

การศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่ง และพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557¹

รองศาสตราจารย์ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์²

Associate Professor Sakchai Lertpanichpun³

บทคัดย่อ

บทความนี้จะนำเสนอโครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่งอันมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1.เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายสำหรับคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่ง โดยมุ่งศึกษาสภาพและความสำคัญของปัญหาคนไร้ที่พึ่ง การบังคับใช้ อุปสรรคในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบ ตลอดจนแนวคิดข้อเสนอของผู้เกี่ยวข้อง และ 2.เพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายนำไปสู่การวางโครงสร้างกลไกของกฎหมาย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) และการศึกษาภาคสนาม (Field Research) ซึ่งการศึกษาชิ้นนี้เป็นการริเริ่มจากกองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เมื่อ พ.ศ.2550 และได้มอบหมายให้คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดำเนินการวิจัย จากการศึกษาได้ข้อค้นพบคือสรุปคำจำกัดความของคำว่า “คนไร้ที่พึ่ง” มีการตอบวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อีกทั้งมีข้อเสนอแนะทั้งทางด้านมาตรการทางนโยบายและการบริหารที่มุ่งเน้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของคนไร้ที่พึ่ง ด้านมาตรการทางกฎหมายควรสร้างกลไกในการทำงานที่เป็นไปได้ รวมทั้งได้เสนอแนวทางการร่างกฎหมายคนไร้ที่

¹ บทความนี้พัฒนาจากงานวิจัย “โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่ง” คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2550

² อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³ Lecture at Faculty of Social Administration, Thammasat University, Thailand

E-mail : sakchai_tu@hotmail.com

พึงไว้ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 นับว่ามีความสอดคล้องกับงานวิจัยดังกล่าว แต่กระนั้นก็มีข้อแตกต่างบางประการ เช่น คำจำกัดความของ “คนไร้ที่พึ่ง” และการเข้าสู่สถานคุ้มครองของคนไร้ที่พึ่ง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ กระบวนการคุ้มครองต่างๆ ยังสามารถดำเนินไปได้โดยไม่มีปัญหา เพียงแต่ควรมีการทบทวนปรับปรุงต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ : การพัฒนากฎหมาย, การคุ้มครอง, คนไร้ที่พึ่ง

Abstract

This article aims to present the Study of Legal Development Guidelines for the Deprived People (The Destitute). The objectives of the study are twofold: First, to study the problems and the needs for legislative protection for the deprived people and examine the legal enforcement and obstacles in the implementation of the relevant legislation including international law in term of comparative study. Second, to generate law draft and policy recommendations concerning the deprived people. The study uses Qualitative Research Method through documentary research and field research. It was initiated by the Legal Division, Ministry of Social Development and Human Security in 2550 B.E., and assigned the task of the research to Social Administration Faculty, Thammasat University. The study has finalized the definition of the word. “The Deprived People(The Destitute).” The objectives of the research are achieved. Moreover, in an aspect of the administrative and policy measures, focused on human dignity and to meet the basic needs of the deprived people, are suggested. In an aspect of the legislative measures, a possible legal mechanism should be created, including a draft law for the Deprived People is proposed. Currently, the government has enacted “Laws for the Deprived People Protection”

since 2557 B.E. that is likely consistent with the research. However, there are some differences, for example, the definition and how to access to the shelters of the deprived people. In practice, nevertheless, the process of protection can continue without obstacles. Meanwhile, the Law should be revised and improved in the future.

Keywords : Legal Development, Protection, Deprived People

บทนำ

พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2557 ถือว่าเป็นนวัตกรรมทางกฎหมาย ที่มีเจตนารมณ์ในการดูแลกลุ่มบุคคลเปราะบางทางสังคม เป็นการช่วยส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไร้ที่พึ่ง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งถูกละเลยมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ได้ปรากฏข้อวิพากษ์วิจารณ์บางประการในบางบทบัญญัติ เช่น ในมาตรา 3 คำว่า “คนไร้ที่พึ่ง” หมายถึงใครบ้าง ในมาตรา 22 มีมาตรการเชิงบังคับให้คนไร้ที่พึ่งต้องเลือกว่าจะเข้าสถานคุ้มครองฯ หรือจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย⁴ เช่น คนเร่ร่อน ที่กระทำความผิดกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535⁵ ต้องเลือกว่าจะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยถูกเปรียบเทียบปรับหรือจะเข้าสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นการทดแทน ทำให้นักวิชาการบางท่านเป็นห่วงว่าอาจเป็นการบังคับคนไร้ที่พึ่งมากเกินไปจนควร บทความนี้จึงพยายามจะตอบคำถามอันเป็นข้อห่วงใยข้างต้น เนื่องจากประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเคยทำวิจัยไว้เมื่อปี พ.ศ.2550 เพื่อหาแนวทางในการร่างกฎหมายสำหรับคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

⁴ มาตรา 22 “ในกรณีที่บุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พึ่งนั้นไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง...ทั้งนี้โดยความยินยอมของคนไร้ที่พึ่งซึ่งการควบคุมตัวคนไร้ที่พึ่งซึ่งกระทำความผิดกฎหมาย....”

⁵ มาตรา 37 ห้ามมิให้ผู้ใดยืมเงินหรือยืมยืมบนราวสะพานสาธารณะหรือยืมยืมในที่สาธารณะ

เนื้อหาโดยสังเขปจากการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยตามโครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่ง เป็นโครงการที่ริเริ่มขึ้นโดยกองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มอบหมายให้คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการ วัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายสำหรับคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่ง โดยมุ่งศึกษาสภาพและความสำคัญของปัญหาคนไร้ที่พึ่ง การบังคับใช้ อุปสรรคในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบ ตลอดจนแนวคิดและข้อเสนอของผู้เกี่ยวข้อง และ 2. เพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายนำไปสู่การวางโครงสร้างกลไกของกฎหมาย โดยมีผลที่คาดว่าจะได้รับ คือ ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อการคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่งตามนโยบายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาสังคม

การทบทวนวรรณกรรมคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนเอกสารวิชาการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางการศึกษา ตามลำดับดังนี้ คือ แนวคิดการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสและคนไร้ที่พึ่งในสังคม ความหมายและขอบเขตของคำว่า “คนไร้ที่พึ่ง” การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในต่างประเทศ การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในประเทศไทย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) และการศึกษาภาคสนาม (Field Research) ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบกลุ่มเน้น (Focused Group Interview) โดยสัมภาษณ์เจาะลึก (Depth interviews) บุคลากรที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการสัมภาษณ์รายบุคคลในกลุ่มผู้บริหารระดับสูงและกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง

สำหรับประชากรในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานที่ทำหน้าที่การช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง และคนไร้ที่พึ่งผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งการจัดการประชุมกลุ่มย่อย 2 ครั้ง และการประชุมระดมความคิดเห็น 1 ครั้ง ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อย

และการประชุมระดมความคิดเห็น ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสำหรับใช้เป็นแนวทางการพัฒนา กฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่ง ดังนี้

1. ข้อมูลกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง
พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องปัจจุบัน มีทั้งเป็นกฎหมายลักษณะการปฏิบัติงานสวัสดิการ แบบทั่วไปที่เข้ามาเสริม แต่มิได้มีวิธีปฏิบัติอย่างเด่นชัด เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 หรือเป็นกฎหมายเฉพาะกลุ่มบางกลุ่ม เช่น พระราชบัญญัติ คุ้มครองเด็ก พระราชบัญญัติผู้สูงอายุพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เป็นต้น และยังมีกฎหมายที่ล้าสมัยอยู่ระหว่างการปรับปรุง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมขอทาน พ.ศ.2484 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควรจากฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ยังพบว่า กฎหมายปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง เช่น คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน เป็นต้น

2. ข้อมูลกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง พบว่า กฎหมายที่กล่าว โดยตรงในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ, สหรัฐอเมริกา, สวีเดน และอินเดีย นั้น ยังไม่ ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน แต่จะแฝงมาในรูปของกฎหมายเฉพาะกลุ่ม เช่น กฎหมายคน เร่ร่อนขอทาน (Vagrancy Law), กฎหมายสำหรับคนไร้บ้าน (Law for Homelessness) โดยมีวิวัฒนาการเริ่มจากความต้องการในการควบคุม (เน้นการลงโทษ) การสงเคราะห์ ช่วยเหลือ และกลายเป็น “หุ้นส่วน (Partner)” ทางสังคมดังเช่นที่ปรากฏในอยู่ปัจจุบัน (Human Resources and Social Development Canada, p. 1-3)

3. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการระดมความคิดเห็น
3.1 ผู้บริหารกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
มองว่า “คนไร้ที่พึ่ง” คือ บุคคลที่ประสบกับปัญหาขาดความมั่นคงในชีวิตทั้งทางด้าน เศรษฐกิจและสังคม ปราศจากทรัพย์สินสิ่งของ หรือไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับการยังชีพ ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง เร่ร่อน ไม่มีอาชีพ รวมถึงบุคคลที่มีปัญหาด้านสุขภาวะทางจิต โดยบุคคลดังกล่าวไม่สามารถพึ่งพาตนเองหรือผู้อื่นได้

3.2 ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม มองว่าควรส่งเสริมให้สังคมและผู้มี หน้าที่ในการออกกฎหมายเห็นความสำคัญในแง่ของความเท่าเทียมและความเป็นธรรม

ทางสังคม (Social Justice) และเน้นการประสานความร่วมมือระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานอื่นๆ เช่น อบต. อบจ. และผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน

3.3 คนไร้ที่พึ่ง มีความเห็นว่า การส่งตัวเข้าสถานสงเคราะห์ ไม่ตรงกับความต้องการของคนไร้ที่พึ่ง เป็นการลิดรอนสิทธิมากกว่าการพิทักษ์สิทธิ บริการจากสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งที่รัฐจัดให้ ไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขสภาพปัญหาได้อย่างตรงจุด การให้บริการของสถานสงเคราะห์มีกฎระเบียบมากมายที่กลายเป็นข้อจำกัดในการเข้าไปรับบริการของกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง นอกจากนี้ยังพบว่า คนไร้ที่พึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่มีกฎหมายรับรองสถานภาพ เช่น บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน เป็นผลให้ไม่สามารถเข้ารับบริการทางสังคมจากภาครัฐได้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ทำให้ทราบถึงลักษณะของสถานสงเคราะห์ในมุมมองของคนไร้ที่พึ่ง เช่น สถานสงเคราะห์มีห้องพักที่เล็กอึดอัด ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ “ไม่น่าอยู่” ไม่เป็นอิสระ เดินทางไม่สะดวก รัฐน่าจะจัดบ้านพักชั่วคราวที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี บางคนต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

3.4 การประชุมระดมความคิดเห็น เห็นร่วมกันว่าควรมีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขและจัดการปัญหาให้กับกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง ผ่านขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟู และการบรรเทาความเดือดร้อน, การป้องกันแก้ไขก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ภาวะ “ไร้ที่พึ่ง” และการพัฒนาส่งเสริมเพื่อนำกลับคืนสู่สังคมได้อย่างมั่นคง

4. สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ พบว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น การมองว่าคนไร้ที่พึ่ง คือ “ตัวปัญหา” การขาดความพร้อมในการบริหารจัดการของภาครัฐ และการขาดกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เป็นต้น

5. ทิศทางและเนื้อหาสาระในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง ควรมีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นไปในลักษณะของกฎหมายสวัสดิการที่เน้นไปในการคุ้มครองสิทธิคนไร้ที่พึ่งผ่านการจัดบริการเชิงทางเลือกที่มีความชัดเจนโดยครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์

สรุปผลการศึกษา

จากผลศึกษาข้อมูลในภาพรวม การให้คำจำกัดความสำหรับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งนั้นไม่ควรกำหนดไว้อย่างตายตัวและเฉพาะเจาะจงจนเกินไปนัก เพื่อสร้างโอกาสให้แก่คนที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการเฉพาะกลุ่มซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองอยู่แล้วเช่น เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ แต่กระนั้น คนกลุ่มหลักที่จะกฎหมายใหม่ควรก้าวเข้าไปคุ้มครองโดยเร่งด่วน ได้แก่ คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน และรวมถึงคนขอทาน หากกฎหมายควบคุมการขอทานยังไม่ได้ได้รับการปรับปรุงแก้ไข โดยจะเห็นว่าแนวการพัฒนากฎหมายคนไร้ที่พึ่งอาจนำไปใช้ปิดช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนที่ไม่มียกกฎหมายใดก้าวเข้าไปคุ้มครองช่วยเหลือซึ่งเป็นไปตามที่ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐได้เคยศึกษาวิจัยพบว่า สวัสดิการสังคมของไทยเป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำเฉพาะกลุ่มและครอบคลุมไม่ทั่วถึงทุกกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ ในแง่สัมฤทธิ์ผลแล้วอาจกล่าวได้ว่าศักยภาพของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสยังที่ได้ในขอบเขตจำกัด ยังมีประชาชนผู้ด้อยโอกาสอีกมากมายที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ (อภิญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นนทบุรีมธุลย์, 2546, น.231)

ในการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายสำหรับคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่ง

พบว่า จากมิติทางประวัติศาสตร์จะเห็นว่า พัฒนาการของการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งของไทยก็ไม่ต่างจากต่างประเทศที่เริ่มแรกจะมุ่งเน้นไปที่การกวาดล้าง ปราบปรามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่ด้วยพื้นฐานความเมตตาคุณาของมนุษย์จึงได้นำการสงเคราะห์เข้าช่วยจนเจือคนไร้ที่พึ่งเพื่อประกอบให้สังคมอยู่กันไปได้ เมื่อแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีแห่งการเป็นมนุษย์ วิถีแห่งเสรีภาพแพร่ขยายไปทั่วโลก องค์การของรัฐจึงได้หันกลับมาคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของคนจนมากขึ้น บางประเทศก้าวล่วงไปถึงแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างคนมั่งมีกับคนยากจน

สำหรับประเทศไทย วิธีปฏิบัติต่อคนไร้ที่พึ่ง แต่เดิมาก็ค่อนข้างไปในทางใช้การปราบปรามเช่นกัน แต่ปัจจุบันเราเริ่มมองเห็นความเปลี่ยนแปลงในเชิงความคิดโน้มมาทางด้านการคุ้มครองสิทธิของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมากขึ้น แต่ดูเหมือนว่าหน่วยงานของเอกชน ทำงานเชิงรุกได้มากกว่าหน่วยงานของรัฐ เช่น มูลนิธิ ATD ประเทศ

ไทย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะลักษณะองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่เฉพาะด้าน มีเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะและมีเงินทุนคล่องตัว ผู้เขียนจึงหวังจะเห็นความเปลี่ยนแปลงในเชิงรุกเกิดขึ้นโดยอาศัยกลไกทั้งหลายที่มีอยู่ ทั้งทางด้านการบริหารจัดการและด้านกฎหมายซึ่งแต่เดิมยังไม่มีกฎหมายเป็นกิจจะลักษณะ

นอกจากนี้ในการบริหารจัดการองค์กรจะพบว่าบทบาทของท้องถิ่นกำลังเข้ามามีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง เนื่องจากเป็นด่านแรกในการเผชิญหน้ากับคนที่มีปัญหาในชุมชน ตัวอย่างที่ดี สมควรนำมาเป็นกรณีศึกษาได้แก่ **โครงการช่วยเหลือผู้ยากไร้ ผู้พิการ และคนเร่ร่อนในเขตเทศบาลเมืองนราธิวาส**⁶ ซึ่งมีความเป็นอยู่อดคัดัดสนในด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต รวมถึงผู้พิการที่ด้อยโอกาสทางสังคมไม่ได้รับการบริการจากภาครัฐและการดูแลเอาใจใส่จากบุคคลรอบข้างหรือหน่วยงานต่างๆ เท่าที่ควร เพื่อให้องค์กรเทศบาลมีบทบาทและส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ตลอดจนให้การช่วยเหลือกลุ่มคนซึ่งได้รับความเดือดร้อน การจัดตั้ง**บ้านกึ่งวิถีที่วัดป่าบึงวังยาว จังหวัดมหาสารคาม** เพื่อช่วยเหลือให้ที่พักอาศัยแก่ผู้พ้นโทษที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ โดยสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดมหาสารคามเป็นผู้ประสานงานกับวัดและทางจังหวัด หรือการจัดตั้ง**บ้านกึ่งวิถีที่จังหวัดกำแพงเพชร** โดยอาสาสมัครคุมประพฤติเป็นผู้บริจาคที่ดินให้ (กรมคุมประพฤติ, กระทรวงยุติธรรม, 2549, น.20, 92) ซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องนำทาง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงต้องมีการหาแนวทางพัฒนากฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่ง ในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนา โดยมุ่งหมายเพื่อตอบคำถามว่า จะสามารถใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของคนไร้ที่พึ่งได้อย่างไร และเมื่อมองกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือหนึ่งในกระบวนการพัฒนา จึงอาจจะไม่เป็นการกล่าวเกินไบนัก หากจะถือว่ากฎหมายเปรียบเสมือนได้กับทรัพยากรและทุนทางสังคมที่มีผลสำคัญต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาและพัฒนา ควรจะต้องพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของไทย อาจมิใช่กฎหมายที่เป็นทางการเท่านั้น แต่กฎจารีต วิถีวัฒนธรรมแห่งการมีน้ำใจที่ไม่ใช่กฎหมายก็ เป็นสิ่งที่พึงพิจารณา เช่นกัน

⁶ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (www.nmt.or.th/modules/project/index.php?mode=detail1&id=663)

ในการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อให้ได้แนวทางการพัฒนากฎหมายสำหรับการคุ้มครองดูแลคนไร้ที่พึ่ง ผู้เขียนได้เสนอแนวทางการพัฒนาร่างกฎหมายสำหรับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ดังนี้

1. บทบัญญัติในหมวดที่ 1 บททั่วไป ว่าด้วยเรื่องการกำหนดนิยามศัพท์และความหมายของ “คนไร้ที่พึ่ง” และ “บ้านแรกรับ” “บ้านพักสงเคราะห์” “ศูนย์ช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง”
2. บทบัญญัติในหมวดที่ 2 ว่าด้วยองค์ประกอบและหน้าที่คณะกรรมการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง
3. บทบัญญัติในหมวดที่ 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิ และวิธีปฏิบัติต่อคนไร้ที่พึ่งในบ้านแรกรับ บ้านพักสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง และศูนย์ช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง
4. บทบัญญัติในหมวดที่ 4 ว่าด้วยหน่วยงานที่รับผิดชอบ การประสานงาน เครือข่ายและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมต่อสังคม
5. บทบัญญัติในหมวดที่ 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่
6. บทบัญญัติในหมวดที่ 6 ว่าด้วยอำนาจของเจ้าหน้าที่
7. บทบัญญัติในหมวดที่ 7 ว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนคนไร้ที่พึ่ง
8. บทบัญญัติในหมวดที่ 8 อำนาจการตรวจสอบการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และการรายงานบัญชี
9. บทบัญญัติในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของคนไร้ที่พึ่ง

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย

สามารถแยกประเด็นพิจารณาได้ดังนี้

1. **ด้านมาตรการทางนโยบายและการบริหาร** เพื่อนำไปสู่การวางโครงสร้างกลไกของกฎหมาย

1.1 นโยบายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ควรคำนึงถึง

1.1.1 การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน (*Rights - Based Approach*) คือ การเปลี่ยนแปลงลักษณะการดำเนินงานแบบ “การส่งตัว” มาเป็นการดำเนินการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือโดยมีสัมพันธภาพที่ดีเป็นพื้นฐาน

1.1.2 การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน (*Need-Based Approach*) คือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้ความช่วยเหลือจากการเน้น “เงิน” เป็นตัวตั้งมาเป็นการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานผ่านความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน

1.1.3 ความหลากหลายของแบบแผนการดำเนินชีวิต (*Understanding their diversity of social lives*) คือ กระบวนการให้ความช่วยเหลือที่หลากหลาย ไม่มีสูตรสังเคราะห์ตายตัว ขึ้นอยู่กับความแตกต่างเฉพาะบุคคล (*Individual*)

1.1.4 ความเข้มแข็งของบุคคล ครอบครัว และชุมชน (*Strengths-Based Approach*) คือการดำเนินการที่ไม่ได้ “แยก” คนไร้ที่พึ่ง และปัญหาออกจากชุมชน แต่เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับคนไร้ที่พึ่งและสังครอบตัวให้มีความเข้มแข็งอย่างเป็นองค์รวม

1.2 นโยบายการรณรงค์การทำความเข้าใจกับสาธารณชน คือ การมุ่งเปลี่ยนผ่านและผลักดันปัญหาคนไร้ที่พึ่งจากระดับปัจเจกบุคคล (*Privacy*) ไปสู่ประเด็นระดับสาธารณะ (*Public*)

1.3 นโยบายการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสถานสงเคราะห์ คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการสถานสงเคราะห์จาก “ปิดล้อม” ไปสู่รูปแบบการ “เปิดโล่ง” และเปลี่ยนจากสถานที่ให้ “การสงเคราะห์” มาเป็น “บ้าน” ที่อบอุ่นและเปิดกว้างอยู่เสมอ

1.4 นโยบายการไม่จับกุมคนไร้ที่พึ่งแต่ทว่าเปลี่ยนแปลงการดำเนินชีวิตด้วยความสมัครใจ คือ การเปลี่ยนลักษณะการดำเนินงานที่เน้นที่ “ประโยชน์ในการพัฒนา” คนไร้ที่พึ่งมากกว่า “ประโยชน์ของภาครัฐ”

1.5 นโยบายในการจัดตั้งกองทุน รัฐควรคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในส่วนของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การกระจายความเป็นธรรมและการรักษาความสงบสุขของสังคมเชิงป้องกัน จึงควรให้ความสำคัญในการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่ง เพื่อให้การ

แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่จำเป็นเร่งด่วนสำหรับคนกลุ่มนี้ดำเนินไปได้อย่างคล่องตัวกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ ในท้องถิ่นทั่วประเทศ

2. ด้านมาตรการทางกฎหมาย ผ่านการพิจารณาบทบัญญัติเป็นส่วนๆ ดังนี้

2.1 กฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ ควรปราศจากการจำกัดด้วย เพศ อายุ เชื้อชาติ สัญชาติ สภาวะทางร่างกายและจิต คือ การทำหน้าที่ของกฎหมายที่เป็นตัวกลางระหว่างกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 กับกฎหมายเฉพาะกลุ่มเป้าหมายต่างๆ เพื่อสร้างกลไกที่เชื่อมโยงกฎหมายเหล่านั้นอย่างมีบูรณาการ

2.2 ควรสร้างกลไกในการทำงานที่เป็นไปได้และเปิดช่องว่างทางกฎหมายซึ่งมีได้ มีไว้ในกฎหมายอื่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ การมุ่งที่ประโยชน์ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นหลัก

2.3 คำนึงถึงหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ได้แก่

2.3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (มาตรา 80)⁷ ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ยากไร้และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ เป็นการเสริมสร้างความเสมอภาค (Equality) ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) และความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) อีกทั้งยังบ่งบอกถึงความเมตตา กรุณา เอื้ออาทรซึ่งเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของสังคมไทย อีกทั้งยังเป็นกฎหมายเชิงป้องกันสังคม (Social Protection) ที่จะช่วยป้องกันมิให้บุคคลเหล่านั้นกลายเป็นกลุ่มเสี่ยงที่อาจสร้างปัญหาสังคมอื่นๆ เพิ่มขึ้นอีก หรืออาจตกเป็นเหยื่อก็ได้เช่นกันโดยผู้ศึกษาได้ร่างแนวการทำคำชี้แจงหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายสำหรับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้แล้วโดยละเอียดในงานวิจัย เช่น วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจในกฎหมายเพื่อคนไร้ที่พึ่ง เพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ์ (Advocacy) ของคนไร้ที่พึ่งซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในการตรากฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสไร้ที่พึ่งทางสังคม หรืออีกนัย

⁷ ในขณะที่ยังมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังมิได้ถูกยกเลิก

หนึ่งได้แก่ กลุ่มคนด้อยโอกาสในด้านทรัพย์สิน ด้านอำนาจ ด้านโอกาส และด้านศักดิ์ศรี ไม่สามารถที่จะปกป้องตนเองรวมทั้งสิทธิที่ตนเองควรได้รับ

ดังนั้น กฎหมายที่จะตราขึ้นมาใหม่นี้จึงเข้ามาช่วยอุดช่องว่างทางสังคมที่ระบบสวัสดิการรัฐเข้าไปไม่ถึง เพื่อการกระจายความเป็นธรรม เพื่อใช้ช่องทางในการออกกฎหมายให้เป็นแรงผลักดันและมีส่วนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเข้ามาแก้ไขปัญหที่สำคัญของประชาชนและสังคม ผ่านกระบวนการเสริมสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงโอกาสให้แก่คนไร้ที่พึ่ง เพื่อให้บริการทางเลือก ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งใน “หน้าที่” ที่รัฐจะต้องจัดให้กับประชาชนในสังคมโดยปราศจากการแบ่งแยก เพื่อสร้างกลไกในการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งอย่างเป็นระบบ เพื่อให้บริการที่ดีมีมาตรฐาน ตามความจำเป็นเร่งด่วนแก่คนไร้ที่พึ่ง เช่น คนเร่ร่อน คนไร้บ้าน คนขอทานและ เพื่อช่วยให้กลุ่มคนไร้ที่พึ่งสามารถดำเนินชีวิตได้ดังเช่นคนปกติทั่วไปในสังคม

ข้อสังเกตบางประการในพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557

จากผลการวิจัยเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 นับว่ามีความสอดคล้องกัน พอสมควร แต่กระนั้นผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการในข้อคำถามของนักวิชาการบางท่านดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ประเด็นแรก มีข้อคำถามเกี่ยวกับ คำจำกัดความ “คนไร้ที่พึ่ง” ในพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 มาตรา 3 วรรคแรก ว่าจะมีความหมายกว้างเกินไป โดยบัญญัติว่า หมายถึง “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด” ซึ่งในงานวิจัยจะให้คำจำกัดความว่าเป็น “บุคคลที่ประสบกับปัญหาขาดความมั่นคงในชีวิตทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ปราศจากทรัพย์สินของ หรือไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับการยังชีพ รวมถึงบุคคลที่มีปัญหาด้านสุขภาพทางจิต โดยไม่สามารถพึ่งพาตนเองหรือผู้อื่นได้ จนนำไปสู่ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งเป็นการให้ความหมายแบบกลางๆ มากที่สุด

ในส่วนคำจำกัดความในกฎหมายใหม่ มีข้อดี ในแง่ของการเปิดกว้างให้ คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งสามารถประกาศกำหนดกลุ่มเป้าหมายอื่นๆ ตามความต้องการที่คณะกรรมการฯ อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังคือ คณะกรรมการก็สามารถตัด กลุ่มที่ควรคุ้มครองสงเคราะห์ออกไปก็ได้

การให้ความหมายคำว่า “คนไร้ที่พึ่ง” จึงมีความสำคัญมาก เนื่องจากจะมีผลต่อการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและการให้บริการกลุ่มต่างๆอย่างถูกต้องและตรงตามความต้องการจำเป็น (Needs) ของกลุ่มเป้าหมายนั้น เนื่องจากในงานวิจัยข้างต้นจะมุ่งที่การหา แนวทางบัญญัติและใช้กฎหมายเพื่อปิดช่องว่างอันอาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอื่นๆ เช่น หากมีกลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถใช้กฎหมายเฉพาะอื่นใด ก็สามารถใช้กฎหมายฉบับนี้ได้ ยกตัวอย่าง บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายคุ้มครองเด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ เป็นต้น สามารถใช้กฎหมายนี้ช่วยดูแล เพราะแต่ละกลุ่มมีปัญหาต่างกันและอาจต้องการ การปฏิบัติที่ต่างกัน เช่น กลุ่มคนไร้บ้าน กลุ่มคนเรื้อรัง กลุ่มผู้พันโทษ เป็นต้น

ในประเด็นที่สอง คือ การมีมาตรการเชิงบังคับให้ผู้กระทำผิดตามกฎหมาย เกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะ เช่น พรบ.รักษาความสะอาดฯ ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท (หากไม่มีค่าปรับ อาจถูกกักขังหรือทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ) แต่ถ้า ยินยอมเข้าและปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งก็ไม่ต้องถูกดำเนินคดี ซึ่ง กรณีนี้ท่านอาจารย์บุญเลิศ วิเศษปรีชา (2557) มีข้อห่วงใยว่า น่าจะเป็นการบังคับเชิงใช้อำนาจมากเกินไป ควรใช้วิธีการสร้างบ้านแบบเปิดให้กลุ่มเป้าหมายมีอิสระที่จะตัดสินใจ ด้วยตนเองว่าจะเข้าหรือออกจากบ้านพักได้ตลอด 24 ชั่วโมง และสถานคุ้มครองไม่ควร ตั้งอยู่ไกลเกินไปในการให้บริการ โดยท่านเห็นว่า “มาตรการทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้น หากเป็นไปอย่างไม่เป็นมิตรกับคนไร้บ้าน จะยิ่งสร้างอคติของคนไร้บ้านที่มีต่อ หน่วยงานรัฐ และจะยิ่งทำให้พวกเขาไม่อยากเข้ามายุ่งเกี่ยวกับภาครัฐ และการจัดการ ก็ยากขึ้นไปอีก ซึ่งทั้งกระทรวงพัฒนาสังคมฯ และกรุงเทพมหานคร ต่างพยายาม ปรับตัวเพื่อให้สามารถเข้าถึงคนไร้บ้านได้ ดังนั้นจึงไม่สมควรให้ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ทำให้บรรยากาศที่ไม่เป็นมิตรระหว่างคนไร้บ้านกับหน่วยงานรัฐกลับมาอีก”

ผู้เขียนค่อนข้างจะเห็นด้วยกับท่านอาจารย์บุญเลิศ เนื่องจากการใช้วิธีบังคับ อาจจะได้ผลในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือในระยะสั้น แต่อาจไม่ได้ผลในการแก้ปัญหา ระยะยาว เพราะปัญหาของการเร่ร่อน ไร้บ้าน มีเหตุปัจจัยซับซ้อน จากสภาพสังคม เศรษฐกิจ จิตวิทยา ควรต้องมีความเข้าใจปัญหาดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง และอาจสัมผัสเสี่ยงที่จะ ถูกวิจารณ์ว่าการใช้มาตรการเชิงบังคับให้คนไร้ที่พึ่งเข้าสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง สถาน คุ้มครองดังกล่าวอาจถูกมองเป็นเรือนจำแทนที่จะเป็นสถานคุ้มครองสงเคราะห์

นอกจากนี้ ควรจะต้องเร่งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กร ภาคเอกชน และสถาบันศาสนา ตามมาตรา 15 ของกฎหมาย เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วม ในการแก้ปัญหาคนไร้ที่พึ่งโดยเร็วที่สุด อีกทั้ง การเตรียมพร้อมสถานคุ้มครองฯ และ ศูนย์คุ้มครองฯ ให้มีคุณภาพรองรับกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ามาใช้บริการ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีกฎหมายออกมาใช้แล้ว เราควรทำอะไร ผู้เขียนมีข้อเสนอ ว่า ควรมีกระบวนการใช้กฎหมายอย่างนุ่มนวลกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น ใช้เจ้าหน้าที่ใน ฐานะผู้ช่วยเหลือหรือนักสังคมสงเคราะห์เป็นกลไกนำในการเข้าถึงพูดคุยกับ กลุ่มเป้าหมาย มิใช่มุ่งแต่จะใช้ตัวบทกฎหมายเป็นตัวนำ และในอนาคต ควรมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่เน้นมาตรการเชิงสมัครใจมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายใหม่ฉบับนี้ยังถูกตั้งคำถามว่าด้วยกองทุนคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งงานวิจัยได้เสนอไว้ ในการบัญญัติกฎหมาย เนื่องจากจะทำให้การบริหารจัดการงานด้านนี้มีความคล่องตัว แก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว เพราะปัญหาคนไร้ที่พึ่งมักเกิดขึ้นแบบเฉียบพลัน จึงเป็น ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องการ จัดตั้งกองทุนว่า ในการจัดตั้งกองทุนตามกฎหมายใดควรมีการรับฟังเหตุผลอย่างรอบด้าน และจำแนกแยกแยะว่ากฎหมายใดควรมีกองทุน กฎหมายใดไม่มีความจำเป็น เพราะการ เหมารวมว่าทุกกฎหมายไม่ควรมีกองทุนอาจดูคับแคบเกินไป

บทสรุป

จากงานวิจัย แนวทางการพัฒนากฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่ง ได้ข้อสรุปทางด้านมาตรการทางนโยบายและการบริหารที่มุ่งตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของคนไร้ที่พึ่ง ส่วนทางด้านมาตรการทางกฎหมาย ได้เสนอแนวทางในการร่างกฎหมายคนไร้ที่พึ่ง หลังจากมีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557” ซึ่งมีโครงสร้างและกลไกหลายอย่างเป็นไปตามข้อเสนอแนะในงานวิจัย มีการเริ่มใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสังคมเพื่อช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งอย่างเป็นระบบมากขึ้น แต่อาจยังมีกลไกบางอย่างที่ขาดหายไป เช่น กองทุนสำหรับคนไร้ที่พึ่ง และยังมีปัญหาทางกฎหมายบางประเด็นที่ยังถกเถียงกันอยู่ ซึ่งถ้าหากยังมีข้อควรแก้ไขปรับปรุงมาตราใด ก็ควรมีการพิจารณาอย่างละเอียดเพื่อการทบทวนในอนาคต โดยอาจให้ใช้กฎหมายนี้ไประยะหนึ่ง เช่น 3 ถึง 5 ปี แล้วจึงมีการทบทวนแก้ไข เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่กลุ่มเป้าหมายและเหมาะสมกับบริบทของสังคมของไทยมากที่สุด.

เอกสารอ้างอิง

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2559). พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 สืบค้นจาก http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/view_prnews.php?newsbuzz_id=1179
- กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม (2549). สรุปโครงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การพัฒนาและขยายระบบบ้านกึ่งวิถี” กรุงเทพมหานคร : กลุ่มสงเคราะห์ผู้กระทำผิด สำนักพัฒนาการคุมประพฤติ.
- บุญเลิศ วิเศษ (2557). ร่าง พ.ร.บ.คนไร้ที่พึ่ง: คุ้มครองหรือซ้ำเติม. สืบค้นจาก <http://www.prachatai.com/journal/2014/10/55899>.
- ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ และคณะ (2550). โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายสำหรับคนไร้ที่พึ่ง. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

อภิญญา เวชยชัย และกิตติพัฒน์ นนทปัทมะตุลย์ (2546). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ : การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย : กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม, กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Adamczuk, Henryk (2005). “Statutory Homelessness within the UK: a comparative analysis of legal definitions and national data 2005” School of Planning and Housing University of Central England, Available from: <http://www.borg.hi.is/enhr2005iceland/ppr/Adamczuk.pdf>.

Babergh District Council(2003). “Homelessness Review and Strategy 2003”. Available from: <http://www.babergh-south-suffolk.gov.uk/NR/rdonlyres/B8D532C7-891F-4FB3-A28F-E7FF56D03DAA/0/HomelessnessReviewandstrategydeadline.pdf>

Human Resources and Social Development Canada (2007), The New Homelessness Partnering Strategy. Available from: http://www.homelessness.gc.ca/about_us/index_e.asp

Saltzman, Andrea and Furman, David M. Law in Social Work Practice. Illinois : Nelson-Hall Inc., 1999.

Shimokawa, Peter. “Japan’s Homeless People’s Situation” in Asian Coalition of Housing Rights, 2002. Available from: http://www.achr.net/japan_2002.htm