

ไม่รู้จักฉัน ไม่รู้จักเธอ : คนล่องหนในพื้นที่สาธารณะจังหวัดเชียงใหม่
A Stranger Me, a Stranger You: The invisible Men in Public Spaces
in Chiang Mai

เขมชาติ ตันบุญ

นักวิจัยอิสระ

Khemmachart Tonboon

Independent Researcher

E-mail : Namnao_k@hotmail.com

Received: September 9, 2018; Revised: November 28, 2018; Accepted: December 3, 2018

บทคัดย่อ

คนไร้บ้านเป็นบุคคลที่ใช้พื้นที่สาธารณะในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยใช้พื้นที่เพื่ออาศัยพักผ่อนและใช้ทำมาหากิน ซึ่งมักถูกคนทั่วไปมองว่าเป็นคนที่ก่อให้เกิดภาระต่อสังคม และเกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรมต่างๆ แต่แท้จริงแล้วคนไร้บ้านเป็นกลุ่มที่เสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิ และเป็นกลุ่มด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ สวัสดิการและหลักประกันด้านต่างๆ

ในการสำรวจประชากรคนไร้บ้านเชียงใหม่ พบว่าภูมิหลังของคนไร้บ้านเชียงใหม่อยู่ในเขตภาคเหนือและมีสาเหตุการกลายมาเป็นคนไร้บ้านมาจากปัญหาทะเลาะกับคนในครอบครัว และต้องการชีวิตอิสระ ทั้งนี้ คนไร้บ้านเชียงใหม่มีความต้องการปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะ และความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินของคนไร้บ้าน

อย่างไรก็ตาม การจัดการปัญหาของคนไร้บ้านจะมีทั้งหน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาช่วยเหลือและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้าน โดยหน่วยงานภาครัฐจะบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คนไร้บ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดีและให้อาศัยชั่วคราวในศูนย์คนไร้ที่พึ่ง รวมถึงองค์กรฝ่ายต่างๆ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นักวิชาการ สถาบันการศึกษา เป็นต้นจะเป็นฝ่ายสนับสนุนให้คนไร้บ้านรวมกลุ่มเพื่อสร้างเครือข่ายในการผลักดันแก้ไขปัญหาคอนไร้บ้าน สิ่งสำคัญในการจัดการปัญหาคอนไร้บ้านคือการปรับเปลี่ยนมุมมองทัศนคติที่มีต่อคนไร้บ้าน ผู้มีชีวิตในพื้นที่

สาธารณะในฐานะเพื่อนมนุษย์ ไม่ได้เป็นปัญหาของสังคม ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

คำสำคัญ: คนไร้บ้าน, พื้นที่สาธารณะ, ระเบียบ

Abstract

Homeless people are those who organize daily life in public spaces for living as well as making a living from it. They are often considered burdens on society and are conflated with criminality. In fact, homeless people are the group that is risky to face with violation of the rights and exclusion from the rights to adequate public services, social welfare, and various dimensions of social security.

Regarding a survey on homeless people in Chiang Mai, it found that demographic background of homeless people is based on the northern region of Thailand and the causes of transformation to be homeless people are the problems of family breakdown and the need to live an independent life. Also, homeless people in Chiang Mai demand the basic necessities of life in public spaces and security for their lives and processions.

However, to manage the problem of homeless people will be a cooperation from state institutions and other organizations that will help and lift up the quality of life of homeless people. The state institutions will implement relating laws to improve quality of life of homeless people and provide temporary shelters while other organizations such as NGOs, intellectuals, and educational institutions will be the supporters for homeless people for gathering to create connections that will push forward the solutions for homeless people's problems. The significant point in managing the problem of homeless people is to change the perception on homeless people who live in public spaces and treat them as human, not burdens on society, who need protection on right to basic rights and equality of treatment (social security)

Key words: homeless people, public spaces, homeless regulations

บทนำ

“...เวลานี้มีคนบางจำพวกที่ปรากฏว่ามีได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างใด และไม่มีหลักแหล่งที่อาศัยนอนตามศาลาวัดบ้างตามโรงบ่อนบ้างโดยมากเป็นคนที่เป็นประพฤติกเล็ดเลี้ยว ฉกชิงวิ่งราวลักทรัพย์ของสาธารณะชนต้องรับพระราชอาญาคนละหลายๆ ครั้งก็มี คนจำพวกเหล่านี้สมควรที่จะมีที่ตัดสินทานให้กลับเป็นคนประพฤติกเล็ดเลี้ยว ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นประโยชน์แก่ตนต่อไปจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้สืบไป ดังนี้

...ผู้ใดต้องการว่ากระทำความผิดต่อกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๓๐ และปรากฏแก่ศาลว่าเป็นคนจรจัดไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและมีได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยประการใดแล้วผู้นั้นไม่สามารถที่จะหาประกันที่มีหลักฐานมาให้ศาลได้นี้ให้ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นส่งออกไปอยู่เสียต่างหัวเมืองและให้อยู่ในความปกครองและตรวจตราของเจ้าพนักงานฝ่ายธุรการมีกำหนดตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๕ ปี แทนการลงโทษจำคุกก็ได้ ...”

พระราชบัญญัติตัดสินทานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127

จากถ้อยคำในพระราชบัญญัติตัดสินทานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 แสดงให้เห็นว่าคนจรจัดที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะมีมาตั้งแต่ในอดีตและถูกรัฐมองว่าเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการทำให้เกิดอาชญากรรมและเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมในทางที่ไม่ดี อีกทั้งบทลงโทษการเป็น คนจรจัดที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะถึงขั้นถูกขับไล่ออกไปอยู่หัวเมืองอื่นแสดงให้เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับคนจรจัดที่เป็นผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาคคนไร้บ้าน¹ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 แต่ในระดับการบังคับใช้กฎหมายพบว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการกำหนดสถานะและการแก้ไขปัญหาคคนไร้บ้านอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน เช่น ความทับซ้อนสถานะของคนไร้บ้านที่อาจเป็นทั้งผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ เก็บของเก่า เก็บขยะ

¹ คำว่า “คนจรจัด” “คนเร่ร่อน” “คนไร้ที่พึ่ง” และ “คนไร้บ้าน” มีความหมายอย่างกว้างในลักษณะที่เป็นผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งและพักอาศัยในพื้นที่สาธารณะแต่ความหมายอย่างแคบนั้นจะขึ้นอยู่กับการให้ความหมายและ การนิยามตามบทบัญญัติในกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้นในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะใช้คำว่า “คนไร้บ้าน” หมายถึงเฉพาะผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะไม่ว่าจะเป็นที่พักอาศัยชั่วคราวหรือทำมาหากินในพื้นที่สาธารณะและหมายรวมถึงคนไร้บ้านในศูนย์ คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

และขอทาน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐต่อคนไร้บ้านมักถูกเหมารวมให้เป็นกลุ่มขอทานและถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติขอทานโดยการควบคุมตรวจสอบและส่งไปอยู่ในศูนย์คุมครองคนไร้ที่พึ่งโดยไม่ได้รับความสมัครใจของคนไร้บ้านแต่อย่างใดซึ่งคนไร้บ้านบางคนไม่ต้องการที่จะไปพักอาศัยในศูนย์คุมครองคนไร้ที่พึ่งเพียงแต่ต้องการที่พักชั่วคราวเพื่อนอนหลับอาบน้ำ ชักผ้าเท่านั้น²

การทำความเข้าใจสภาพปัญหาและลักษณะตัวตน การดำเนินชีวิตของคนไร้บ้านจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านในระยะยาว การใช้มาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการจัดการปัญหาคนไร้บ้านให้ครอบคลุมทุกมิติ ดังนั้นบทความชิ้นนี้จึงจะศึกษาและทำความเข้าใจสภาพปัญหาคนไร้บ้านและสถานการณ์คนไร้บ้านในจังหวัดเชียงใหม่รวมถึงการศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายกับคนไร้บ้านเพื่อหาแนวทางการจัดการปัญหาคนไร้บ้านอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

1. คนไร้บ้าน คือใคร?

1.1 เมื่อ “บ้าน” ที่ไม่ใช่ “บ้าน” จึงเข้าสู่วังวนคนไร้บ้าน

เมื่อพูดถึงบ้านหลายๆ คนคงนึกถึงบ้านที่เป็นสถานที่ที่มีโครงสร้างทางกายภาพหรือความสัมพันธ์ของคนในบ้านแต่สำหรับบ้านในมุมมองของคนไร้บ้านแล้วมันแฝงนัยความหมายอยู่ 2 ประการ คือ 1) พื้นที่หรือความสัมพันธ์ในครอบครัว/ญาติพี่น้องที่คนไร้บ้านเคยอาศัยอยู่ร่วมกัน และ 2) พื้นที่ที่คนไร้บ้านอยู่แล้วรู้สึกปลอดภัยซึ่งบ้านในความหมายอย่างหลังไม่จำเป็นต้องเป็นบ้านที่มีโครงสร้างทางกายภาพอาจจะเป็นเก้าอี้ในสวนสาธารณะ หน้าร้านสะดวกซื้อ โต๊ะสาธารณะ ป้ายรถประจำทาง หรือริมทางเท้า การให้ความหมายของคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้านจึงย่อมมีความแตกต่างหลากหลายขึ้นอยู่กับว่าสิ่งใดหรือสถานที่ใดทำให้คนไร้บ้านรู้สึกปลอดภัยและอยู่อย่างอิสระ³

² ไพลีฐ พาณิชย์กุล และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและสนับสนุนองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2560), 5-24 ถึง 5-25.

³ ถุทธิรงค์ จุฑาพถุฒิกรและคณะ, ความหมายของคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้าน, *วารสารศิลปการ* 8, ฉ.1 (2558): 1450-1460.

การออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะของคนไร้บ้านอาจมีการดำรงชีวิตอย่างยากลำบาก ไม่มีห้องน้ำ ไม่มีอาหาร ไม่มีห้องส่วนตัว และไม่มีอาชีพมั่นคง คนไร้บ้านที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะ กลับมองว่าบ้านไม่จำเป็นต้องมีเสา หลังคา ฝาผนัง ขอเพียงเป็นสถานที่ที่คนไร้บ้านมีความเป็นอิสระและความปลอดภัยทางความรู้สึกก็พอ⁴ ซึ่งเป็นมุมมองคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้านกลุ่มที่รักอิสระต้องการใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะแต่ยังมีคนไร้บ้านอีกกลุ่มที่ประกอบอาชีพและอาศัยในศูนย์พักพิงคนไร้บ้าน คนไร้บ้านกลุ่มนี้กลับมองว่า “บ้าน” ในแง่ของการรวมกลุ่มและการอยู่เป็นชุมชน เกิดจากการปรับเปลี่ยนความหมายของบ้านที่เป็นทางกายภาพให้เข้ากับการพักพิงในศูนย์พักพิง คนไร้บ้านผนวกกับความคาดหวังความต้องการมีบ้านถาวรของคนไร้บ้านซึ่งการให้ความหมายของคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้านในศูนย์พักพิงฯ แสดงให้เห็นถึงความหมายของบ้านใน 3 มิติ คือพื้นที่ของการใช้อำนาจควบคุม, พื้นที่ที่แสดงถึงครอบครัวและพื้นที่ในการแสดงความรู้สึกและตัวตน ความรู้สึกเป็นเจ้าของ⁵

1.2 จุดเริ่มต้น ...คนไร้บ้าน...

ก่อนที่จะเข้าสู่สภาวะไร้บ้าน คนไร้บ้านก็เคยมีบ้านที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งแต่เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างคนในบ้านไม่เอื้อต่อการอยู่อาศัยแล้วคนไร้บ้านจึงเลือกที่จะออกมาอาศัยอยู่ข้างนอกในพื้นที่สาธารณะ การเข้าสู่สภาวะไร้บ้านเป็นสภาพของคนที่ไม่รู้ที่อยู่หรือผู้ที่ไม่สามารถหาที่อยู่เป็นของตนเองได้ซึ่งการให้ความหมายของการไร้บ้านในแต่ละสังคมวัฒนธรรมจะมีคำเรียกต่างกันแต่มีความหมายไปในทางเดียวกัน คือ การอยู่เพียงลำพังไม่มีบ้านอาศัย เช่น ลาตินอเมริกาเรียกการไร้บ้านว่า “วิน เทโซ” ในประเทศญี่ปุ่นเรียกว่า “ฟูโรชะ (Furousha)” และ ในประเทศฟิลิปปินส์เรียกเป็นภาษาตากาล็อกว่า “Yagit” หมายถึงคนที่ไม่มีงานทำ⁶ เป็นต้น

งานศึกษาของบุญเลิศ วิเศษปรีชา ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุหลักที่เป็นจุดเริ่มต้นให้คนหลายๆ คนต้องกลายมาเป็นคนไร้บ้าน จุดเริ่มต้นที่ว่านั้นจะเกิดจากความเปราะบางของสถาบันครอบครัว การขาดการสนับสนุนจากเครือญาติเพื่อให้พ้นจากวิกฤตในชีวิต เช่น ตกงาน พ้นโทษจากคุก หรือ

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ ญานิกา อักษรนำ, “พลวัตความหมายคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้าน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรและมานุษยวิทยามหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 1-7.

⁶ ประชาไท, “Asean Weekly : ชีวิตคนไร้บ้านในมะนิลา,” *สำนักข่าวประชาไท*, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <https://prachatai.com/journal/2013/09/48828>

การผัดหวังในชีวิต จึงต้องเข้าสู่สภาวะไร้บ้านกลายเป็นคนไร้บ้าน⁷ และต้องใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ทั้งนี้สาเหตุที่ทำให้คนหลายคนเข้าสู่สภาวะไร้บ้านอาจเกิดจากกรณีที่บุคคลนั้นเจ็บป่วยทางกาย พิกการ หรือเป็นผู้มีปัญหาทางจิตและไม่ต้องการเป็นภาระของญาติพี่น้อง จึงตัดสินใจออกมาใช้ชีวิตนอกบ้านหรือเกิดจากกรณีบุคคลนั้นเข้ามาทำงานในเมืองแต่ไม่มีที่พักอาศัยจึงอาศัยพักชั่วคราวในพื้นที่สาธารณะจนทำให้เข้าสู่สภาวะไร้บ้าน⁸

กลุ่มคนไร้บ้านมีลักษณะการใช้ชีวิตและความต้องการที่หลากหลายทั้งในแง่ทางสังคม ทางกายภาพ และทางจิตใจ โดยลักษณะการใช้ชีวิตของคนไร้บ้านจะประกอบด้วย 2 กลุ่ม หลักๆ คือ 1) คนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะ เป็นคนไร้บ้านที่รักอิสระ ดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่สาธารณะ เพื่ออาศัยพักพิงและสร้างอาณาเขตชั่วคราว และ 2) คนไร้บ้านที่ประกอบอาชีพและอาศัยในศูนย์พักพิงคนไร้บ้าน⁹ แม้คนไร้บ้านทั้งสองกลุ่มจะมีลักษณะการใช้ชีวิตที่แตกต่างกัน แต่คนไร้บ้านทั้งสองกลุ่มก็ยังมีความต้องการร่วมกัน คือ การให้ความสำคัญต่อการกอบกู้ตัวตน และการให้คุณค่าแก่ตัวเองจากสายตาผู้อื่น คนไร้บ้านก็อยากจะหลุดพ้นจากวังวนสภาวะไร้บ้าน แต่ไม่สามารถทำได้ เพราะคนไร้บ้านมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสูญเสียต้นทุนทางสังคมส่งผลทำให้คนไร้บ้านมีโอกาสจำกัดที่จะกลับมาใช้ชีวิตเป็นคนมีบ้านได้¹⁰

1.3 คนไร้บ้าน คือ ใคร?

“คนไร้บ้าน” เป็นคำที่ถูกนำมาใช้สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งมักจะมี ความทับซ้อนและความสับสนของ ความหมายระหว่างคำว่า “คนไร้บ้าน” “คนเร่ร่อน” และ “คนไร้ที่พึ่ง” ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การให้คำนิยามผ่านมุมมองของหน่วยงานภาครัฐ และฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านซึ่งนิยามความหมายแตกต่างกันไปตามบริบทสังคม วัฒนธรรม การเมือง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

1) คนไร้บ้านในสายตาของหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน ได้มีการให้ความหมายและทำความเข้าใจปฏิบัติงาน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคนไร้บ้านจะเห็นได้จากสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

⁷ บุญเลิศ วิเศษปรีชา, *โลกของคนไร้บ้าน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี : ฟาเดียวกัน, 2560), 51-67.

⁸ สุธารัตน์ แก้วกำเหนิด, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนเร่ร่อน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559), 20 – 21.

⁹ เรื่องเดียวกัน, 20-21.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 117-127.

(สท.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ได้ให้ความหมายคำว่า “บุคคลเร่ร่อน” หมายถึง ผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง กินอยู่หลับนอนในที่สาธารณะและมีความหมายครอบคลุมถึงคนไร้ที่พึ่ง คนขอทาน คนไร้บ้าน ทั้งนี้ มักจะให้ความหมายคนเร่ร่อนควบคู่ไปกับคนไร้บ้านเนื่องจากมีความสับสนไหลของสถานะคนเร่ร่อนและคนไร้บ้านซึ่งส่วนใหญ่ของคนเร่ร่อนมักไร้บ้านและคนที่ไร้บ้านมักเร่ร่อนไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง¹¹ และ สำนักคุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นิยามว่า “คนเร่ร่อน ไร้บ้าน” หมายถึง 1) บุคคลที่ขาดผู้อุปการะไม่มีที่อยู่อาศัย พักหลับนอนในที่สาธารณะ อาจมีสภาพร่างกายจิตใจปกติหรือไม่ปกติก็ได้ ไม่ได้ประกอบอาชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ไม่มีเครื่องมือในการขอทาน 2) บุคคลที่เร่ร่อน เนื่องจากอพยพเข้าไปประกอบอาชีพในเมืองกลายเป็นบุคคลเร่ร่อนชั่วคราว พักหลับนอนในที่สาธารณะ เป็นคนเร่ร่อนไร้บ้านเพื่อการประกอบอาชีพหารายได้แต่เร่ร่อนเนื่องจากไม่มีที่พักอาศัยและไม่ได้เป็นขอทาน

ทั้งนี้ยังมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติบังคับใช้กับ “คนไร้บ้าน” “คนเร่ร่อน” และ “คนไร้ที่พึ่ง” เป็นการเฉพาะ แต่จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ขอบเขตของคำนิยาม “คนไร้ที่พึ่ง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ด้วย ซึ่งกำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ทำให้คนไร้บ้านส่วนใหญ่จะอยู่ในความหมายของคนเร่ร่อน และกลุ่มบุคคลซึ่งอาศัยที่สาธารณะเป็นที่พักนอนชั่วคราว กล่าวคือ คนเร่ร่อน หมายถึงบุคคลสัญชาติไทยที่ออกมาจากที่พักอาศัยเดิมมาอยู่ในที่สาธารณะ หรือมาใช้ชีวิตแบบครอบครัวใหม่ในที่สาธารณะและทั้งสองกลุ่มอาจจะย้ายที่พักไปเรื่อยๆ หรืออาศัยอยู่ที่ใดที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อดำรงชีวิตประจำวันในพื้นที่สาธารณะนั้นๆ และบุคคลซึ่งอาศัยที่สาธารณะเป็นที่พักนอนชั่วคราว หมายถึงบุคคลสัญชาติไทยที่มาทำภารกิจบางอย่างและไม่มีที่พักอาศัย ไม่มีเงินเช่าที่พัก

การให้ความหมายคนไร้บ้านในมุมมองของเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะให้ความหมายและขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายได้เฉพาะที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น อีกทั้งยังไม่มีการบูรณาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านอย่างเป็นระบบ เช่น คนไร้บ้านมีร่างกายพิการ มีอาชีพ

¹¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน การศึกษา สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, *การให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาส*, เอกสารการประชุมสภานิติบัญญัติ ประจําวันที่ 20 มิถุนายน 2558, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/1549/file_1435217194.docx

เก็บของเก่า รับจ้างทั่วไป และขอทาน พักอาศัยชั่วคราวบนทางเท้าจะใช้ค่านิยามของกฎหมายฉบับใดในการบังคับใช้กับคนไร้บ้านดังกล่าว ขอบเขตและความชัดเจนของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านจึงเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งในการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้าน

2) คนไร้บ้านในสายตาของฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านซึ่งพยายามให้ความหมายและขอบเขตสถานะทางกฎหมายของคนไร้บ้านจากการเข้าไปทำงานร่วมกับคนไร้บ้านจะเห็นได้จากคณะทำงานด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการให้บริการและคุ้มครองทางสังคมแก่คนไร้บ้านได้นิยามว่า “คนไร้บ้าน หมายถึงคนที่ไม่มียู่อาศัยเป็นของตนเอง ไม่มีงานทำเป็นหลักแหล่งไม่สามารถจ่ายค่าเช่าที่อยู่อาศัยได้ หลับนอนในที่สาธารณะ เช่น ริมทางเท้า ทางรถไฟ ได้สะพาน ใต้ทางด่วน”¹² มูลนิธิอิสรชนได้จัดกลุ่มผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะไว้ 13 กลุ่ม¹³ และได้ให้ค่านิยามคนไร้บ้านก็เป็นกลุ่มหนึ่งในกลุ่มผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ กล่าวคือ คนไร้บ้าน คือบุคคลที่ออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะหรือบนท้องถนนเป็นที่พักอาศัยอันเนื่องมาจากการถูกไล่ที่ดินที่เป็นที่พักอาศัย ไม่มีที่ดินทำมาหากิน และ คนไร้บ้าน คือบุคคลที่ออกมาจากที่พักอาศัยเดิมที่ไม่สามารถอยู่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตามจึงออกมาอยู่ตามที่สาธารณะหรือบุคคลใดที่ออกมาจากที่พักอาศัยเดิมมาอาศัยที่ใดที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่่อดำรงชีวิตประจำวันในที่สาธารณะนั้นๆ อีกทั้งมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้ให้คำจำกัดความของคนไร้บ้านว่า “กลุ่มคนจนในเมืองที่ยากลำบากที่สุด ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีครอบครัวให้พึ่งพิง อาศัยตามสถานที่ต่างๆ ในที่สาธารณะ”¹⁴ นอกจากนั้นงานวิจัยการสำรวจสถานการณ์คนไร้บ้านและการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างเป็นระบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้ให้ความหมายคนไร้บ้านว่าเป็นกลุ่มคนที่ไร้ที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยหรือมีที่กำบัง (rootlessness) และสามารถพบได้

¹² นพพรณ พรหมศรี, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาแนวทางช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (คนไร้บ้าน) : กรณีการจัดศูนย์พักคนไร้บ้าน ภายใต้ชุดโครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิทธิที่เชื่อมโยงกับสุขภาวะ, (ม.ป.ป.), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://humanset.org/index.php/action/life/homeless/18-2013-09-20-15-04-57>

¹³ มูลนิธิอิสรชน, “ความหมายของผู้ใช้ชีวิตที่สาธารณะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://issarachon.org/vision-mission-definition-thai/>

¹⁴ รณภูมิ สามัคคีคารมย์, “นิยามและมายาคติกับความเป็นจริงของคนไร้บ้านผ่านการสำรวจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร,” *วารสารวิจัยสังคม* 40, ฉ. 2 (2560): 155-188.

บนพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ที่ตอบสนองความต้องการของคนไร้บ้าน เช่น ศูนย์พักพิง หรือสถานที่แจกอาหาร และไม่อิงอยู่กับช่วงเวลาในการกลายเป็นคนไร้บ้าน¹⁵ ทั้งนี้ มีการเสนอคำนิยามคนไร้บ้านภายใต้โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มคนไร้บ้าน 2 ปี (พ.ศ. 2559 – 2560) โดยให้คำนิยามว่า “คนไร้บ้าน หมายถึงคนที่พักอาศัยในที่สาธารณะโดยมีเจตนาและพฤติกรรมการอยู่อาศัยในพื้นที่อย่างชัดเจน เป็นกลุ่มคนที่ไม่มีความสามารถในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยในรูปแบบใดๆ ได้ ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นบ้านมาตรฐานหรือบ้านในสลัม ไม่มีความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัย แม้แต่ห้องเช่าราคาถูก จำเป็นต้องหลบซ่อนตามที่สาธารณะ”

การกำหนดขอบเขตความหมายคนไร้บ้านของฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน มีความละเอียดอ่อนและทำให้เห็นความแตกต่างของคนไร้บ้านกับกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะซึ่งเป็นการให้ความหมายคนไร้บ้านตามสภาพความเป็นจริงของการดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะของกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตามการให้ความหมายคนไร้บ้านทั้งหน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่างๆ ยังมีความหมายไม่ครอบคลุมคนไร้บ้านทุกกลุ่ม แม้แต่คนไร้บ้านก็ยังมีมุมมองและการให้นิยามความหมายสถานะของตนเองที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะแตกต่างกันไป¹⁶ แต่อย่างไรก็ตามคำว่า “คนไร้บ้าน” “คนเร่ร่อน” และ “คนไร้ที่พึ่ง” จะมีความหมายอย่างกว้างในทิศทางเดียวกัน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ออกมาใช้ชีวิตและทำมาหากินในพื้นที่สาธารณะที่ใดที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อดำรงชีวิตประจำวัน ผู้เขียนจึงจะใช้คำว่า “คนไร้บ้าน” ในขอบเขตความหมาย คนไร้บ้านผู้ที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการพักอาศัยชั่วคราว หรือการทำมาหากินในพื้นที่สาธารณะ และคนไร้บ้านที่อาศัยในศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

1.4 สภาพปัญหาคนไร้บ้าน

สภาพปัญหาคนไร้บ้านในสายตาของหน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน มีประเด็นที่เห็นสอดคล้องกันว่าคนไร้บ้านเป็นกลุ่มที่เสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิและเป็นกลุ่มด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ สวัสดิการและหลักประกันด้านต่างๆ ซึ่งสภาพ

¹⁵ อนุธรรม พิทักษ์ธานิน และคณะ, การสำรวจข้อมูลทางประชากรเชิงลึกของคนไร้บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่เกี่ยวเนื่องภายใต้โครงการการสำรวจสถานการณ์คนไร้บ้านและการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายอย่างเป็นระบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2559), 22.

¹⁶ ข้อมูลจากการเข้าร่วมในการลงพื้นที่สำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560 และการประชุมหรือและรับฟังสถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่ ณ ศูนย์คนไร้บ้านเชียงใหม่ บริเวณลานต้นโพธิ์ติดกับวัดชัยศรีภูมิ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2559.

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนไร้บ้านมีหลายประการ¹⁷ กล่าวคือ (1) ปัญหาการเข้าถึงสถานะทางกฎหมายของคนไร้บ้านเป็นปัญหาที่คนไร้บ้านไม่มีเอกสารแสดงตัวตนทางกฎหมาย เมื่อไม่มีเอกสารรับรองตัวตนทางกฎหมายก็ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ได้ (2) ปัญหาด้านสุขภาพของคนไร้บ้าน ภาวะความเจ็บป่วยของคนไร้บ้านมักมีอาการที่รุนแรงและมีการรักษาที่ซับซ้อนมากกว่าคนทั่วไป เนื่องจากคนไร้บ้านมีข้อจำกัดในการเข้าถึงและการรักษาพยาบาลอย่างต่อเนื่อง (3) ปัญหาอาชญากรรมและการหาผลประโยชน์จากคนไร้บ้าน คนไร้บ้านถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกผลักไปสู่วงจรอาชญากรรมไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งคนไร้บ้านจะตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และ (4) ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคนไร้บ้าน การใช้ชีวิตของคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะไม่อาจหลีกเลี่ยงถูกบังคับตามกฎหมายได้ คนไร้บ้านมีโอกาสที่จะถูกละเมิดสิทธิและเป็นผู้กระทำความผิด แต่คนไร้บ้านมักจะไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้เนื่องจากถูกจำกัดทั้งในด้านของต้นทุนในการเข้าถึงสิทธิไปจนถึงการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมจากเจ้าหน้าที่รัฐ

อย่างไรก็ตามสภาพปัญหาคนไร้บ้านบางประการที่หน่วยงานภาครัฐมองต่างไปจากฝ่ายต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน กล่าวคือเมื่อมีประเด็นเรื่องความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือแม้กระทั่งภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง หน่วยงานรัฐมักจะมองคนไร้บ้านคนไร้ที่พึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอาชญากรรม¹⁸ จึงส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐมุ่งเน้นการปราบปรามมากกว่าการคุ้มครองหรือส่งเสริมให้คนไร้บ้านเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

¹⁷ ไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและสนับสนุนองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน, 3-1 ถึง 3-4 และ คณะกรรมการการสังคม กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, การให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาส, เอกสารเผยแพร่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 20 มิถุนายน 2558.

¹⁸ กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, “รัฐบาลตั้ง ‘กอด.’ แก้ปัญหาคนไร้ที่พึ่งทั่วกรุง,” (12 มีนาคม 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/744736> และ มติชนออนไลน์, “กวาดล้างคนเร่ร่อน และขอทาน รอบบริเวณท้องสนามหลวง,” (10 ตุลาคม 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561 , https://www.matichon.co.th/local/crime/news_690840

2. คนไร้บ้านเชียงใหม่: คนล่องหนในพื้นที่สาธารณะ

สถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่มีสภาพปัญหาพื้นฐานไม่แตกต่างจากคนไร้บ้านในพื้นที่อื่นจะเห็นได้จากงานสำรวจข้อมูลคนไร้บ้านเชียงใหม่ภายใต้โครงการสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พบว่าคนไร้บ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่¹⁹ มีจำนวน 75 คน²⁰ อาศัยในพื้นที่สาธารณะ จำนวน 63 คน และอาศัยอยู่ในศูนย์คนไร้บ้าน จำนวน 12 คน ซึ่งคนไร้บ้านส่วนใหญ่จะเป็นผู้ชายและอยู่วัยกลางคน อายุ 40 – 59 ปี และรองลงมาจะอยู่ในช่วงวัยแรงงาน อายุระหว่าง 19-39 ปี นอกจากคนไร้บ้านผู้ชายแล้ว ยังพบว่าในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีคนไร้บ้านผู้หญิง จำนวน 8 คน อยู่ในช่วงวัยกลางคนและวัยสูงอายุ อย่างไรก็ตามสถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่ยังมีความแตกต่างจากคนไร้บ้านพื้นที่อื่นในเรื่องความหลากหลายทางชาติพันธุ์ทำให้คนไร้บ้านเชียงใหม่มีทั้งคนไทย ชนเผ่าชาติพันธุ์และคนไร้สัญชาติ ส่งผลให้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนกว่าพื้นที่อื่นๆ เช่น การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไร้บ้าน หากเป็นคนไร้บ้านที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือไร้สัญชาติจะเข้าถึงสิทธิได้ยากยิ่งขึ้น

หากพิจารณาโครงสร้างอายุของคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่แล้ว พบว่าคนไร้บ้านจำนวน 42 คน อยู่ในช่วงวัยกลางคน อายุ 40-59 ปี รองลงมาอยู่ในช่วงวัยแรงงาน อายุ 19-39 ปี จำนวน 22 คน และอยู่ในช่วงวัยผู้สูงอายุ อายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 10 คน²¹ แต่สิ่งที่น่าสังเกตคือมีคนไร้บ้านผู้หญิงที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปีที่ออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ การอยู่ในสภาวะไร้บ้านที่ออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ คนไร้บ้านผู้หญิงจะมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมากกว่าคนไร้บ้านผู้ชายทั้งในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม โครงสร้างอายุของคนไร้บ้าน

¹⁹ ในส่วนนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และ ผู้เขียนจะใช้คำว่า “คนไร้บ้านเชียงใหม่” มีความหมายแทนคำว่า “คนไร้บ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่”

²⁰ จำนวนคนไร้บ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นจำนวนแรงงานที่สำรวจได้ในระยะเวลาที่ลงพื้นที่สำรวจประชากรคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจำนวนคนไร้บ้านที่สามารถสำรวจได้ แต่จำนวนดังกล่าวยังไม่ได้หมายถึงคนไร้บ้านทั้งหมดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เนื่องจาก ลักษณะการดำรงชีวิตของคนไร้บ้านที่ไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่ง และมีความอิสระจึงเป็นข้อจำกัดของงานสำรวจคนไร้บ้านเชียงใหม่ ในบทความชิ้นนี้จึงจะใช้ตัวเลขจำนวนดังกล่าวเป็นตัวแทนของกลุ่มคนไร้บ้านเชียงใหม่

²¹ นันทชาติ หนูศรีแก้ว, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่, (กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2560), 5

ส่วนใหญ่จะอยู่ในวัยแรงงานและวัยกลางคนที่อยู่ในช่วงวัยที่สามารถใช้แรงงานในการทำงานมีกำลังในการทำงานหารายได้ ส่วนคนไร้บ้านวัยสูงอายุมีจำนวนไม่มาก อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ 1) คนไร้บ้านสูงอายุได้เคลื่อนย้ายพื้นที่อาศัยไปที่อื่นที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายและลักษณะของงานที่ผู้สูงอายุจะสามารถทำได้ หรือ 2) คนไร้บ้านมีอายุสั้นกว่าประชากรทั่วไป ซึ่งอายุเฉลี่ยของคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะจะต่ำกว่าอายุเฉลี่ยของประชากรไทย (อายุเฉลี่ย 77-82 ปี) แต่ส่วนใหญ่คนในพื้นที่สาธารณะจะเสียชีวิตที่อายุประมาณ 40-50 ปี²² และสาเหตุการเสียชีวิตของคนไร้บ้านที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะทั้งที่เป็นผู้ป่วยทางกายและผู้ป่วยทางจิต ส่วนใหญ่เสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุ โรคติดเชื้อ และการติดสุราเรื้อรัง²³

ลักษณะของคนไร้บ้านเชียงใหม่มีทั้งคนไร้บ้านหน้าใหม่ และคนไร้บ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นประจำจึงทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่ที่แน่นอนได้ คนไร้บ้านเชียงใหม่ส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่คนเดียว จำนวน 57 คน และอาศัยอยู่ร่วมกับกับเพื่อนคนไร้บ้านจำนวน 14 คน แสดงให้เห็นถึงความรักอิสระและความเป็นส่วนตัวสูงของคนไร้บ้านที่ไม่ต้องการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น การพักอาศัยของคนไร้บ้านมักจะสัมพันธ์กับสถานที่ทำมาหากิน และจากมุมมองของคนทั่วไปจะมองว่าคนไร้บ้านต้องอยู่ในสถานที่เฝ้าจับตาคับ ไม่มีความปลอดภัย แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วคนไร้บ้านจะเลือกสถานที่พักผ่อนนอนหลับในพื้นที่สาธารณะที่มีแสงสว่างเพียงพอและมีผู้คนพลุกพล่านเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อีกทั้งปัจจัยเงื่อนไขในการเลือกสถานที่พักผ่อนนอนหลับของคนไร้บ้าน คือ อยู่ใกล้พื้นที่ทำมาหากินของคนไร้บ้าน เช่น คนไร้บ้านที่เก็บขยะ เก็บของเก่า จะพักผ่อนใกล้ร้านค้า แหล่งสถานบันเทิง เป็นต้น²⁴

2.1 ภูมิหลังและการใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะของคนไร้บ้านเชียงใหม่

รายงานการสำรวจคนไร้บ้านเชียงใหม่ พบว่าคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 21 คน มีพื้นเพเป็นคนในเขตภาคเหนือและภาคกลางตอนบน²⁵ ทำให้ต้องเป็นเมืองเชียงใหม่ที่คนไร้บ้าน

²² ชญาณิศร โคโนะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ อายุเฉลี่ยที่เสียชีวิตและการเสียชีวิตของคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2560), 42-45.

²³ เรื่องเดียวกัน, 53.

²⁴ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนไร้บ้าน ในการลงพื้นที่สำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560.

²⁵ นันทชาติ พุทธิศรีแก้ว, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่, 15.

มาใช้ชีวิต? เพราะเมืองเชียงใหม่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและเป็นพื้นที่ที่เติบโตทางเศรษฐกิจสูงจึงเป็นจุดหมายปลายทางทั้งผู้ที่แสวงหางานและผู้ที่ต้องการใช้ชีวิตนอกรบ้าน อีกทั้งจังหวัดเชียงใหม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะ อาหารการกิน แหล่งรายได้ มีครบครันและหลากหลาย อาจจะสามารถสรุปได้ว่าเมืองเชียงใหม่เป็นเป้าหมายของการออกมาใช้ชีวิตนอกรบ้านในพื้นที่สาธารณะ

การเข้าสู่สภาวะไร้บ้านของคนไร้บ้านแต่ละคนมีสาเหตุและเงื่อนไขแตกต่างกันไป คนไร้บ้านบางคนเคยอาศัยอยู่กับครอบครัวก่อนออกมาใช้ชีวิตนอกรบ้านหรือเคยอาศัยอยู่กับญาติพี่น้อง แต่ทะเลาะกับคนในครอบครัว/ญาติพี่น้อง รู้สึกว่าตัวเองไร้ความสามารถทางด้านอาชีพ/ การเงิน เป็นภาระของครอบครัว/ญาติพี่น้อง หรือต้องการชีวิตอิสระจึงออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะซึ่งคนไร้บ้านเชียงใหม่ได้บอกเล่าสาเหตุที่ทำให้ต้องตกอยู่ในสภาวะไร้บ้านจนกลายมาเป็นคนไร้บ้าน

พี่ไย้ง²⁶ เป็นคนจังหวัดราชบุรี ย้ายมาอยู่เชียงใหม่ปี พ.ศ. 2548 ประกอบอาชีพค้าขาย ผ่าพันคอหอมที่ไนท์บาร์ซ่าไปตามอิตาลีพร้อมกับภรรยาแต่เมื่อภรรยาล้มป่วยด้วยโรคมะเร็งระยะสุดท้ายและเสียชีวิตลง พี่ไย้งต้องเผชิญกับมรสุมชีวิตมีปัญหากับทางครอบครัวของฝ่ายภรรยา ครอบครัวภรรยาไม่ค่อยต้อนรับ จึงต้องออกมาโดดเดี่ยวอยู่ข้างนอกใช้ชีวิตตามที่สาธารณะมานอนที่สถานีรถไฟเชียงใหม่เป็นที่พักอาศัยชั่วคราว²⁷

ป่านวล ได้ออกจากบ้านมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะเชียงใหม่ระยะเวลา 4-5 ปี และได้เข้ามาพักอาศัยในศูนย์คนไร้บ้าน ก่อนหน้านั้นป่านวลมีบ้าน มีพี่สาว มีหลาน มีครอบครัว แต่ว่าพ่อแม่เสียชีวิต ป่านวลก็ไม่รู้จะอยู่บ้านทำไม จึงมาขออาศัยกับเพื่อนแม่ที่อยู่ในเมืองเชียงใหม่ และเก็บของเก่าขายเพื่อเลี้ยงตัวเอง²⁸

คนไร้บ้านเชียงใหม่อีกคนหนึ่ง คือ ลุงนิล มีพื้นเพอยู่กรุงเทพฯ ชีวิตของนิลพลิกผันตั้งแต่พ่อแม่เสียชีวิตและตกงานไม่มีอาชีพ ช่วงแรกรๆ ลุงนิลก็ไปอาศัยอยู่กับพี่และเกิดเรื่องชุ่นเคืองใจกับพี่สะใภ้จึงออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ลุงนิลยังเล่าว่าจุดเริ่มต้นของการมีชีวิตที่ยากลำบากคือตกงานและไม่มีรายได้

²⁶ ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนได้ใช้นามสมมติแทนชื่อของคนไร้บ้านเพื่อการคุ้มครองข้อมูลของคนไร้บ้าน.

²⁷ Penguin Homeless เพนกวิ้นไร้บ้าน, “คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (2) “จากคนไร้บ้านสู่คนทำงานพัฒนา”, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <https://penguinhomeless.com/thong-homelessseries-chiangmai/>

²⁸ ประชาธรรม, “คนไร้บ้าน อีกด้านของชีวิตที่มีทางเลือก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, https://prachatham.com/article_detail.php?id=469

การดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะ คนไร้บ้านเชียงใหม่เลือกสถานที่อาศัยหลบนอน อาบน้ำ และซักเสื้อผ้าใกล้ตลาดหรือแหล่งชุมชน คนไร้บ้านเชียงใหม่สามารถหาอาหารราคาถูกได้ในแหล่งชุมชน ตลาดหรือหาอาหารฟรีจากวัดหรือศูนย์ให้ความช่วยเหลือคนไร้บ้าน สำหรับการประกอบอาชีพและรายได้ คนไร้บ้านเชียงใหม่มีรายได้จากการทำงานรับจ้างทั่วไป การเก็บขยะ เก็บของเก่า²⁹ แต่อย่างไรก็ตามสภาพการทำงานของคนไร้บ้านยังมีความเสี่ยงต่อสุขภาพเนื่องจากการเก็บขยะ เก็บของเก่าจะต้องสัมผัสกับแหล่งเชื้อโรคและสิ่งสกปรก อาจทำให้คนไร้บ้านเจ็บป่วยติดเชื้อโรคติดต่อได้ ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับสุขภาพคนไร้บ้านเชียงใหม่อีกปัญหาหนึ่งคือโรคที่เกิดจากการกินอาหารและดื่มน้ำที่ไม่สะอาด³⁰ ซึ่งคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่จำนวนหนึ่งเป็นโรคนี้วเนื่องจากบริโภคน้ำที่ไม่สะอาด

2.2 ความคาดหวังของคนไร้บ้านเชียงใหม่

ความคาดหวังและความต้องการช่วยเหลือในด้านต่างๆ ของคนไร้บ้านเชียงใหม่พบว่า ส่วนใหญ่คนไร้บ้านเชียงใหม่ต้องการปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะ เช่น อาหาร, ที่พักอาศัยหลบนอนชั่วคราว, เสื้อผ้า, สวัสดิการรักษายาบาล และอาชีพ รวมทั้งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไร้บ้าน ความคาดหวังในการใช้ชีวิตของคนไร้บ้านเชียงใหม่ส่วนใหญ่ยังคงคาดหวังจะใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะในเขตจังหวัดเชียงใหม่และความคาดหวังในเรื่องที่อยู่อาศัยถาวรของคนไร้บ้านเชียงใหม่³¹ เช่น กรณีบ้านวอลที่เคยใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะเชียงใหม่และเข้าไปอยู่ในศูนย์คนไร้บ้านเชียงใหม่มีมุมมองและความคาดหวังเกี่ยวกับการมีบ้านถาวรสำหรับในช่วงบั้นปลายของชีวิตเห็นได้จากเสียงสะท้อนของบ้านวอล “...ตอนนี้ เรามีสักพักให้คนไร้บ้านแล้วแต่หลังจากนี้คงต้องทำงานให้หนักขึ้นเพื่อให้มีเงินออมมากขึ้นศูนย์พักพิงฯ ยังไม่ใช่จุดหมายปลายทางมันเหมือนเป็นทางผ่านที่ทำให้เรามีบ้านอีกครั้งหนึ่ง ทุกคนก็อยากมีบ้านเราก็อยากมีบ้าน

²⁹ นันทชาติ หนูศรีแก้ว, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่, 14-15.

³⁰ ข้อมูลจากการประชุมหารือและรับฟังสถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่ ณ ศูนย์คนไร้บ้านเชียงใหม่ บริเวณลานดันโพธิ์ติดกับวัดชัยศรีภูมิ วันที่ 18 สิงหาคม 2559.

³¹ นันทชาติ หนูศรีแก้ว, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้านเทศบาลนครเชียงใหม่, 16.

เป็นของตัวเองแม้มีศูนย์พักพิงฯ แล้วชีวิตน่าจะดีกว่าเดิมแต่เราก็ต้องดูแลตัวเองด้วยเขยื้อนให้เราห้านับแล้วที่เหลือเราต้องเติมเอง...”³²

3. ตัวตนของคนไร้บ้านในระบบกฎหมาย จาก อดีต ถึง ปัจจุบัน

แม้คำว่า “คนไร้บ้าน” จะเพ่งเป็นที่รู้จักของบุคคลทั่วไปแต่ในสภาพความเป็นจริงในสังคมมีบุคคลที่ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะและไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่งมีมาตั้งแต่อดีต การรับรู้ของภาครัฐหรือบุคคลทั่วไปอาจจะมองบุคคลเหล่านี้เป็นคนเร่ร่อนบ้าง คนจรจัดบ้าง หรือขอทานบ้าง ทั้งนี้ในระบบกฎหมายก็ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคนไร้บ้าน คนเร่ร่อนหรือบุคคลที่มีลักษณะใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ หากพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการคนจรจัด คนไร้บ้านจะพบว่ามีความหมายเฉพาะที่ออกมาเพื่อจัดการกับปัญหาคนไร้บ้าน คนจรจัด เห็นได้จากกฎหมายที่ควบคุมบุคคลที่เข้าชายไม่มีอาชีพ ไม่มีที่อยู่อาศัย หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมซึ่งจะถูกควบคุมและอบรมฝึกอาชีพให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ พระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมที่มีคนจรจัดที่ไม่มีที่อยู่อาศัยและไม่ได้ประกอบอาชีพอื่นใดสุ่มเสี่ยงต่อการก่ออาชญากรรม³³ พระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อดัดสันดานให้คนจรจัดที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดีกลับเป็นคนประพฤติดีประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ซึ่งพระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดฯ ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการสั่งให้คนจรจัด ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและไม่ได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยให้ออกไปจากเมืองแล้วไปอยู่หัวเมืองอื่นภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด³⁴ อย่างไรก็ตามแม้ภายหลังจะมีการตราพระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดฯ แล้วก็ตามแต่ยังคงมีข้อความที่ระบุว่า

³² Penguin Homeless เพนกวิ้นไร้บ้าน, *คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (3) ความรู้สึกของป้า...หลังมี “บ้าน” แห่งใหม่*, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <https://penguinhomeless.com/homesschiangmai-the-series-auan-shelter/>

³³ โปรดดู พระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง มาตรา 1 และ มาตรา 2.

³⁴ พระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 “ผู้ใดต้องหว่ากระทำความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 30 และปรากฏแก่ศาลว่าเป็นคนจรจัด ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และมีได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยประการใด ถ้าแลผู้นั้นไม่สามารถที่จะหาประกันที่มีหลักฐานมาให้ศาลได้ ฉะนั้นไซ้ ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นส่งออกไปอยู่เสียต่างหัวเมือง”

“นอกจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคนจรจัด” ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคนจรจัดยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป³⁵

ต่อมาในปี 2485 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485 ซึ่งการนิยามคำว่า “คนจรจัด” ไว้อย่างชัดเจนว่า “เป็นบุคคลที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างไร”³⁶ และยังได้บัญญัติถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการเรียกตัวหรือจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าเป็นคนจรจัดเอาไว้³⁷ รวมถึงมีมาตรการฟื้นฟูเยียวยาคนจรจัดด้วยการส่งตัวไปยังกรมประชาสงเคราะห์เพื่อให้มีการจัดหางานที่เหมาะสมกับบุคคลเหล่านั้น³⁸ หากพิจารณาบริบทสังคมไทยในช่วงเวลานั้น ภายหลังจากการตั้งกรมประชาสงเคราะห์ ภาครัฐเริ่มมีทัศนคติที่ยอมรับคนจรจัดในฐานะประชาชนที่ต้องได้รับการพัฒนาฟื้นฟูให้สามารถประกอบอาชีพได้และเพื่อให้กฎหมายที่มีสถานะในการบังคับใช้ที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ. 2518 เพื่ออบรมและฝึกอาชีพให้กับบุคคลที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่มีอาชีพสุจริตหรือไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ทั้งนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับการอบรมและฝึกอาชีพ เช่น บุคคลผู้ประพฤติตนกระทำการรังแก ข่มเหง ชูเชิญ หรือกระทำความผิดใดๆ โดยมีขอให้บุคคลอื่นเกรงกลัว, บุคคลจรจัดที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริตหรือผู้หาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจสามารถออกหมายเรียกหมายจับหรือจับกุมบุคคลดังกล่าวส่งพนักงานสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนหรือส่งให้ศาลจังหวัดมีคำสั่งว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่พึงรับการอบรมและฝึก

³⁵ พระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 มาตรา 3 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“คนจรจัด” หมายความว่า บุคคลที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างไร

“ผู้ไม่ประกอบอาชีพ” หมายความว่า ผู้ที่ไม่มีอาชีพหรือรายได้เลี้ยงตัว และไม่ประสงค์จะหาอาชีพ

³⁶ พระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485

³⁷ พระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485 มาตรา 4 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ใดเป็นคนจรจัดหรือเป็นผู้ไม่ประกอบอาชีพ ให้เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจเรียกตัวมาสอบสวน และถ้าผู้นั้นขัดขืนก็ให้อำนาจจับตัวมาได้

³⁸ พระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485 มาตรา 6 เมื่อพนักงานตำรวจสอบสวนได้ความว่าผู้ใดเป็นคนจรจัดหรือเป็นผู้ไม่ประกอบอาชีพ ให้มีคำสั่งให้ส่งตัวไปยังกรมประชาสงเคราะห์ และให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณาจัดส่งไปอยู่ในนิคมสร้างตนเอง หรือในแหล่งประกอบการทำงาน หรือส่งไปทำงาน ณ ที่ใดก็ได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความสามารถของผู้นั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้นั้นเอง

อาชีพ³⁹ ตามพระราชบัญญัตินี้ถือว่าบุคคลที่ถูกศาลสั่งให้ส่งตัวไปรับอบรมและฝึกอาชีพเป็นผู้ถูกคุมขังตามอำนาจของศาลตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์บริบททางเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนแปลงไป การรับรู้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาคนไร้บ้านได้ขยายวงกว้างมากขึ้นรวมทั้งความตระหนักด้านสิทธิมนุษยชนที่ต้องการการคุ้มครองบุคคลหลากหลายกลุ่มที่ยังถูกละเมิดสิทธิในด้านต่างๆ ในสังคมและมีการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาแก้ปัญหาคนไร้บ้านอย่างจริงจังและมีการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาก็ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เพื่อการคุ้มครองและสร้างมาตรฐานการดำรงชีพให้กับคนไร้บ้าน แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พิงยังคงมีข้อจำกัดบางประการที่ยังไม่สามารถคุ้มครองและแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3.1 บทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง “คุ้มครอง” หรือ “ควบคุม” คนไร้บ้าน

จากกรณีคนไร้บ้านที่พักอาศัยในพื้นที่สาธารณะทำให้รัฐเห็นว่าคนไร้บ้านเป็นกลุ่มที่ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพจึงทำให้มีดำรงชีวิตด้วยความยากลำบากและมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรทั่วไปรัฐจึงตรากฎหมายออกมาเพื่อคุ้มครองให้คนไร้บ้านสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้และสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไร้บ้านแต่ในระดับการบังคับใช้กฎหมายนั้น ภาครัฐกลับใช้กฎหมายเป็นไปในแนวทางการบังคับตามสิทธิในลักษณะสังคมสงเคราะห์หรือการผลักดันคนไร้บ้านออกจากพื้นที่สาธารณะแล้วให้คนไร้บ้าน คนไร้ที่พึ่ง ขอด่าน แม้กระทั่งผู้ป่วยทางจิตที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะไปรวมอยู่ในสถานที่ (ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง) ซึ่งไม่ตรงตามความต้องการของกลุ่มคนไร้บ้าน อีกทั้งการให้เลือกเชิงบังคับให้คนไร้บ้านทำกิจกรรมที่ไม่ตรงกับความต้องการ ตลอดจนการขาดแคลนระบบการจัดการที่ละเอียดอ่อนเพียงพอต่อการบริหารปัญหารายกรณีให้เหมาะสมสอดคล้อง

³⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ.2518 มาตรา 7 เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลใดเป็นบุคคลที่พึงรับการอบรม และฝึกอาชีพตามมาตรา 6 ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจออกหมายเรียกหมายจับ หรือจับบุคคลนั้นส่งพนักงานสอบสวนเพื่อทำการสอบสวน และให้พนักงานอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องขอต่อศาลอาญา หรือศาลจังหวัดเพื่อสั่งว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่พึงรับการอบรมและฝึกอาชีพ

กับความจำเป็นของคนไร้บ้านแต่ละบุคคลซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีรายละเอียดและข้อจำกัดในการบังคับใช้ ดังนี้

พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ได้จัดแบ่งกลุ่มของคนไร้บ้านที่จะคุ้มครองและช่วยเหลือไว้ 2 กลุ่ม คือ คนไร้บ้านที่ออกมาใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะเนื่องจากความจำเป็นและคนไร้บ้านที่สมัครใจจะใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะอย่างอิสระ คนไร้บ้านทั้งสองกลุ่มเป็นคนไร้บ้านที่พำนักอาศัยและใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะและขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต ไม่มีรายได้ที่แน่นอนและไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมซึ่งคนไร้บ้านเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องได้รับการคุ้มครองและการช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีงานทำที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้และสามารถมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมหลุดพ้นจากวังวนของสภาวะไร้บ้าน

การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามความเป็นจริงแล้ว พบว่ามีปัญหาในการบังคับใช้สองประการ คือ ประการแรก การนิยามคำว่า “คนไร้ที่พึ่ง” ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่งซึ่งบัญญัติว่า “คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่าบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เป็นการนิยามความหมายที่กว้างและไม่มีความชัดเจนว่า กรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่าเป็นกรณีไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและจากคำนิยามยังไม่ครอบคลุมถึงคนป่วยทางกาย คนป่วยทางจิต และคนขอทาน ซึ่งเป็นกลุ่มที่เสี่ยงถูกทอดทิ้งและไร้ที่พึ่งได้มากที่สุด⁴⁰ อีกทั้งการกำหนดประเภทและลักษณะของบุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบและยังไม่ครอบคลุมสอดคล้องกับลักษณะของคนไร้ที่พึ่ง/คนไร้บ้านที่มีความหลากหลายและซับซ้อนของปัญหา เช่น บุคคลที่มีที่อยู่รวมกันในชุมชนแออัด ได้ทางด่วน ได้สะพาน บริเวณริมทางรถไฟ ริมแม่น้ำและมีการหารายได้โดยการเร่ขายของหรือเก็บของเก่าเพื่อยังชีพ บุคคลกลุ่มนี้จะไม่ได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้คำนิยามตามมาตรา 3 จะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่ง เพราะหากไม่มีการให้ความหมายคนไร้ที่พึ่งไว้อย่างชัดเจนจะทำให้ไม่สามารถคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งได้อย่างทั่วถึงและการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่งยังอาจทับซ้อนกับความหมายของบุคคลที่ได้รับการช่วยเหลือจาก

⁴⁰ สุธารัตน์ แก้วกำเหนิด, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนเร่ร่อน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557,” 125-130.

กฎหมายฉบับอื่นด้วย เช่น บุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง อาศัยในพื้นที่สาธารณะแต่ใช้ความสามารถทางดนตรีหารายได้และขอทานในพื้นที่สาธารณะ บุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือตามกฎหมายฉบับใด การให้คำนิยามหรือการให้ความหมายของคนไร้ที่พึ่งที่ชัดเจนและครอบคลุมคนไร้ที่พึ่งทุกกลุ่มจึงมีความสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประการที่สอง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 22⁴¹ ซึ่งมีเนื้อหาในลักษณะกำหนดเงื่อนไขเชิงบังคับ ในกรณีที่คนไร้บ้านกระทำความผิดเกี่ยวกับการอาศัยในที่สาธารณะไม่ว่าจะเป็นความผิดจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่นก็ตาม คนไร้บ้านจะถูกส่งตัวไปยังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ถ้าหากคนไร้บ้านยินยอม แต่หากคนไร้บ้านไม่ยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของศูนย์คุ้มครองฯ กฎหมายได้กำหนดให้ส่งตัวคนไร้บ้านให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับการอยู่อาศัยในที่สาธารณะ⁴² จะเห็นได้ว่ามาตรา 22 มีลักษณะเป็นการเชิงบังคับให้คนไร้บ้านหรือคนที่อาศัยในที่สาธารณะต้องจำยอมเข้าไปอยู่ในศูนย์คุ้มครองฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนไร้บ้านที่รักอิสระ ประกอบอาชีพเก็บของเก่า เก็บขยะ หรือเร่ขายของ หากไปอยู่ในศูนย์คุ้มครองฯ คนไร้บ้านกลุ่มดังกล่าวจะไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากที่ตั้งของศูนย์คุ้มครองฯ อยู่ห่างไกลและมีสภาพคล้ายสถานกักกัน การฝึกอาชีพมักนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อทำมาหากินได้น้อยหรือไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตลอดจนการเข้าไปอยู่ในศูนย์คุ้มครองฯ ของคนไร้บ้านนั้นต้องอยู่ร่วมปะปนกับผู้ที่มิปัญหาด้าน

⁴¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 22

“ในกรณีที่บุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่งและสมควรได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พืงนั้นไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคนไร้ที่พึ่งเว้นแต่คนไร้ที่พึ่งอยู่ในภาวะที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้ และให้เจ้าหน้าที่ระงับการดำเนินคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะได้รับแจ้งตามวรรคสอง

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนัยยุติการดำเนินคดี และให้ถือว่าสิทธิอาศัยอาณานิคมมาพึงระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁴² สุภารัตน์ แก้วกำเหนิด, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนเร่ร่อน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557,” 129-130.

สุขภาพจิต อย่างไรก็ตามมีเสียงสะท้อนจากคนไร้บ้านในเรื่องข้อจำกัดของการบังคับใช้กฎหมาย
คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอย่างไม่เป็นระบบและไม่มีมาตรการรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานคุ้มครองฯ

ลุงนิล สะท้อนปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการในศูนย์คุ้มครองฯ

“ในนั้นมีทั้งคนเฒ่าคนแก่ที่รอความตาย มีคนบ้า มีคนเสียดสี มีคนไข้ มีผู้หญิงอยู่แดน
ข้างใน ผู้ชายอยู่แดนข้างนอก ผมไม่รู้ว่ายู่กี่เดือน แต่สองเดือนแรกผมกินแล้วก็นอน
คุยกับเพื่อน แล้ววันหนึ่งผมก็คิดว่ามีสิ่งหนึ่งที่ผมสูญเสีย นั่นคืออิสรภาพ ผมอยู่อย่าง
นั้นโดยไม่รู้ว่าจะอยู่กี่เดือน จนกระทั่งมีเจ้าหน้าที่บอกให้ไปรายงานตัวพ่อแม่ได้เป็นอย่างดี
นั่นหัวใจผมอยากออกจากที่นี่ทันที อยากไปอยู่สถานที่ใหม่แต่ไม่รู้ว่าจะสถานที่ไหนคือ
อะไรแต่คิดอย่างเดียวว่าต้องออกไปก่อน”⁴³

นอกจากข้อจำกัดของบทบัญญัติทางกฎหมายที่บังคับใช้กับคนไร้บ้านแล้วนั้น ทศนคติ
ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาคนไร้บ้านมีอุปสรรคและมีลักษณะไป
ในทางการกวาดล้าง ควบคุมมากกว่าการคุ้มครองคนไร้บ้านเนื่องจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังไม่เข้า
ใจความละเอียดอ่อนและความหลากหลายซับซ้อนของปัญหาคนไร้บ้านทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ
เหมารวมกลุ่มคนไร้บ้านเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการทำให้เกิดอาชญากรรมหรือมองว่ากลุ่มคนไร้บ้าน
ขอทาน หรือผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะกลุ่มต่างๆ ล้วนเป็นขอทานทั้งหมด⁴⁴

การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เพื่อการแก้ไขปัญหาคคนไร้
บ้านอย่างเป็นระบบจะต้องมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งควบคู่กฎหมายอื่นๆ ที่
เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมขอทาน พ.ศ. 2559, พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.
2546 และ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เนื่องจากคนไร้บ้านไม่ได้มีเพียงผู้ใหญ่เท่านั้น ยังมี
เด็ก ผู้สูงอายุหรือคนทุพพลภาพอีกด้วย อย่างไรก็ตามยังมีกฎหมายอีกฉบับที่เจ้าหน้าที่รัฐมาบังคับ
ใช้กับคนไร้บ้านไม่ว่าจะสมัครใจหรือไม่ก็ตาม คือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้การอาศัยและใช้ชีวิตในพื้นที่
สาธารณะเป็นสิ่งผิดกฎหมายและมีบทลงโทษ กล่าวคือมาตรา 37 ระบุว่า “...ห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง

⁴³ Penguin Homeless เพนกวิ้นไร้บ้าน, “คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (6) ผู้หญิงทรงงง เย้ยฟ้า ทำหาชีวิตพิการ
และไร้บ้าน #1,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <https://penguinhomeless.com/homeless-chiangmai-series-narin/>

⁴⁴ ไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและสนับสนุนองค์
ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน, 5-24 ถึง 5-26.

หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะ..” และ มาตรา 52 กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ยืน นั่งหรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อย บาท ทั้งนี้การแก้ปัญหาคอนไรบ้านจึงต้องมีการบูรณาการใช้กฎหมายหลายฉบับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกัน ในการแก้ปัญห การใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพียงอย่างเดียวย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาคอนไรบ้านอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพได้⁴⁵

4. แนวทางการจัดการปัญหาคอนไรบ้าน

การแก้ปัญหาคอนไรบ้านของหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นการแก้ปัญห โดยการใช้อำนาจรัฐเข้าไปควบคุมและจำกัดพื้นที่สำหรับผู้ไร้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเป็นวิธีการ แก้ปัญหาที่ไม่คำนึงถึงความละเอียดอ่อน เปราะบางและความซับซ้อนของปัญหากลุ่มผู้ไร้ชีวิตใน พื้นที่สาธารณะซึ่งคนไร้บ้านเป็นกลุ่มเปราะบางที่มีความซับซ้อนและหลากหลายของปัญหา หากจะ มีมาตรการแก้ไขปัญหาคอนไรบ้านควรจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นปัจเจกและความ ซับซ้อนละเอียดอ่อนของคนไร้บ้าน⁴⁶ ซึ่งนอกจากการคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่จะเข้ามาช่วยเหลือ คนไร้บ้าน เช่น ที่อยู่อาศัย อาชีพ และสวัสดิการต่างๆ แล้ว ควรต้องคำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของคนไร้บ้านด้วย โดยการปฏิบัติต่อคนไร้บ้านในฐานะที่เป็นคนเท่ากัน⁴⁷ การ แก้ปัญหาของคนไร้บ้านจะมีทั้งหน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาช่วยเหลือและส่งเสริม คุณภาพชีวิตของคนไร้บ้าน การแก้ไขปัญหาคอนไรบ้านในแต่ละพื้นที่มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คนไร้บ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดีและให้อาศัย ชั่วคราวในศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ส่วนฝ่ายต่างๆ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นักวิชาการ สถาบันการศึกษา ก็สนับสนุนให้คนไร้บ้านรวมกลุ่มเพื่อสร้างเครือข่ายในการผลักดันแก้ไขปัญหาคอนไรบ้าน

การจัดการปัญหาคอนไรบ้านของหน่วยงานภาครัฐ เป็นการแก้ปัญหาคอนไรบ้านบนพื้นฐาน ของการใช้อำนาจรัฐจับกุมและจัดระเบียบ จัดพื้นที่ให้คนไร้บ้านโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่ง เป็นการแก้ปัญหที่ขาดความเข้าใจปัญหาคอนไรบ้านอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน หน่วยงานรัฐมักจะ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, 5-27

⁴⁶ บุญเลิศ วิเศษปรีชา, *โลกของคนไร้บ้าน*, 158-161

⁴⁷ เหมพรพรช บุญย้อยหยัด และ เพ็ญศักดิ์ มกรภิรมย์, “สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการต่อสู้ของคนไร้บ้านในเขตพระ นคร,” *วารสารปาริชาติ ฉบับพิเศษ* (2555): 1-10.

มองว่าคนไร้บ้านเป็นปัญหาของสังคม หรือเป็นสิ่งที่ควรกำจัดออกจากสังคม เห็นได้จากการที่หน่วยงานรัฐมักจะเหมารวมการจัดการปัญหาคนไร้บ้านกับการแก้ปัญหาขอทานทำให้เกิดการกวาดล้างจัดระเบียบกลุ่มบุคคลบางประเภทเพื่อจัดระเบียบพื้นที่สาธารณะ การตรวจจับควบคุมมักจะเกิดขึ้นในช่วงเทศกาลหรือการให้เหตุผลเรื่องภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวทำให้กลุ่มคนไร้บ้านถูกกวาดล้างตรวจจับควบคุมไปพร้อมกับกลุ่มเสี่ยงอื่นๆ เช่น กรณีการกวาดล้างขอทานเร่ร่อนรับการประชุม ครม.สัญจรที่ภูเก็ต⁴⁸ หรือกรณีผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสั่งตำรวจนครบาลระดมกวาดล้างขอทาน คนเร่ร่อน คนวิกลจริตตามที่เปลี่ยวเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรม⁴⁹ หรือ การจัดระเบียบสนามหลวงคัดกรองคนจรจัดเพื่อไม่ให้คนเหล่านี้เข้ามากินอยู่พักอาศัยชั่วคราวเนื่องจากเป็นพื้นที่ให้คนเข้ามากราบสักการะเบื้องหน้าพระโกศพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช⁵⁰ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง คนไร้บ้าน แต่กลับถูกนำมาใช้เพื่อการควบคุมปราบปรามคนไร้บ้านในพื้นที่สาธารณะโดยเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ที่ให้ความชอบธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการคุมตัวและส่งตัวคนไร้บ้านไปยังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งโดยคนไร้บ้านไม่สมัครใจ การบังคับให้คนไร้บ้านเลือกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากคนไร้บ้านไม่ยินยอมเข้าศูนย์คุ้มครองฯ เพื่อเข้าสู่กระบวนการฝึกอาชีพแล้ว คนไร้บ้านก็จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายในความผิดเกี่ยวกับการใช้พื้นที่สาธารณะตามกฎหมาย ดังนั้นการแก้ปัญหาคนไร้บ้านของหน่วยงานรัฐจึงควรคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและการพัฒนาไปพร้อมกันโดยแก้ไขปัญหามันพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักสิทธิมนุษยชน และสอดคล้องกับความต้องการของคนไร้บ้านในแต่ละกลุ่ม รวมถึงการส่งเสริมให้คนไร้บ้านสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง นอกจากนั้นการจะแก้ไขปัญหาคนไร้บ้าน/ผู้ที่ดำรงชีวิตในพื้นที่สาธารณะอย่างยั่งยืนจะต้องมีการทำความเข้าใจต่อคนไร้บ้านและผู้ที่ดำรงชีวิตในพื้นที่

⁴⁸ โสศตทุญญ์, “กวาดล้างขอทานรับครม. สัญจรภูเก็ต” (27 กุมภาพันธ์ 2555), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://www.posttoday.com/local/south/140144>.

⁴⁹ ประชาไท, “สั่ง ตร.นครบาล ระดมกวาดล้าง ขอทาน คนเร่ร่อน คนวิกลจริตตามที่เปลี่ยว แก้ปัญหาอาชญากรรม,” (11 ตุลาคม 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://prachatai.com/journal/2016/10/68310>.

⁵⁰ เรื่องเล่าเช้านี้, “จนท.จัดระเบียบสนามหลวง-คัดกรองคนจรจัด-เตือนเชลยที่ไม่เหมาะสม มีพระบรมมหาราชวังเป็นฉากหลัง,” (3 พฤศจิกายน 2559), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561, <http://morning-news.bectero.com/social-crime/03-Nov-2016/90531>

สาธารณะใหม่ว่ากลุ่มคนดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาของสังคม⁵¹ แต่เป็นกลุ่มคนถูกผลักให้ออกจากสังคมชุมชนโดยการพัฒนาเมือง เศรษฐกิจ คนกลุ่มดังกล่าวจึงถูกกลืนสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ที่ควรจะได้รับ ทั้งนี้การจัดการปัญหาคนไร้บ้านของหน่วยงานภาครัฐควรมีการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคนไร้บ้านในการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน

นอกจากการจัดการปัญหาคนไร้บ้านของหน่วยงานภาครัฐแล้วยังมีองค์กรฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาจัดการปัญหาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนไร้บ้านซึ่งมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ได้เข้ามาสนับสนุนให้คนไร้บ้านมีการรวมกลุ่มเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคนไร้บ้านและเรื่องที่อยู่อาศัยซึ่งได้มีการผลักดันให้มีการรวมกลุ่มของคนไร้บ้านในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ภูมิภาคที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น กรุงเทพฯ เชียงใหม่ ขอนแก่น เป็นต้น โดยส่งเสริมให้มีการฟื้นฟูศักยภาพบุคคลและสร้างชุมชนคนไร้บ้าน “ศูนย์คนไร้บ้าน” ที่ดำเนินการโดยเครือข่ายคนไร้บ้านซึ่งมีภาคีหรือพี่เลี้ยงจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นที่ปรึกษาและให้การสนับสนุน ความพยายามจัดการปัญหาคนไร้บ้านของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนปรากฏเห็นเป็นรูปธรรมจากการจัดการปัญหาคนไร้บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ที่สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายคนไร้บ้านจังหวัดเชียงใหม่โดยเริ่มจัดตั้งกลุ่มคนไร้บ้านเชียงใหม่ขึ้น ในปี 2551 และมีการจัดกลุ่มย่อยคนไร้บ้านเชียงใหม่ 4 กลุ่ม คือ ประตู่ท่าแพ, ประตู่ช้างเผือก, สถานีรถไฟ และ อนุสาวรีย์สามกษัตริย์⁵² มีการแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การทำบัตรประชาชน การขอใช้สิทธิรักษาพยาบาล และการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ (ธนาคารคนไร้บ้าน) เพื่อให้คนไร้บ้านเชียงใหม่ทดลองการออมเงินไว้ใช้จ่ายยามฉุกเฉิน

อีกทั้งกลุ่มคนไร้บ้านเชียงใหม่ได้ร่วมมือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อการสร้างพื้นที่รองรับและช่วยเหลือพี่น้องคนไร้บ้านเชียงใหม่ที่ได้รับความเดือดร้อนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน การถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนผลักดันให้รัฐเห็นตัวตนคนไร้บ้านและให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย สร้างความเข้าใจและหนุนเสริมพลังให้กับคนไร้บ้านเชียงใหม่เข้ามาจัดการปัญหาของตัวเอง รวมถึงการสร้างอาชีพ

⁵¹ บุญเลิศ วิเศษปรีชา, *โลกของคนไร้บ้าน*, 155-162.

⁵² ข้อมูลจากการเข้าร่วมงาน 10 ปี คนไร้บ้านเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561

ให้กับคนไร้บ้านเชียงใหม่⁵³ เช่น 1) การพัฒนาคุณภาพชีวิต การทำน้ายาเนกประสงค์และปลูกผักอินทรีย์ 2) การจัดสวัสดิการโดยการขายขยะกองกลางและนำเงินมาช่วยสวัสดิการคนไร้บ้าน 3) การส่งเสริมการออมเพื่อจัดสวัสดิการให้กับคนไร้บ้านโดยการตั้งกองทุนสวัสดิการคนไร้บ้าน (สวัสดิการวันละบาท) โดยให้คนไร้บ้านออมวันละ 1 บาท และมีเงินสนับสนุนจาก 3 ส่วน คือ กองทุนคนไร้บ้านเชียงใหม่ เครือข่ายคนไร้บ้านสลัม 4 ภาค และศูนย์คุ้มครองคนไร้บ้าน⁵⁴

ทั้งนี้ ยังมีองค์กรฝ่ายต่างๆ เข้ามาสนับสนุนและส่งเสริมให้คนไร้บ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น สถาบันการศึกษาที่เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนองค์ความรู้ในการพัฒนาทักษะในด้านอาชีพให้กับคนไร้บ้าน รวมทั้งการเข้าไปทำงานกับคนไร้บ้านเพื่อสะท้อนสภาพปัญหาความต้องการและความคาดหวังของคนไร้บ้านผ่านงานวิชาการ งานวิจัยต่างๆ ตลอดจนการผลักดันทางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาคนไร้บ้านอย่างเป็นระบบ

แม้ว่าหลายๆ ฝ่ายจะเข้ามาช่วยกันเพื่อการแก้ไขปัญหของคนไร้บ้านแต่การดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวยังเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะคนไร้บ้านที่สมัครใจเข้าสู่ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์ฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนไร้บ้านซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาคคนไร้บ้านทั้งระบบ คนไร้บ้านที่ไม่สมัครใจเข้าสู่ศูนย์คุ้มครองฯ หรือศูนย์ฟื้นฟูฯ และต้องการใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะก็ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้ การแก้ปัญหาคคนไร้บ้านที่มีสถานะและสภาพปัญหาที่หลากหลายจึงไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้นแต่สิ่งทีุ่ทุกคนสามารถทำได้ในการแก้ปัญหาคคนไร้บ้านก็คือการปรับเปลี่ยนมุมมองทัศนคติที่มีต่อคนไร้บ้าน ผู้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะในฐานะเพื่อนมนุษย์และคนไร้บ้านไม่ได้เป็นปัญหาของสังคมซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

⁵³ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁴ ข้อมูลจากการประชุมหารือและรับฟังสถานการณ์คนไร้บ้านเชียงใหม่ ณ ศูนย์คนไร้บ้านเชียงใหม่ บริเวณลานต้นโพธิ์ติดกับวัดชัยศรีภูมิ วันที่ 18 สิงหาคม 2559.

References

- Boonlert Visetpricha. “โลกของคนไร้บ้าน พิมพ์ครั้งที่ 3”. [Homeless society (3th ed.)]. Nonthaburi: Sameskybooks Publishing, 2017. (in Thai)
- Committee on Social, Children, Youth, Women, the Elderly, the Disabled and the Underprivileged Affairs, The National Legislative Assembly. “การให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาส”. [Giving disadvantaged people a chance]. Accessed March 2, 2018. http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/1549/file_1435217194.docx. (in Thai)
- Hampan Boonyoiyad and Permsak Makarabhirom. (2012). “สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการต่อสู้ของคนไร้บ้านในเขตพระนคร”. [Human Rights and the Struggles of the Homeless in Phra-Nakorn District]. Parichart journal Vol 25 No 3 (2012). (in Thai)
- Issarachon Foundation. “ความหมายของผู้ใช้ชีวิตที่สาธารณะ”. [Meaning of People live in Public area]. (n.d.). Accessed March 2, 2018. <http://issarachon.org/vision-mission-definition-thai/>. (in Thai)
- Nantachat Nusrikaew. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การสำรวจสถานการณ์ประชากรคนไร้บ้าน เทศบาลนครเชียงใหม่”. [On Account of the Research "Survey of Homeless People in Chiangmai]. Bangkok : Thai Health Promotion Foundation, 2017. (in Thai)
- Naruepon Duangwiset. “ความหมายของคำว่า"คนไร้บ้าน"”. [Meaning of “Home” of homeless]. (n.d.). Accessed March 2, 2018. <http://www.sac.or.th/databases/anthropology-concepts/glossary/66>. (in Thai)
- Nopphan Phromsri. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาแนวทางช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย (คนไร้บ้าน) : กรณีการจัดศูนย์พักคนไร้บ้าน ภายใต้ชุดโครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิทธิที่เชื่อมโยงกับสุขภาวะ”. [The Humanitarian Assistance Project for Homeless People: A Case Study at a Homeless Shelter under the Development Program, Participation in Public Policy Setting about the Rights

- Linked to Wellness]. (n.d.). Accessed March 2, 2018. <http://humanset.org/index.php/action/life/homeless/18-2013-09-20-15-04-57>. (in Thai)
- Paisit Panitchkul. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและสนับสนุนองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไร้บ้าน”. [Problem Analysis of Legal Knowledge Supporting to Improve Life of Homeless People, A Complete Research]. Bangkok : Thai Health Promotion Foundation, 2017. (in Thai)
- Penguin Homeless. “คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (2) จากคนไร้บ้านสู่คนทำงานพัฒนา”. (2017, May 22). [From Homeless Person to Development Worker]. Accessed March 2, 2018. <https://penguinhomeless.com/thong-homelessseries-chiangmai/>. (in Thai)
- Penguin Homeless “คนไร้บ้านเชียงใหม่ เดอะซีรีส์ (6) ผู้ยิ่งใหญ่ขง ยัยฟ้า ทำลายชีวิตพิการ และ ไร้บ้าน #1”. [The Man Who's Homeless, Handicapped, Arrogant and Uncompromising]. (2018, February 14). Accessed March 2, 2018. <https://penguinhomeless.com/homeless-chiangmai-series-narin/>. (in Thai)
- Prachatai. “Asean Weekly : ชีวิตคนไร้บ้านในมะนิลา”. [Asean Weekly: Homeless People on the Streets of Manila.]. (2013, September 19). Accessed March 2, 2018. <https://prachatai.com/journal/48828/09/2013>. (in Thai)
- Prachatham. “คนไร้บ้าน อีกด้านของชีวิตที่มีทางเลือก”. [Homeless People, Another Side of Alternative Life]. (2017, February 24). Accessed March 2, 2018. https://prachatham.com/article_detail.php?id=469. (in Thai)
- Rittirong Chutaputtikorn et al. “ความหมายของคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้าน”. [Meaning of “Home” of Homeless]. Veridian E-Journal, Vol 8 No 1 (January - April). (in Thai)
- Shayaniss Khono. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ อายุเฉลี่ยที่เสียชีวิตและการเสียชีวิตของคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร”. [Average Age to Death and Death of Homeless People in Bangkok, A Complete Research]. Bangkok : Thai Health Promotion Foundation, 2017. (in Thai)

Sudarut Kaewgumnerd. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนเร่ร่อน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557”. [Legal Problems on the Protection of the Homeless under the Vagrant Protection Act B.E. (2014)]. Master of Law, Public law, faculty of law, Sripatum University, 2016. (in Thai)

Yanika Aksornnum. “พลวัตความหมายคำว่า “บ้าน” ของคนไร้บ้าน”. [House, Shelter, Home: Homelessness and Dynamic Meanings of Home Among the Homeless]. Master of art, Faculty of Sociology and Anthropology Thammasat University, 2015. (in Thai)