

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557¹

ชนสุนทร สว่างสาลี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจในการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยทั้งด้านการคุ้มครองสุขภาพ การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความยินยอมในการเข้ารับการคุ้มครอง การนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับในการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยอ้างอิงจากแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม ความหมายของสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน หลักความยินยอมในกฎหมายอาญา และทฤษฎีการลงโทษ รวมทั้งศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ซึ่งบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นบุคคลไร้ที่พึ่งประเภทหนึ่ง ซึ่งพบได้ทั่วไปตามเมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลก รวมถึงกรุงเทพมหานคร คนเหล่านี้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะ ไม่มีที่พักอาศัย เร่ร่อนไปตามท้องถนน มีฐานะยากจน มีความไม่มั่นคงของชีวิตและรายได้ สาเหตุของการเป็นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีความแตกต่างกันในหลายมิติ ทั้งในเชิงพื้นที่และเวลา ซึ่งบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ประสบปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิสวัสดิการต่าง ๆ และสิทธิขั้นพื้นฐานตามสิทธิความเป็นมนุษย์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ได้กำหนดมาตรการในการปฏิบัติตัว ให้ต้องเว้นระยะห่างจากบุคคลอื่น การใส่หน้ากากอนามัย กินร้อนใช้ช้อนส่วนตัว การล้างมือบ่อย ๆ สิ่งเหล่านี้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่สามารถจะปฏิบัติตัวได้ ทำให้เป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะติดเชื้อ เป็นผู้แพร่กระจายเชื้อ สุดท้ายอาจเสียชีวิตจากการติดเชื้อได้มากกว่าคนอื่น

ถึงแม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 จะได้ออกมาบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2557 เป็นต้นมา เพื่อเป็นหลักประกันทางกฎหมายที่รองรับการคุ้มครองแก่คนไร้ที่พึ่ง ซึ่งรวมถึงกลุ่มบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยด้วย แต่การบังคับใช้กฎหมายกลับมีลักษณะของการละเมิดสิทธิโดยการผลักดันคนออกจากพื้นที่สาธารณะ ดังจะเห็นได้จากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่สาธารณะถูกจับกุมมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี แล้วรวบรวมส่งตัวไปเข้าพักในสถานที่ซึ่งไม่ตรงตามความปรารถนาของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เรียกว่า สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยอ้างว่าต้องให้การคุ้มครองช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ให้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต สามารถฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ ตลอดจนความเป็นอยู่ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

จากการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ทำให้ทราบว่า การคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยยังมีบทบัญญัติที่มีปัญหาทางกฎหมายอยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสถานการณื การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 9 บัญญัติว่า “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (4) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งได้มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง การคุ้มครองสุขภาพบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้ในหมวด 2 การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ส่วนที่ 2 การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ และส่วนที่ 3 การรักษาพยาบาล และในมาตรา 14 บัญญัติว่า “สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งดังต่อไปนี้ (3) จัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ จัดให้มีการตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิต ผีกรอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งหาอาชีพให้แก่คนไร้ที่พึ่ง...” และตามมาตรา 16 และมาตรา 18 ได้กำหนดให้มีศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอีกด้วย

การคุ้มครองสุขภาพของ “บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย” ต้องได้รับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่นั้น ให้การคุ้มครองด้านสุขภาพ จัดให้มีการเสริมสร้างสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ มีการประเมินทางด้านร่างกายจิตใจ การประเมินครอบครัว การคัดกรองการคัดแยกบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีความเจ็บป่วยทางกายหรือทางจิต รวมถึงการจัดกิจกรรมเสริมสร้างฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจตามบริบทของแต่ละพื้นที่ สำหรับการรักษาพยาบาลจะต้องจัดให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้รับการดูแลหรือรักษาพยาบาลเบื้องต้นเมื่อเจ็บป่วยหรือส่งต่อสถานพยาบาลแล้วแต่กรณี ตามสภาพความเจ็บป่วย ตลอดจนการจัดให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขตามหลักประกันที่มีเป็นการคุ้มครองสุขภาพแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสถานการณืปกติทั่วไป แต่ไม่ครอบคลุมการคุ้มครองสุขภาพบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในสถานการณืพิเศษไม่มีการบัญญัติกฎหมายหรือระเบียบที่ให้การคุ้มครองสุขภาพในสถานการณืแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 แก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด ทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีปัญหาสุขภาพอยู่แล้วบางส่วนไม่ได้รับการคุ้มครองสุขภาพอย่างเหมาะสม

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 19 บัญญัติว่า “คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” ทั้งนี้มาตรา 21 ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพและ

ปัญหาของคนไร้ที่พึ่งตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 กลับพบว่าจำนวนบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แม้จะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิให้มีการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาสหรือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่ไม่ได้ทำให้การแก้ไขปัญหาที่มีต่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเป็นไปอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการ และไม่ได้ทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากมีปัญหาการเข้าถึงสิทธิ การไม่มีสถานะทางทะเบียน การไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนที่แสดงถึงสถานะความเป็นคนไทย ทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยยังถูกเลือกปฏิบัติ บางคนต้องใช้ชีวิตอย่างยากลำบาก ไม่สามารถจะไปใช้บริการหรือขอรับบริการตามสิทธิขั้นพื้นฐานได้ ทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการ สังคมมักจะมองว่าเป็นปัญหาสังคม จึงมุ่งจัดการให้หายไประยะสั้น โดยการส่งตัวเข้าสู่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อจำกัดให้มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และได้รับการพัฒนาฟื้นฟูในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จนกว่าจะมีความพร้อม จึงจะส่งตัวกลับคืนสู่ครอบครัวและสังคม แต่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ซึ่งมีสภาพปัญหาซับซ้อน ทั้งปัญหาด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจ รวมถึงปัญหาความสัมพันธ์ภายในครอบครัว จึงยากที่จะฟื้นฟูจนกลับมามีศักยภาพได้อีก บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมักจะเผชิญกับการถูกกีดกัน การละเลยสิทธิ หรือถูกเพิกเฉย ไม่ให้ความสำคัญที่จะได้รับการคุ้มครองปกป้องตามหลักสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 และมาตรา 21 เป็นการคุ้มครองสิทธิในลักษณะสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อเอาตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้เข้าไปอยู่ในความอุปการะดูแลในสถานที่ของทางราชการหรือสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่ทางราชการจัดให้ แต่หากปฏิเสธก็จะไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการจากรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน หรือไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนแสดงตน ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้เป็นคนไทยเกิดในประเทศไทยและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่กำเนิด พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งฉบับนี้ จึงไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม แต่มุ่งให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่มีสถานะทางทะเบียนที่ชัดเจนหรือมีบัตรประจำตัวประชาชนแสดงตนเท่านั้น

ปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความยินยอมของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในการเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 22 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นหากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่งและสมควรได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พึ่งนั้นไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้โดยความยินยอมของคนไร้ที่พึ่งเว้นแต่คนไร้ที่พึ่งอยู่ในภาวะที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้และให้เจ้าหน้าที่ระงับการดำเนินคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะได้รับแจ้งตามวรรคสอง”

กฎหมายมาตรานี้ถือว่าเป็นการบังคับให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเข้ารับการคุ้มครอง เพื่อแลกกับการไม่ถูกดำเนินคดี ซึ่งแสดงถึงความไม่เข้าใจในสภาพความเป็นจริงในวิถีชีวิตของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ปัจจุบันบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนมากที่ยังชีพด้วยการเก็บของเก่าขาย เร่ขายของ หรือทำงานรับจ้างรายวันในตลาดสด คนเหล่านี้ไม่ประสงค์จะเข้าสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ที่ตั้งของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอยู่ไกลจากย่านชุมชน มีการอยู่ร่วมกันอย่างแออัดกับบุคคลที่มีสภาพปัญหาหลากหลายเป็นจำนวนมาก รวมถึงต้องอยู่ปะปนกับผู้มีปัญหาสุขภาพจิต ต้องปฏิบัติตามกิจวัตรประจำวันตามตารางเวลา และมีกฎระเบียบมากมาย การเดินทางเข้าออกต้องได้รับอนุญาตไม่มีอิสระ การฝึกอาชีพก็เป็นเพียงฝึกทักษะเบื้องต้นที่ไม่สามารถนำไปเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้จริง

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ที่กำหนดว่าการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในด้านต่าง ๆ นั้น ถือเป็นสิทธิและจะต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยก่อนก็ตาม แต่การบังคับใช้ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อหาตามมาตรา 22 วรรคแรก นี้ยังขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นเจ้าของชีวิต และยังมีข้อปัญหาในการตีความ ในหลายกรณี ดังนี้

(1) ตามหลักการให้ความยินยอม ผู้ให้ความยินยอมต้องเป็นผู้มีความสามารถในการให้ความยินยอม บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจะต้องให้ความยินยอมโดยการแสดงเจตนาโดยตนเองหรือหากให้ผู้อื่นกระทำแทนตน ต้องมีการแสดงความประสงค์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เข้าใจว่าตนอนุญาตให้ทำ และในขณะที่ให้ความยินยอมนั้น ผู้ให้ความยินยอมจะต้องสามารถเข้าใจในสาระสำคัญและผลที่จะเกิดขึ้นจากการให้ความยินยอมได้อย่างเพียงพอที่จะตัดสินใจ จึงจะมีผลสมบูรณ์ตามหลักความยินยอม

นอกจากนี้ ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งอยู่ในภาวะที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้ ในทางปฏิบัติกฎหมายให้อำนาจให้เจ้าหน้าที่ที่จัดส่งตัวคนไร้ที่เพ่งนั้น ลงลายมือชื่อเป็นผู้จัดส่งแทนการให้ความยินยอมเพื่อเข้ารับการคุ้มครองจึงอาจขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนได้

(2) ตามหลักความยินยอมนั้นต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ ปราศจากการกระทำกลล่อหลอกลวง ข่มขู่ หรือสำคัญผิด ดังนั้นบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยต้องเข้าใจในสาระสำคัญของการเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จึงตกลงใจให้ความยินยอม หากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนจากเจ้าหน้าที่ รวมถึงการที่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยถูกขู่เชิญ หลอกลวงหรืออยู่ในภาวะจำยอม ทำให้ตัดสินใจให้ความยินยอม ย่อมจะเป็นผลให้ความยินยอมไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย

(3) ตามหลักความยินยอมแล้ว ความยินยอมที่ให้นั้น ต้องมีอยู่ตลอดระยะเวลาที่เข้ารับการคุ้มครอง แม้ว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย จะได้ให้ความยินยอมเข้ารับการคุ้มครอง เมื่อแรกเข้ารับการคุ้มครอง แต่ต่อมาเมื่อมีความประสงค์จะขอออกจากความคุ้มครอง หากไม่ได้รับอนุญาตให้ออกจากความคุ้มครองของหน่วยงาน ย่อมขัดกับหลักในเรื่องของความยินยอม เมื่อบุคคลนั้นได้แสดงความจำนงว่าความยินยอมสิ้นสุดลงแล้ว หากไม่อนุญาตให้ออกจากความคุ้มครองจึงถือเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยผู้นั้น

ปัญหาที่สี่ ปัญหาการนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับในการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย

พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 22 วรรค 2 และวรรค 3 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยุติการดำเนินคดีและให้ถือว่าสิทธิหน้าที่อาญาอาญาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขเชิงบังคับให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะ ต้องถูกส่งตัวไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งโดยความยินยอมของผู้นั้น และหากบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จะถูกส่งกลับไปให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป จึงทำให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยจำต้องให้ความยินยอม เพื่อมิให้ต้องรับโทษตามกฎหมาย เป็นการให้ความยินยอมแบบมีเงื่อนไขไม่ว่าจะด้วยความเต็มใจหรือไม่ อีกทั้งเมื่อบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จะต้องถูกดำเนินคดีต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นการบังคับให้ต้องรับการคุ้มครอง โดยไม่คำนึงว่าบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นจะยินยอมโดยความสมัครใจหรือไม่ จึงขัดกับหลักความยินยอมตามกฎหมาย และขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ มาตรา 22 วรรค 2 และวรรค 3 บางกรณีกลายเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการจะควบคุม ดำเนินคดี โดยอ้างว่าได้เปิดช่องทางให้เลือกเข้ารับการความคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแทนแล้ว แต่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยนั้นกลับไม่ยินยอม นอกจากนี้บางครั้งบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ อาจจะมีการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายโดยไม่เจตนา เช่น การลุล้ำผิดถนน การหลับนอนในพื้นที่สาธารณะ ทำให้ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐปราบปรามจับกุม นำไปสู่การนำมาตรการลงโทษทางอาญามาใช้กับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในสภาวะยากลำบากด้วยโทษจำคุกอันเป็นโทษที่ต้องการแยกบุคคลที่เป็นอาชญากรออกจากสังคมเพื่อขัดเกลাজิตใจนั้น จึงไม่มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง หรือการลงโทษด้วยการปรับเป็นเงินกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่มีรายได้ไม่เพียงพอในการยังชีพอยู่แล้ว ยิ่งเป็นการซ้ำเติมความยากลำบากให้แก่บุคคลนั้นเพิ่มขึ้น และที่สำคัญการลงโทษจำคุกและปรับดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือได้อย่างยั่งยืน จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ที่ตราขึ้นเพื่อช่วยเหลือคุ้มครองบุคคลที่ประสบปัญหาในสังคม ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและอยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผู้ศึกษาเสนอแนะให้คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งออกประกาศเพิ่มเติมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ในการคุ้มครองสุขภาพคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งรวมถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ในช่วงเกิดสถานการณ์ที่มีภาวะฉุกเฉินต่างๆ เช่น ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกบัตรรับรองชั่วคราวให้แก่บุคคลไร้ที่พึ่งหรือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เพื่อให้สามารถมีสิทธิในการตรวจรักษาอาการเจ็บป่วยต่าง ๆ ที่พบตามความจำเป็น เพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพแก่บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยอย่างเท่าเทียมกับคนไทยทุกคน และประกาศให้สิทธิบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งมีบัตรรับรองชั่วคราวแล้วพักอาศัยในพื้นที่สาธารณะที่กำหนดไว้ให้ได้ โดยให้ระบุจุดพักให้ชัดเจน โดยให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการรับผิดชอบจัดหาอุปกรณ์ในการป้องกันโรคที่จำเป็นให้ เช่น เจลล้างมือ หน้ากากอนามัยผ้า ฯลฯ เนื่องจากการให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้อยู่ในพื้นที่อาศัยประจำของแต่ละคนอาจมีความปลอดภัยมากกว่าการนำไปรวมกันในสถานที่เดียว และยังเป็นการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

2. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 บัญญัติว่า "คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง" ผู้ศึกษาเห็นควรบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 19 ว่า "และถ้าหากคนไร้ที่พึ่งหรือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนหรือไร้สถานะทางทะเบียน แต่ไม่ประสงค์จะเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้แจ้งจดทะเบียนกับศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในเขตพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ ต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 5 ปี ให้มีสิทธิสามารถขอทำบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ที่ขึ้นต้นด้วยเลข 0 ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ ให้ได้รับสิทธิสวัสดิการเช่นเดียวกับคนไร้ที่พึ่งที่เป็นคนไทย นอกจากนี้คนไร้ที่พึ่งรวมถึงบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียน แต่เชื่อได้ว่าเป็นคนไทยอยู่ระหว่างรอการตรวจพิสูจน์ ได้รับสิทธิสวัสดิการต่าง ๆ เช่นเดียวกับคนไทยทุกคน"

3. ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความยินยอมของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยในการเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า มาตรา 22 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 บัญญัติว่า "ในกรณีที่บุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นหากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่งและสมควรได้รับการคุ้มครองใน

สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พึ่งนั้นไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้งนี้โดยความยินยอมของคนไร้ที่พึ่งเว้นแต่คนไร้ที่พึ่งอยู่ในภาวะที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้และให้เจ้าหน้าที่ระงับการดำเนินคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะได้รับแจ้งตามวรรคสอง” ผู้ศึกษาเห็นควรบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 22 วรรคแรก ว่า “ทั้งนี้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัยที่ไม่สามารถให้ความยินยอมได้ในขณะที่เจ็บป่วยรุนแรงหรือวิกลจริตจนพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าถ้าหากปล่อยไว้จะเกิดอันตรายกับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยเองหรือบุคคลทั่วไป ให้เจ้าหน้าที่สามารถส่งตัวบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยดังกล่าวเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือสถานคุ้มครองอื่นที่ภาครัฐจัดให้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

การยินยอมตามวรรคหนึ่งต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้รับบริการเป็นสำคัญ

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งหรือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยมีอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์หรือขาดความสามารถในการตัดสินใจให้ความยินยอมเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้คู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ ผู้อนุบาล หรือผู้ซึ่งปกครองดูแลบุคคลนั้นแล้วแต่กรณี เป็นผู้ให้ความยินยอมแทน

หนังสือให้ความยินยอมให้เป็นไปตามแบบที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด”

4. ปัญหาการนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับในการคุ้มครองบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า มาตรา 22 วรรค 2 และวรรค 3 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยุติการดำเนินคดีและให้ถือว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

ผู้ศึกษาเห็นควรบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 22 วรรค 2 และวรรค 3 ว่า “ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งควรมหามาตรการในการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพคนไร้ที่พึ่งหรือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้สามารถเลือกฝึกอาชีพที่ตรงตามความต้องการ ตามความถนัด ถ้าหากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้ใช้มาตรการในการทำงานบริการสังคม หรือการทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับหรือจำคุกโดยถือในอัตรา 500 บาทต่อวัน”

เอกสารอ้างอิง

- เกียรติจิจร วัจนะสวัสดิ์. กฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์, 2550.
- คณะกรรมการการวิสามัญ บันทึกรายการนัดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สภาผู้แทนราษฎร, 2560.
- จรัญ โฆษณานันท์. กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย เส้นขนานจาก 2475 ถึงปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม (กศส.), 2528.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชนะภัย. **อนาคตของประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2538.
- บุญเลิศ วิเศษปรีชา. **เปิดพรมแดน โลกของคนไร้บ้าน**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- อนรรฆ พิทักษ์ธานิน และคณะ. **การสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2559.
- อัจฉรา สรวารี. **Homeless กลางเมืองกรุง!! จากปัญหาครอบครัวสู่ภาวะสังคม** [Online]. available URL: <https://today.line.me/th/pc/article/Homeless+กลางเมืองกรุง+จากปัญหาครอบครัวสู่ภาวะสังคม-gP7XLX>, 2563 (พฤษภาคม, 10).
- พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557.