และสามารถบรรเทาความทุกข์ร้อนของผู้ปกครองได้ในระดับหนึ่ง เด็กในความอุปถัมภ์จะได้รับอาหารอิ่มท้อง อุปกรณ์การศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นระหว่างการศึกษา ขณะนี้มีรายชื่อเด็กที่ถูกคัดเลือกเข้าโครงการฯ จำนวนกว่า 1,000 คน ซึ่งพวกเขาเหล่านี้ได้ผ่านการเยี่ยมบ้านและตรวจสอบข้อมูลโดยประชาสงเคราะห์, โรงพยาบาล, โรงเรียน, ผู้นำโครงการฯ และมูลนิธิฯ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย น่าน นครพนม แม่ฮ่องสอน ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ สุรินทร์ บุรีรัมย์ สระแก้ว สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร และอีกหลายจังหวัด เป็นต้น ซึ่ง เด็กทุกคนล้วนมาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน บางคนเป็นเด็กที่อยู่ในครอบครัวเร่ร่อนไร้บ้าน และตกอยู่ภาวะยากลำบาก เดือดร้อนและขัดสนอย่างมาก โดยเฉพาะทุนการศึกษา เด็กหลายคนกำพร้าพ่อหรือแม่ บางคนพ่อแม่เสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ พ่อแม่หย่าร้างแยกทางกัน บ้างพิการ อดมื้อกินมื้อ ถูกทอดทิ้งให้อาศัยกับญาติ เด็กที่โชคดีส่วนหนึ่งอาศัยอยู่กับศูนย์สังกัดโครงการฯ จากการสนับสนุนของมูลนิธิฯ ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไป หาเช้ากินค่ำ มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน มีความทุกข์ร้อนโดยเฉพาะเรื่องทุนการศึกษาของบุตรหลาน เด็กเหล่านี้ได้ฝากความหวังจากการให้ความช่วยเหลือโดยมูลนิธิฟอร์เด็กและผู้มีจิตใจเมตตาในการให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์

4.4.2.2.3.2 โครงการสงเคราะห์ ช่วยเหลือผู้สูงอายุ

โครงการสงเคราะห์ ช่วยเหลือผู้สูงอายุมีวัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นเพื่อสงเคราะห์คนชราที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ หรือประสบปัญหาความทุกข์ยาก เดือดร้อน ยากจน ไม่มีที่อยู่อาศัย หรือไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้ และคอยให้บริการแก่คนชราที่อยู่กับครอบครัวของตน หรือยากจน แต่ต้องการบริการสงเคราะห์คนชราบางอย่าง เช่น การรักษาพยาบาล การกายภาพบำบัด นันทนาการ

นอกจากนี้ โครงการสงเคราะห์ ช่วยเหลือผู้สูงอายุยังช่วยแบ่งเบาภาระของครอบครัวผู้ยากไร้ที่ไม่สามารถจะอุปการะเลี้ยงดูคนชราไว้ในครอบครัวเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอันเกี่ยวกับคนชราไม่ให้เร่ร่อนทำความเดือดร้อนรำคาญแก่สังคมและให้สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างผาสุกตามสมควรแก่อัตภาพ

ในระยะเวลาที่ผ่านมามูลนิธิฯ ได้ให้การช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องแก่ผู้สูงอายุในจังหวัดต่างๆ ดังนี้

1. จังหวัดสมุทรปราการ 9 ราย (สถานสงเคราะห์
จันทร์นุเคราะห์)
2. จังหวัดนครราชสีมา 56 ครอบครัว (ผู้สูงอายุจาก
ครอบครัวผู้ยากไร้ ขาดแคลนเบี้ยยังชีพและการนันทนาการและการส่งเคราะห์ ส่งเสริม สนับสนุน
ผู้สูงอายุทั่วไปในกรุงเทพมหานคร ปริมาณและต่างจังหวัดอีกกว่า 100 ครอบครัว
3. สร้างศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชนจังหวัดแพร่ 2
แห่ง มีผู้สูงอายุมาใช้บริการประมาณ 3,500 ราย ศูนย์บริการตั้งอยู่ที่ อำเภอสองและอำเภอหนอง
ม่วงไข่

ขณะนี้ครอบครัวผู้สูงอายุจำนวนมากที่ได้รับการ
สวัสดิการผู้สูงอายุจากภาครัฐ และกำลังรอรับความช่วยเหลือจากมูลนิธิ อยู่กว่า 150 ครอบครัว
โดยเฉพาะจังหวัดชัยภูมิ ผู้สูงอายุเหล่านั้นบางต้องอาศัยอยู่ตามลำพัง แต่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่กับ
หลาน หากโชคร้ายหน่อยก็จะมีลูกอาศัยอยู่ด้วย ซึ่ง 95% ของครอบครัวมีฐานะยากจนลำบากขาด
แคลนปัจจัยจำเป็นพื้นฐานในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะ "อาหาร" ปัญหาด้านสุขภาพส่วนใหญ่เป็น
โรคภัย ขาดสารอาหาร ความดันโลหิตสูง ระบบประสาทไม่ดี เมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา ผู้นำของชุมชนได้
ร้องทุกข์มายังมูลนิธิ ให้ช่วยเหลือเรื่องค่าขนข้าวสาร ซึ่งมีผู้มีจิตกุศลบริจาคและมูลนิธิ ได้
ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทันที

4.4.2.2.3.3 โครงการให้การช่วยเหลือเพื่อที่อยู่อาศัยและการ รักษาพยาบาล

"บ้าน" และ "ยารักษาโรค" เป็นปัจจัยพื้นฐานอย่าง
หนึ่งในบรรดาปัจจัย 4 ที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ หากครอบครัวไหนหรือผู้ใดไม่มีบ้านที่พักอาศัยเป็น
ของตนเอง หรือมีบ้านที่ไม่ถูกสุขลักษณะย่อมนำมาซึ่งโรคภัยไข้เจ็บ ความทุกข์ยากลำบาก และ
ความเดือดร้อนในการดำรงชีวิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ "ความไม่มีโรคเป็นลาภอันประเสริฐ" เป็น
สุภาษิตที่ยังคงความอมตะของสิ่งมีชีวิตในฝันโลกตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน

มูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์
เด็ก) ตระหนักถึงความสำคัญของครอบครัวมาโดยตลอด จึงมีความประสงค์ที่จะดำเนินการให้

ครอบครัวมีบ้านพักอาศัยที่มีความปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ ทำให้สมาชิกสามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข อบอุ่นตามอัตภาพ โดยให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่ตกอยู่ในภาวะยากลำบากด้านที่อยู่อาศัย มีหลายสิบครอบครัวที่ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการฯ หากนับจำนวนสมาชิกของครอบครัวแล้วมีกว่า 100 ชีวิต ความยากจนของครอบครัวนำมาซึ่งความขาดแคลนปัจจัยในด้านต่างๆ เช่น การไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ เป็นต้น หากสุขภาพของสมาชิกในครอบครัวต่างมีความแข็งแรงปราศจากโรคภัยนับได้ว่ามีความโชคดีมาก แต่ในความเป็นจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะร่างกายสังขาร สิ่งแวดล้อมและอาหารการกินล้วนเป็นผลของการมีชีวิตอยู่ทั้งสิ้น

มูลนิธิฯ ได้ทำการช่วยเหลือในการซ่อมแซมที่พักอาศัยที่เก่าชำรุดทรุดโทรมแก่ครอบครัวผู้ยากไร้แล้วกว่า 30 หลัง และการให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้ในทุกๆ โรค ทั้งทางร่างกายและจิตใจกว่า 100 ชีวิต อาทิ การผ่าตัดต่อหีนของผู้สูงอายุ การผ่าตัดต่างๆ เช่น การถูกไฟไหม้แล้วไม่รักษาอย่างต่อเนื่องทำให้ร่างกายและผิวหนังติดกัน ความพิการทางปาก ขา ผู้สูงอายุที่ป่วยเป็นโรคไต ความดันโลหิตสูง ความชราภาพ การปวดเข่าข้อต่างๆ โรคผิวหนัง หวัด หิด เหา การคลอดบุตร การคุมกำเนิด ฯลฯ ตั้งแต่ พ.ศ. 2541 จนถึงปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า มูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ทำให้ความช่วยเหลือที่มีความหลากหลายแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือที่มุ่งแก้ไขปัญหาของผู้ด้อยโอกาสนั้นอย่างตรงจุด เริ่มตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนเร่ร่อน และยากไร้ ให้ได้โอกาสในการศึกษา เพื่อที่จะสามารถพัฒนามาเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในอนาคต โดยที่ไม่ต้องเป็นภาระแก่สังคม

นอกจากนี้ มูลนิธิฯ ยังเน้นการให้ความช่วยเหลือไปที่กลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นวัยที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษเนื่องจากเป็นวัยที่เกษียณและไม่มีรายได้แล้ว และยังเป็นวัยที่มีปัญหาเรื่องความเจ็บป่วยเป็นหลัก มูลนิธิฯ จึงเน้นการช่วยเหลือไปที่ด้านสุขภาพเป็นหลัก เหล่านี้เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยตรง ทางมูลนิธิฯ ได้เข้าไปช่วยเหลือปรับปรุงที่อยู่อาศัยของคนยากไร้เหล่านั้นให้มีสภาพแวดล้อมที่สามารถเรียกได้ว่า “บ้าน” ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพื่อให้คนในครอบครัวสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างอบอุ่นและไม่แออัด โดยตระหนักว่า หากบ้านหรือครอบครัวอยู่กันอย่างมีความสุขแล้ว ก็จะสามารถ

ป้องกันปัญหาอื่นๆ ที่จะตามมาได้ เนื่องจากปัญหาครอบครัวนั้นเป็นสาเหตุหลักสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บุคคลต้องออกจากบ้านไปเป็นคนเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย

ด้วยความที่ผู้ก่อตั้งและผู้อำนวยการมูลนิธิฯ ดร. อัมพร วัฒนวงศ์ ที่ครั้งหนึ่งเคยได้ชื่อว่าเป็นเด็กเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยมาก่อน จึงทำให้ท่านเข้าใจถึงสภาพปัญหาของเด็กและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นอย่างดี การให้ความช่วยเหลือดำเนินงานของมูลนิธิฯ จึงเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ปัญหาได้ตรงจุดตามแต่สภาพปัญหาและช่วงอายุของแต่ละคน นับว่ามูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก) นี้ เป็นหน่วยงานที่เป็นกำลังสำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งที่คอยให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทย ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมให้เข้าถึงโอกาสที่เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ เพื่อแก้ไขและทำให้ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยหมดไป

4.4.3 ปัญหาและข้อบกพร่องของหน่วยงานที่ให้การดูแลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะมีความแตกต่างกันไประหว่างปัญหาที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานภาครัฐ และปัญหาของหน่วยงานของเอกชน เนื่องจากสภาพของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน ดังนี้

4.4.3.1 ปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ

ปัญหาของหน่วยงานราชการมักจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านานแล้ว เช่น ความล่าช้าในการดำเนินงานตามระบบราชการ หรือการทำงานที่ขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน เป็นการทำงานแบบต่างคนต่างทำ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจของหน่วยงานภาครัฐที่ยังมีข้อบกพร่อง และควรได้รับการแก้ไข จากการศึกษาถึงกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ก็จะพบว่าส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการปราบปรามคนไร้ที่อยู่อาศัยเสียมากกว่าจะให้ความช่วยเหลือ เมื่อกฎหมายที่เป็นทั้งที่มาของอำนาจ และเป็นแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐมีวัตถุประสงค์เช่นนั้น การปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐจึงหนีไม่พ้นการปราบปรามเช่นกัน

นอกจากนี้เมื่อรวมเข้ากับทัศนคติในแง่ลบที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทุกอย่างจึงออกมาในแนวการปราบปราม และจำกัดสิทธิ มากกว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือบุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย

จากการได้นำเสนอถึงหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไป แม้จะมีภารกิจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือจริง แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นเช่นนั้น ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินงานของสำนักเทศกิจ จะเห็นได้ว่าข้อบกพร่องของการดำเนินงานที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากตัวกฎหมายรักษาความสะอาดของบ้านเมืองที่ได้นำเสนอไปแล้ว ว่าเป็นกฎหมายที่มีบัญญัติในทางปราบปรามแต่เพียงอย่างเดียว สำนักเทศกิจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ จึงมีแต่อำนาจในทางปราบปรามจับกุมผู้ไร้ที่อยู่อาศัยที่หลับนอนตามที่สาธารณะต่างๆ อาทิเช่น สนามหลวง ริมนคลองหลอด หรือบริเวณสถานีรถไฟหัวลำโพง เป็นต้น ประกอบกับปัญหาด้านทัศนคติแบบเดิมๆ ที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่าเป็นผู้ก่อภาระและไม่ได้สร้างประโยชน์ให้กับสังคม อีกทั้งการอาศัยหลับนอนตามที่สาธารณะยังเป็นการทำลายทัศนียภาพของประเทศอีกด้วย จึงทำให้การดำเนินงานของสำนักเทศกิจไม่ได้เป็นไปในทางให้ความช่วยเหลือ แต่เป็นการปราบปรามอย่างเช่นทุกวันนี้

นอกจากนี้เมื่อพูดถึงการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหามารูปแบบของสถานสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำหรับบุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยแล้ว กลับเป็นสิ่งที่พวกเขาไม่ต้องการ จากการได้สัมผัสและสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยตามสถานที่สาธารณะต่างๆ เช่น สนามหลวง และริมนคลองหลอด จะได้รับความเห็นเกี่ยวกับสถานสงเคราะห์นี้ว่าเปรียบเสมือน “คุก” สำหรับพวกเขา เพราะคนไร้ที่อยู่อาศัยหลายคนที่เคยถูกเจ้าหน้าที่สงเคราะห์จับกุมตัวไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ดังกล่าวได้บอกกับผู้ทำวิทยานิพนธ์ว่าไม่ต้องการเข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์เพราะเหมือนกับการถูกจองจำ พวกเขาไม่ได้ทำอะไรผิดเหตุใดจึงต้องจับพวกเขาไปอยู่รวมกันภายใต้กฎระเบียบเคร่งครัดมากมาย ต้องตื่นเป็นเวลา ทานอาหารเป็นเวลา เข้านอนเป็นเวลา พวกเขาอยู่ข้างนอนตามที่สาธารณะแบบนี้รู้สึกสบายใจอยู่แล้ว อีกทั้งการที่หลายต่อหลายคนเข้าใจว่าเมื่อนำตัวคนไร้ที่อยู่อาศัยเข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์แล้วจะมีการฝึกงาน สร้างอาชีพให้ ก็มีได้เป็นเช่นนั้น หากแต่พวกเขาถูกนำไปทำงานที่ไม่ต่างอะไรไปจากงานของนักโทษ เช่น งานขุดลอกท่อ เป็นต้น

จากสิ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องที่ยังมีอยู่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งปัญหานี้ก็เช่นเดียวกับปัญหาของหน่วยงานอื่นๆ ที่มี

สาเหตุมาจากทัศนคติต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในแง่ลบ การปฏิบัติต่อคนเหล่านี้จึงแสดงออกมาแบบไม่ได้คำนึงถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงของคนเหล่านั้น หากแต่มองว่าเป็นผู้ก่อภาระความเดือดร้อนรำคาญในสังคมที่ควรจะทำจัดไป

ปัญหาด้านการมีทัศนคติในแง่ลบต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของภาครัฐ ได้ทำให้กลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยถูกมองข้ามเนื่องจากเห็นว่าปัญหาของพวกเขาเหล่านี้เป็นปัญหาเล็กๆ ในสังคมไทย ทำให้คนไร้ที่อยู่อาศัยไม่ได้รับการเหลียวแล และไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการจากรัฐได้ ซึ่งคนไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนมากไม่น้อยที่นโยบายของรัฐยังเข้าไม่ถึง และเป็นกลุ่มคนที่มักจะถูกมองข้ามเสมอๆ จากนโยบายการพัฒนาของรัฐ ส่วนมากจะพบเจอคนจนกลุ่มนี้ได้ตามหัวเมืองใหญ่ๆ เช่น เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น โดยเฉพาะในเขตพระนครจะพบคนไร้บ้านอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จากผลการสำรวจของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย (มพศ.) ร่วมกับกลุ่มปฏิบัติการคนจนเมือง (COPA) เครือข่ายสลัม 4 ภาค เมื่อปี 2549 ที่เข้าสำรวจกลุ่มคนไร้บ้านฝั่งพระนครของกรุงเทพมหานคร จำนวน 13 จุด มีคนไร้บ้านที่นับได้จำนวน 630 คน ถ้ารวมจุดที่ทำการสำรวจแล้วและจุดที่ยังไม่ได้ทำการสำรวจทั้งในฝั่งพระนคร และฝั่งธนบุรี ปัจจุบันคาดว่าจะมีคนไร้บ้านไม่น้อยกว่า 1,500 คน เนื่องจากทั้งหมด 13 จุดที่ทำการสำรวจเป็นเพียงจุดใหญ่ๆ ซึ่งยังมีได้นับรวมคนไร้บ้านทั่วประเทศเข้าไปด้วย

คนไร้ที่อยู่อาศัยถูกมองว่าเป็นจุดบอดแห่งทัศนียภาพในเมือง เป็นคนจนที่จนทั้งสิทธิและโอกาส จึงกลายเป็นคนกลุ่มแรกที่ถูกตัดออกจากระบบสวัสดิการของรัฐไปโดยอัตโนมัติ เห็นได้จากการที่รัฐได้ออกนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยวิธีการแจกเงินแบบให้เปล่า ซึ่งแม้โครงการจะอนุมัติไปแล้ว แต่คนเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จนที่สุดก็ยังไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐอยู่ดี

4.4.3.2 ปัญหาของหน่วยงานภาคเอกชน

สำหรับปัญหาที่เกิดกับหน่วยงานภาคเอกชนนั้นจะไม่ค่อยมีปัญหาด้านทัศนคติในแง่ลบต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหมือนกรณีของหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นเช่นนี้เพราะหน่วยงานเอกชนมักเริ่มมาจากกลุ่มคนที่เป็นอาสาสมัครที่มีความตั้งใจ และเต็มใจที่จะเข้ามาช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมอยู่แล้ว ซึ่งกลุ่มอาสาสมัครเหล่านี้ก็จะพัฒนามาเป็นมูลนิธิ หรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่อไป ดังเช่นหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้นำเสนอในหัวข้อก่อนหน้า

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยในปัจจุบันยังมีจำนวนไม่มาก ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ปัญหาของหน่วยงานภาคเอกชนส่วนใหญ่ยังเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ และปัญหาการมีทุนทรัพย์ในการให้ความช่วยเหลือที่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ จึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อหารายได้หรือผลประโยชน์ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากภาครัฐ และสังคมเป็นส่วนใหญ่

สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสรชน (องค์กรสาธารณะประโยชน์) ก็เป็นหนึ่งในหน่วยงานหรือองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณทั้งจากภาครัฐที่สนับสนุนให้ทำงานในเรื่องต่างๆ เช่น อนุรักษ์ป้องกันและให้ความรู้เรื่องโรคเอดส์ เรื่องยาเสพติด และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชีวิตและความเป็นอยู่ของคนด้อยโอกาสในสังคม แต่กระนั้นก็ดี การทำงานที่สมาคมฯ ดำเนินการอยู่โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบางส่วนนี้ ยังไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึงกับสภาพปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน พื้นที่และขอบเขตของปัญหาที่สมาคมฯ ดูแลอยู่แผ่ขยายขึ้นเรื่อยๆ บุคลากรในการให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยก็ต้องเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน แต่การสนับสนุนกลับคงที่ และมีที่ทว่า จะลดน้อยลง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะสังคมส่วนหนึ่งเข้าใจผิดไปว่าคนด้อยโอกาสส่วนใหญ่เข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐเพิ่มมากขึ้นแล้ว แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น คนด้อยโอกาสที่อยู่ในสังคมไทยรวมไปถึงคนไร้ที่อยู่อาศัยยังไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่รัฐจัดขึ้นได้อย่างทั่วถึงเช่นเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำงานของสมาคมฯ จึงยังมีความจำเป็นที่ต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเช่นเดิม เพื่อที่จะสามารถให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย และผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้สามารถเข้าถึงบริการของรัฐที่มีอยู่ได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมบุคคลทั่วไป³⁶

นอกจากสมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสรชน แล้วยังมีหน่วยงานเอกชนอีกหน่วยงานหนึ่งที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เด็กและเยาวชน รวมไปถึงผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาด้านต่างๆ หน่วยงานนั้นคือ มูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก) จากการ

³⁶ นที สรวารี, นายกสมาคมสมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสรชน (องค์กรสาธารณะประโยชน์), สัมภาษณ์, วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552.

ได้สัมภาษณ์ ดร. อัมพร วัฒนวงศ์³⁷ ผู้ก่อตั้ง และผู้อำนวยการมูลนิธิฯ ได้เล่าให้ฟังถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับมูลนิธิฯ ในการให้ความช่วยเหลือเด็กเร่ร่อนไร้บ้านว่าปัญหาส่วนใหญ่คือการไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอจากรัฐ เนื่องจากภาครัฐมักจะเห็นว่าปัญหาของผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้เป็นเรื่องที่เสียเวลา ไม่มีผู้ใดอยากเข้าไปเกี่ยวข้อง เพราะเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อต้องใช้เวลาในการให้ความช่วยเหลือยาวนาน

นอกจากนี้ ดร. อัมพรฯ ได้กล่าวต่อไปว่า หน่วยงานภาครัฐไม่ค่อยมีใครให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยอย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่าเป็นปัญหาเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปัญหาอื่นๆ ของประเทศ และในเรื่องการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยนี้สิ่งที่จำเป็นในการดำเนินงานคือ ที่ดินสำหรับสร้างบ้านให้กลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งในส่วนนี้ทางมูลนิธิฯ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐจึงทำให้การสร้างบ้านให้คนไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้เป็นไปได้ยาก อีกทั้งภาครัฐยังไม่มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ซึ่งในต่างประเทศมีการตั้งหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะเจาะจง จึงทำให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การไม่มีกฎหมายเฉพาะที่มีสภาพเอื้ออำนวยต่อการให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งต่างจากในต่างประเทศที่มีการตรากฎหมายเฉพาะออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีเพราะจะช่วยให้การทำงานของภาครัฐเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันทำให้การให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินงานของมูลนิธิฯ บางครั้งไม่สามารถจะกระทำได้เพราะติดปัญหาที่ไม่มีอำนาจในการดำเนินงาน เพราะไม่ได้เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสามารถดำเนินการได้

และปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ ดร. อัมพรฯ ได้กล่าวให้ฟัง นั่นคือ ปัญหาด้านเงินทุนในการดำเนินงานจัดหาที่อยู่อาศัยให้เป็นสัดส่วน ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่หน่วยงานภาคเอกชนส่วนใหญ่ประสบ เมื่อขาดแคลนเงินทุน การช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยก็ทำได้เพียงหาไม้อัดมาทำเป็นบ้านเท่านั้น ซึ่งเป็นบ้านที่ยังไม่ได้มาตรฐาน และไม่ถูกสุขลักษณะที่เอื้อต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้น

³⁷ อัมพร วัฒนวงศ์, ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก), สัมภาษณ์, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2552.

กล่าวโดยสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานของภาครัฐนั้นเกิดขึ้นจากสองปัจจัยด้วยกัน หนึ่งคือกฎหมายที่เป็นกฎเกณฑ์การดำเนินงานและเป็นที่มาของอำนาจหน่วยงานรัฐเป็นกฎหมายที่เป็นไปในทางปราบปราม จำกัดห้ามบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานรัฐจึงต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้น และสองคือทัศนคติที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เป็นทัศนคติในแง่ลบ โดยมองว่าคนไร้ที่อยู่อาศัยเป็นภาระของสังคม ที่มีแต่จะก่อความเดือดร้อนรำคาญ สมควรที่จะกำจัดไป เมื่อปัจจัยทั้งสองมารวมกัน การดำเนินงานของภาครัฐจึงออกมาในทางปราบปรามไม่ใช่การให้ความช่วยเหลือ

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐมักจะใช้วิธีการปราบปรามมากกว่าการให้ความช่วยเหลือและการแก้ปัญหาที่สาเหตุก็อาจจะเป็นเพราะว่าเจ้าหน้าที่ราชการเหล่านั้นมิได้เต็มใจ หรือมีความตั้งใจว่าจะอุทิศตนช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยแต่แรก เมื่อประกอบเข้ากับกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานนั้น เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการปราบปราม องค์กรประกอบทั้งสองจึงเหมาะสมอย่างยิ่งต่อการละเมิดสิทธิของบุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยมากกว่าจะเป็นการรับรองสิทธิอย่างที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ ข้อเสียอีกอย่างหนึ่งก็คือการเข้าถึงหน่วยงานรัฐที่ค่อนข้างยาก การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เช่น ข้อมูลในเว็บไซต์ทำได้โดยยาก และมีรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานค่อนข้างน้อย ซึ่งต่างจากหน่วยงานในต่างประเทศที่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานจะมีข้อมูลการให้ความช่วยเหลือที่ค่อนข้างครบถ้วน ทำให้การรับทราบสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ตลอดจนจนวิธีการให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยเป็นไปได้โดยง่าย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับหน่วยงานภาคเอกชน ปัญหาหลักๆ ที่มีคือ การขาดความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ และการขาดแคลนด้านเงินทุนในการดำเนินงาน ซึ่งในส่วนนี้ภาครัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือสนับสนุนแก่หน่วยงานเอกชนที่มีบุคลากรที่มีความตั้งใจในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นที่ตั้งอยู่แล้ว

ปัญหาการไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายเอกชนในการดำเนินงาน ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยเป็นไปได้โดยยาก เพราะในบางครั้งการที่จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือจนลุล่วงนั้นจำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายเพื่อการนั้น เช่น ในบางครั้งหากหน่วยงานเอกชนจำเป็นต้องขอความร่วมมือ หรือต้องการการประสานงาน คำขอนั้นก็มักจะไม่

น้ำหนักพอและไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่อีกฝ่ายหนึ่งให้ต้องปฏิบัติตาม จึงทำให้บางครั้งการดำเนินงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก และล่าช้า

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย นั่นก็คือ การที่ทั้งหน่วยงานรัฐและหน่วยงานเอกชนมักไม่ทำงานแบบประสานงานกัน หากประเทศไทยจะสามารถรวมเอาข้อดีจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจในการปฏิบัติงานและเงินทุนสนับสนุนมารวมกับความตั้งใจในการให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนได้ ก็น่าจะสามารถก่อให้เกิดหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นอย่างดี และสามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทยให้ลดน้อยลง หรือหมดไปได้ในที่สุด

4.5 กรณีตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้จะได้ทำการศึกษาถึงตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยโดยหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ว่ามี การดำเนินการอย่างไรบ้าง ซึ่งตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือนี้มีทั้งการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ และหน่วยงานภาคเอกชน ดังนี้

4.5.1 ศูนย์พักคนไร้บ้าน (ศูนย์สุวิทย์ วัดหนู)

วันที่ 10 เมษายน 2551 นายสุธา ชันแสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในขณะนั้น ได้มาเป็นประธานพิธีเปิดศูนย์คนไร้บ้านบางกอกน้อย (ศูนย์สุวิทย์ วัดหนู) ณ บริเวณสถานีจอctrถไฟรัฐยสนิทวงค์ เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร โดยมี นางพนิตา กำภู ณ อยุธยา อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ตัวแทนกลุ่มคนไร้บ้าน เครือข่าย สลัม 4 ภาค มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และเครือข่ายองค์กรชุมชน เข้าร่วมงาน

นายสุธา ชันแสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กล่าวว่าทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มอบหมายให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือ พอช. ซึ่งเป็นองค์กรมหาชน สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของกลุ่มคนด้อยโอกาสที่หลากหลาย โดยเฉพาะในส่วนของ

คนเร่ร่อน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ประสบปัญหาทั้งในเรื่องการไม่มีที่อยู่อาศัยที่เป็นหลักแหล่ง การประกอบอาชีพและรายได้ที่ไม่แน่นอน ครอบครัวแตกแยก มีปัญหาสุขภาพอนามัย เป็นต้น พอช. ได้ประสานงานกับกลุ่มคนไร้บ้านซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวของคนเร่ร่อนที่อยู่กระจัดกระจายอยู่ในกรุงเทพมหานคร และให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของคนไร้บ้าน เพื่อให้เกิดระบบการดูแล การบริหารจัดการศูนย์พักชั่วคราวโดยคนไร้บ้านเอง

นายสุรราช กล่าวต่อไปว่า สำหรับศูนย์คนไร้บ้านบางกอกน้อย เป็นศูนย์นำร่อง ที่ พอช. ประสานงานร่วมกับกลุ่มคนไร้บ้าน มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และเครือข่ายสลัม 4 ภาค ดำเนินการเช่าพื้นที่ว่างเปล่าบริเวณสถานีจอดรถไฟเจริญสุขนิทวงศ์จากการรถไฟแห่งประเทศไทย ก่อสร้างอาคาร 2 ชั้น ขนาดกว้าง 7 เมตร ยาว 26 เมตร ภายในอาคารประกอบด้วยห้องนอนรวม ห้องประชุม ห้องครัว ห้องน้ำ ห้องเก็บของ เป็นต้น สามารถรองรับคนไร้บ้านได้กว่า 70 คน โดยในพิธีเปิดศูนย์ฯ แห่งนี้ กระทรวงได้มอบเงินกองทุนสวัสดิการเครือข่ายคนไร้บ้าน และสนับสนุนการประสานงานการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งแก่พี่น้องชุมชน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 290,500 บาท และอุปกรณ์สำนักงานให้แก่กลุ่มคนไร้บ้าน เพื่อใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้าน คนเร่ร่อนในระยะต่อไป นอกจากนี้ทาง พอช. โดยมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย เครือข่ายสลัม 4 ภาค และเครือข่ายคนไร้บ้าน ยังเตรียมสร้างศูนย์คนไร้บ้านอีก 1 ศูนย์ ที่บริเวณหมอชิต 2 อีกด้วย

นางสาวสมสุข บุญญาบัญชา ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กล่าวถึงสภาพปัญหาคนไร้บ้าน หรือคนเร่ร่อนว่า ปัจจุบันยังมีคนไร้บ้านจำนวนมากกระจายตัวตามสถานที่ต่างๆ โดยจะอาศัยอยู่ตามสนามหลวง สถานีขนส่ง และสถานที่สำคัญๆ ซึ่งที่ผ่านมามีการจัดหาที่พักและอบรมอาชีพ แต่ปัญหานั้นยังคงไม่หมดไป ทั้งนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้จัดตั้งศูนย์คนไร้บ้านที่ให้คนไร้บ้านสามารถวางแผนจัดการการอยู่ร่วมกันได้เอง เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงและดึงดูดกลุ่มคนไร้บ้านด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กล่าวถึงแผนงานขั้นต่อไปว่า จะมีการหากองทุนและสร้างสวัสดิการที่ดีให้กับคนไร้บ้าน สร้างโอกาสในการพัฒนาตนเองไปในทิศทางที่ดีขึ้น เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ในระยะยาว

4.5.2 ศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดง

ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุดินแดงได้เปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 21 มีนาคม 2528 เดิมสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง

ของมนุษย์ จากนั้น ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุดินแดง มีการถ่ายโอนมาสังกัดกองสังคมสงเคราะห์ สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และในวันที่ 10 มิถุนายน 2548 กรุงเทพมหานครได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารภายในกรุงเทพมหานครในส่วนของสำนักสวัสดิการสังคม เป็นผลให้ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุดินแดง ได้เปลี่ยนชื่อเป็น ศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดง สังกัดสำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคม สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร โดยมีหน่วยงานย่อยอีกแห่ง คือ หน่วยบริการทางสังคมช่วยชาว

การดำเนินงานศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดง มีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการ ดังนี้

1. เพื่อเป็นการขยายบริการด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุอย่างกว้างขวาง และประชากรสูงอายุได้รับบริการอย่างทั่วถึง
2. เพื่อเป็นการให้บริการด้านสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เช่น บริการด้านการแพทย์ สุขภาพอนามัย การสังคมสงเคราะห์ การให้คำปรึกษา นันทนาการ ฯลฯ
3. เพื่อเป็นศูนย์กลางรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และให้ความรู้ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ เพื่อเตรียมตัวรับการเปลี่ยนแปลงเมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ ด้วยการระดมความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
4. เพื่อเป็นศูนย์กลางจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ เน้นกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้แสดงศักยภาพ ความสามารถในสาขาต่าง ๆ เพื่อให้สังคมตระหนักในคุณค่าและยอมรับบทบาทของผู้สูงอายุมากขึ้น
5. เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับผู้สูงอายุรวมทั้งกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ
6. เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือพลัดหลง เป็นต้น โดย

การรับผู้สูงอายุเข้าพักในบ้านพักฉุกเฉิน และดำเนินการตามกระบวนการทางด้านสังคมสงเคราะห์ เพื่อแก้ไขปัญหา

การจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดง สังกัด สำนักงานการสงเคราะห์และสวัสดิภาพสังคม สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่จัดสวัสดิการและให้บริการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุ โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การให้บริการแก่ผู้สูงอายุทั่วไป เป็นการบริการทางสังคมเชิงรุก โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ศูนย์ฯ เป็นสถานที่ในการพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และจัดกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี โดยศูนย์ฯ จะจัดกิจกรรมในวันและเวลาราชการ ให้บริการแบบไป-กลับ ซึ่งผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ต้องการเข้าร่วมกิจกรรมต้องสมัครเป็นสมาชิกของศูนย์ฯ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น (ปัจจุบันมีสมาชิกที่ขึ้นทะเบียนประมาณ 850 คน มาใช้บริการวันละประมาณ 120 คน)

2. การให้บริการบ้านพักฉุกเฉินแก่ผู้สูงอายุ เป็นบริการเลี้ยงดูผู้สูงอายุชาย-หญิง อายุ 60 ปีขึ้นไป ในบ้านพักฉุกเฉิน เพื่อให้ความช่วยเหลือหรือให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า เช่น เป็นผู้ที่ไร้ที่อยู่อาศัย ขาดคนเลี้ยงดู พลัดหลง เร่ร่อน หรือถูกนำส่งมาจากหน่วยงานต่างๆ เช่น โรงพยาบาล สถานีตำรวจ หน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน เหล่านี้เป็นต้น เพื่อติดตามหาญาติ หรือส่งต่อในสถานสงเคราะห์คนชราหากไม่มีญาติ ซึ่งผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการด้านปัจจัยสี่ การพยาบาล สุขภาพอนามัย กายภาพบำบัด รวมทั้งสามารถเข้าร่วมกิจกรรมกับผู้สูงอายุภายนอกที่มาใช้บริการ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด พักอาศัยชั่วคราวได้ครั้งละ 15 วัน และอยู่ภายใต้ระเบียบการเข้าพักอาศัยของศูนย์บริการผู้สูงอายุดินแดง ซึ่งสามารถรับผู้สูงอายุได้วันละ 30 คน

นับว่าศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุดินแดง เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่เป็นตัวอย่างที่ดีของการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสูงอายุที่มีความสามารถในการช่วยเหลือตนเองที่จำกัด ที่ทำให้เห็นภาพของการให้ความช่วยเหลือที่ครอบคลุมปัจจัยทั้งสี่ด้าน ที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ ที่อยู่อาศัยด้วย

4.5.3 การให้ความช่วยเหลือของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย กรณี นายหมี (หรือ พงษ์) เกิด เจริญ³⁸

นายหมี เกิดเจริญ เกิดเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2512 โดยไม่สามารถทราบสถานที่เกิดที่แท้จริงได้ แต่จากคำบอกเล่าของแม่บุญธรรมที่เลี้ยงดูนายหมีคาดว่านายหมีน่าจะเกิดที่อำเภอสามพราน โดยเล่าว่านายหมีได้ถูกทอดทิ้งจากบุพการี (ไม่ทราบสถานที่) และถูกนำมาเลี้ยงอยู่ที่สถานี่ตำรวจในอำเภอสามพราน แล้วจึงมีตาคนหนึ่งนำนายหมีมาเลี้ยงที่อำเภอดำเนินสะดวก แต่หลังจากนั้นไม่นานตาคนนั้นก็เลี้ยงนายหมีต่อไม่ไหว จึงนำมาฝากให้เป็นลูกของแม่บุญธรรมของนายหมี

ครอบครัวบุญธรรมของนายหมี มีบุตรอยู่แล้ว 3 คน และที่บ้านเป็นสวนองุ่นอยู่ที่อำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี ตั้งแต่นั้นนายหมีก็ได้เติบโตขึ้น และช่วยงานในสวนมาตลอด แต่นายหมีเข้าใจว่าพ่อแม่บุญธรรมไม่รักและเอ็นดูนายหมีมากนัก เพราะไม่ได้รับเลี้ยงเป็นลูก หากแต่เพื่อจะได้ใช้แรงงานของนายหมี จนนายหมีมีอายุได้ประมาณ 10-11 ปี จึงได้หนีออกจากบ้านเพราะไม่ชอบถูกบังคับให้ทำสวน เนื่องจากถูกใช้งานหนักมาก นายหมีได้ออกมาเร่ร่อนกับเพื่อนๆ ที่รู้จักกัน โดยได้เข้ามาที่กรุงเทพมหานครก่อนเพื่อหางานทำ

ช่วงแรกนายหมีได้มาอยู่แถวปากคลองตลาด ซึ่งขณะนั้นยังหาเงินไม่เป็น ไม่ค่อยมีเงินใช้ กินอยู่อย่างอดๆ อยากๆ และแต่งตัวไม่ดี แต่อยู่ได้สักพักก็มีคนแนะนำให้เก็บของเก่าขาย จึงพออยู่ได้มาเรื่อยๆ นายหมีถูกตำรวจจับบ้าง และบ่อยครั้งก็ถูกจับเข้าสถานสงเคราะห์ เช่น สถานสงเคราะห์ที่ปากเกร็ด ซึ่งนายหมีเข้าใจว่าจะถูกส่งกลับบ้านที่อำเภอดำเนินสะดวก แต่ที่บ้านจะไม่ยอมรับว่านายหมีเป็นลูกและไม่ยินดีต้อนรับนัก นายหมีจึงกลับมาใช้ชีวิตอยู่ที่กรุงเทพมหานครมาโดยตลอด

ด้วยความที่นายหมีไม่เคยได้เข้าโรงเรียนเพื่อเรียนหนังสือจึงไม่มีความรู้อย่างอื่นติดตัว นอกจากการทำไร่ทำสวนได้ดี จึงเคยไปรับจ้างทำสวนกล้วยไม้ และเลี้ยงเปิดแถวนครนายกอยู่บ้างหลายปี แต่เนื่องจากรายได้น้อยมาก ได้เงินเดือน 600 บาทต่อเดือน แม้จะมีอาหารและที่พักให้ แต่ก็ไม่สามารถอยู่ได้ จึงออกมาเร่ร่อนอยู่ที่กรุงเทพมหานครอีก

³⁸ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของนายหมี (หรือ พงษ์) เกิดเจริญ, [ออนไลน์]. 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 แหล่งที่มา: http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?1&s_id=148&d_id=149&page=1 [2552]

ช่วง 10 ปีหลังจากที่ผ่านมานายหมีได้อาศัยหลับนอนประจำอยู่ที่แถวสะพานควาย และตลาด อดต. แล้วก็ย้ายมาอยู่แถวท้องสนามหลวง โดยได้ดำรงชีพด้วยการเก็บของเก่าขาย ปัจจุบันมีรถสามล้อเป็นเครื่องมือประกอบอาชีพเป็นของตนเอง นายหมีเล่าว่าส่วนใหญ่จะสามารถหารายได้เฉลี่ยได้วันละประมาณ 100 บาท ก็สามารถพออยู่พอกินได้ แต่จำเป็นมากที่จะต้องเก็บของเก่าขายทุกวัน เพราะไม่เช่นนั้นวันต่อมาก็จะไม่มีข้าวกิน

ปัจจุบันนายหมีอายุ 36 ปีแล้ว แต่ยังอยู่ตัวคนเดียว ไม่มีครอบครัว และไม่เคยมีเอกสารพิสูจน์ตัวตนใดๆ จึงมักถูกตำรวจจับบ่อยครั้ง และถูกกล่าวหาว่าเป็นคนต่างด้าว นายหมีไม่รู้ว่าตนมีชื่อ-นามสกุลจริงหรือไม่ เพราะตลอดเวลาที่อยู่บ้านบุญธรรมก็ถูกเรียกแต่ว่า “นายหมี” เท่านั้น แต่ถ้าถูกถามถึงชื่อและนามสกุล นายหมีก็จะตอบว่าชื่อหมี นามสกุล เกิดเจริญ ซึ่งเป็นนามสกุลของพี่เขยที่มาแต่งงานกับพี่สาวบุญธรรมที่นายหมีสนิทด้วย จึงนำมาเป็นนามสกุลของตนเอง เพราะไม่รู้ว่าตนจะไปใช้ชื่อนามสกุลของใครดี

แต่เมื่อไม่นานที่ผ่านมานายหมีได้รู้จักกับ คุณสมพร หารพรม เจ้าหน้าที่จากมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้เข้ามาดูแลคนเร่ร่อน หรือ คนไร้บ้านตามที่ต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร โดยคุณสมพรฯ และเจ้าหน้าที่คนอื่นๆ ซึ่งกลุ่มคนไร้บ้านอย่างนายหมีจะเรียกว่า “พี่เลี้ยง” นั้น ได้เข้ามาชักชวนให้เกิดการรวมกลุ่ม และได้ผลักดันให้เกิดที่พักอาศัยชั่วคราวสำหรับให้กลุ่มคนไร้บ้านได้อาศัยหลับนอน หรือ ซักผ้า อาบน้ำ ที่ศูนย์ประสานงานคนไร้บ้านที่ตลิ่งชันขึ้น ทำให้ปัจจุบันส่วนใหญ่ นายหมีและเพื่อนๆ ในกลุ่มคนไร้บ้านที่รวมตัวกัน ก็จะไปอาศัยนอนที่ศูนย์ประสานงานนั้น และยังมีศูนย์พักพิงชั่วคราวในที่อื่นๆ อีกหลายที่ โดยมีกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าภาพในการดูแลและอำนวยความสะดวกเรื่องสถานที่ น้ำประปา และมีองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างเช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย และเครือข่ายสลัม 4 ภาค ให้การสนับสนุนดูแลและประสานงานกับทางราชการ รวมทั้งสร้างกระบวนการรวมกลุ่มเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาหากกลุ่มคนไร้บ้าน นายหมีจึงเป็นสมาชิกประจำของศูนย์ประสานงานคนไร้บ้านที่ตลิ่งชัน และร่วมช่วยทำงานในกิจกรรมของศูนย์ที่ได้จัดให้มีขึ้นสำหรับกลุ่มคนไร้บ้านอย่าง นายหมี

ล่าสุดเมื่อทางมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และเครือข่ายสลัม 4 ภาค ได้ร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร จัดงานพบปะคนไร้บ้านขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อ วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 ณ ริมนคลองหลอด ซึ่งในงานก็มีกิจกรรมต่างๆ สำหรับคนไร้บ้าน เช่น การบันทึกสำรวจข้อมูลกลุ่มคนไร้บ้าน การตรวจสุขภาพฟรี หน่วยแพทย์ทันตกรรมเคลื่อนที่ของกรุงเทพมหานคร การให้บริการตัด

ผมฟรีจากโรงเรียนฝึกอากาศีพ กทม. (ดินแดง 2) ในสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร การบรรยายพระธรรมเทศนา และการร่วมรับประทานอาหารกลางวันของกลุ่มคนไร้บ้าน นายหมีก็ได้เข้าร่วมงาน และมีส่วนช่วยในการประชาสัมพันธ์งานให้กับเพื่อนๆ คนไร้บ้าน

นาย หมี หรือ นายพงษ์ ที่เพื่อนๆ ในกลุ่มคนไร้บ้านชอบเรียกนั้น เปรยว่าไม่เคยไปติดต่อบุคคลเกี่ยวกับบัตร หรือ ทะเบียนให้แก่ตนเองเลย เพราะเข้าใจว่าตนเป็นคนไม่มีบัตร ไม่มีทะเบียนอยู่แล้วจึงกลัวที่จะไปติดต่อบัตร และกลัวว่าจะถูกจับเป็นคนที่เคยถูกจับบ่อยๆ และพยายามหนีตลอด แต่เคยไปติดต่อบัตรประจำตัวประชาชนให้เพื่อนเร่ร่อนคนหนึ่งที่มีบัตรหายที่สำนักงานของกรมการปกครองที่นางเลิ้งครั้งหนึ่งเหมือนกัน แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ หลังจากนั้นก็ไม่เคยไปติดต่อบัตรนี้ที่ไหนอีกเลย ทั้งๆ ที่จริงแล้วตัวเองก็อยากที่จะมีบัตรประจำตัวติดตัวไว้จะได้ไม่ต้องกลัวการถูกจับ และในส่วนเรื่องการทำงานถ้าเลือกได้ งานที่อยากทำจริงๆ ก็คงเป็นงานในส่วน เช่น การเลี้ยงกล้วยไม้ หรือ การเลี้ยงเป็ดที่ตมถนัด และเคยทำมาก่อน

ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงได้ริเริ่มโครงการเพื่อให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยและได้มอบหมายให้สำนักพัฒนาสังคม ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและบ้านพักคนไร้บ้านขึ้น ซึ่งก็คือ บ้านอุ่นใจ โดยมี นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น เป็นประธานเปิดบ้านอุ่นใจ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2550 และนับเป็นศูนย์ประสานงานและบ้านพักคนไร้บ้านแห่งแรกของกรุงเทพมหานคร เพื่อรองรับการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคนเร่ร่อนไร้บ้านอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยจะเปิดรับคนไร้ที่อยู่อาศัยเข้าพักตลอด 24 ชั่วโมง และสามารถพักได้ไม่เกิน 10 วัน จำนวนที่บ้านอุ่นใจนี้สามารถรองรับได้คือ 30 คน แยกเป็นชาย 15 คน หญิง 15 คน โดยกรุงเทพมหานครถือเป็นนโยบายให้ทุกสำนักงานเขตสำรวจและช่วยเหลือคนไร้บ้านตามเขตต่างๆ เนื่องจากผลกระทบของเศรษฐกิจและสังคม โดยหากพบคนไร้บ้าน สำนักงานเขตจะจัดทีมเฉพาะกิจไปรับคนไร้บ้านถึงที่ และส่งต่อมายังบ้านอุ่นใจเป็นการชั่วคราว โดยจะมีการบันทึกประวัติ ข้อมูลรายละเอียดการให้ความช่วยเหลือตลอดจนบันทึกประวัติการส่งต่อ แจ่งจังหวัดภูมิภูลำเนาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น พัฒนาจังหวัดในอันที่จะร่วมมือดูแลครอบครัว และพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือเหล่านั้นให้สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อีกครั้งไม่ต้องกลับมาเร่ร่อนอีก

นายอภิรักษ์ฯ กล่าวว่า ผลสำรวจคนเร่ร่อนและคนไร้บ้านที่ กรุงเทพมหานคร ดำเนินการลงพื้นที่สำรวจพร้อมกันทั้ง 50 เขต พบว่ามี 37 เขตที่มีคนเร่ร่อนและคนไร้บ้านในพื้นที่รวมจำนวน 675 ราย ซึ่งเขตพระนครพบมากที่สุดถึง 77 ราย ส่วนใหญ่เป็นผู้มีภูมิลำเนาในต่างจังหวัด ร้อยละ

67.1 ส่วนใหญ่อายุระหว่าง 26-45 ปี ปัญหาที่พบคือ ไม่มีที่อยู่อาศัยว่างงาน ซึ่งหลังจากที่เปิดให้บริการแล้ว มีผู้เข้ารับบริการถึง 7 ราย ซึ่ง กรุงเทพมหานคร จะดำเนินการช่วยแก้ไขปัญหาคือผู้เข้ารับบริการประสบอยู่ และช่วยฝึกอบรมวิชาชีพเบื้องต้นให้ ทั้งนี้หากผู้ที่ต้องการแจ้งข้อมูลคนเร่ร่อนหรือต้องการเข้ารับบริการ สามารถติดต่อแจ้งข้อมูลการช่วยเหลือกับสำนักงานเขต สถานพยาบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งต่อและให้ข้อมูลตามที่หน่วยงานร้องขอ รวมทั้งบันทึกการรับเรื่องราวพร้อมรายละเอียดคนเร่ร่อน และคนไร้บ้าน

ปัญหาคนเร่ร่อนไร้บ้านนั้นเกิดจากผลกระทบของปัญหาด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม ทำให้มีการอพยพประชากรเข้าสู่เมืองใหญ่เนื่องจากไม่มีที่ดินทำกิน การศึกษาในระดับต่ำทำให้เกิดภาวะว่างงาน แรงงานไม่มีฝีมือ มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ทำให้ต้องออกมาเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย การเปิดบ้านอุ่นใจ ของกรุงเทพมหานครนี้ จะเป็นหน่วยงานที่จะสามารถช่วยเหลือคนไร้ที่อยู่อาศัยในเบื้องต้น เพื่อไม่ให้คนเหล่านั้นประสบกับปัญหาที่หนักขึ้นจนทำให้ต้องกลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยอย่างถาวรในที่สุด

จากสิ่งที่ได้นำเสนอไปในบทที่ 4 ถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญในอดีต ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้เป็นครั้งแรก รวมไปถึงบทกฎหมายเฉพาะที่นำมาใช้บังคับแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย อีกทั้งการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้พอสรุปได้ว่า การดำเนินการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นจะประสบผลสำเร็จขึ้นได้จะต้องประกอบไปด้วยมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงที่ควบคู่ไปกับมาตรการทางสังคม กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือจากทุกภาคส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐ หรือเอกชน ตลอดจนการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในแง่ลบให้เปลี่ยนเป็นการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่าพวกเขาเหล่านั้นก็เป็นคน เป็นมนุษย์เหมือนกับเราคนหนึ่ง หากแต่การที่พวกเขาต้องกลายมาเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ถูกสังคมรังเกียจนั้นเป็นเพราะพวกเขาขาดโอกาสที่ดีเหมือนกับที่คนปกติทั่วไปมี ไม่ว่าจะเป็นฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ซึ่งถ้าพวกเขาเหล่านี้สามารถเลือกได้ ก็คงไม่มีใครอยากเกิดมาเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยต้องเร่ร่อนไปตามที่ต่างๆ และถูกมองว่าเป็นขยะของสังคมเช่นนี้

บทที่ 5

ทัศนคติและการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทย และความคิดเห็นทางด้านกฎหมาย

ในหัวข้อนี้จะเป็นการสำรวจทัศนคติของบุคคลทั่วไป และบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยการทำแบบสอบถาม (Questionnaires) รวบรวมข้อมูลที่ได้รับนั้นมาคำนวณหาค่าตามวิธีการทางสถิติเพื่อทำการประมวลผลและวิเคราะห์ทัศนคติส่วนตัวเพื่อเป็นแนวทางหาข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป

แบบสอบถามได้ทำเป็น 2 ชุด คือ

ชุดที่ 1 ใช้สอบถามประชาชนหรือบุคคลทั่วไปโดยคัดเลือกตัวอย่างประชากรที่มีอาชีพการศึกษา และอายุต่างๆ กัน โดยแบ่งกลุ่มประชากรที่มีอาชีพต่างๆ กัน ออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 นักเรียน นิสิต นักศึกษา

กลุ่มที่ 2 วิชาชีพอิสระ

กลุ่มที่ 3 ข้าราชการ

กลุ่มที่ 4 พนักงานและลูกจ้างในองค์กรเอกชน

กลุ่มที่ 5 อาชีพอื่นๆ

โดยแบ่งระดับการศึกษาออกเป็น 8 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ต่ำกว่าประถมศึกษา

กลุ่มที่ 2 ประถมศึกษา

กลุ่มที่ 3 มัธยมศึกษาตอนต้น

กลุ่มที่ 4 มัธยมศึกษาตอนปลาย

กลุ่มที่ 5 อาชีวศึกษา

กลุ่มที่ 6 ปริญญาตรี

กลุ่มที่ 7 สูงกว่าปริญญาตรี

กลุ่มที่ 8 ไม่มีการศึกษา

และแบ่งช่วงอายุออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ต่ำกว่า 15 ปี

กลุ่มที่ 2 15-25 ปี

กลุ่มที่ 3 25-35 ปี

กลุ่มที่ 4 35-45 ปี
 กลุ่มที่ 5 45 ปีขึ้นไป

เพื่อจุดประสงค์ในการสำรวจถึงทัศนคติของบุคคลต่าง ๆ ที่มีต่อการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทย และทัศนคติทางด้านกฎหมายต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ผู้วิจัยได้แจกแบบสอบถามชุดที่ 1 นี้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 100 ชุด

ชุดที่ 2 ใช้สอบถามบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยคัดเลือกตัวอย่างประชากรจากการสอบถามบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยบริเวณท้องสนามหลวง ริมนคลองหลอด สวนลุมพินี และสถานีรถไฟหัวลำโพง โดยในแบบสอบถามมุ่งเน้นสำรวจทัศนคติทั่วไปของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย มาตรการการให้ความช่วยเหลือที่ต้องการได้รับ ตลอดจนทัศนคติทางด้านกฎหมายที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต้องการให้กฎหมายรับรองสิทธิ ผู้วิจัยได้แจกแบบสอบถามชุดที่ 2 นี้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 100 ชุด

จากการประมวลผลข้อมูลแบบสอบถามที่ได้รับคืนมา พอจะวิเคราะห์สรุปผลได้ดังต่อไปนี้

5.1 ทัศนคติของประชาชนหรือบุคคลทั่วไปในสังคมไทยและความคิดเห็นทางด้านกฎหมาย

การทำวิจัยสนามด้วยการทำแบบสอบถามจากบุคคลทั่วไปนี้เป็นการทำแบบสอบถามที่ไม่จำกัดพื้นที่ในการทำแบบสอบถามเพื่อให้เกิดความหลากหลาย แต่ได้ทำการคัดเลือกตัวอย่างประชากรตามอาชีพ การศึกษา และอายุที่แตกต่างกัน ได้ผลสรุปดังนี้

5.1.1 ทัศนคติทั่วไปต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

5.1.1.1 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นหญิง ร้อยละ 72.0 อายุโดยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 25 – 35 ปี ร้อยละ 40.0 ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 69.0 และส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเป็นพนักงานและลูกจ้างในองค์กรเอกชน ร้อยละ 65.0

5.1.1.2 ผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่าสาเหตุที่ทำให้บุคคลต้องกลายมาเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย สูงสุด 5 อันดับ ได้แก่

อันดับที่ 1 ความยากจน ร้อยละ 69.0

อันดับที่ 2 ไม่มีงานทำ ร้อยละ 35.0

อันดับที่ 3 ปัญหาครอบครัว ร้อยละ 19.0

อันดับที่ 4 เข้าเมืองผิดกฎหมาย ร้อยละ 18.0

อันดับที่ 5 ภัยพิบัติธรรมชาติทำลายที่อยู่อาศัย ร้อยละ 15.0

5.1.1.3 บุคคลทั่วไปมีความคิดและความรู้สึกสงสารเห็นใจต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 63.0 และแสดงออกต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วยการให้ความช่วยเหลือเมื่อจำเป็นต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 46.0

5.1.1.4 บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าสังคมไทยสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ โดยแสดงการวิเคราะห์ให้เห็นจากตารางดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 1 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความเห็นที่ว่าสังคมไทยสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่
อยู่อาศัยได้ โดยจำแนกตามเพศ

เพศ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	
ชาย	3	25	28
	18.8%	29.8%	28.0%
หญิง	13	59	72
	81.3%	70.2%	72.0%
รวม	16	84	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 0.808$$

$$p\text{-Value} = .369$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านเพศไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลทั่วไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 2 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความเห็นที่ว่าสังคมไทยสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ โดยจำแนกตามอายุ

อายุ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	
ต่ำกว่า 15 ปี	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%
15 – 25 ปี	3	17	20
	18.8%	20.2%	20.0%
25 – 35 ปี	5	35	40
	31.3%	41.7%	40.0%
35 – 45 ปี	3	26	29
	18.8%	31.0%	29.0%
45 ปี ขึ้นไป	5	6	11
	31.3%	7.1%	11.0%
รวม	16	84	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 8.170$$

$$p\text{-Value} = 0.000$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปและบุคคลทั่วไปมีความเห็นที่ว่าสังคมไทยสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ โดยกลุ่มคนที่มีอายุระหว่าง 25 – 35 ปี เห็นว่าสังคมไทยสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้มากที่สุด คือ ร้อยละ 41.7 กลุ่มคนที่มีอายุระหว่าง 35 – 45 ปี เห็นว่าสังคมไทยสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้รองลงมา คือ ร้อยละ 31.0 ส่วนกลุ่มคนที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป เห็นว่าสังคมไทยสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้น้อยที่สุด คือ ร้อยละ 7.1

ตาราง 3 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความเห็นที่ว่าสังคมไทยสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ โดยจำแนกตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	
มัธยมศึกษาตอนต้น	0	2	2
	0.0%	2.4%	2.0%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	0	4	4
	0.0%	4.8%	4.0%
อาชีวศึกษา	2	8	10
	12.5%	9.5%	10.0%
ปริญญาตรี	12	57	69
	75.0%	67.9%	69.0%
สูงกว่าปริญญาตรี	2	12	14
	12.5%	14.3%	14.0%
ไม่มีการศึกษา	0	1	1
	0.0%	1.2%	1.0%
รวม	16	84	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 5.100$$

$$p\text{-Value} = 0.404$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านการศึกษามีความสัมพันธ์กับความ
ความคิดเห็นของบุคคลทั่วไป

5.1.1.5 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าสังคมไทยสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ โดยเรียงคำตอบจากมากไปน้อยดังนี้

1. เป็นมนุษย์เหมือนกัน ร้อยละ 69.0
2. มีสิทธิเสรีภาพเท่ากัน ร้อยละ 41.0
3. บางคนดูไม่อันตราย ร้อยละ 33.0
4. ไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้ ร้อยละ 29.0
5. ในประเทศตะวันตกยอมรับสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแล้ว ร้อยละ 7.0
6. เหตุผลอื่นๆ ร้อยละ 2.0

5.1.1.6 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าสังคมไทยไม่สามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้โดยเรียงคำตอบจากมากไปน้อยดังนี้

1. ลักษณะท่าทางภายนอก ร้อยละ 9.0
2. เป็นบุคคลอันตราย ร้อยละ 8.0
3. ร่างกายสกปรก ร้อยละ 8.0
4. อายุผู้อื่นหากรู้ว่าติดต่อกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 2.0
5. ความแตกต่างทางฐานะ ร้อยละ 2.0
6. ความแตกต่างทางการศึกษา ร้อยละ 1.0

5.1.1.7 บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยประกอบอาชีพ เช่น วนิพก เก็บขยะขาย ขายของเล็กๆ น้อยๆ ร้อยละ 73.0 และคิดว่าสามารถทำงานร่วมกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ หากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสามารถประกอบอาชีพเหมือนคนปกติทั่วไป ร้อยละ 88.0 นอกจากนี้ยังมีบุคคลทั่วไปกลุ่มหนึ่งคิดว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ได้ประกอบอาชีพ ร้อยละ 27.0

5.1.1.8 บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมามีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้โดยสามารถแสดงการวิเคราะห์ที่ได้จากตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 4 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมามีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ โดยจำแนกตามเพศ

เพศ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ได้	ได้	
ชาย	2	26	28
	50.0%	27.1%	28.0%
หญิง	2	70	72
	50.0%	72.9%	72.0%
รวม	4	96	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 1.00$$

$$p\text{-Value} = .317$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านเพศไม่มีความสัมพันธ์กับบุคคลทั่วไป

ตาราง 5 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความเห็นว่าคุณใดที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมาที่มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ โดยจำแนกตามอายุ

อายุ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ได้	ได้	
ต่ำกว่า 15 ปี	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%
15 – 25 ปี	0	20	20
	0.0%	20.8%	20.0%
25 – 35 ปี	0	40	40
	0.0%	41.7%	40.0%
35 – 45 ปี	1	28	29
	25.0%	29.2%	29.0%
45 ปี ขึ้นไป	3	8	11
	75.0%	8.3%	11.0%
รวม	4	96	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 8.170$$

$$p\text{-Value} = 0.000$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุมีความสัมพันธ์กับบุคคลทั่วไปและบุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าคุณใดที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมาที่มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ โดยกลุ่มคนที่มีอายุระหว่าง 25 – 35 ปี เป็นกลุ่มคนที่คิดว่าบุคคลใดที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมาที่มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้มากที่สุด คือ ร้อยละ 41.7 รองลงมา คือ กลุ่มคนที่มีอายุระหว่าง 35 – 45 ปี จำนวนร้อยละ 29.2 ส่วนกลุ่มคนที่มีอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป เป็นกลุ่มคนที่คิดว่าบุคคลใดที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมาที่มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้น้อยที่สุด คือ ร้อยละ 8.3

ตาราง 6 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความเห็นว่าคุณใดที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมาเป็นที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ โดยจำแนกตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ได้	ได้	
มัธยมศึกษาตอนต้น	0	2	2
	0.0%	2.1%	2.0%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	0	4	4
	0.0%	4.2%	4.0%
อาชีวศึกษา	2	8	10
	50.0%	8.3%	10.0%
ปริญญาตรี	2	67	69
	50.0%	69.8%	69.0%
สูงกว่าปริญญาตรี	0	14	14
	0.0%	14.6%	14.0%
ไม่มีการศึกษา	0	1	1
	0.0%	1.0%	1.0%
รวม	4	96	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 7.760$$

$$p\text{-Value} = 0.170$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านการศึกษามีความสัมพันธ์กับบุคคลทั่วไป

5.1.1.9 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมา มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ โดยเรียงคำตอบจากมากไปน้อยดังนี้

1. มีหน่วยงานเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ร้อยละ 73
2. สามารถหารายได้จนเพียงพอแก่การหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ร้อยละ 62
3. ได้รับโอกาสจากสังคม ร้อยละ 54
4. มีกฎหมายที่เอื้ออำนวย และส่งเสริมสนับสนุนการมีที่อยู่อาศัยแก่คนไร้ที่ อยู่อาศัย ร้อยละ 35

5.1.1.10 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะไม่สามารถ กลับมา มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ โดยเรียงคำตอบจากมากไปน้อยดังนี้

1. ไม่มีการศึกษา ร้อยละ 3.0
2. ไม่ได้รับโอกาสจากสังคม ร้อยละ 3.0
3. ฐานะยากจน ร้อยละ 2.0
4. ไม่มีหน่วยงานใดให้ความช่วยเหลือ ร้อยละ 1.0

5.1.1.11 บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ได้สร้างความเดือดร้อน ให้กับสังคม ร้อยละ 73.0

5.1.1.12 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้สร้างความ เดือดร้อนให้กับสังคม โดยเรียงคำตอบจากมากไปน้อยดังนี้

1. อาชญากรรม ร้อยละ 25.0

2. ทำลายทัศนียภาพ ร้อยละ 19.0

3. บุกรุก ร้อยละ 15.0

4. เหตุผลอื่นๆ ร้อยละ 3.0

5.1.1.13 บุคคลทั่วไปมีความคิดว่ในปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 52.0 กลุ่มที่คิดว่าประเทศไทยมีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 38.0 ส่วนอีกร้อยละ 10.0 ไม่แน่ใจว่ามีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหรือไม่

5.1.1.14 บุคคลทั่วไปที่คิดว่ามีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น เห็นว่าความช่วยเหลือจากหน่วยงานดังกล่าว ยังไม่เพียงพอ ร้อยละ 36.0



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.1.1.15 บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยควรมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยแสดงการวิเคราะห์ให้เห็นในตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 7 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยควรมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามเพศ

เพศ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ควร	ควร	
ชาย	8	20	28
	18.6%	35.1%	28.0%
หญิง	35	37	72
	81.4%	64.9%	72.0%
รวม	43	57	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 3.303$$

$$p\text{-Value} = 0.069$$

ทั่วไป

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านเพศไม่มีความสัมพันธ์กับบุคคล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 8 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าบุคคลใ้ที่อยู่อาศัยควรมีหน่วยงาน
 ที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลใ้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามอายุ

อายุ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ควร	ควร	
ต่ำกว่า 15 ปี	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%
15 – 25 ปี	13	7	20
	30.2%	12.3%	20.0%
25 – 35 ปี	14	26	40
	32.6%	45.6%	40.0%
35 – 45 ปี	11	18	29
	25.6%	31.6%	29.0%
45 ปี ขึ้นไป	5	6	11
	11.6%	10.5%	11.0%
รวม	43	57	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 5.325$$

$$p\text{-Value} = 0.149$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุไม่มีความสัมพันธ์กับบุคคล
 ทั่วไป

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 9 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อความคิดเห็นว่าบุคคลใที่อยู่อาศัยควรมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลใที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ควร	ควร	
มัธยมศึกษาตอนต้น	2	0	2
	4.7%	0.0%	2.0%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	0	4	4
	0.0%	7.0%	4.0%
อาชีวศึกษา	1	9	10
	2.3%	15.8%	10.0%
ปริญญาตรี	36	33	69
	83.7%	57.9%	69.0%
สูงกว่าปริญญาตรี	4	10	14
	9.3%	17.5%	14.0%
ไม่มีการศึกษา	0	1	1
	0.0%	1.8%	1.0%
รวม	43	57	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 14.425$$

$$p\text{-Value} = 0.013$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านการศึกษา มีความสัมพันธ์กับบุคคลทั่วไปและบุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าเป็นหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลใที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยกลุ่มคนที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีเป็นกลุ่มคนที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลใที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะมากที่สุดคือ ร้อยละ 57.9

5.1.1.16 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยควรมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อยดังนี้

1. สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็ว ร้อยละ 63.0
2. หน่วยงานเฉพาะมีความเข้าใจในปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมากกว่า ร้อยละ 58.0
3. ในประเทศตะวันตกมีหน่วยงานเฉพาะเหล่านี้แล้ว ร้อยละ 13.0

5.1.1.17 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ควรมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อยดังนี้

1. มีหน่วยงานอื่นๆ ที่ให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสอยู่แล้ว ร้อยละ 4.0
2. เป็นแค่เพียงกลุ่มคนเล็กๆ ในบรรดาคนด้อยโอกาสทั้งหมด ร้อยละ 4.0

5.1.1.18 บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าหน่วยงานที่จะเข้ามาให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ควรเป็นทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน และควรให้ความช่วยเหลือในด้านต่อไปนี้

- อันดับที่ 1 การหาที่อยู่อาศัย ร้อยละ 58.0
- อันดับที่ 2 ช่วยดำเนินการให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีบัตรประชาชน ร้อยละ 47.0
- อันดับที่ 3 บำบัดสภาพจิตใจ ร้อยละ 45.0
- อันดับที่ 4 ให้การศึกษา ร้อยละ 41.0
- อันดับที่ 5 ฝึกอาชีพ ร้อยละ 40.0

5.1.2 ความเห็นและทัศนะทางกฎหมายในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

5.1.2.1 บุคคลทั่วไปมีความคิดเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยไม่ได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ร้อยละ 98.0 ส่วนกลุ่มที่มีความคิดเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ร้อยละ 2.0

5.1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นถึงบทบัญญัติดังกล่าวว่ามีความเพียงพอต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหรือไม่ โดยแสดงการวิเคราะห์ซึ่งเห็นได้จากตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 10 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามเพศ

เพศ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	เพียงพอ	ไม่เพียงพอ	
ชาย	26	2	28
	28.9%	20.0%	28.0%
หญิง	64	8	72
	71.1%	80.0%	72.0%
รวม	90	10	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 0.353$$

$$p\text{-Value} = 0.553$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านเพศไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปต่อบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

ตาราง 11 แสดงความคิดเห็นความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามอายุ

อายุ	ความเห็นของผู้ตอบ แบบสอบถาม		รวม
	เพียงพอ	ไม่เพียงพอ	
ต่ำกว่า 15 ปี	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%
15 – 25 ปี	20	0	20
	22.2%	0.0%	20.0%
25 – 35 ปี	35	5	40
	38.9%	50.0%	40.0%
35 – 45 ปี	26	3	29
	28.9%	30.0%	29.0%
45 ปี ขึ้นไป	9	2	11
	10.0%	20.0%	11.0%
รวม	90	10	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 3.322$$

$$p\text{-Value} = 0.345$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปต่อบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 12 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	เพียงพอ	ไม่เพียงพอ	
มัธยมศึกษาตอนต้น	0	2	2
	0.0%	20.0%	2.0%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	2	2	4
	2.2%	20.0%	4.0%
อาชีวศึกษา	10	0	10
	11.1%	0.0%	10.0%
ปริญญาตรี	63	6	69
	70.0%	60.0%	69.0%
สูงกว่าปริญญาตรี	14	0	14
	15.6%	0.0%	14.0%
ไม่มีการศึกษา	1	0	1
	1.1%	0.0%	1.0%
รวม	90	10	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 28.019$$

$$p\text{-Value} = 0.000$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย และบุคคลทั่วไปเห็นว่าบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยนั้นเพียงพอแล้ว โดยกลุ่มบุคคลที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีเป็นกลุ่มที่เห็นว่าบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยนั้นเพียงพอแล้วมากที่สุด คือ ร้อยละ 70

5.1.2.3 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปคิดว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 ไม่เพียงพอต่อการให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยเรียงคำตอบจากมากไปหาน้อยดังนี้

1. ขาดความชัดเจน ร้อยละ 59.0

2. ไม่มีรายละเอียด ร้อยละ 54.0

3. เหตุผลอื่นๆ ร้อยละ 7.0

5.1.2.4 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปต้องการให้มีกฎหมายบัญญัติการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยเรียงคำตอบจากมากไปหาน้อยดังนี้

1. การฝึกอาชีพ ร้อยละ 76.0

2. การจัดหาที่อยู่อาศัย ร้อยละ 61.0

3. การศึกษา ร้อยละ 60.0

4. เหตุผลอื่นๆ ร้อยละ 4.0

5.1.2.5 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปคิดว่าไม่ควรมีการจำกัดระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยเรียงคำตอบจากมากไปหาน้อยดังนี้

1. . สภาพปัญหาที่ต้องได้รับการช่วยเหลือของแต่ละคนอาจมีระยะเวลาต่างกัน ร้อยละ 39.0

2. ควรจะช่วยเหลือจนสามารถแก้ไขปัญหาของแต่ละคนให้ลุล่วง ร้อยละ 26.0

3. จะเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการที่จะได้รับความช่วยเหลือ
ร้อยละ 13.0

5.1.2.6 เหตุผลที่บุคคลทั่วไปคิดว่าควรมีการจำกัดระยะเวลาในการให้ความ
ช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยเรียงคำตอบจากมากไปหาน้อยดังนี้

1. จะทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเคยชินกับการมีคนดูแลจนไม่คิดหาเลี้ยง
ตนเอง ร้อยละ 41.0

2. หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือต้องใช้งบประมาณในการดูแลมากเกินไป
ร้อยละ 23.0

3. จะไม่สามารถรองรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้เพียงพอ ร้อยละ 20.0

5.1.2.7 บุคคลทั่วไปเห็นด้วยต่อความคิดที่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 ใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 83.0

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.1.2.8 จากการที่บุคคลทั่วไปไม่เห็นด้วยต่อความคิดที่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 ใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” และเห็นว่าควรเปลี่ยนเป็นคำว่า “บุคคลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง” โดยสามารถแสดงการวิเคราะห์ให้เห็นได้ในตาราง ดังต่อไปนี้

ตาราง 13 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามเพศ

เพศ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม				รวม
	คนไร้บ้าน	คนจรจัด	คนเร่ร่อน	บุคคลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง	
ชาย	1	4	0	0	5
	100.0%	66.7%	0.0%	0.0%	29.4%
หญิง	0	2	3	7	12
	0.0%	33.3%	100.0%	100.0%	70.6%
รวม	1	6	3	7	17
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 10.913$$

$$p\text{-Value} = 0.028$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านเพศมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยเพศหญิงไม่เห็นด้วยมากกว่าเพศชายเป็นจำนวนร้อยละ 70.6

ตาราง 14 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามอายุ

อายุ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม				รวม
	คนไร้บ้าน	คนจรจัด	คนเร่ร่อน	บุคคลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง	
ต่ำกว่า 15 ปี	0	0	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
15 – 25 ปี	1	2	0	0	3
	100.0%	33.3%	0.0%	0.0%	17.6%
25 – 35 ปี	0	2	0	1	3
	0.0%	33.3%	0.0%	14.3%	17.6%
35 – 45 ปี	0	2	3	5	10
	0.0%	33.3%	100.0%	71.4%	58.8%
45 ปี ขึ้นไป	0	0	0	1	1
	0.0%	0.0%	0.0%	14.3%	5.9%
รวม	1	6	3	7	17
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 21.210$$

$$p\text{-Value} = 0.047$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยกลุ่มบุคคลทั่วไปที่มีอายุระหว่าง 35-45 ปี ไม่เห็นด้วยมากที่สุด เท่ากับร้อยละ 58.8

ตาราง 15 แสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม				รวม
	คนไร้บ้าน	คนจรจัด	คนเร่ร่อน	บุคคลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง	
มัธยมศึกษาตอนต้น	0	0	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	0	0	0	2	2
	0.0%	0.0%	0.0%	28.6%	11.8%
อาชีวศึกษา	1	2	2	1	6
	100.0%	33.3%	66.7%	14.3%	35.3%
ปริญญาตรี	0	4	1	4	8
	0.0%	66.7%	33.3%	57.1%	47.1%
สูงกว่าปริญญาตรี	0	0	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ไม่มีการศึกษา	0	0	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
รวม	1	6	3	7	17
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 39.849$$

$$p\text{-Value} = 0.005$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านการศึกษามีความสัมพันธ์กับความเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยกลุ่มบุคคลทั่วไปที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีไม่เห็นด้วยมากที่สุด เท่ากับร้อยละ 47.1

5.1.2.9 จากบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่จะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพนั้น บุคคลทั่วไปจำนวนร้อยละ 87.0 มีความเห็นว่าจำเป็นที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต้องเข้าเงื่อนไขที่กล่าวมาจึงจะได้รับความช่วยเหลือ เนื่องจากหากบุคคลใดมีรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพแล้วก็ถือว่าเป็นสามารถหาที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง

ส่วนกลุ่มที่มีความเห็นว่าไม่จำเป็นที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต้องเข้าเงื่อนไขที่กล่าวมาจึงจะได้รับความช่วยเหลือเนื่องจากแม้จะมีรายได้ แต่ไม่จำเป็นว่าจะสามารถหาที่อยู่อาศัยได้ มีจำนวนร้อยละ 84.0

5.1.2.10 บุคคลทั่วไปมีความเห็นว่าควรมีกฎหมายลำดับรองบัญญัติออกมากำหนดถึงรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 96.0

5.2 ทักษะของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทยและความคิดเห็นทางด้านกฎหมาย

ในส่วนของการทำวิจัยสนามด้วยการทำแบบสอบถามจากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เป็นการทำแบบสอบถามโดยคัดเลือกตัวอย่างบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยบริเวณท้องสนามหลวง ริมคลองหลอด สวนลุมพินี ซึ่งเป็นสถานที่ที่มีบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอยู่จำนวนมาก โดยกำหนดตัวแปรต้นทางสถิติ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่สอดคล้องกัน และได้ผลสรุปดังนี้

5.2.1 ทักษะคติทั่วไปของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

5.2.1.1 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นชาย ร้อยละ 64.0 อายุโดยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 35 – 45 ปี ร้อยละ 45.0 ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 39.0 ประกอบอาชีพเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.0 สำหรับผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ร้อยละ 37.0 ส่วนใหญ่ไม่เคยทำงานมาก่อน ร้อยละ 26.0 และเคยมีที่อยู่อาศัยมาก่อน ร้อยละ 92.0 ปัจจุบันอาศัยและหลับนอนอยู่กลางแจ้ง ร้อยละ 61.0 สมัครงใจเป็นเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 56.0

5.2.1.2 สาเหตุที่ทำให้กลายมาเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย สูงสุด 5 อันดับ ได้แก่

อันดับที่ 1 อพยพเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำ ร้อยละ 33.0

อันดับที่ 2 ความยากจน ร้อยละ 29.0

อันดับที่ 3 ไม่มีงานทำ ร้อยละ 28.0

อันดับที่ 4 เกิดในครอบครัวที่เป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 21.0

อันดับที่ 5 ปัญหาครอบครัว ร้อยละ 10.0

5.2.1.3 ส่วนใหญ่เป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมา 1-3 ปี ร้อยละ 39.0 ไม่ได้พอใจที่จะเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 72.0 และต้องการที่จะกลับไปเป็นผู้ที่มีที่อยู่อาศัยแบบบุคคลทั่วไป ร้อยละ 78.0 โดยเห็นว่าจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อที่จะสามารถกลับไปมีที่อยู่อาศัยอีกครั้ง ร้อยละ 51.0

5.2.1.4 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความกลัวต่อสังคมกับการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 42.0 และมีความรู้สึกเศร้าใจต่อการแสดงออกของสังคมในด้านลบต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 47.0

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.2.1.5 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่คิดว่าสังคมไทยไม่สามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ โดยแสดงการวิเคราะห์ให้เห็นในตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 16 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในเรื่องการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย โดยจำแนกตามเพศ

เพศ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	
ชาย	60	4	64
	63.8%	66.7%	64.0%
หญิง	34	2	36
	36.2%	33.3%	36.0%
รวม	94	6	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 0.20$$

$$p\text{-Value} = 0.888$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านเพศไม่มีความสัมพันธ์กับความเห็นของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในเรื่องการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 17 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในเรื่องการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย โดยจำแนกตามอายุ

อายุ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	
ต่ำกว่า 15 ปี	2	0	2
	2.1%	0.0%	2.0%
15 – 25 ปี	7	0	7
	7.4%	0.0%	7.0%
25 – 35 ปี	22	0	22
	23.4%	0.0%	22.0%
35 – 45 ปี	43	2	45
	45.7%	33.3%	45.0%
45 ปี ขึ้นไป	20	4	24
	21.3%	66.7%	24.0%
รวม	94	6	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 7.013$$

$$p\text{-Value} = 0.135$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุไม่มีความสัมพันธ์กับความเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในเรื่องการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 18 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในเรื่องการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย โดยจำแนกตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	
ต่ำกว่าประถมศึกษา	19	2	21
	20.2%	33.3%	21.0%
ประถมศึกษา	39	0	39
	41.5%	0.0%	39.0%
มัธยมศึกษาตอนต้น	19	2	21
	20.2%	33.3%	21.0%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	13	2	15
	13.8%	33.3%	15.0%
อาชีวศึกษา	2	0	2
	2.1%	0.0%	2.0%
สูงกว่าปริญญาตรี	2	0	2
	2.1%	0.0%	2.0%
รวม	94	6	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 5.100$$

$$p\text{-Value} = 0.404$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับความเห็นของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในเรื่องการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย

5.2.1.6 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่คิดว่าสังคมไทยไม่สามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ ร้อยละ 94.0 โดยมีสาเหตุเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้

1. ฐานะยากจน ร้อยละ 84.0

2. ขาดความเห็นอกเห็นใจ ร้อยละ 60.0

3. ขาดความเข้าใจในตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 42.0

5.2.1.7 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยยังคิดว่าสามารถกลับมามีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ ร้อยละ 77.0 ถ้าหากว่า

1. มีหน่วยงานรัฐเข้ามาช่วยเหลือ ร้อยละ 61.0

2. สามารถหารายได้จนเพียงพอแก่การหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ร้อยละ 43.0

สำหรับส่วนที่คิดว่าไม่สามารถกลับมามีที่อยู่อาศัยเหมือนคนทั่วไปได้ ร้อยละ 23.0 เนื่องจาก

1. ไม่ได้รับโอกาสจากสังคม ร้อยละ 14.0

2. ไม่มีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ ร้อยละ 9.0

5.2.1.8 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ไม่ได้รู้สึกอะไรกับการที่สังคมเห็นว่า บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสร้างความเดือดร้อนให้สังคม ร้อยละ 55.0 รองลงมาได้แก่ รู้สึกเศร้าใจ ร้อยละ 35.0

5.2.1.9 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่คิดว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยน้อยมาก ควรที่จะมีหน่วยงานเข้ามาดูแล โดยแสดงการวิเคราะห้ให้เห็นในตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 19 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยต่อหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามเพศ

เพศ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ควร	ควร	
ชาย	2	62	64
	100.0%	63.3%	64.0%
หญิง	0	36	36
	0.0%	36.7%	36.0%
รวม	2	98	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 1.148$$

$$p\text{-Value} = 0.284$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านเพศไม่มีความสัมพันธ์กับความเห็นของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่อหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะในประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 20 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยต่อหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามอายุ

อายุ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ควร	ควร	
ต่ำกว่า 15 ปี	0	2	2
	0.0%	100.0%	100.0%
15 – 25 ปี	0	7	7
	0.0%	100.0%	100.0%
25 – 35 ปี	2	20	22
	9.1%	90.9%	100.0%
35 – 45 ปี	0	45	45
	0.0%	100.0%	100.0%
45 ปี ขึ้นไป	0	24	24
	0.0%	100.0%	100.0%
รวม	2	98	100
	2.0%	ควร	100.0%

$$\chi^2 = 7.236$$

$$p\text{-Value} = 0.124$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุไม่มีความสัมพันธ์กับความเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยต่อหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะในประเทศไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 21 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยต่อหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยจำแนกตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	ไม่ควร	ควร	
ต่ำกว่าประถมศึกษา	0	21	21
	0.0%	100.0%	100.0%
ประถมศึกษา	2	37	39
	5.1%	94.9%	100.0%
มัธยมศึกษาตอนต้น	0	21	21
	0.0%	100.0%	100.0%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	0	15	15
	0.0%	100.0%	100.0%
อาชีวศึกษา	0	2	2
	0.0%	100.0%	100.0%
สูงกว่าปริญญาตรี	0	2	2
	0.0%	100.0%	100.0%
รวม	2	98	100
	2.0%	98.0%	100.0%

$$\chi^2 = 3.192$$

$$p\text{-Value} = 0.670$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับความเห็นของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่อหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะในประเทศไทย

5.2.1.10 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่คิดว่า ในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีหน่วยงานใดที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 63.0 และคิดว่ามี ร้อยละ 37.0 สำหรับกลุ่มที่คิดว่ามีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นเห็นว่า ความช่วยเหลือของหน่วยงานนั้นๆ ยัง

ไม่เพียงพอ ร้อยละ 33.0 และรู้สึกไม่พอใจกับการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานดังกล่าว ร้อยละ 28.0

5.2.1.11 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นว่าควรที่จะมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ เนื่องจาก

1. หน่วยงานเฉพาะมีความเข้าใจในปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมากกว่า ร้อยละ 88.0

2. สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็วกว่า ร้อยละ 53.0

5.2.1.12 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่คิดว่าไม่ควรจะมีหน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะเพราะสาเหตุ อื่นๆ ร้อยละ 2.0

5.2.1.13 สำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เห็นว่าควรที่จะมีหน่วยงานเข้ามาให้การดูแลช่วยเหลือ ควรเป็นหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และควรให้ความช่วยเหลือในด้าน ต่อไปนี้

อันดับที่ 1 การหาที่อยู่อาศัย ร้อยละ 58.0

อันดับที่ 2 ช่วยดำเนินการให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีบัตรประชาชน ร้อยละ 47.0

อันดับที่ 3 บำบัดสภาพจิตใจ ร้อยละ 45.0

อันดับที่ 4 ให้ความศึกษา ร้อยละ 41.0

อันดับที่ 5 ฝึกอาชีพ ร้อยละ 40.0

5.2.2 ความเห็นและทัศนะทางกฎหมายในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

5.2.2.1 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีความคิดเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยไม่ได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ร้อยละ 98.0 ส่วนกลุ่มที่มีความคิดเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ร้อยละ 2.0

5.2.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นถึงบทบัญญัติดังกล่าวว่ามีความเพียงพอต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยหรือไม่ โดยแสดงการวิเคราะห์ซึ่งเห็นได้จากตารางดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 22 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีต่อบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามเพศ

เพศ	ความเห็นของผู้ตอบ แบบสอบถาม		รวม
	เพียงพอ	ไม่เพียงพอ	
ชาย	2	62	64
	100.0%	63.3%	64.0%
หญิง	0	36	36
	0.0%	36.7%	36.0%
รวม	2	98	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 1.148$$

$$p\text{-Value} = 0.284$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านเพศไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีต่อบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 23 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีต่อทบทวนบัญชีรับรองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย จำแนกตามอายุ

อายุ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	เพียงพอ	ไม่เพียงพอ	
ต่ำกว่า 15 ปี	2	0	2
	100.0%	0.0%	2.0%
15 – 25 ปี	0	7	7
	0.0%	7.1%	7.0%
25 – 35 ปี	0	22	22
	0.0%	22.4%	22.0%
35 – 45 ปี	0	45	45
	0.0%	45.9%	45.0%
45 ปี ขึ้นไป	0	24	24
	0.0%	24.5%	24.0%
รวม	2	98	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 100.0$$

$$p\text{-Value} = 0.000$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีต่อทบทวนบัญชีรับรองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย โดยกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอายุระหว่าง 35-45 ปี จำนวนร้อยละ 45 เห็นว่าทบทวนบัญชีรับรองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยนั้นยังไม่เพียงพอ

ตาราง 24 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีต่อทบทวนบัญชีรับรองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย โดยจำแนกตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	เพียงพอ	ไม่เพียงพอ	
ต่ำกว่าประถมศึกษา	0	21	21
	0.0%	21.4%	21.0%
ประถมศึกษา	0	39	39
	0.0%	39.8%	39.0%
มัธยมศึกษาตอนต้น	2	19	21
	100.0%	19.4%	21.0%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	0	15	15
	0.0%	15.3%	15.0%
อาชีวศึกษา	0	2	2
	0.0%	2.0%	2.0%
สูงกว่าปริญญาตรี	0	2	2
	0.0%	2.0%	2.0%
รวม	2	98	100
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 7.677$$

$$p\text{-Value} = 0.175$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีต่อทบทวนบัญชีรับรองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย

5.2.2.3 เหตุผลที่บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยคิดว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 ไม่เพียงพอต่อการให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกลุ่มนี้ โดยเรียงคำตอบจากมากไปหาน้อยดังนี้

1. ไม่มีรายละเอียด ร้อยละ 95.0
2. ขาดความชัดเจน ร้อยละ 56.0
3. เหตุผลอื่นๆ ร้อยละ 1.0

5.2.2.4 เหตุผลที่บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยต้องการให้กฎหมายบัญญัติการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลกลุ่มนี้ โดยเรียงคำตอบจากมากไปหาน้อยดังนี้

1. การจัดหาที่อยู่อาศัย ร้อยละ 98.0
2. การฝึกอาชีพ ร้อยละ 83.0
3. การศึกษา ร้อยละ 65.0
4. เหตุผลอื่นๆ ร้อยละ 21.0

5.2.2.5 เหตุผลที่บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย คิดว่าไม่ควรมีการจำกัดระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลกลุ่มนี้ โดยเรียงคำตอบจากมากไปหาน้อยดังนี้

1. ควรจะช่วยเหลือจนสามารถแก้ไขปัญหาของแต่ละคนให้ลุ่ลวง ร้อยละ 48.0
2. สภาพปัญหาที่ต้องได้รับการช่วยเหลือของแต่ละคนอาจมีระยะเวลาต่างกัน ร้อยละ 17.0
3. เหตุผลอื่นๆ ร้อยละ 2.0

5.2.2.6 เหตุผลที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยคิดว่าควรมีการจำกัดระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลกลุ่มนี้ คือ หากมีการให้ความช่วยเหลือโดยไม่จำกัดระยะเวลาจะทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเคยชินกับการมีคนดูแลจนไม่คิดหาเลี้ยงตนเอง ร้อยละ 25.0

5.2.2.7 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนร้อยละ 69.0 เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55

5.2.2.8 การที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 และควรใช้คำอื่นมากกว่า สามารถแสดงการวิเคราะห์ให้เห็นในตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 25 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามเพศ

เพศ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	คนไร้บ้าน	บุคคลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง	
ชาย	15	7	22
	68.2%	77.8%	71.0%
หญิง	7	2	9
	31.8%	22.2%	29.0%
รวม	22	9	31
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 1.202$$

$$p\text{-Value} = 0.548$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านเพศไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย”

ตาราง 26 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามอายุ

อายุ	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	คนไร้บ้าน	บุคคลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง	
ต่ำกว่า 15 ปี	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%
15 – 25 ปี	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%
25 – 35 ปี	8	0	8
	36.4%	.0%	25.8%
35 – 45 ปี	9	7	16
	40.9%	77.8%	51.6%
45 ปี ขึ้นไป	5	2	7
	22.7%	22.2%	22.6%
รวม	22	9	31
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 10.583$$

$$p\text{-Value} = 0.226$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุ มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นว่าควรเปลี่ยนจากคำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” มาเป็น “คนไร้บ้าน” ซึ่งกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอายุระหว่าง 35-45 ปี จำนวนร้อยละ 40.9 เห็นด้วยกับการเปลี่ยนมาใช้คำว่า “คนไร้บ้าน” ซึ่งเป็นจำนวนที่มากที่สุด

ตาราง 27 แสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยจำแนกตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม		รวม
	คนไร้บ้าน	บุคคลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง	
ต่ำกว่าประถมศึกษา	7	0	7
	31.8%	0.0%	22.6%
ประถมศึกษา	2	5	7
	9.1%	55.6%	22.6%
มัธยมศึกษาตอนต้น	11	2	13
	50.0%	22.2%	41.9%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	2	0	2
	9.1%	0.0%	6.5%
อาชีวศึกษา	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%
สูงกว่าปริญญาตรี	0	2	2
	0.0%	22.2%	6.5%
รวม	22	9	31
	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 45.159 \quad p\text{-Value} = 0.000$$

จากตารางมีความหมายว่า สมมุติฐานด้านอายุมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยในการใช้คำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” โดยกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นว่าควรเปลี่ยนจากคำว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย” มาเป็น “คนไร้บ้าน” ซึ่งกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวนร้อยละ 50.0 เห็นด้วยกับการเปลี่ยนมาใช้คำว่า “คนไร้บ้าน” ซึ่งเป็นจำนวนที่มากที่สุด

5.2.2.9 จากบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่จะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพนั้น บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยร้อยละ 12.0 มีความเห็นว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นเนื่องจากการป้องกันผู้ที่มีรายได้เพียงพอมาอ้างสิทธิในการรับความช่วยเหลือ

5.2.2.10 จากบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่จะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยร้อยละ 82.0 มีความเห็นว่าเป็นเงื่อนไขที่ไม่จำเป็นเนื่องจากแม้จะมีรายได้แต่ไม่จำเป็นว่าจะสามารถหาที่อยู่อาศัยได้

5.2.2.11 บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีความเห็นว่าควรมีกฎหมายลำดับรองบัญญัติออกมา กำหนดถึงรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลกลุ่มนี้ ร้อยละ 96.0

5.3 บทสรุปทัศนคติและการยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสังคมไทยและความคิดเห็นทางด้านกฎหมายจากการวิจัยภาคสนาม

ผลสรุปจากการออกทำวิจัยภาคสนามเพื่อสำรวจทัศนคติของคนไทยทั่วไป พบว่าบุคคลทั่วไปสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ โดยเฉพาะกลุ่มเพศหญิงที่มีอายุมากกว่า 45 ปีขึ้นไป และมีการศึกษาระดับปริญญาตรีมีแนวโน้มให้การยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้มากกว่าเพศชาย เหตุผลที่บุคคลทั่วไปเกือบทั้งหมดสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้เป็นเพราะเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็มีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน และไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับสังคม มีเพียงส่วนน้อยที่คิดว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสร้างความเดือดร้อนให้กับสังคม เช่น ก่ออาชญากรรม และทำลายทัศนียภาพ เป็นต้น

นอกจากนี้ บุคคลทั่วไปคิดว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเอง เช่น การเป็นวณิพก เก็บขยะขาย ขายของเล็กๆ น้อยๆ เป็นต้น โดยบุคคลทั่วไปคิดว่าสามารถทำงานร่วมกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งมีอาชีพเหมือนคนปกติทั่วไปได้ และเห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมามีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้อีกครั้งด้วยเหตุผลหลายอย่างที่ใกล้เคียงกัน โดยความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าจะสามารถกลับมามีที่อยู่อาศัยได้หากมีหน่วยงานเข้ามาให้ความช่วยเหลือ รองลงมาคือสามารถหารายได้จนเพียงพอต่อการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และการได้รับโอกาสจากสังคม ตามลำดับ อย่างไรก็ตามบุคคลทั่วไปส่วนใหญ่เห็นว่าไม่มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ

ดังกล่าวในปัจจุบันแก่บุคคลทั่วไป จึงเห็นว่าควรมีหน่วยงานเฉพาะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาให้แก่คนไร้ที่อยู่อาศัยได้ตรงจุด และรวดเร็วกว่า โดยการให้ความช่วยเหลือที่บุคคลทั่วไปส่วนใหญ่เห็นว่าควรจะให้แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยคือ การหาที่อยู่อาศัยให้

สำหรับทัศนคติของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น จากการประมวลผลวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการทำวิจัยภาคสนามพบว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 35 – 45 ปี สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา และประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเอง บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดเคยมีที่อยู่อาศัยมาก่อน ปัจจุบันอาศัยและหลับนอนอยู่กลางแจ้งเป็นส่วนใหญ่ บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีทั้งสมัครใจและไม่สมัครใจเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยผู้ที่ไม่สมัครใจมีจำนวนมากว่าเล็กน้อย ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ต้องกลายมาเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยเนื่องจากปัญหาการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำเป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ปัญหาความยากจน ปัญหาการไม่มีงานทำ การเกิดในครอบครัวที่เป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย และปัญหาครอบครัว ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยมาแล้ว 1-3 ปี และไม่ได้พอใจกับการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอย่างที่เป็นอยู่ และจากการสำรวจพบว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดเห็นว่า บุคคลทั่วไปไม่สามารถยอมรับในตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ เนื่องจากสาเหตุที่คนไร้ที่อยู่อาศัยมีฐานะยากจนเป็นอันดับแรก รองลงมาคือการขาดความเห็นอกเห็นใจ และขาดความเข้าใจในตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามลำดับ ซึ่งเป็นความเห็นที่ตรงกันข้ามกับความเห็นของบุคคลทั่วไปที่ส่วนใหญ่เห็นว่ายอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ต้องการกลับไปเป็นบุคคลที่มีที่อยู่อาศัยเหมือนคนปกติทั่วไป และการจะทำเช่นนั้นได้เห็นว่าต้องมีหน่วยงานคอยให้ความช่วยเหลือ ซึ่งคนไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นว่าในปัจจุบันไม่มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ โดยส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีหน่วยงานเฉพาะ เพราะจะมีความเข้าใจในปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมากกว่า และควรเป็นหน่วยงานของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกัน โดยให้ความช่วยเหลือในด้านการหาที่อยู่อาศัยให้เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ การช่วยดำเนินการให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีบัตรประจำตัวประชาชน บำบัดสภาพจิตใจ ให้การศึกษา และ ฝึกอาชีพ ตามลำดับ

สำหรับทัศนคติทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น ทั้งทัศนคติของบุคคลทั่วไป และของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีความใกล้เคียงกัน โดยบุคคลทั่วไปและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ต่างมีความคิดเห็นตรงกันว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยไม่ได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และบทบัญญัติใน

มาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีการบัญญัติถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ บุคคลทั่วไปและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยบุคคลทั่วไปส่วนใหญ่เห็นว่ายังขาดความชัดเจน ส่วนบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีรายละเอียด จึงควรจะบัญญัติเพิ่มเติมรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือมากกว่านี้ ซึ่งบุคคลทั่วไปเห็นว่าการช่วยเหลือที่ควรจะบัญญัติเพิ่มเติมมากที่สุดคือ การฝึกอาชีพ ส่วนคนไร้ที่อยู่อาศัยเห็นว่าควรบัญญัติเรื่องการจัดหาที่อยู่อาศัย ซึ่งความช่วยเหลือดังกล่าวควรจะมีการจำกัดระยะเวลาหรือไม่ ความเห็นของบุคคลทั่วไปที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยมีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ความเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ต้องจำกัดระยะเวลา เพราะหาไม่แล้วจะทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเคยชินกับการมีคนดูแลจนไม่คิดหาเลี้ยงตนเอง ส่วนที่ไม่เห็นด้วยให้ความเห็นว่าสภาพปัญหาที่ต้องได้รับการช่วยเหลือของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแต่ละคนอาจมีระยะเวลาต่างกันจึงไม่ควรจำกัดระยะเวลา สำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรจำกัดระยะเวลา เพราะควรจะช่วยเหลือจนสามารถแก้ไขปัญหาของแต่ละคนให้ลุ่ลงก่อน

และจากบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 ที่กำหนดเงื่อนไขว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่จะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพนั้น บุคคลทั่วไปส่วนใหญ่มีความเห็นว่าจำเป็น เพราะหากมีรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพแล้ว ก็ถือว่าสามารถหาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองได้ แต่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยกลับเห็นตรงกันข้าม โดยส่วนใหญ่เห็นว่าเงื่อนไขนี้ไม่จำเป็นเนื่องจากแม้จะมีรายได้แต่ไม่จำเป็นว่าจะสามารถหาที่อยู่อาศัยได้

ท้ายที่สุด ทั้งบุคคลทั่วไปและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะมีกฎหมายเฉพาะออกมากำหนดถึงรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยมีเหตุผลที่ค่อนข้างหลากหลาย อาทิเช่น เพื่อให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ และเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ อันได้แก่ คุณสมบัติของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่จะได้รับความช่วยเหลือ วิธีการและหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ทำให้ทราบถึงสาเหตุความเป็นมาของปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยว่าประกอบกันขึ้นจากปัญหาหลายอย่างด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจความยากจน การอพยพเข้าเมืองใหญ่เพื่อหางานทำ ปัญหาทางสังคมที่เกิดจากครอบครัวแตกแยก เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสาเหตุที่บีบบังคับให้บุคคลต้องกลายมาเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยอย่างมิอาจปฏิเสธได้

เมื่อทำการศึกษาถึงการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ พบว่าในระดับสังคมโลกมีองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอยู่ เช่น สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ และสหพันธ์ยุโรปขององค์การแห่งชาติเพื่อการดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยมีกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรในการปฏิบัติงาน การดำเนินงานจะอยู่ในรูปของการประสานความร่วมมือจากองค์กรอื่น ๆ รวมไปถึงหน่วยงานภายในของแต่ละรัฐ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่รณรงค์และให้คำปรึกษาในด้านการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแก่ประเทศที่ประสบปัญหาด้วย

สำหรับในระดับสังคมนานาชาติ ประเทศที่มีมาตรการการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่เด่นชัดและมีประสิทธิภาพที่ได้นำมาศึกษา ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าแม้จะไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลเฉพาะของแต่ละประเทศ หากแต่ทั้งสองประเทศนั้นได้มีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอย่างแท้จริง จึงทำให้หน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในต่างประเทศมีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกัน ประกอบกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศทั้งสองที่มีการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพมาโดยตลอด ทำให้ทัศนคติของประชาชนในประเทศเหล่านี้มีความตระหนักถึงการรับรองสิทธิของบุคคลทุกประเภท รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย นอกจากนี้ในต่างประเทศยังมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะขึ้น ทั้งหน่วยงานในภาครัฐ และหน่วยงานในภาคเอกชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องเนื่องจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะย่อมจะเข้าใจปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ดีกว่า และสามารถให้ความช่วยเหลือ

บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้อย่างเต็มที่มากกว่าหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมอื่นควบคู่กันไป เมื่อองค์ประกอบของมาตรการการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทั้งมาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางสังคมกล่าวคือ ความมีประสิทธิภาพของหน่วยงานที่มีทัศนคติที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล สามารถประสานกันอย่างลงตัวจึงทำให้การให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

และจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของต่างประเทศดังกล่าว ทำให้ทราบถึงสาเหตุที่ทำให้การรับรองสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของไทยที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ และยังคงด้อยประสิทธิภาพอยู่นั้น เกิดขึ้นจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

ประการแรก เมื่อทำการศึกษาถึงรัฐธรรมนูญไทยในอดีตที่ผ่านมาทำให้ทราบว่าไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ ทำให้สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ได้รับการคุ้มครอง ปัญหาที่ตามมาเมื่อไม่มีกฎหมายสูงสุดของประเทศบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย กฎหมายลำดับรองลงมาจึงไม่มีที่มาของอำนาจให้ตราออกมาเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ ประเทศไทยจึงไม่มีมาตรการจากกฎหมายเฉพาะที่สามารถนำไปใช้ดูแลให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย หน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงต้องนำกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงหรือเปิดช่องให้นำมาบังคับกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้มาใช้ อย่างไรก็ตามกฎหมายอื่นนั้นมิได้บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นที่ตั้งอย่างใดในต่างประเทศมี อีกทั้งบทกฎหมายดังกล่าวยังตราขึ้นเพื่อใช้ปราบปรามหรือเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การนำมาใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจึงทำให้การให้ความช่วยเหลือกลับกลายเป็นการปราบปรามและจำกัดสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยแทน

ประการที่สอง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะมีการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 55 แต่เนื้อความในบทบัญญัติดังกล่าวยังขาดความชัดเจนและรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย แม้เจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีขึ้นเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาคอขวดของการใช้สิทธิและเสรีภาพให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครอง

ที่ชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนด้วยวิธีการร่างให้สิทธิที่ถูกรับรองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นทันทีตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ด้วยการขาดความชัดเจนของตัวบทในมาตรา 55 ทำให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิไม่สามารถบังเกิดผลขึ้นได้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 303 จะกำหนดให้มีการออกกฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดในการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของมาตรา 55 แต่จนถึงขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้ แม้ในขณะทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. เสนอออกมา แต่ก็ยังอยู่ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ การไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเช่นนี้ทำให้สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ได้รับการรับรองแล้วโดยรัฐธรรมนูญยังไม่บังเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ประการที่สาม จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของไทยในภาครัฐนั้น ไม่มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะดังเช่นที่ต่างประเทศมี โดยส่วนใหญ่แล้วหน่วยราชการไทยที่ตั้งขึ้นมักจะให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมทุกประเภทอย่างรวมกันไป สิ่งนี้ก่อให้เกิดปัญหาความบกพร่องในการดำเนินงาน เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้มิได้เกิดจากสาเหตุเดียว หากแต่ประกอบขึ้นจากหลายปัจจัยร่วมกัน การแก้ไขปัญหาคารไร้ที่อยู่อาศัยจึงจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ซึ่งปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ใช่สิ่งที่เข้าใจยาก หากแต่อยู่ที่การไม่พยายามทำความเข้าใจถึงปัญหาของพวกเขาเหล่านั้น สำหรับหน่วยงานภาคเอกชนในประเทศไทยที่ให้การช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนับว่ายังมีจำนวนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ ประกอบกับการมีเงินทุนที่จำกัด และไม่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากภาครัฐ แม้จะมีความตั้งใจมุ่งมั่นที่จะอุทิศตนช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ประการสุดท้าย พบว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย และปัญหาการไม่ได้รับความช่วยเหลือเท่าที่ควรของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยยังมีขึ้นในสังคมไทยและจะยังมีต่อไปนั่นคือปัญหาการมีทัศนคติในแง่ลบต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของสังคมไทย เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเป็นผลสืบเนื่องมาจากรากฐานความคิด และความเชื่อที่สั่งสมมาในสังคมไทยตั้งแต่ครั้งอดีต อิทธิพลทางศาสนา และวัฒนธรรมทำให้เกิดการแบ่งชนชั้นในสังคมไทยมาโดยตลอด และยังคงอยู่เรื่อยมาจนฝังรากลึกลงไปในสังคมไทย บุคคลทั่วไปจึงยอมรับไม่ได้ในตัวคนเร่ร่อนไร้บ้านที่ดูอย่างไรก็ตามก็ดูน่าสงสาร ใจดี ใจซื่อ ไร้การศึกษา ฐานะยากจน ความคิดหรือทัศนคติในทางให้ความ

ช่วยเหลือจึงไม่มี โดยไม่ต้องพูดถึงเรื่องการตระหนักรู้ถึงความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้น ต่างจากในต่างประเทศที่มีประวัติศาสตร์ในการต่อสู้เรียกร้องอิสรภาพมาโดยตลอดทำให้ทัศนคติของประชาชนในชาติยึดถือและเชื่อมั่นในหลักการของความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา หรือเชื้อชาติก็ตาม

ปัญหาด้านทัศนคติในแง่ลบต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนี้เป็นสิ่งที่แก้ไขได้ยาก เนื่องจากเป็นสิ่งที่หยั่งลึกลงในจิตใจของคนไทยจำนวนมาก สิ่งที่ยืนยันได้เป็นอย่างดีถึงความจริงนี้ถูกสะท้อนออกมาในรูปแบบของการบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการปราบปรามผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทย รวมไปถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย มากกว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้การช่วยเหลือดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อกฎหมายอันเป็นหลักแห่งที่มาของอำนาจในการปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐและหน่วยงานต่างๆ ถูกสร้างขึ้นโดยมีนัยแห่งเจตนารมณ์ในด้านลบ การช่วยเหลือจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในทางทฤษฎี และในทางปฏิบัติ

ในส่วนของการออกสำรวจและวิจัยภาคสนามทำให้ทราบว่าในปัจจุบันจำนวนบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่อาศัยอยู่ตามที่สาธารณะต่างๆ กำลังเพิ่มจำนวนมากขึ้น สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากสภาวะเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนอย่างหนัก บุคคลต้องถูกเลิกจ้าง ทำให้ขาดแคลนรายได้ในการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากครอบครัวที่แตกแยก ทำให้การอยู่ร่วมกันในบ้านเกิดความอึดอัดใจจนทำให้ต้องออกมาเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดเป็นผู้ที่เคยมีบ้านมาก่อนและมีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ จากการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยบริเวณท้องสนามหลวง ริมคลองหลอด สวนลุมพินี และบริเวณสถานีรถไฟหัวลำโพง พบว่าคนไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มักไม่ยอมรับว่าตนเป็นคนไร้บ้านและอาศัยหลับนอนตามที่สาธารณะ จึงอาจทำให้การประมวลผลคลาดเคลื่อนไปบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วพบว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมาแล้ว 1-3 ปี และบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพ

นอกจากนี้จากผลสำรวจยังพบว่าบุคคลทั่วไปเกือบทั้งหมดสามารถยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้มากขึ้นด้วยเหตุผลที่เห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็เป็นมนุษย์เหมือนกัน และส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ได้สร้างความเดือดร้อนอะไรให้กับสังคม แต่ในทางกลับกันบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดเห็นว่าสังคมไม่สามารถยอมรับในตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้ด้วยเหตุผลที่เป็นคนยากจน และขาดความเห็นอกเห็นใจจากสังคม บุคคลทั่วไปส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่า บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะสามารถกลับมาเป็นผู้ที่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเองได้อีกครั้งหากมีหน่วยงานเข้ามาให้การช่วยเหลือ ซึ่งบุคคลทั่วไปจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดเห็นว่าควรมี

หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ เพราะจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็วกว่า ความช่วยเหลือที่เห็นว่าควรจะมีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือมากที่สุดคือ การหาที่อยู่อาศัยให้บุคคลเร่ร่อนไร้บ้าน

การประมวลผลแบบสอบถามยังแสดงให้เห็นว่าทั้งบุคคลทั่วไปและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมด เห็นว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยไม่ได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 ไม่เพียงพอต่อการให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย โดยบุคคลทั่วไปส่วนใหญ่เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวขาดความชัดเจน ส่วนบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นว่าไม่มีรายละเอียดจึงมีความเห็นว่าควรจะมีบทบัญญัติการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยไว้ในรัฐธรรมนูญ และบุคคลทั่วไปส่วนใหญ่เห็นว่าควรจะมีบทบัญญัติการให้ความช่วยเหลือด้านการฝึกอาชีพ นอกจากนี้ สำหรับระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้น บุคคลทั่วไปและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นพ้องตรงกันว่าไม่ควรจะมีการจำกัดระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือ โดยบุคคลทั่วไปให้เหตุผลว่า สภาพปัญหาที่ต้องได้รับการช่วยเหลือของแต่ละคนอาจมีระยะเวลาต่างกัน และบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เห็นว่าควรจะช่วยเหลือจนสามารถแก้ไขปัญหาของแต่ละคนให้ลุ่สว่าง

สืบเนื่องจากถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 55 ที่กำหนดเงื่อนไขว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพด้วยจึงจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐนั้น บุคคลทั่วไปมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน กลุ่มที่เห็นด้วยซึ่งมีจำนวนมากกว่าให้เหตุผลว่าควรรักษาเงื่อนไขดังกล่าวไว้ เนื่องจากเห็นว่าหากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพแล้วก็ถือว่าสามารถหาที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเอง ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่าแม้จะมีรายได้แต่ก็ไม่จำเป็นว่าจะสามารถหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ ในขณะที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับเงื่อนไขดังกล่าวเพราะเห็นว่าแม้จะมีรายได้ แต่ไม่จำเป็นว่าจะสามารถหาที่อยู่อาศัยได้เอง และท้ายที่สุด ทั้งบุคคลทั่วไปและบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่าควรมีกฎหมายลำดับรองออกมาบัญญัติกำหนดรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเพิ่มเติมจากบทบัญญัติมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว โดยให้เหตุผลที่ค่อนข้างหลากหลายว่า เพื่อที่จะกำหนดรายละเอียดการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้มีความชัดเจนว่าจะมีการให้ความช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาบุคคลที่จะได้รับความช่วยเหลือ รวมไปถึงเพื่อให้การให้ความช่วยเหลือที่

รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55 สามารถเกิดผลได้ในทางปฏิบัติ

6.2 ข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้ทำวิทยานิพนธ์ต้องการพิสูจน์ให้เห็นว่าการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนนั้น มาตรการการให้ความช่วยเหลือจำเป็นจะต้องอาศัยทั้งตัวบทกฎหมายที่มีความชัด ครอบคลุม และมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตลอดจนสามารถทำให้สิทธิที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้แล้วนั้นสามารถเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติประการหนึ่ง และความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ รวมไปถึงสังคมทุกภาคส่วนที่มีทัศนคติในด้านบวกแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอีกประการหนึ่ง ซึ่งการจะทำให้สิ่งเหล่านี้ประสบผลสำเร็จได้ สิ่งสำคัญที่ควรจะต้องเร่งดำเนินการก็คือ

ประการแรก การดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีความชัดเจนตลอดจนมีรายละเอียดมากขึ้นกว่านี้ โดยใช้เวลาในการศึกษาถึงปัญหาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอย่างลึกซึ้งถี่ถ้วน เนื่องจากการวิจัยภาคสนามได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ ซึ่งน่าจะเป็นรายได้ที่เพียงพอแก่การยังชีพด้วย มิฉะนั้นแล้วบุคคลเหล่านี้คงไม่สามารถมี และดำรงชีวิตอยู่ได้ จึงสมควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่กำหนดให้ต้องเป็นบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและต้องไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยการตัดคำว่า “แก่การยังชีพ” ออกก็น่าจะทำให้เงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือสามารถเกิดขึ้นได้ และสอดคล้องกับความเป็นจริง

ประการที่สอง ควรเร่งการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดรายละเอียดในการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ดังเช่นที่ประเทศอังกฤษมีกฎหมาย Homelessness Act 2002 หรือ กฎหมาย The McKinney-Vento Homeless Assistance Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็น่าจะทำให้การแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยของไทย ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นไปในทางที่ดีขึ้น

ประการที่สาม จากการศึกษาวิจัยถึงสภาพปัญหาการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่าไม่มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ดังเช่นหน่วยงานที่มีในต่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนของไทยที่ดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต่างก็มีปัญหาและข้อบกพร่องแตกต่างกันไปตามแต่ละหน่วยงาน โดยมีทั้งข้อดีและข้อเสียระคนกันไป ในโอกาสอันดีที่ประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว จึงเป็นการเปิดช่องให้เอื้อต่อการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาให้การดูแลช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งหากสามารถนำจุดเด่นและข้อดีจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนมารวมกันเพื่อพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะดังกล่าวขึ้นได้แล้ว ก็จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย อันเป็นการตอบสนองข้อเรียกร้องของสังคมที่ได้รับการยืนยันจากข้อพิสูจน์ที่ได้จากข้อสรุปในการทำวิจัยภาคสนาม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้สิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้รับการคุ้มครอง

ประการสุดท้าย ไม่ว่าประเทศไทยจะมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ดีเพียงใด หรือมีหน่วยงานเฉพาะที่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีประสิทธิภาพสูงส่งเพียงใด ความพยายามทั้งหมดเหล่านั้นอาจประสบกับความล้มเหลวหากขาดซึ่งสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยสามารถประสบผลสำเร็จได้ นั่นก็คือทัศนคติที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในทางที่ดี ทุกวันนี้เมื่อเกิดปัญหาใดขึ้น สิ่งแรกที่เราคิดในการดำเนินการกับปัญหานั้น คือ ทำอย่างไรที่จะกำจัดปัญหานั้นไปให้ได้ เพราะการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการกำจัดทิ้งไปเป็นวิธีการที่ง่ายและรวดเร็วที่สุด น้อยคนนักที่จะสนใจศึกษาถึงปัญหานั้น ๆ ว่ามีสาเหตุที่มาจากอะไรเพื่อที่จะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น สาเหตุของปัญหานั้น บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็เช่นเดียวกัน การมีทัศนคติในเชิงลบต่อคนไร้ที่อยู่อาศัยที่มองว่าบุคคลเหล่านี้เป็นภาระของสังคมที่มีแต่จะก่อความเดือดร้อนให้ก็มักจะนำมาซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาคือการกำจัดปัญหาทิ้งไปเช่นกันแทนที่จะเป็นการศึกษาถึงปัญหาที่เป็นสาเหตุที่ทำให้บุคคลเหล่านั้นต้องกลายมาเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งการแก้ไขปัญหาคือการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและสาเหตุของปัญหามูลบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยและแก้ไขที่สาเหตุนั้น ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาคือตรงจุด มีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยได้อย่างยั่งยืนและถาวร

เราต้องสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นในสังคมถึงความเสมอภาค และความเป็นมนุษย์ของบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทยทุกคนไม่ใช่แต่เพียงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเท่านั้น เสียงสะท้อนของ

กลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัยที่ตบบทสัมภาษณ์แก่ผู้ทำวิทยานิพนธ์ว่า “ถ้าเลือกเกิดได้ ไม่มีใครอยากเป็นคนไม่มีบ้านอย่างนี้” น่าจะเป็นสิ่งที่ช่วยปลุกจิตสำนึกในสังคมไทยให้หันมาปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยว่าพวกเขาเหล่านั้นก็เป็นคน เป็นมนุษย์เหมือนกับเราทุกคน เพียงแต่ขาดโอกาสที่ดีจากสังคมเท่านั้น หากว่าเราหันมาเหลียวแล และยอมรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ได้มากขึ้น ก็เชื่อว่าพวกเขามีความสามารถและศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถมีบ้าน (House) อันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้อีกครั้งหนึ่ง หรืออย่างน้อยก็เป็นบ้านที่ไม่ได้สร้างด้วยอิฐหินดินทราย หากแต่เป็นบ้าน (Home) ที่สร้างขึ้นด้วยความรัก ความเข้าใจจากคนในสังคม แต่ตราบใดที่ยังคงพบเห็นคนไร้ที่อยู่อาศัยอยู่ทั่วไป ตราบนั้นย่อมบอกได้ว่าทัศนคติของสังคมต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยยังเป็นไปในทางลบ และการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมณูญ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter2/Lesson7.htm>.

การทำลายชีวิต...บทเรียนในอดีต - เพื่อยุติสงครามความร่วมมือจึงถือกำเนิด. [ออนไลน์]. 2549
แหล่งที่มา <http://www.jpthai.org/content/view/131/18/>.

กุลพล พลวัน. สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/article/ac010147a.html>.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.
พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States
Constitution and government, พิมพ์ครั้งที่ 1, นครปฐม: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและ
ฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ สำนักส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2544.

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของนายหมี่ (หรือ พงษ์) เกิดเจริญ. [ออนไลน์]. 23 พฤษภาคม
พ.ศ. 2548 แหล่งที่มา: http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=148&d.

คณะกรรมการศึกษาประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
ประมวลเหตุการณ์การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. รายงานการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พร้อม
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...(ฉบับเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญ).
กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง
รัฐธรรมนูญ. เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่กเจตนากรณี จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภา
รัฐธรรมนูญ. กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2550.
- คนไร้บ้าน คนเร่ร่อนในพื้นที่สาธารณะ เรื่องเก่าที่แก้ไม่จบ, [ออนไลน์]. 2550 แหล่งที่มา
<http://gotoknow.org/blog/issarachon/80104>.
- ครอบครัวเร่ร่อนไร้บ้าน : รัฐสวัสดิการ สวัสดิการชุมชน ที่เข้าไม่ถึง, [ออนไลน์]. 2550 แหล่งที่มา
<http://www.thaingo.org/webboard/view.php?id=12140>.
- ความเป็นมาของวันสิทธิมนุษยชน, [ออนไลน์]. 2551 แหล่งที่มา [http://www.aksorn.com/
library/library_detail.php?content_id=1235&Type_id=22](http://www.aksorn.com/library/library_detail.php?content_id=1235&Type_id=22).
- คึกฤทธิ์ ปราโมช. ฝรั่งเศสคิดนา. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2548.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ทฤษฎีระบบการเมืองไทย กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ.
กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 5-6, อ้างถึงใน
อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. สิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- เดช พุ่มคชา. ประชาธิปไตยไทยและรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475. [ออนไลน์]. 2551.
แหล่งที่มา: <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=600>.
- นพนธิ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2537.
- นรินทร์ เศรษฐบุตร. รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ
กรณีการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.pub-
law.net/article/ac280947_1a.html](http://www.pub-law.net/article/ac280947_1a.html).
- แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.nhrc.or.th/menu_content.php?doc_id=32&lang=EN.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ
ใหม่. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543, หน้า 47, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูริย์. กฎหมาย
รัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- บุญเลิศ วิเศษปรีชา. โลกของคนไร้บ้าน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร,
2546.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และ
เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.

- ประวัติสมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสราชน(องค์กรสาธารณประโยชน์). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://gotoknow.org/profile/issarachon>.
- แผ่นดินไหวอิตาลีดับ 92 ผังคาซาก-ไร้ที่อยู่ครึ่งแสน, ไทยรัฐ (7 เมษายน 2552), [ออนไลน์]. 2552
 แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/offline.php?section=hotnews&content=131672>.
- พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 12 [ออนไลน์]. 2546 แหล่งที่มา
http://84000.org/tipitaka/dic/d_item.php?i=159, [2549]
- พม่านับล้านไร่ที่อยู่ ศพอัดแน่น ผวาโรคระบาดซ้ำ, ไทยรัฐ (8 พฤษภาคม 2551), [ออนไลน์]. 2551
 แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/offline.php?section=hotnews&content=88971>.
- เพื่อรับประกันความคุ้มครอง แนวนโยบายของสหภาพยุโรปเรื่องผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชน.
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.ambafrance-th.org/UserFiles/File/Thai Translation-EU Human Rights Guidelines.doc](http://www.ambafrance-th.org/UserFiles/File/Thai%20Translation-EU%20Human%20Rights%20Guidelines.doc).
- โกคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โครงการนโยบายสาธารณะ
 สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529. หน้า 91 อ้างถึงใน เกรียงไกร
 เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- มนตรี รุสสุวรรณ และคนอื่นๆ. กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2550). กรุงเทพฯ
 : [มูลนิธิคอนราต อาเดนาัวร์], 2549.
- มนตรี รุสสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550.
- มนตรี รุสสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2550. เล่ม 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). พิมพ์ครั้งที่
 1, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- มานิตย์ จุมปา. วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ:
 สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย. 10 ปีมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย. กรุงเทพฯ: ฝ่าย, 2541.
- รัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://e-learning.mfu.ac.th/mflu/>.
- รายงานประจำปี 2548 ของการเคหะแห่งชาติ. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:
http://www.nhanet.or.th/download/AnnualNHA_2548_Thai.pdf.
- วนิดา ไชยชนตรดี. ข้อความคิดเกี่ยวกับมาตรการควบคุมผู้ต้องขังกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/article/ac130447.html>.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- วีระ สมบูรณ์. บรรณาธิการ. ข้อเสนอแนะทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการว่าด้วย การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. แปลโดย สรยุทธ รัตนพจนารถ. กรุงเทพฯ: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545.
- วีระ สมบูรณ์. บรรณาธิการ. ความเห็นทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. แปลโดย ศรีประภา เพชรมีศรี และ ปราณี แก้วเอี่ยม. กรุงเทพฯ: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545.
- วีระ สมบูรณ์. บรรณาธิการ. ความเห็นทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการว่าด้วย สิทธิเด็ก สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. แปลโดย สรยุทธ รัตนพจนารถ, กรุงเทพฯ: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545.
- วีระ สมบูรณ์. บรรณาธิการ. ความเห็นทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติ. แปลโดย ศรีประภา เพชรมีศรี และ ปราณี แก้วเอี่ยม. กรุงเทพฯ: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545.
- วีระ สมบูรณ์. บรรณาธิการ. ความเห็นทั่วไปว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่รับรองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. แปลโดย มุกดาวรรณ ตักดีบุญ, กรุงเทพฯ: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2546.
- สมาคมสร้างสรรค์กิจกรรมอิสระชน(องค์กรสาธารณประโยชน์) [ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา: <http://gotoknow.org/profile/issarachon>.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3 วันจันทร์ที่ 29 มกราคม 2550 หน้า 1-3, อ้างถึงใน คณะกรรมการศึกษาประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประมวลเหตุการณ์การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

สหประชาชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://th.wikipedia.org/wiki/UN>.

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของบุคคล. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter3/Lesson12.htm>.

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของบุคคล. [ออนไลน์]. 2551.

แหล่งที่มา: <http://e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter3/Lesson12.htm>.

เสนห์ จามริก, บรรณาธิการ. สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2546.

เสนห์ จามริก. การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549.

เสนห์ จามริก. พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน = Buddhism and human rights. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2545.

เสนห์ จามริก. สิทธิมนุษยชน : เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด = Human rights : value and concepts. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

เสนห์ จามริก. สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2549.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523, หน้า 188, อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

องค์การสหประชาชาติ. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/องค์การสหประชาชาติ>.

อัมพร วัฒนวงศ์. ดีที่เลือกเกิดไม่ได้. กรุงเทพฯ: ฟรีดอม, 2550.

อัมพร วัฒนวงศ์. ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก). สัมภาษณ์, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2552.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. สิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.

- E. Benda, Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, S.111. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.
- George Burdeau. Libertes publiques. Paris, LGDJ, 4^{ed}, 1972, pp. 33-35, อ้างถึงใน เกียรติ ไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- K. Kübler, Über Wesen and Begriff der Grundrechte, Diss. Tübingen 1965, S.90. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.
- LITRE อ้างโดย Jean RIVERO in Les libertes publiques Tome 1 : Les droits de l’homme, 6e edition, Paris, PUF, 1991, p. 20. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

ภาษาอังกฤษ

A Brief History of Homelessness. [Online]. 2006 Available from:

http://www.herefordshireshypp.org/files/ART690_A%20Brief%20History%20of%20Homelessness.pdf

About FEANTSA [Online]. 2008 Available from:

<http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=21>

Case Studies - Through the Keyhole [Online]. 2008 Available from:

<http://www.rshp.co.uk/casestudies.htm>

Charter for Homeless Rights & Responsibilities [Online]. 2006 Available from:

http://www.dpc.vic.gov.au/domino/Web_Notes/newmedia.nsf/798c8b072d117a01ca256c8c0019bb01/2ee606a5e2c24f23ca2571b700020e27!OpenDocument

Constitution of the United Kingdom [Online]. 2008 Available from:

http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_United_Kingdom

Dark Ages [Online]. 2009 Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Dark_Age [2009]

Debra J. Rog, editor. Evaluating programs for the homeless. San francisco: Jossey-Bass, 1991.

- Explanatory Notes to Homelessness Act 2002 [Online]. 2002. Available from:
http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2002/en/ukpgaen_20020007_en_1
- Fact Sheet No.2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights [Online]. 1996 Available from: <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs2.htm>
- Fact Sheet No.21, The Human Right to Adequate Housing [Online]. 2006 Available from:
<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs21.htm>
- Free Essays - Housing Essays [Online]. 2003. Available from:
<http://www.ukessays.com/essays/housing/homelessness-act.php>
- History of homelessness [Online]. 2005. Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/Homelessness> [2005]
- History of human rights [Online]. 2006. Available from:
http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_human_rights
- Home is where the heart is, Homelessness and rebuilding relationships [Online]. 2007. Available from: www.mungos.org/documents/212
- Homeless Courts : Commission on Homelessness & Poverty of the American Bar Association [Online]. 2004 Available from:
http://www.abanet.org/homeless/homeless_courts.shtml
- Homelessness [Online]. 2005. Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/Homelessness>
- Homelessness Code of Guidance for Local Authorities [Online]. 2006. Available from:
<http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/152056.pdf>
- Homelessness in the United States [Online]. 2005. Available from:
http://en.wikipedia.org/wiki/Homelessness_in_the_United_States
- Human Rights [Online]. 2009. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Human_rights
- Illinois State Board of Education Legal Department. Definition of Homelessness. [Online]. 2004 Available from: <http://homelessed.net/legislat/doubledup.htm>
- Implementation of The Homelessness Act 2002 [Online]. 2002. Available from:
<http://www4.havant.gov.uk/orion1/reports/exec/20020911194.pdf>
- McKinney-Vento Homeless Assistance Act [Online] 2007. Available from:
http://en.wikipedia.org/wiki/McKinney-Vento_Homeless_Assistance_Act
- National Coalition for the Homeless. McKinney-Vento Act [Online]. 2006. Available from:
<http://www.nationalhomeless.org/publications/facts/McKinney.pdf>

- No Child Left Behind Act Fact Book 2004 - Handbook of Education Information [Online]. 2004. Available from: <http://www.cde.ca.gov/re/pn/fb/yr04nclb.asp>
- Privacy Rights of the Homeless [Online]. 2006 Available from: <http://www.privacyrights.org/ar/homeless.htm>
- Rabbi Charles A. Kroloff. 54 ways you can help the homeless. West Orange, N.J.: Hugh Lauter Levin Associates and Behrmann House, c1993.
- Richard D. Bingham, Roy E. Green and Sammis B. White. The Homeless in contemporary society. Newbury Park, Calif.: Sage Pub., 1991, c1987.
- Rights Under Homeless Persons Legislation [Online]. 2006 Available from: <http://www.merton.gov.uk/living/housing/housingadviceandhomelessnessprevention/rightsunderhomelesspersonslegislation.htm>
- Rough sleepers – initiatives to reduce the numbers of rough sleepers [Online]. 2007 Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Rough_sleeper
- Single Room Occupancy [Online]. 2007 Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Single_Room_Occupancy
- The construction and property industries' charity for homeless people. Introduction to Homelessness [Online]. 2006 Available from: <http://www.crash.org.uk/homelessness/intro.lml>
- The Homelessness Act 2002 Introduction [Online]. 2002. Available from: <http://www.womensaid.org.uk/page.asp?section=000100010009000500030009>
- The Housing Act (2004) [Online]. 2007 Available from: <http://www.communities.gov.uk/archived/general-content/housing/housingact2004/>
- The National Center on Family Homelessness. America's Homeless Children [Online]. 2006 Available from: http://www.familyhomelessness.org/pdf/fact_children.pdf
- The National Coalition for the Homeless. A Dream Denied : The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities [Online]. 2006 Available from: http://www.nationalhomeless.org/publications/crimreport/casesummaries_1b.html
- UK Constitution [Online]. 2007 Available from: <http://www.helplinelaw.com/law/uk/constitution/constitution01.php>

UK Report on Prevention of Homelessness [Online]. 2008. Available from:

<http://www.feantsa.org/files/prevention/national%20reports/Final%20UK%20Report%20on%20Prevention%20of%20Homelessness%202004.doc>

United Kingdom - "Constitution" [Online]. 2007. Available from:

http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/cons_doc/constitutions/data/United%20Kingdom/ICL%20-%20United%20Kingdom%20-%20Constitution.htm.

United States Department of Education. Education for Homeless Children and Youth

Program Washington, DC, [Online]. 2004 Available from:

<http://www.ed.gov/programs/homeless/guidance.pdf>



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



Homelessness Act 2002
2002 CHAPTER 7

CONTENTS

An Act to make further provision about the functions of local housing authorities relating to homelessness and the allocation of housing accommodation; and for connected purposes.

[26th February 2002]

Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:—

Homelessness reviews and strategies

1 Duty of local housing authority to formulate a homelessness strategy

- (1) A local housing authority (“the authority”) may from time to time—
- (a) carry out a homelessness review for their district; and
 - (b) formulate and publish a homelessness strategy based on the results of that review.
- (2) The social services authority for the district of the authority (where that is a different local authority) shall give such assistance in connection with the exercise of the power under subsection (1) as the authority may reasonably require.
- (3) The authority shall exercise that power so as to ensure that the first homelessness strategy for their district is published within the period of twelve months beginning with the day on which this section comes into force.
- (4) The authority shall exercise that power so as to ensure that a new homelessness strategy for their district is published within the period of five years beginning with the day on which their last homelessness strategy was published.
- (5) A local housing authority shall take their homelessness strategy into account in the exercise of their functions.

(6) A social services authority shall take the homelessness strategy for the district of a local housing authority into account in the exercise of their functions in relation to that district.

(7) Nothing in subsection (5) or (6) affects any duty or requirement arising apart from this section.

2 Homelessness reviews

(1) For the purposes of this Act “homelessness review” means a review by a local housing authority of—

- (a) the levels, and likely future levels, of homelessness in their district;
- (b) the activities which are carried out for any purpose mentioned in subsection (2) (or which contribute to their achievement); and
- (c) the resources available to the authority, the social services authority for their district, other public authorities, voluntary organisations and other persons for such activities.

(2) Those purposes are —

- (a) preventing homelessness in the district of the authority;
- (b) securing that accommodation is or will be available for people in the district who are or may become homeless;
- (c) providing support for people in the district—
 - (i) who are or may become homeless; or
 - (ii) who have been homeless and need support to prevent them becoming homeless again.

(3) A local housing authority shall, after completing a homelessness review—

- (a) arrange for the results of the review to be available at its principal office for inspection at all reasonable hours, without charge, by members of the public; and
- (b) provide (on payment if required by the authority of a reasonable charge) a copy of those results to any member of the public who asks for one.

3 Homelessness strategies

(1) For the purposes of this Act “homelessness strategy” means a strategy formulated by a local housing authority for—

- (a) preventing homelessness in their district;
- (b) securing that sufficient accommodation is and will be available for people in their district who are or may become homeless;

- (c) securing the satisfactory provision of support for people in their district—
- (i) who are or may become homeless; or
 - (ii) who have been homeless and need support to prevent them becoming homeless again.
- (2) A homelessness strategy may include specific objectives to be pursued, and specific action planned to be taken, in the course of the exercise of—
- (a) the functions of the authority as a local housing authority; or
 - (b) the functions of the social services authority for the district.
- (3) A homelessness strategy may also include provision relating to specific action which the authority expects to be taken—
- (a) by any public authority with functions (not being functions mentioned in subsection (2)) which are capable of contributing to the achievement of any of the objectives mentioned in subsection (1); or
 - (b) by any voluntary organisation or other person whose activities are capable of contributing to the achievement of any of those objectives.
- (4) The inclusion in a homelessness strategy of any provision relating to action mentioned in subsection (3) requires the approval of the body or person concerned.
- (5) In formulating a homelessness strategy the authority shall consider (among other things) the extent to which any of the objectives mentioned in subsection (1) can be achieved through action involving two or more of the bodies or other persons mentioned in subsections (2) and (3).
- (6) The authority shall keep their homelessness strategy under review and may modify it from time to time.
- (7) If the authority modify their homelessness strategy, they shall publish the modifications or the strategy as modified (as they consider most appropriate).
- (8) Before adopting or modifying a homelessness strategy the authority shall consult such public or local authorities, voluntary organisations or other persons as they consider appropriate.
- (9) The authority shall—
- (a) make a copy of each document published under this section available at its principal office for inspection at all reasonable hours, without charge, by members of the public; and
 - (b) provide (on payment if required by the authority of a reasonable charge) a copy of a document so published to any member of the public who asks for one.

4 Sections 1 to 3: interpretation

In sections 1 to 3—

- “homeless” and “homelessness” have the same meaning as in Part 7 of the Housing Act 1996 (c. 52) (in this Act referred to as “the 1996 Act”);
- “local housing authority” and “district” have the same meaning as in the Housing Act 1985 (c. 68);
- “social services authority” means a local authority for the purposes of the Local Authority Social Services Act 1970 (c. 42);
- “support” means advice, information or assistance; and
- “voluntary organisation” has the same meaning as in section 180(3) of the 1996 Act.

Other functions relating to homelessness

5 Provision of accommodation for persons not in priority need who are not homeless intentionally

(1) In section 192 of the 1996 Act (duty to persons not in priority need who are not homeless intentionally), after subsection (2) there is inserted—

“(3) The authority may secure that accommodation is available for occupation by the applicant.”

(2) In section 195 of the 1996 Act (duties in cases of threatened homelessness), after subsection (8) (as inserted by paragraph 14 of Schedule 1) there is inserted—

“(9) If the authority—

(a) are not satisfied that the applicant has a priority need; and

(b) are not satisfied that he became threatened with homelessness intentionally,

the authority may take reasonable steps to secure that accommodation does not cease to be available for the applicant’s occupation.”

6 Abolition of minimum period for which an authority is subject to main homelessness duty

(1) For subsections (3) and (4) of section 193 of the 1996 Act (period for which main homelessness duty is owed to person with priority need) there is substituted—

“(3) The authority are subject to the duty under this section until it ceases by virtue of any of the following provisions of this section.”

(2) Subsection (1) applies to a person who, immediately before the commencement of this section, is owed the duty under section 193 as it applies to a person who comes to be owed that duty after that commencement.

(3) Section 194 of the 1996 Act (power to continue to secure accommodation after minimum period) shall cease to have effect.

(4) Any person who, immediately before the commencement of this section, is a person in relation to whom a local housing authority are exercising their power under section 194 of the 1996 Act shall be treated at that commencement as a person to whom the authority owe the duty under section 193 of that Act.

7 Events which cause the main homelessness duty to cease

(1) Subsections (6) to (8) of section 193 of the 1996 Act (events which bring main homelessness duty to an end) are amended as follows.

(2) In subsection (6), after paragraph (c) there is inserted—

“(cc) accepts an offer of an assured tenancy (other than an assured shorthold tenancy) from a private landlord.”.

(3) For subsection (7) there is substituted—

“(7) The local housing authority shall also cease to be subject to the duty under this section if the applicant, having been informed of the possible consequence of refusal and of his right to request a review of the suitability of the accommodation, refuses a final offer of accommodation under Part 6.

(7A) An offer of accommodation under Part 6 is a final offer for the purposes of subsection (7) if it is made in writing and states that it is a final offer for the purposes of subsection (7).”

(4) After subsection (7A) (which is inserted by subsection (3) above) there is inserted—

“(7B) The authority shall also cease to be subject to the duty under this section if the applicant accepts a qualifying offer of an assured shorthold tenancy which is made by a private landlord in relation to any accommodation which is, or may become, available for the applicant’s occupation.

(7C) The applicant is free to reject a qualifying offer without affecting the duty owed to him under this section by the authority.

(7D) For the purposes of subsection (7B) an offer of an assured shorthold tenancy is a qualifying offer if—

(a) it is made, with the approval of the authority, in pursuance of arrangements made by the authority with the landlord with a view to bringing the authority’s duty under this section to an end;

(b) the tenancy being offered is a fixed term tenancy (within the meaning of Part 1 of the Housing Act 1988 (c. 50)); and

(c) it is accompanied by a statement in writing which states the term of the tenancy being offered and explains in ordinary language that—

(i) there is no obligation to accept the offer, but

(ii) if the offer is accepted the local housing authority will cease to be subject to the duty under this section in relation to the applicant.

(7E) An acceptance of a qualifying offer is only effective for the purposes of subsection (7B) if the applicant signs a statement acknowledging that he has understood the statement mentioned in subsection (7D).

(7F) The local housing authority shall not—

(a) make a final offer of accommodation under Part 6 for the purposes of subsection (7); or

(b) approve an offer of an assured shorthold tenancy for the purposes of subsection (7B), unless they are satisfied that the accommodation is suitable for the applicant and that it is reasonable for him to accept the offer.”

(5) In subsection (8), for “subsection (7)” there is substituted “subsection (7F)” and the words “of accommodation under Part VI” shall cease to have effect.

(6) Nothing in this section affects the operation of section 193 in relation to an offer of accommodation under Part 6 which is made before the commencement of subsection (3) above.

8 Review of decisions as to suitability of accommodation

(1) In subsections (5) and (7)(a) of section 193 of the 1996 Act (cessation of main homelessness duty), after “of refusal” there is inserted “and of his right to request a review of the suitability of the accommodation”.

(2) In section 202 of the 1996 Act (right to request review of decision)—

(a) in paragraph (f) of subsection (1), at the end there is inserted “or as to the suitability of accommodation offered to him as mentioned in section 193(7)”; and

(b) after that subsection there is inserted—

“(1A) An applicant who is offered accommodation as mentioned in section 193(5) or (7) may under subsection (1)(f) request a review of the suitability of the accommodation offered to him whether or not he has accepted the offer.”

(3) This section comes into force on the day on which this Act is passed.

9 Abolition of duty under section 197

(1) Section 197 of the 1996 Act (duty where other suitable accommodation available) shall cease to have effect.

(2) A person who, immediately before commencement, is a person to whom a local housing authority owe the duty under section 197(2) (instead of the duty under section 193 or 195) shall be treated at commencement as a person to whom the authority owe the duty under section 193 (the main homelessness duty) or, if at that time he is threatened with homelessness, section 195(2) (duty in case of threatened homelessness).

(3) In subsection (2) “commencement” means the commencement of this section.

10 Persons claiming to be homeless who are at risk of violence

(1) In section 177 of the 1996 Act (cases when it is reasonable to continue to occupy accommodation)—

(a) in subsection (1), after “domestic violence” there is inserted “or other violence”; and

(b) for the words following paragraph (b) of subsection (1) there is substituted—

“(1A) For this purpose “violence” means—

(a) violence from another person; or

(b) threats of violence from another person which are likely to be carried out;

and violence is “domestic violence” if it is from a person who is associated with the victim.”

(2) In section 198 of the 1996 Act (conditions for referral of case to another local housing authority), for subsection (3) there is substituted—

“(2A) But the conditions for referral mentioned in subsection (2) are not met if—

(a) the applicant or any person who might reasonably be expected to reside with him has suffered violence (other than domestic violence) in the district of the other authority; and

(b) it is probable that the return to that district of the victim will lead to further violence of a similar kind against him.

(3) For the purposes of subsections (2) and (2A) “violence” means—

(a) violence from another person; or

(b) threats of violence from another person which are likely to be carried out;

and violence is “domestic violence” if it is from a person who is associated with the victim.”

11 Section 204(4): appeals

After section 204 of the 1996 Act (appeal to county court on point of law) there is inserted—

“204A Section 204(4): appeals

(1) This section applies where an applicant has the right to appeal to the county court against a local housing authority’s decision on a review.

(2) If the applicant is dissatisfied with a decision by the authority—

(a) not to exercise their power under section 204(4) (“the section 204(4) power”) in his case;

(b) to exercise that power for a limited period ending before the final determination by the county court of his appeal under section 204(1) (“the main appeal”); or

(c) to cease exercising that power before that time,

he may appeal to the county court against the decision.

(3) An appeal under this section may not be brought after the final determination by the county court of the main appeal.

(4) On an appeal under this section the court—

(a) may order the authority to secure that accommodation is available for the applicant’s occupation until the determination of the appeal (or such earlier time as the court may specify); and

(b) shall confirm or quash the decision appealed against,

and in considering whether to confirm or quash the decision the court shall apply the principles applied by the High Court on an application for judicial review.

(5) If the court quashes the decision it may order the authority to exercise the section 204(4) power in the applicant’s case for such period as may be specified in the order.

(6) An order under subsection (5)—

(a) may only be made if the court is satisfied that failure to exercise the section 204(4) power in accordance with the order would substantially prejudice the applicant’s ability to pursue the main appeal;

(b) may not specify any period ending after the final determination by the county court of the main appeal.”

12 Co-operation in certain cases involving children

After section 213 of the 1996 Act (co-operation between relevant housing authorities and bodies) there is inserted—

“213A Co-operation in certain cases involving children

(1) This section applies where a local housing authority have reason to believe that an applicant with whom a person under the age of 18 normally resides, or might reasonably be expected to reside—

- (a) may be ineligible for assistance;
- (b) may be homeless and may have become so intentionally; or
- (c) may be threatened with homelessness intentionally.

(2) A local housing authority shall make arrangements for ensuring that, where this section applies—

(a) the applicant is invited to consent to the referral of the essential facts of his case to the social services authority for the district of the housing authority (where that is a different authority); and

(b) if the applicant has given that consent, the social services authority are made aware of those facts and of the subsequent decision of the housing authority in respect of his case.

(3) Where the local housing authority and the social services authority for a district are the same authority (a “unitary authority”), that authority shall make arrangements for ensuring that, where this section applies—

(a) the applicant is invited to consent to the referral to the social services department of the essential facts of his case; and

(b) if the applicant has given that consent, the social services department is made aware of those facts and of the subsequent decision of the authority in respect of his case.

(4) Nothing in subsection (2) or (3) affects any power apart from this section to disclose information relating to the applicant’s case to the social services authority or to the social services department (as the case may be) without the consent of the applicant.

(5) Where a social services authority—

(a) are aware of a decision of a local housing authority that the applicant is ineligible for assistance, became homeless intentionally or became threatened with homelessness intentionally, and

(b) request the local housing authority to provide them with advice and assistance in the exercise of their social services functions under Part 3 of the Children Act 1989,

the local housing authority shall provide them with such advice and assistance as is reasonable in the circumstances.

(6) A unitary authority shall make arrangements for ensuring that, where they make a decision of a kind mentioned in subsection (5)(a), the housing department provide the social services department with such advice and assistance as the social services department may reasonably request.

(7) In this section, in relation to a unitary authority—

- “the housing department” means those persons responsible for the exercise of their housing functions; and
- “the social services department” means those persons responsible for the exercise of their social services functions under Part 3 of the Children Act 1989.”

Allocations under Part 6 of the Housing Act 1996

13 Application of Part 6 to existing tenants

For subsections (5) and (6) of section 159 of the 1996 Act (application of Part 6 of that Act to existing secure and introductory tenants, to existing tenants of registered social landlords and to certain other tenants) there is substituted—

“(5) The provisions of this Part do not apply to an allocation of housing accommodation to a person who is already a secure or introductory tenant unless the allocation involves a transfer of housing accommodation for that person and is made on his application.”

14 Abolition of duty to maintain housing register

(1) Local housing authorities are no longer required to maintain a housing register and, accordingly, sections 161 to 165 of the 1996 Act (the housing register) shall cease to have effect.

(2) After section 160 of the 1996 Act (cases where provisions about allocations do not apply) there is inserted—

“Eligibility for allocation of housing accommodation

160A Allocation only to eligible persons

(1) A local housing authority shall not allocate housing accommodation—

- (a) to a person from abroad who is ineligible for an allocation of housing accommodation by virtue of subsection (3) or (5);
- (b) to a person who the authority have decided is to be treated as ineligible for such an allocation by virtue of subsection (7); or
- (c) to two or more persons jointly if any of them is a person mentioned in paragraph (a) or (b).

- (2) Except as provided by subsection (1), any person may be allocated housing accommodation by a local housing authority (whether on his application or otherwise).
- (3) A person subject to immigration control within the meaning of the Asylum and Immigration Act 1996 (c. 49) is (subject to subsection (6)) ineligible for an allocation of housing accommodation by a local housing authority unless he is of a class prescribed by regulations made by the Secretary of State.
- (4) No person who is excluded from entitlement to housing benefit by section 115 of the Immigration and Asylum Act 1999 (c. 33) (exclusion from benefits) shall be included in any class prescribed under subsection (3).
- (5) The Secretary of State may by regulations prescribe other classes of persons from abroad who are (subject to subsection (6)) ineligible for an allocation of housing accommodation, either in relation to local housing authorities generally or any particular local housing authority.
- (6) Nothing in subsection (3) or (5) affects the eligibility of a person who is already—
- (a) a secure or introductory tenant;
 - (b) an assured tenant of housing accommodation allocated to him by a local housing authority.
- (7) A local housing authority may decide that an applicant is to be treated as ineligible for an allocation of housing accommodation by them if they are satisfied that—
- (a) he, or a member of his household, has been guilty of unacceptable behaviour serious enough to make him unsuitable to be a tenant of the authority; and
 - (b) in the circumstances at the time his application is considered, he is unsuitable to be a tenant of the authority by reason of that behaviour.
- (8) The only behaviour which may be regarded by the authority as unacceptable for the purposes of subsection (7)(a) is—
- (a) behaviour of the person concerned which would (if he were a secure tenant of the authority) entitle the authority to a possession order under section 84 of the Housing Act 1985 (c. 68) on any ground mentioned in Part 1 of Schedule 2 to that Act (other than ground 8); or
 - (b) behaviour of a member of his household which would (if he were a person residing with a secure tenant of the authority) entitle the authority to such a possession order.
- (9) If a local housing authority decide that an applicant for housing accommodation—
- (a) is ineligible for an allocation by them by virtue of subsection (3) or (5); or
 - (b) is to be treated as ineligible for such an allocation by virtue of subsection (7),

they shall notify the applicant of their decision and the grounds for it.

(10) That notice shall be given in writing and, if not received by the applicant, shall be treated as having been given if it is made available at the authority's office for a reasonable period for collection by him or on his behalf.

(11) A person who is being treated by a local housing authority as ineligible by virtue of subsection (7) may (if he considers that he should no longer be treated as ineligible by the authority) make a fresh application to the authority for an allocation of housing accommodation by them."

(3) Any person—

(a) who is on a housing register immediately before commencement; or

(b) whose application to be put on a housing register has not been determined before commencement,

shall be treated at commencement as a person who has applied to the authority concerned for an allocation of housing accommodation.

(4) In subsection (3) "commencement" means the commencement of this section.

15 Applications for housing accommodation

For section 166 (information about housing register) there is substituted—

"Applications for housing accommodation

166 Applications for housing accommodation

(1) A local housing authority shall secure that—

(a) advice and information is available free of charge to persons in their district about the right to make an application for an allocation of housing accommodation; and

(b) any necessary assistance in making such an application is available free of charge to persons in their district who are likely to have difficulty in doing so without assistance.

(2) A local housing authority shall secure that an applicant for an allocation of housing accommodation is informed that he has the rights mentioned in section 167(4A).

(3) Every application made to a local housing authority for an allocation of housing accommodation shall (if made in accordance with the procedural requirements of the authority's allocation scheme) be considered by the authority.

(4) The fact that a person is an applicant for an allocation of housing accommodation shall not be divulged (without his consent) to any other member of the public.

(5) In this Part "district" in relation to a local housing authority has the same meaning as in the Housing Act 1985 (c. 68)."

16 Allocation schemes

(1) Section 167 of the 1996 Act (allocation in accordance with allocation scheme) is amended as follows.

(2) After subsection (1) there is inserted—

“(1A) The scheme shall include a statement of the authority’s policy on offering people who are to be allocated housing accommodation—

- (a) a choice of housing accommodation; or
- (b) the opportunity to express preferences about the housing accommodation to be allocated to them.”

(3) For subsection (2) there is substituted—

“(2) As regards priorities, the scheme shall be framed so as to secure that reasonable preference is given to—

- (a) people who are homeless (within the meaning of Part 7);
- (b) people who are owed a duty by any local housing authority under section 190(2), 193(2) or 195(2) (or under section 65(2) or 68(2) of the Housing Act 1985) or who are occupying accommodation secured by any such authority under section 192(3);
- (c) people occupying insanitary or overcrowded housing or otherwise living in unsatisfactory housing conditions;
- (d) people who need to move on medical or welfare grounds; and
- (e) people who need to move to a particular locality in the district of the authority, where failure to meet that need would cause hardship (to themselves or to others).

The scheme may also be framed so as to give additional preference to particular descriptions of people within this subsection (being descriptions of people with urgent housing needs).

(2A) The scheme may contain provision for determining priorities in allocating housing accommodation to people within subsection (2); and the factors which the scheme may allow to be taken into account include—

- (a) the financial resources available to a person to meet his housing costs;
- (b) any behaviour of a person (or of a member of his household) which affects his suitability to be a tenant;
- (c) any local connection (within the meaning of section 199) which exists between a person and the authority’s district.

(2B) Nothing in subsection (2) requires the scheme to provide for any preference to be given to people the authority have decided are people to whom subsection (2C) applies.

(2C) This subsection applies to a person if the authority are satisfied that—

(a) he, or a member of his household, has been guilty of unacceptable behaviour serious enough to make him unsuitable to be a tenant of the authority; and

(b) in the circumstances at the time his case is considered, he deserves by reason of that behaviour not to be treated as a member of a group of people who are to be given preference by virtue of subsection (2).

(2D) Subsection (8) of section 160A applies for the purposes of subsection (2C)(a) above as it applies for the purposes of subsection (7)(a) of that section.

(2E) Subject to subsection (2), the scheme may contain provision about the allocation of particular housing accommodation—

(a) to a person who makes a specific application for that accommodation;

(b) to persons of a particular description (whether or not they are within subsection (2)).”

(4) After subsection (4) there is inserted—

“(4A) The scheme shall be framed so as to secure that an applicant for an allocation of housing accommodation—

(a) has the right to request such general information as will enable him to assess—

(i) how his application is likely to be treated under the scheme (including in particular whether he is likely to be regarded as a member of a group of people who are to be given preference by virtue of subsection (2)); and

(ii) whether housing accommodation appropriate to his needs is likely to be made available to him and, if so, how long it is likely to be before such accommodation becomes available for allocation to him;

(b) is notified in writing of any decision that he is a person to whom subsection (2C) applies and the grounds for it;

(c) has the right to request the authority to inform him of any decision about the facts of his case which is likely to be, or has been, taken into account in considering whether to allocate housing accommodation to him; and

(d) has the right to request a review of a decision mentioned in paragraph (b) or (c), or in section 160A(9), and to be informed of the decision on the review and the grounds for it.”

Supplementary

17 Wales

(1) The reference to the 1996 Act in Schedule 1 to the National Assembly for Wales (Transfer of Functions) Order 1999 (S.I. 1999/672) is to be treated as referring to that Act as amended by this Act.

(2) Subsection (1) does not affect the power to make further Orders varying or omitting that reference.

18 Minor and consequential amendments and repeals

(1) Schedule 1 (which contains minor and consequential amendments) has effect.

(2) Schedule 2 (which contains repeals) has effect.

19 Financial provision

There shall be paid out of money provided by Parliament any increase attributable to this Act in the sums payable out of money so provided under any other Act.

20 Commencement, transitional provision and general saving

(1) The preceding provisions of this Act (and the Schedules), other than section 8 and paragraphs 3 and 7 of Schedule 1, come into force on such day as the Secretary of State may by order made by statutory instrument appoint; and different days may be appointed for different purposes.

(2) The Secretary of State may by order made by statutory instrument make such transitional provisions and savings as he considers appropriate in connection with the coming into force of any provision of this Act.

(3) The powers conferred by subsection (1) and (2) are exercisable as respects Wales by the National Assembly for Wales (and not the Secretary of State).

(4) Nothing in this Act affects the operation of section 216(2) of the 1996 Act in relation to persons who applied for accommodation or assistance in obtaining accommodation before the commencement of Part 7 of that Act.

21 Short title, extent and application to Isles of Scilly

(1) This Act may be cited as the Homelessness Act 2002.

(2) This Act extends to England and Wales only.

(3) This Act applies to the Isles of Scilly subject to such exceptions, adaptations and modifications as the Secretary of State may by order direct.

(4) The power to make such an order is exercisable by statutory instrument subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament.



ภาคผนวก ข

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

From the U.S. Code Online via GPO Access
[wais.access.gpo.gov]
[Laws in effect as of January 6, 1999]
[Document not affected by Public Laws enacted between
January 6, 1999 and October 26, 2000]
[CITE: 42USC11301]

TITLE 42--THE PUBLIC HEALTH AND WELFARE

CHAPTER 119--HOMELESS ASSISTANCE

SUBCHAPTER I--GENERAL PROVISIONS

Sec. 11301. Findings and purpose

(a) Findings

The Congress finds that--

(1) the Nation faces an immediate and unprecedented crisis due to the lack of shelter for a growing number of individuals and families, including elderly persons, handicapped persons, families with children, Native Americans, and veterans;

(2) the problem of homelessness has become more severe and, in the absence of more effective efforts, is expected to become dramatically worse, endangering the lives and safety of the homeless;

(3) the causes of homelessness are many and complex, and homeless individuals have diverse needs;

(4) there is no single, simple solution to the problem of homelessness because of the different subpopulations of the homeless, the different causes of and reasons for homelessness, and the different needs of homeless individuals;

(5) due to the record increase in homelessness, States, units of local government, and private voluntary organizations have been unable to meet the basic human needs of all the homeless and, in the absence of greater Federal assistance, will be unable to protect the lives and safety of all the homeless in need of assistance; and

(6) the Federal Government has a clear responsibility and an existing capacity to fulfill a more effective and responsible role to meet the basic human needs and to engender respect for the human dignity of the homeless.

(b) Purpose- It is the purpose of this chapter--

(1) to establish an Interagency Council on the Homeless;

(2) to use public resources and programs in a more coordinated manner to meet the critically urgent needs of the homeless of the Nation; and

(3) to provide funds for programs to assist the homeless, with special emphasis on elderly persons, handicapped persons, families with children, Native Americans, and veterans.

(Pub. L. 100-77, title I, Sec. 102, July 22, 1987, 101 Stat. 484.)

References in Text

This chapter, referred to in subsec. (b), was in the original "this Act", meaning Pub. L. 100-77, July 22, 1987, 101 Stat. 482, known as the Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act. For complete classification of this Act to the Code, see Short Title note set out below and Tables.

Short Title of 1994 Amendment

Pub. L. 103-421, Sec. 1, Oct. 25, 1994, 108 Stat. 4346, provided that: "This Act [amending section 11411 of this title and enacting and amending provisions set out as notes under section 2687 of Title 10, Armed Forces] may cited as the 'Base Closure Community Redevelopment and Homeless Assistance Act of 1994'."

Short Title of 1993 Amendment

Pub. L. 103-120, Sec. 1, Oct. 27, 1993, 107 Stat. 1144, provided that: "This Act [amending sections 1490o and 12724 of this title and sections 1701z-11, 1721, and 1735f-9 of Title 12, Banks and Banking, enacting provisions set out as notes under this section and sections 1437f, 1490o, and 9816 of this title, and amending a provision set out as a note under section 1437f of this title] may be cited as the 'HUD Demonstration Act of 1993'."

Short Title of 1992 Amendment

Pub. L. 102-550, title XIV, Sec. 1401, Oct. 28, 1992, 106 Stat. 4012, provided that: "This title [enacting sections 11381 to 11389, 11391 to 11399, 11403e-4, 11404, 11405 to

11405b, 11406 to 11406b, 11407 to 11407b, 11408, and 11408a of this title, transferring sections 11404c to 11404e of this title to sections 11403e-1 to 11403e-3 of this title, respectively, amending sections 11318, 11319, 11346, 11352, 11374, 11375, 11377, 11401, 11403a, 11403c to 11403e, 11403g, 11403h, 11404a, and 11404b of this title, repealing sections 11381 to 11388, 11391 to 11394, 11404, 11405 to 11405c, and 11406 to 11406c of this title, enacting provisions set out as notes preceding section 11361 and under sections 11361, 11381, and 11411 of this title, amending provisions set out as a note under this section, and repealing provisions set out as notes under sections 11361, 11391, and 11399 of this title] may be cited as the `Stewart B. McKinney Homeless Housing Assistance Amendments Act of 1992'."

Short Title of 1990 Amendment

Pub. L. 101-645, Sec. 1(a), Nov. 29, 1990, 104 Stat. 4673, provided that: ``This Act [enacting sections 5118 to 5118e, 11434a, 11465, 11466, and 11481 to 11489 of this title and section 1703a of Title 29, Labor, amending sections 256, 290bb-2, 290cc-21 to 290cc-35, 11302, 11312, 11318, 11319, 11332, 11352, 11411, 11421, 11431 to 11435, 11443, 11449, 11450, 11463, and 11464 of this title, enacting provisions set out as notes under this section, sections 5118, 11332, 11411, and 11463 of this title, and section 141 of Title 13, Census, and amending provisions set out as a note under section 290aa-3 of this title] may be cited as the `Stewart B. McKinney Homeless Assistance Amendments Act of 1990'."

Pub. L. 101-645, title VI, Sec. 601, Nov. 29, 1990, 104 Stat. 4734, provided that: ``This title [enacting sections 5118 to 5118e, 11434a, 11465, 11466, and 11481 to 11489 of this title and section 1703a of Title 29, Labor, amending sections 11302, 11421, 11431 to 11435, 11443, 11449, 11450, 11463, and 11464 of this title, and enacting provisions set out as notes under sections 5118 and 11463 of this title] may be cited as the `Stewart B. McKinney Homeless Assistance Amendments Act of 1990'."

Short Title of 1988 Amendment

Pub. L. 100-628, Sec. 1(a), Nov. 7, 1988, 102 Stat. 3224, provided that: ``This Act [enacting sections 3544, 11320, and 11402 of this title and sections 1583, 1791 to 1791j of Title 29, Labor, amending sections 254e, 256, 290bb-2, 290cc-21, 290cc-28, 290cc-29, 290cc-35, 290cc-36, 290dd, 290ee, 290ee-1, 503, 504, 602, 1437d, 1437f, 1437n, 1437o, 1437r, 1472, 1480, 1484 to 1486, 1490o, 3002, 3015,

3021, 3025 to 3027, 3031, 3035a, 3056e, 4013, 4121, 4822, 5302, 5304, 5306, 5318, 8103, 11304, 11313, 11318, 11319, 11352, 11361, 11373 to 11375, 11377, 11382 to 11385, 11387, 11388, 11392, 11394, 11401, 11411, 11421, 11432, 11433, 11435, 11447, 11449, 11462 to 11464, and 11501 of this title, sections 1454, 1701x, 1701z-11, 1709, 1710, 1715z-1a, 1715z-12, 1715z-20, 1717, 2805, and 2806 of Title 12, Banks and Banking, sections 1701 and 1719 of Title 15, Commerce and Trade, and sections 49, 49a, 49b, 49d to 49j, 49l, 49l-1, 1502, 1504, 1505, 1514, 1516, 1531, and 1602 of Title 29, enacting provisions set out as notes under this section and sections 256, 1437d, 1437f, 1472, 11303, 11374, 11381, 11383, 11384, 11392, 11401, and 11501 of this title, sections 1710 and 1715z-1a of Title 12, section 2661 of Title 15, and section 1501 of Title 29, and amending provisions set out as notes under sections 290aa-3, 1472, 1490m, and 4822 of this title, sections 1701z-6, 1709, 1715l, and 2802 of Title 12, and section 49 of Title 29] may be cited as the `Stewart B. McKinney Homeless Assistance Amendments Act of 1988'."

Short Title

Section 101(a) of Pub. L. 100-77 provided that: ``This Act [enacting this chapter and sections 256 and 290cc-21 to 290cc-36 of this title, amending sections 254e, 290bb-1a, 290bb-2, and 5302 of this title, sections 2012, 2014, 2020, and 2025 of Title 7, Agriculture, sections 1205 and 1207a of Title 20, Education, sections 1503 and 1551 of Title 29, Labor, and section 484 of Title 40, Public Buildings, Property, and Works, repealing section 256a of this title, enacting provisions set out as notes under this section and section 290aa-3 of this title and sections 2012, 2014, and 2020 of Title 7, and amending provisions set out as notes under section 612c of Title 7 and section 1721 of Title 29] may be cited as the `Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act'."

Regulations

Pub. L. 100-628, title IV, Sec. 485, Nov. 7, 1988, 102 Stat. 3239, provided that: ``Not later than 60 days after the date of the enactment of this Act [Nov. 7, 1988], the Secretary of Housing and Urban Development or other Federal entity involved shall by notice establish such requirements as may be necessary to carry out the amendments made by

titles I through IV [see Tables for classification]

and by section 501(2)(B) [amending section 11411 of this title]. The Secretary or other Federal entity involved shall issue regulations based on the notice not later than 12 months after the date of the enactment of this Act."

Innovative Homeless Initiatives Demonstration Program

Pub. L. 103-120, Sec. 2, Oct. 27, 1993, 107 Stat. 1144, as amended by Pub. L. 104-330, title V, Sec. 506(b), Oct. 26, 1996, 110 Stat. 4045, directed Secretary of Housing and Urban Development, through cooperative efforts in partnership with other levels of government and the private sector, including nonprofit organizations, foundations, and communities, to demonstrate methods of undertaking comprehensive strategies for assisting homeless individuals and families (including homeless individuals who have AIDS or who are infected with HIV), through a variety of activities, including the coordination of efforts and the filling of gaps in available services and resources, directed Secretary to provide comprehensive homeless demonstration grants and innovative project funding, and provided for submission of reports and authorization of appropriations, prior to repeal by Pub. L. 103-120, Sec. 2(g), Oct. 27, 1993, 107 Stat. 1148.

Strategy To Eliminate Unfit Transient Facilities

Pub. L. 101-625, title VIII, Sec. 825, Nov. 28, 1990, 104 Stat. 4356, as amended by Pub. L. 102-550, title XIV, Sec. 1412, Oct. 28, 1992, 106 Stat. 4039, directed Secretary of Housing and Urban Development, not more than 9 months after Oct. 28, 1992, to identify the States and units of general local government using unfit transient facilities as housing for homeless families with children and develop and publish in the Federal Register a strategy to eliminate such use by July 1, 1994, and in developing such strategy, to consult with the Secretary of the Department of Health and Human Services, the Administrator of the Federal Emergency Management Agency, other appropriate Federal officials, appropriate States and units of general local government, major organizations representing homeless persons and other experts.

Report on Effect of Rent Control on Homelessness

Pub. L. 100-628, title IV, Sec. 483, Nov. 7, 1988, 102 Stat. 3238, directed Secretary of Housing and Urban Development, within 12 months after Nov. 7, 1988, to submit to Congress a report evaluating the impact of local housing rent controls and regulations on rate of homelessness, and on the development, supply, availability, and affordability of housing, in major cities in the United States, with report to include additional specified information.

Requirement of Certain Study With Respect to Homelessness

Section 603 of Pub. L. 100-77 directed Secretary of Health and Human Services, not later than 18 months after July 22, 1987, to complete a study with respect to determining extent to which mental health deinstitutionalization policies of States are contributing to problem of homelessness, and submit to Congress the findings made as a result of such study, including any recommendations with respect to administrative and legislative initiatives that could reduce the number of chronically mentally ill individuals who are homeless.

Sec. 11302. General definition of homeless individual

(a) In general

For purposes of this chapter, the term "homeless" or "homeless individual or homeless person" \1\ includes--

 \1\ So in original. Probably should be " 'homeless individual' or 'homeless person' ".

- (1) an individual who lacks a fixed, regular, and adequate nighttime residence; and
- (2) an individual who has a primary nighttime residence that is--
 - (A) a supervised publicly or privately operated shelter designed to provide temporary living accommodations (including welfare hotels, congregate shelters, and transitional housing for the mentally ill);
 - (B) an institution that provides a temporary residence for individuals intended to be

institutionalized; or

(C) a public or private place not designed for, or ordinarily used as, a regular sleeping accommodation for human beings.

(b) Income eligibility

(1) In general A homeless individual shall be eligible for assistance under any program provided by this chapter, only if the individual complies with the income eligibility requirements otherwise applicable to such program.

(2) Exception Notwithstanding paragraph (1), a homeless individual shall be eligible for assistance under the Job Training Partnership Act [29 U.S.C. 1501 et seq.] or title I of the Workforce Investment Act of 1998 [29 U.S.C. 2801 et seq.].

(c) Exclusion For purposes of this chapter, the term "homeless" or "homeless individual" does not include any individual imprisoned or otherwise detained pursuant to an Act of the Congress or a State law.

(Pub. L. 100-77, title I, Sec. 103, July 22, 1987, 101 Stat. 485; Pub. L. 101-625, title VIII, Sec. 822, Nov. 28, 1990, 104 Stat. 4355; Pub. L. 101-645, title VI, Sec. 602, Nov. 29, 1990, 104 Stat. 4734; Pub. L. 105-277, div. A, Sec. 101(f) [title VIII, Sec. 405(d)(41), (f)(32)], Oct. 21, 1998, 112 Stat. 2681-337, 2681-427, 2681-434.)

Amendment of Subsection (b)(2)

Pub. L. 105-277, div. A, Sec. 101(f) [title VIII, Sec. 405(f)(32), (g)(2)(B)], Oct. 21, 1998, 112 Stat. 2681-337, 2681-434, 2681-435, provided that, effective July 1, 2000, subsection (b)(2) of this section is amended by striking "the Job Training Partnership Act or".

References in Text

This chapter, referred to in text, was in the original "this Act", meaning Pub. L. 100-77, July 22, 1987, 101 Stat. 482, known as the Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act. For complete classification of this Act to the Code, see Short Title note set out under section 11301 of this title and Tables.

The Job Training Partnership Act, referred to in subsec. (b)(2), is Pub. L. 97-300, Oct. 13, 1982, 96 Stat. 1322, which is classified generally to chapter 19 (Sec. 1501 et seq.) of

Title 29, Labor. For complete classification of this Act to the Code, see Short Title note set out under section 1501 of Title 29 and Tables.

The Workforce Investment Act of 1998, referred to in subsec. (b)(2), is Pub. L. 105-220, Aug. 7, 1998, 112 Stat. 936, as amended. Title I of the Act is classified principally to chapter 30 (Sec. 2801 et seq.) of Title 29, Labor. For complete classification of this Act to the Code, see Short Title note set out under section 9201 of Title 20, Education, and Tables.

Amendments

1998--Subsec. (b)(2). Pub. L. 105-277, Sec. 101(f) [title VIII, Sec. 405(d)(41)], substituted "the Job Training Partnership Act or title I of the Workforce Investment Act of 1998" for "the Job Training Partnership Act".

1990--Subsec. (a). Pub. L. 101-625 inserted "or homeless person" after "homeless individual" in introductory provisions.

Subsec. (b). Pub. L. 101-645 amended subsec. (b) generally. Prior to amendment, subsec. (b) read as follows: "A homeless individual shall be eligible for assistance under any program provided by this chapter, or by the amendments made by this Act, only if the individual complies with the income eligibility requirements otherwise applicable to such program."

Effective Date of 1998 Amendment

Amendment by section 101(f) [title VIII, Sec. 405(d)(41)] of Pub. L. 105-277 effective Oct. 21, 1998, and amendment by section 101(f) [title VIII, Sec. 405(f)(32)] of Pub. L. 105-277 effective July 1, 2000, see section 101(f) [title VIII, Sec. 405(g)(1), (2)(B)] of Pub. L. 105-277, set out as a note under section 3502 of Title 5, Government Organization and Employees.

Section Referred to in Other Sections

This section is referred to in sections 1486, 11362, 11403c, 12899f of this title; title 12 sections 1441a, 1821; title 26 section 42; title 29 sections 1503, 1703a, 2801; title 38 section 3771.

Sec. 11303. Funding availability and limitations

(a) Calculation The amounts authorized in this chapter shall be in addition to any amount appropriated for the programs involved before July 22, 1987.

(b) Availability until expended Any amount appropriated under an authorization in this chapter shall remain available until expended.

(c) Limitation Appropriations pursuant to the authorizations in this chapter shall be made in accordance with the provisions of the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, which prohibits the consideration of any bill that would cause the deficit to exceed the levels established by the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, such that it shall not increase the deficit of the Federal Government for fiscal year 1987.

(Pub. L. 100-77, title I, Sec. 104, July 22, 1987, 101 Stat. 485.)

References in Text

The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, referred to in subsec. (c), is Pub. L. 93-344, July 12, 1974, 88 Stat. 297, as amended. For complete classification of this Act to the Code, see Short Title note set out under section 621 of Title 2, The Congress, and Tables.

The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, referred to in subsec. (c), is title II of Pub. L. 99-177, Dec. 12, 1985, 99 Stat. 1038, as amended, which enacted chapter 20 (Sec. 900 et seq.) and sections 654 to 656 of Title 2, amended section 911 of this title, sections 602, 622, 631 to 642, and 651 to 653 of Title 2, and sections 1104 to 1106, and 1109 of Title 31, Money and Finance, repealed section 661 of Title 2, enacted provisions set out as notes under section 911 of this title and section 900 of Title 2, and amended provisions set out as a note under section 621 of Title 2. For complete classification of this Act to the Code, see Short Title note set out under section 900 of Title 2 and Tables.

Budget Compliance

Pub. L. 100-628, title I, Sec. 101, Nov. 7, 1988, 102 Stat. 3227, provided that:

“(a) In General.--This Act and the amendments made by this Act [see Short Title of 1988 Amendment note set out under section 11301 of this title] may not be construed to provide for new budget authority, budget outlays, or new entitlement authority, for fiscal year 1989 or 1990 in excess of the appropriate aggregate levels established by the concurrent resolution on the budget for such fiscal year for the programs authorized by this Act and the amendments made by this Act.

“(b) Definitions.--For purposes of this section, the terms ‘budget authority’, ‘budget outlays’, ‘concurrent resolution on the budget’, and ‘entitlement authority’ have the meanings given such terms in section 3 of the Congressional Budget Act of 1974 (2 U.S.C. 622).”

Sec. 11304. Evaluation by Comptroller General

The Comptroller General of the United States may evaluate the disbursement and use of the amounts made available by appropriation Acts under the authorizations in subchapters III and IV of this chapter.

(Pub. L. 100-77, title I, Sec. 105, July 22, 1987, 101 Stat. 486; Pub. L. 100-628, title I, Sec. 102(a), (b)(1), Nov. 7, 1988, 102 Stat. 3227; Pub. L. 104-316, title I, Sec. 122(t), Oct. 19, 1996, 110 Stat. 3838.)

Amendments

1996--Pub. L. 104-316 substituted “may” for “shall annually” and struck out “, and submit to the Congress an annual summary of the status of each program authorized under this chapter” before period at end.

1988--Pub. L. 100-628 substituted “Annual program summary” for “Audits” in section catchline and, in text, substituted “shall annually evaluate” for “shall evaluate” and “submit to the Congress an annual summary of the status of each program authorized under this chapter” for “submit a report to the Congress setting forth the findings of such evaluation, upon the expiration of the 4-month and 12-month periods beginning on July 22, 1987”.



ภาคผนวก ค

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประกาศสภาว่างรัฐธรรมนูญ

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติให้สภาว่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคน ตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาตินั้น

ในคราวประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๕ คน ประกอบด้วย

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์
๒. ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม
๓. นายคมสัน โพธิ์คง
๔. นายจรัญ ภักดีธนากุล
๕. นายชูชัย ศุภวงศ์
๖. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ
๗. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์
๘. นายธงทอง จันทรางศุ
๙. นายธนบูลย์ จิรานิววัฒน์
๑๐. นายธนพิชญ์ มูลพฤกษ์
๑๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย
๑๒. รองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
๑๓. นายอนุรักษ์ มาประณีต
๑๔. นายปกรณ์ ปรียากร

๑๕. นายประพันธ์ นัยโกวิท
๑๖. นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ
๑๗. นางสาวพวงเพชร สารคุณ
๑๘. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม
๑๙. นายไพบูรณ์ วราหะไพฑูรย์
๒๐. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น
๒๑. นายมนตรี ศรีเยี่ยมสะอาด
๒๒. นายมานิจ สุขสมจิตร
๒๓. นายวิจิตร วิชัยสาร
๒๔. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ
๒๕. นายวิทยา งานทวี
๒๖. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
๒๗. รองศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช
๒๘. นางสดศรี สัตยธรรม
๒๙. นายสนั่น อินทรประเสริฐ
๓๐. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์
๓๑. นายสุพจน์ ไข่มุกด์
๓๒. นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
๓๓. นางอังคณา นีละไพจิตร
๓๔. นายอัชพร จารุจินดา
๓๕. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช

จึงประกาศให้ทราบทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐

นรนิติ เศรษฐบุตร

ประธานสภาข้าราชการ



ภาคผนวก ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประกาศสภาาร่างรัฐธรรมนูญ

เรื่อง ผลการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามที่ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติในวันอาทิตย์ที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ นั้น บัดนี้สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้รับทราบรายงานผลการนับคะแนนและรวมคะแนนการแสดงความคิดเห็นการออกเสียงประชามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว จึงขอประกาศผลการออกเสียงประชามติ ดังนี้

๑. จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง ๔๕,๐๙๒,๙๕๕ คน (สี่สิบล้านเก้าหมื่นสองพันเก้าร้อยห้าสิบล้านคน)

๒. จำนวนบัตรออกเสียงที่ได้รับมาทั้งหมด ๔๖,๓๔๖,๘๙๕ บัตร (สี่สิบล้านสามแสนสี่หมื่นหกพันแปดร้อยเก้าสิบล้านบัตร)

๓. จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงที่มาแสดงตนขอรับบัตรออกเสียงเพื่อการลงคะแนน ๒๕,๙๗๘,๙๕๔ คน (ยี่สิบล้านเก้าแสนเจ็ดหมื่นแปดพันเก้าร้อยห้าสิบล้านคน)

๔. จำนวนบัตรออกเสียงที่ลงคะแนนออกเสียง ๒๕,๔๗๔,๗๔๗ บัตร (ยี่สิบล้านสี่แสนเจ็ดหมื่นสี่พันเจ็ดร้อยสี่สิบล้านบัตร)

๕. จำนวนบัตรเสีย ๕๐๔,๑๒๐ บัตร (ห้าแสนสี่พันหนึ่งร้อยยี่สิบล้านบัตร)

๖. จำนวนบัตรคืน ๘๗ บัตร (แปดสิบล้านบัตร)

๗. ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงจำนวน ๑๔,๗๒๗,๓๐๖ เสียง (สิบล้านเจ็ดแสนสองหมื่นเจ็ดพันสามร้อยหกสิบล้านเสียง) ไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงจำนวน ๑๐,๗๔๗,๔๔๑ เสียง (สิบล้านเจ็ดแสนสี่หมื่นเจ็ดพันสี่ร้อยสี่สิบล้านเสียง)

จึงถือว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว

ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

นเรนตี เสรฐฐบุตร

ประธานสภาาร่างรัฐธรรมนูญ



ภาคผนวก จ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

เหตุผล

โดยที่คนไร้ที่พึ่งเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาในสังคม ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้
อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งบุคคลเหล่านี้
อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทำให้มีชีวิตอยู่อย่าง
ยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรต้อง
คุ้มครองช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ให้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และสามารถฟื้นฟูสภาพร่างกาย
และจิตใจ ตลอดจนจนความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคล
ทั่วไป โดยกำหนดวิธีการปฏิบัติแก่คนไร้ที่พึ่งไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสมกับการให้ความคุ้มครอง
ไว้เป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า การแก้ไขและป้องกันปัญหาคนไร้ที่พึ่ง การจัดสวัสดิการ การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคมสำหรับคนไร้ที่พึ่ง ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้ที่พึ่ง เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตที่มีคุณภาพและเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป

“องค์กรสาธารณประโยชน์” หมายความว่า องค์กรสาธารณประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

“องค์กรสวัสดิการชุมชน” หมายความว่า องค์กรสวัสดิการชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม จังหวัด รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
แนวทางการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๕ ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้คำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (๑) การให้ความช่วยเหลือโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (๒) การให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานอันจำเป็นแก่การดำรงชีพอย่างเหมาะสมตามสภาพแห่งสังคม
- (๓) การช่วยเหลือที่เหมาะสมเกี่ยวกับการดูแล การรักษาพยาบาล รวมทั้งการบำบัดและการฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ
- (๔) การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่งมีการทำงานและมีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่ง โดยสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม
- (๕) การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งให้ได้รับหลักฐานเพื่อเป็นหลักประกันหรือยืนยันสถานะของบุคคลอันจะได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะพลเมือง รวมทั้งการช่วยเหลือด้านกฎหมาย
- (๖) การติดตามแก้ไขปัญหาเพื่อช่วยเหลือมิให้กลับไปสู่สภาพคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๖ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เป็นไปตามแนวทางตามมาตรา ๕ และจัดให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมในการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามแนวทางดังกล่าวด้วย

หมวด ๒
คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมสุขภาพจิต ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด การเคหะแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้บัญชาการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน หรือองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรืองานสวัสดิการสังคม จำนวนไม่เกินสี่คน และแต่งตั้งจากผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง การสังคมสงเคราะห์หรือการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวนไม่เกินสามคน

มาตรา ๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี ในกรณีกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) รัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทเดียวกันเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในระหว่างที่ยังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

มาตรา ๑๑ คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำนโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่จะสนับสนุนนโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
- (๓) ติดตามสถานการณ์ที่เกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง กำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง รวมทั้งแก้ไขสาเหตุการเป็นคนไร้ที่พึ่ง
- (๔) ประกาศกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่ง เพื่อได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้
- (๕) ประกาศกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
- (๖) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนและการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
- (๗) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งและเงื่อนไขการรับเงิน
- (๘) ประสานการดำเนินการกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรอื่นเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
- (๙) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
- (๑๐) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตาม (๑) ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ประกาศตาม (๔) และ (๕) และระเบียบตาม (๖) และ (๗) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๒ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ให้สำนักงานรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ดังต่อไปนี้

- (๑) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนางานเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
- (๒) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และกลุ่มคนไร้ที่พึ่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดรายละเอียดในการจัดทำนโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และการกำหนดแนวทางการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง
- (๓) ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานการดำเนินการตามนโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
- (๔) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้องค์กรภาคเอกชนหรือบุคคลอื่นทราบรายละเอียดของนโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
- (๕) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๑๕ ในการจัดทำนโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามมาตรา ๑๑ (๑) อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดทิศทางและเป้าหมายในการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๒) กำหนดมาตรการในการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นไปตามแนวทางการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามมาตรา ๕

(๓) กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการในการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และประมาณการค่าใช้จ่าย ตลอดจนแนวทางได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

(๔) แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นในการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๕) กำหนดแนวทางการลดหรือยกเว้นภาษีอากรหรือการให้ผลประโยชน์อื่นให้แก่องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นในการให้ความร่วมมือหรือสนับสนุนการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๖) แนวทางการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัตินโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดในนโยบายดังกล่าวปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด และรายงานผลการปฏิบัติงานให้คณะกรรมการทราบตามระยะเวลาและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรการที่กำหนด ให้คณะกรรมการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย

ในกรณีที่การกำหนดนโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในเรื่องใดเกี่ยวข้องกับจังหวัดใด ให้จังหวัดนั้นพิจารณานโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไปกำหนดในแผนพัฒนาจังหวัดด้วย

มาตรา ๑๗ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่านโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไปพิจารณาดำเนินการกำหนดในแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

หมวด ๓

สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เห็นสมควร จัดตั้งสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่ใด ให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ประกาศการจัดตั้งสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง

ประกาศการจัดตั้งสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งให้กำหนดขอบเขตพื้นที่การ ให้บริการไว้ด้วย

ให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจกำหนดหน่วยงาน ภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงาน ของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๑๙ สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) สืบหาและติดตามสภาพคนไร้ที่พึ่งในเขตที่รับผิดชอบ
 - (๒) สืบเสาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคนไร้ที่พึ่ง และการให้สงเคราะห์ รวมทั้งการรับตัวคน ไร้ที่พึ่งไว้
 - (๓) จัดที่พักอาศัย ที่หลับนอน เครื่องนุ่งห่มให้เหมาะสมและถูกสุขลักษณะและจัด อาหารให้ถูกอนามัยและเพียงพอแก่คนไร้ที่พึ่งที่อยู่ในความดูแล
 - (๔) จัดให้มีการตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิต และส่งตัวเข้ารับการรักษา
 - (๕) พิจารณากำหนดวิธีการให้ความช่วยเหลือแก่คนไร้ที่พึ่งให้เหมาะสมกับสภาพและ ปัญหาของคนไร้ที่พึ่ง
 - (๖) จัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อ คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประเภทนั้น
 - (๗) จัดให้มีการฝึกอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งการจัดหางานให้แก่คนไร้ที่พึ่ง
 - (๘) ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งในด้านการดำรงชีวิตด้านกฎหมาย หรือด้านอื่นเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป
 - (๙) ติดตามและประเมินผลการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
- การปฏิบัติงานของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งให้เป็นไปตามมาตรฐานการ ปฏิบัติงานที่คณะกรรมการกำหนด

การดำเนินการของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งต้องจัดให้คนไร้ที่พึ่งมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในส่วนของการบริหารจัดการเพื่อให้บริการแก่คนไร้ที่พึ่งตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๐ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่ของตน

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีหน่วยงานเพื่อให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งโดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง และดำเนินการตามมาตรฐานการปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๙ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อาจพิจารณาช่วยเหลือด้านการเงินจากงบประมาณแผ่นดินหรือจากกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินการของหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสองให้ถือว่าเป็นสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๑ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน หรือองค์กรภาคเอกชนอื่น จัดตั้งและดำเนินการสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งภาคเอกชน

ในกรณีที่องค์กรตามวรรคหนึ่งดำเนินการตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๙ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อาจพิจารณาช่วยเหลือด้านการเงินจากงบประมาณแผ่นดินหรือจากกองทุน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการขององค์กร

ในการดำเนินการขององค์กรตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งของตนเอง ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สนับสนุนการดำเนินการของคนไร้ที่พึ่ง เพื่อให้การดำเนินการของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งมีมาตรฐานการปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๙ รวมทั้งอาจพิจารณาช่วยเหลือด้านการเงินจากงบประมาณแผ่นดินหรือจากกองทุน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง

ในการดำเนินการของกลุ่มคนไร้ที่พึ่งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินการของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามวรรคหนึ่ง เป็นไปโดยไม่มีมาตรฐานที่ถูกต้อง ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่คนไร้ที่พึ่งที่มาใช้บริการหรือมีการบริหารงานที่ทุจริตหรือเกิดความเสียหายแก่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือเข้าดำเนินการแทน

มาตรา ๒๓ ในการดำเนินการของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามหมวดนี้ อาจจัดให้มีศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เพื่อดำเนินการให้การสงเคราะห์แก่คนไร้ที่พึ่งและทำหน้าที่เป็นเครือข่ายของ สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง

การดำเนินการของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอย่างน้อยต้องดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) สืบสวนและติดตามสภาพคนไร้ที่พึ่ง

(๒) สืบเสาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคนไร้ที่พึ่งและรับตัวคนไร้ที่พึ่ง

(๓) ให้การสงเคราะห์แก่คนไร้ที่พึ่ง

(๔) ประสานงานเพื่อส่งต่อคนไร้ที่พึ่งให้แก่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง

(๕) คุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามที่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งมอบหมาย หรือตามที่ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเห็นสมควร

การดำเนินการเป็นเครือข่ายสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งอาจเป็นการดำเนินการเครือข่ายให้กับสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งแห่งใดแห่งหนึ่งหรือเป็นการดำเนินการเครือข่ายโดยไม่จำกัดสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งก็ได้

การดำเนินการของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอาจดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคประชาชน สถาบันศาสนา กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง กลุ่มบุคคลหรือบุคคลใด โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อาจพิจารณาช่วยเหลือด้านการเงินจากงบประมาณแผ่นดินหรือจากกองทุน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

หมวด ๔

การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๒๔ คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับบริการจากสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ห้ามมิให้สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งปฏิเสธไม่ยอมรับให้บริการแก่คนไร้ที่พึ่งเพราะเหตุที่คนไร้ที่พึ่งมิได้อยู่ในเขตการให้บริการของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง เว้นแต่มีข้อจำกัดของสภาพในการให้บริการ ในกรณีเช่นว่านี้ให้สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นและจัดส่งต่อไปยังสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งแห่งอื่น หรือสถานอื่นที่สามารถให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งได้

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งมาขอรับบริการจากศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งดำเนินการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง และในกรณีที่เห็นสมควรอาจจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปรับบริการที่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งได้

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งหรือพบเห็นคนไร้ที่พึ่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำและชักจูง ตลอดจนนำตัวคนไร้ที่พึ่งเข้ามารับบริการจากสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่บุคคลใดกระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ถ้าเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเห็นว่าผู้กระทำความผิดมี ลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่งและได้รับความยินยอมจากคนไร้ที่พึ่ง อาจงดการดำเนินคดีและส่งตัวคนไร้ที่พึ่งนั้นให้มารับบริการจากสถานคุ้มครอง และช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งได้ โดยถือว่าอายุความหยุดลงนับแต่วันที่ส่งตัวให้สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคน ไร้ที่พึ่ง

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นดำเนินคดีแก่บุคคลนั้นได้ต่อไป

ในกรณีที่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งเห็นว่า คนไร้ที่พึ่งปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งกำหนดไว้แล้ว ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยุติการดำเนินคดี และให้ถือว่าคดีนั้นสิ้นสุดลง

มาตรา ๒๘ ในการกำหนดวิธีการให้ความช่วยเหลือแก่คนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งพิจารณาจัดลำดับความสำคัญให้แก่ผู้ที่ ประสบปัญหาความเดือดร้อนมากที่สุดก่อน และให้ความช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามความเหมาะสมของสภาพและปัญหาของคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง ให้สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งจัดหาที่พักอาศัย พร้อมทั้งอุปการะในการดำรงชีวิต จัดหาอาหารที่เพียงพอและให้ความช่วยเหลืออื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งมีที่พักอาศัยแล้ว ให้สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งจัดหาอุปการะในการดำรงชีวิตและจัดหาอาหารที่เพียงพอ ช่วยเหลือปรับปรุงที่พักอาศัย และให้ความช่วยเหลืออื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าปรากฏว่าคนไร้ที่พึ่งประสงค์จะกลับภูมิลำเนาหรือพักอาศัยในชุมชนใด ให้สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งดำเนินการช่วยเหลือตามควรแก่กรณี

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่ปรากฏว่าคนไร้ที่พึ่งผู้ใดเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายเฉพาะให้สถานคุ้มครองและช่วยเหลืออยู่แล้ว สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งอาจให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นในเบื้องต้นแล้วดำเนินการส่งตัวคนไร้ที่พึ่งผู้นั้นไปรับบริการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายนั้น เว้นแต่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งจะเห็นว่า การให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งผู้นั้นโดยวิธีการของสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งจะเป็นประโยชน์แก่คนไร้ที่พึ่งมากกว่าจะดำเนินการรับตัวคนไร้ที่พึ่งผู้นั้นไว้ในความดูแลต่อไปก็ได้

มาตรา ๓๐ คนไร้ที่พึ่งซึ่งจะเข้ามาใช้บริการที่ที่พักอาศัยที่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งจัดให้ ต้องจัดทำข้อตกลงยินยอมเข้ารับการอบรมเพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ ฝึกอบรมการประกอบอาชีพ และทำงานตามหลักเกณฑ์ที่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งกำหนด จนกว่าจะสามารถประกอบอาชีพได้

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งปฏิเสธไม่ยินยอมจัดทำข้อตกลงหรือฝ่าฝืนข้อตกลงสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งอาจตัดสิทธิหรือจำกัดการให้ความช่วยเหลือแก่คนไร้ที่พึ่งผู้นั้นได้

การจัดทำข้อตกลงยินยอมนั้นอาจรวมถึงการยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ติดตามและนำตัวกลับมาที่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งได้

ในกรณีที่เห็นสมควร สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งอาจจัดให้คนไร้ที่พึ่งต้องจัดทำข้อตกลงตามมาตรา ๓๑ ในการขอรับบริการอื่นด้วยก็ได้

มาตรา ๓๑ ในระหว่างการฝึกอบรมการประกอบอาชีพ และการเริ่มต้นการประกอบอาชีพ คนไร้ที่พึ่งอาจได้รับเงินช่วยเหลือในการยังชีพตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งอาจจัดหาที่พักอาศัยให้แก่คนไร้ที่พึ่งที่ประกอบอาชีพแล้วจนกว่าคนไร้ที่พึ่งผู้นั้นจะสามารถดำรงชีวิตด้วยตนเองได้

มาตรา ๓๒ สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งหรือสถานที่ที่รับคนไร้ที่พึ่งไว้ทำงาน ต้องปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลของคนไร้ที่พึ่ง เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด

สถานที่ที่รับคนไร้ที่พึ่งไว้ทำงานจะต้องปฏิบัติต่อคนไร้ที่พึ่งด้วยความเป็นธรรม เช่นเดียวกับบุคคลอื่นที่ตนรับไว้ทำงาน

ให้ถือว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองเป็นเงื่อนไขการประกอบกิจการของ สถานที่ที่รับคนไร้ที่พึ่งไว้ทำงาน ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แจ้งต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถานที่ที่รับคนไร้ที่พึ่งไว้ทำงาน เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนและการให้ความช่วยเหลือแก่คนไร้ที่พึ่ง ในกรณีคนไร้ที่พึ่งไม่ได้รับบริการจากสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง หรือเจ้าหน้าที่ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของคนไร้ที่พึ่ง คณะกรรมการอาจ กำหนดวิธีการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นประการอื่น นอกเหนือจากการเข้ารับบริการในสถาน คุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งด้วยก็ได้

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่สถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่ พึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ หรือดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการ ชุมชน องค์กรภาคเอกชน หรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรหรือ กลุ่มบุคคลนั้น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหมวดนี้ได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าการปฏิบัติ หน้าที่ของบุคคลซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง มีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม รัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้บุคคลนั้นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหมวดนี้ได้

มาตรา ๓๖ บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่กระทบกระเทือนการให้ความคุ้มครองและ ช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งที่ดำเนินการตามกฎหมายอื่น หรือตามที่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน หรือองค์กรภาคเอกชนดำเนินการให้ ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งโดยวิธีการอื่น

หมวด ๕
กองทุนคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

มาตรา ๓๗ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรียกว่า “กองทุนคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัตินี้

กองทุนคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ประกอบด้วย

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
 - (๒) เงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่าย
 - (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
 - (๔) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
 - (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามมาตรา ๓๙
 - (๖) เงินที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐหรือกองทุนอื่น
 - (๗) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- เงินและดอกผลตามวรรคหนึ่งไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๓๘ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเงินอุดหนุนหรือให้กู้ยืมแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชน สถาบันศาสนา หรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ในการจัดตั้งและดำเนินการสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๒) เป็นค่าใช้จ่ายในการให้ความคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๓) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

มาตรา ๓๙ เพื่อประโยชน์ในการจัดหาเงินกองทุน คณะกรรมการอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือกองทุนอื่น ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินให้แก่กองทุนได้

การจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐหรือกองทุนอื่นให้แก่กองทุน ให้ถือเป็นการจ่ายเงินที่กระทำได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือกองทุนอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ให้คณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการให้ประโยชน์ทางภาษีอากรแก่บุคคลหรือองค์กรที่บริจาคเงินให้แก่กองทุนหรือให้การเชิดชูเกียรติเป็นประการอื่น

มาตรา ๔๐ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นรองประธาน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนสำนักงานประชาคม ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการเงิน การบริหารจัดการ หรือด้านกฎหมาย จำนวนไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ

มาตรา ๔๑ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม และการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยอนุโลม

มาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) บริหารและจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๒) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘
- (๓) ควบคุม ติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนและจัดทำรายงานสถานะทางการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๔๓ ให้กองทุนวางและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชีตามหลักสากลโดยให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ

มาตรา ๔๔ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีซึ่งสำนักงานการตรวจ

ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลการตรวจสอบบัญชีเสนอคณะกรรมการบริหารกองทุน ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งสำเนารายงานดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการและรัฐมนตรีเพื่อทราบ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นสถานคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งชั่วคราวเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก จ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 1 : ช่องว่างความยากจน ความรุนแรงปัญหาความยากจน เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และ จำนวนคนจน ปี 2535-2550

	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550
ช่องว่างความยากจน	6.62	3.92	2.85	3.35	4.24	2.75	2.01	1.81	1.45
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	2.23	1.22	0.85	0.99	1.30	0.81	0.56	0.53	0.41
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	790	838	953	1,130	1,135	1,190	1,242	1,386	1,443
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	28.43	18.98	14.75	17.46	20.98	14.93	11.16	9.55	8.48
จำนวนคนจน (ล้านคน)	15.8	10.7	8.5	10.2	12.6	9.1	7.0	6.1	5.4
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	55.6	56.6	57.6	58.7	59.9	61.2	62.9	63.4	63.9

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะ

หมายเหตุ

ช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยังตกอยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจน เพื่อบ่งชี้ว่าคนจนเหล่านี้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใด โดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของครัวเรือนยากจน คนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมี ความยากลำบากมากกว่าผู้ที่มีรายจ่ายใกล้เส้นความยากจน

ความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of Poverty) เป็นการวัดที่พิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ๆ เพื่อบ่งชี้ภาวะการกระจายรายจ่ายในกลุ่มคนจนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน โดยทำการถ่วงน้ำหนักมากให้กับค่าที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ตัวชี้วัดนี้จะช่วยตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าของสถานการณ์ของความยากจนที่สุดซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อย แต่เป็นกลุ่มที่จะหลุดพ้นจากความยากจนได้ยากที่สุด

เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

สัดส่วนคนจน คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนหารด้วย จำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100

จำนวนคนจน หมายถึงจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน



ภาคผนวก ช

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เปิดรายงานวิจัย "จุฬาฯ" ส่องสถานการณ์ "เด็กเร่ร่อน" ในไทย¹

จากที่คณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจน และเด็กด้อยโอกาส มอบหมายให้คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำทีมโดย ดร.สมพงษ์ จิตระดับ อาจารย์คณะครุศาสตร์ จุฬาฯ ทำการศึกษาวิจัยสถานการณ์ และปัญหาเด็กเร่ร่อนในประเทศไทย เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์เชิงรุก การแก้ไขปัญหาเด็กเร่ร่อนในระยะ 3 ปี (พ.ศ.2549-2551)

คณะผู้วิจัยชุดนี้ได้รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม เก็บข้อมูล การสัมภาษณ์ ตลอดจนลงพื้นที่เก็บข้อมูลในกรุงเทพฯ บริเวณสะพานพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก บริเวณชุมชนแออัดคลองเตย และใกล้เคียง ชุมชนรังสิต และชุมชนธัญบุรี, จ.เชียงราย บริเวณด่านแม่สาย มูลนิธิ Child Life และบ้านนา, จ.สระแก้ว บริเวณโรงเรียนด้านชายแดนไทย-กัมพูชา มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย, จ.นครราชสีมา บริเวณชุมชนสองข้างทางรถไฟ สวนรัก หอนาฬิกา และที่ จ.ชลบุรี บริเวณพิทยานบ้านเด็กพระมหาไถ่

ได้ข้อสรุปว่า เด็กเร่ร่อนในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากสาเหตุของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมมหภาคเปลี่ยนไป เกิดปัญหาการสร้างความเป็นธรรมในสังคม การกระจายรายได้ที่แตกต่างกัน เกิดการขยายตัวตามเมืองใหญ่ๆ ประชาชนละทิ้งถิ่นฐานอพยพเข้าสู่ตัวเมืองในสภาพที่ไม่พร้อม ขัดสนยากจนต้องอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด สองข้างทางรถไฟ บุกรุกที่สาธารณะ ประกอบกับมีเด็กเร่ร่อนต่างชาติที่หลั่งไหลมาจากประเทศเพื่อนบ้านติดพรมแดนไทย ได้แก่ สหภาพพม่า ลาว และกัมพูชา ทำให้เกิดการเพิ่มจำนวนเด็กเร่ร่อนในประเทศไทยมากขึ้น

ประมาณการว่า ในเวลานี้มีเด็กเร่ร่อนในประเทศไทยทั้งสิ้น 20,000 คน และในอีก 3 ปีข้างหน้าจะมีเพิ่มขึ้นเป็น 30,000 คน ขณะที่องค์กรของภาครัฐบาลและองค์กรเอกชนเข้าช่วยเหลือได้เพียง 5,000 คน ยังคงมีเด็กเร่ร่อนนอกระบบจำนวนมาก ในหลายพื้นที่ที่ต้องรีบเข้าไปให้ความคุ้มครองปกป้อง สงเคราะห์ เยียวยาและบำบัดรักษาอีกเกือบ 15,000-20,000 คน โดยค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเด็กเร่ร่อนต่อคนนั้นจะอยู่ที่ประมาณ 30,000 บาทต่อปี ซึ่งเวลานี้มี 40-50 องค์กรที่เข้าไปช่วยเหลือ โดยได้รับงบประมาณดำเนินการแต่ละปีในวงเงินเพียง 180,000 บาทเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอ

¹ “เปิดรายงานวิจัย "จุฬาฯ" ส่องสถานการณ์ "เด็กเร่ร่อน" ในไทย”, มติชนรายวัน (5 พฤศจิกายน 2549): 7.

สำหรับเส้นทางของเด็กเร่ร่อนจะค่อย ๆ เคลื่อนตัวเข้ามารวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ โดยมีจุดพักอยู่ตามเมืองใหญ่ ๆ ในแต่ละภูมิภาค เช่น ภาคเหนือ เด็กเร่ร่อนจำนวนมากไม่น้อยมาจากเด็กชนกลุ่มน้อยเผ่าต่าง ๆ ข้ามฝั่งชายแดนแม่สายบริเวณ จ.เชียงรายและจังหวัดอื่นๆ มีขบวนการค้ามนุษย์ซื้อเด็กราคาถูกเข้ามาเลี้ยงให้เติบโต เพื่อนำไปสู่การเป็นขอทานและแรงงานเด็กในตัวจังหวัดเชียงใหม่ต่อไปที่ลำปางและท้ายสุดมาอยู่รวมกันที่กรุงเทพฯ

ในภาคตะวันออก บริเวณพรหมแดนไทย-กัมพูชา ใน จ.สระแก้วเด็กยากจนและเด็กเร่ร่อน จะอยู่บริเวณชายแดนเป็นจำนวนมาก ในรูปของเด็กเร่ร่อน ยากจน ขอทาน และแรงงานเด็กข้ามชาติ เด็กบางคนถูกนายหน้าซื้อจากพ่อแม่ และส่งต่อเข้าสู่ตัวเมือง จ.สมุทรปราการ สมุทรสาคร และ กทม. เกิดรูปแบบของวงจรเด็กขอทานและแรงงานเด็กที่มีการจัดส่งอย่างเป็นระบบ เส้นทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะเกิดเด็กเร่ร่อนเกือบทุกจังหวัด และบริเวณสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว มีเด็กเร่ร่อนหนีเข้ามาในบริเวณ จ.อุดรธานี ขอนแก่น อุบลราชธานี และศูนย์พักรวมอยู่ที่ จ.นครราชสีมา ก่อนเคลื่อนย้ายเข้าสู่กรุงเทพฯ และมีเส้นทางไปกลับ กทม.-พัตยาบ่อยครั้ง เพื่อการขายบริการทางเพศให้แก่ชาวต่างชาติ

กรณีของภาคใต้ แนวโน้มของเด็กเร่ร่อนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะเกิดเด็กกำพร้าและเด็กเร่ร่อนมากขึ้น มีการเคลื่อนตัวเข้าสู่อำเภอหาดใหญ่ จ.สงขลา ในพื้นที่ภาคใต้เองมีเด็กเร่ร่อนเกิดขึ้นในหลายจังหวัด นับแต่สภาพชุมชนดั้งเดิมหลายจุดในอำเภอเมือง และมีจุดใหญ่รวมเด็กเร่ร่อนมากขึ้นใน จ.ภูเก็ต ซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวตามชายหาดต่างๆ สถานที่ท่องเที่ยวและบริเวณห้างสรรพสินค้าจะพบเด็กเร่ร่อนเดินทางมาจากจังหวัดอื่นๆ แทบทุกภูมิภาค

เมื่อสืบถึงภูมิหลัง แหล่งที่มา ครอบครัว การศึกษา ประวัติเด็ก พบว่าเด็กเร่ร่อนเหล่านี้เกิดขึ้นมาในสภาพไร้ตัวตน ขาดหลักฐานทางราชการ ไร้โอกาสทางการศึกษา มีสภาพถูกกระทำในรูปแบบต่างๆ เมื่อเริ่มออกเร่ร่อนอาจมีอายุน้อย เส้นทางเดินของเด็กบางคนกำหนดเองได้ แต่จำนวนมากไม่น้อยถูกขบวนการค้ามนุษย์ซื้อมาเลี้ยงให้เติบโตขึ้น และถูกบังคับให้ทำงาน สุดท้ายเด็กเร่ร่อนจะค่อย ๆ เดินทางเข้าสู่ตัวเมืองใหญ่ๆ มีจุดพักเมืองท่องเที่ยวในแต่ละภูมิภาค แล้วมารวมกันที่ กทม.ตามเส้นทางอันตรายของการเป็นเหยื่อและเครื่องมือทางเพศ ยาเสพติด ขอทาน แรงงานเด็กและอื่นๆ

จากผลสรุปของงานวิจัยเรื่องนี้ยังระบุด้วยว่า สภาพปัญหาของเด็กเร่ร่อนขยายตัวมากขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณและความซับซ้อนรุนแรงที่เกี่ยวข้องในหลายองค์ประกอบ

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้กระบวนการแก้ปัญหาที่มีแนวทางชัดเจนยิ่งขึ้น ลำดับปัญหาเร่งด่วนของเด็กเร่ร่อน ในเชิงการแก้ไขดำเนินการควรเป็นดังนี้ 1.เด็กเร่ร่อนในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 20,000 คน แต่อยู่ในความดูแลขององค์กร/ หน่วยงานรัฐ และองค์กรเอกชนเพียง 5,000 คน ยังมีเด็กอีก 15,000 คน ที่เร่ร่อนอยู่ทั่วไป ความจำเป็นเร่งด่วนคือ การรุกเข้าหาเด็กเร่ร่อนให้ได้เร็วที่สุด การเร่ร่อนของเด็กใช้เวลาสั้นไม่เกิน 6 เดือน ยิ่งพบเด็กได้เร็วมากเท่าใด กระบวนการแก้ไขเยียวยา การบำบัดรักษา และการศึกษาพัฒนาจะง่าย และรวดเร็วขึ้น มีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การยุติการเร่ร่อนได้อย่างถาวร

2.เด็กเร่ร่อนต่างชาติบริเวณด่านแม่สาย จ.เชียงราย และโรงเกลือ อ.อรัญประเทศ จ.สระแก้ว เป็น 2 จุดชายแดนที่มีเด็กเร่ร่อนทะลักเข้ามาจำนวนมาก ที่ จ.เชียงรายมีเด็กเข้าออก 40-50 คนต่อวัน มีเด็กอยู่ในมูลนิธิ 2 แห่ง คือบ้านครูหงา และครูน้ำ ประมาณ 200-300 คน ซึ่งกำลังขาดแคลนปัจจัยสี่อย่างหนัก เด็กอยู่กันอย่างแร้นแค้น ต้องพึ่งเงินบริจาคซึ่งได้รับน้อยมาก เพราะเป็นองค์กรเอกชนขนาดเล็กติดชายแดนห่างไกล แทบไม่มีใครรู้จัก แต่ภารกิจในพื้นที่นั้นหนักมาก เช่นเดียวกับบริเวณโรงเกลือ มีเด็กกัมพูชาเข้าออกตรงบริเวณจุดผ่านด่าน 10 บาทถึงวันละ 2,200 คน แต่มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทยรับช่วยเหลือเด็กได้เพียง 40-50 คน เนื่องจากสถานที่คับแคบและขาดบุคลากร

3.ชาวต่างชาติ 200-300 คน ที่ใช้บริการทางแพศราคาถูกกับเด็กเร่ร่อนที่พืทยา จ.ชลบุรี จำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไข ด้วยการดำเนินคดีกับผู้ทำหน้าที่จัดหา นายหน้าที่เปิดบ้านหลายหลังรองรับเด็กเร่ร่อน การเอาผิดกับพวก Phedofile ชาวต่างชาติตามข้อบัญญัติของกฎหมาย ให้อุบัติการย้ายเด็กไทย การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

4.การช่วยเหลือหลักฐานทางราชการ การพิสูจน์สัญชาติเด็กเร่ร่อนไทยและเด็กเร่ร่อนต่างชาติ เพื่อให้สามารถเข้าสู่การบริการของรัฐบาลไทยและประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างถูกต้อง

5.การมีนโยบายโดยตรงกับปัญหาขบวนการค้ามนุษย์เด็กเร่ร่อน ผู้หญิง และเด็กในกลุ่มแม่น้ำโขง 4 ประเทศ ไทย พม่า ลาว และเขมร การแก้ปัญหาภายในและภายนอกเรื่องการค้าส่งต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน การมองปัญหาร่วมกันในเชิงภูมิภาค ทวีภาคี ในมิติสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก และกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นต้น

ทั้งนี้ สำหรับยุทธศาสตร์ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเด็กเร่ร่อนนั้น

1.นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและชาติพันธุ์ที่อันตรายในระยะยาว กับการแก้ไขปัญหาขบวนการค้ามนุษย์ ผู้หญิง และเด็กกลุ่มแม่น้ำโขงของ 4 ประเทศ คือ ไทย พม่า กัมพูชา และลาว จำเป็นต้องมีการประชุมปรึกษาหารือ ในประเด็นปัญหาร่วมกันในระดับภูมิภาค และระดับ

ทวิภาคี การหลั่งไหลของเด็กชนกลุ่มน้อย เด็กยากจนขัดสนในแนวชายแดน กับประเทศเพื่อนบ้าน จำเป็นต้องยุติ และหามาตรการให้เด็กทุกคนเข้าถึงโอกาสทางการศึกษามากขึ้น

2.นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับประเทศในเรื่องของเด็กด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ จำเป็นต้องมีมาตรฐานและความชัดเจนในเรื่องต่อไปนี้เพิ่มขึ้น

2.1 การที่เด็กเร่ร่อนขาดโอกาสและทุนทางการศึกษา สาเหตุหนึ่งมาจากการขาดเอกสารทางราชการ สูติบัตร ทะเบียนบ้าน เลข 13 หลัก บัตรประจำตัวประชาชน ดังนั้น จะต้องมีการกระบวนการเพื่อให้ได้หลักฐานการเป็นคนสัญชาติไทย เลข 13 หลัก โดยเร็ว

2.2 ระบบการศึกษาจำเป็นต้องยืดหยุ่น คลายกฎเกณฑ์ในเชิงปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น

2.3 การมีบ้านเปิด (Open House) ให้กับเด็กเร่ร่อนในหลายจุดที่มีลักษณะฉุกเฉินให้เด็กสามารถเข้าพักค้างคืน มีความปลอดภัย และมีเจ้าหน้าที่ดูแลคุ้มครองเด็กเหล่านี้

2.4 การบังคับใช้กฎหมายและมีบทลงโทษอย่างหนักกับกลุ่มผู้แสวงหาประโยชน์ในกลุ่มเด็กเร่ร่อน ไม่ว่าจะเป็นขบวนการซื้อขายมนุษย์ในจ. เชียงราย ชาวไทยและชาวต่างประเทศที่นิยมซื้อบริการทางเพศกับเด็กที่พัทยา ชลบุรี หรือกลุ่มที่ส่งเด็กออกขอทานตามจุดต่างๆ ในกรุงเทพฯ เป็นต้น

3.การสร้างเครือข่าย ระบบข้อมูล ทำเนียบองค์กร การส่งต่อเด็กเร่ร่อน กระบวนการแก้ไขปัญหาเด็กเร่ร่อนอย่างยั่งยืน มีประสิทธิภาพ

4.การปรับเปลี่ยนทัศนคติประชาชนให้เกิดมีมุมมองด้านลบในความหมายของเด็กเร่ร่อนจืดจาง

5.การเตรียมนิสิตนักศึกษาให้มีจิตใจอาสา และจิตใจสาธารณะ ทำงานเพื่อเด็กและสังคม เป็นต้น

ดร.สมพงษ์ จิตระดับ ให้ข้อมูลทิ้งท้ายนี้ว่า คณะผู้วิจัยได้ทำรายงานผลสรุป เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจน และเด็กด้อยโอกาสไปแล้ว เมื่อวันที่ 20 ตุลาคมที่ผ่านมา ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า โดยหลักการเนื้อหาการวิจัย ครอบคลุม 70-80% แต่การนำไปสู่การปฏิบัติในบางมาตรการอาจจะยาก เนื่องจากมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเวลานี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบางเรื่องแล้ว เช่น การขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซื้อไอซ์ช่วยดูแล แต่เวลานี้อาจเป็นไปได้ยาก หรือกรณีการเสนอใช้เงินสลากเลขท้าย 2 ตัว และ 3 ตัว ที่ยังไม่แน่ใจว่าจะนำมาช่วยเหลือเด็กได้อย่างไรหรือไม่ แต่ที่แน่นอนในขณะนี้ยังมีเด็กยากจน และด้อยโอกาสจำนวนหลายแสนคนที่กำลังรอรับความช่วยเหลือทางการเงินอยู่...!!

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายอัครินทร์ อัครนิทัต เกิดเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2523 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2546 สำเร็จการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพนายความ จากสภาทนายความแห่งประเทศไทย รุ่นที่ 22 ในปีการศึกษา 2547 ปัจจุบันประกอบอาชีพทนายความอยู่ที่ บริษัท สำนักกฎหมาย ดำเนิน สมเกียรติ และบุญมา จำกัด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย