



พระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. ๒๐๐๒ (Homelessness Act 2002) ของประเทศอังกฤษ*

ภรภัทร ปัญญวนิช**

บทนำ

ภาพของคนไร้ที่อยู่อาศัยในอุดมคติของคนทั่วไปมักจะเป็นภาพของคนทีนอนอยู่ตามข้างถนน ใต้สะพาน หรือในสวนสาธารณะต่าง ๆ รวมไปถึงคนยากไร้ที่มานั่งขอทานที่พบเห็นทั่วไปในสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งปัญหาคนไร้บ้านพบเจอได้ในหลากหลายประเทศทั่วโลก แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วและมีความเจริญรุ่งเรืองเป็นอันดับต้น ๆ ของโลกอย่างประเทศอังกฤษ ปัญหาที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอทางสังคมอย่างหนึ่ง เห็นได้จากการนำเสนอผ่านสื่อต่าง ๆ ทำให้เห็นว่าการขยายตัวของปัญหาคนไร้บ้านที่กำลังทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในมุมมองของคนทั่วไปมักมองว่าคนเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัยเป็นกลุ่มคนที่สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับผู้พบเห็นจนไปถึงถูกมองว่าเป็นขยะสังคม ทั้งที่ในความเป็นจริงบุคคลเหล่านั้นมิได้ประสงค์จะให้ตนต้องตกเป็นบุคคลเร่ร่อนหรือไร้ที่อยู่อาศัย หากแต่เกิดจากการถูกบีบบังคับจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ช่องว่างระหว่างสังคมเมืองกับชนบท ปัญหาความแตกแยกของครอบครัว ปัญหาการไม่ได้รับการศึกษา ฯลฯ ซึ่งสาเหตุที่ทำให้บุคคลหนึ่งต้องกลายเป็นคนไร้บ้านนั้นประกอบไปด้วยหลายเหตุปัจจัยด้วยกันและมักเกิดจากหลายปัจจัยมากรวมกัน โดยสาเหตุหนึ่งอาจนำไปสู่อีกสาเหตุหนึ่งตามมา บุคคลที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงต่อการเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยจึงตกอยู่ในฐานะที่หลีกเลี่ยงได้โดยยาก

ในประเทศอังกฤษ Homelessness Act 2002 ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงก้าวสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยภายในประเทศอังกฤษและเป็นกฎหมายสำคัญที่ออกมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดสรรที่พักอาศัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่ง พ.ร.บ.๑ ฉบับนี้ ได้รับการลงพระปรมาภิไธยโดยสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่มีผลบังคับใช้ในช่วงปลายปีเนื่องจากต้องการให้เวลากับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้มีเวลาปรับเปลี่ยนนโยบาย การปฏิบัติงาน และกระบวนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับการแก้ไขตาม พ.ร.บ.๑

พ.ร.บ.๑ ฉบับนี้ออกมาเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัย ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในส่วนที่ ๗ ของ Housing Act 1996 พ.ร.บ.๑ นี้จึงไม่ใช่กฎหมายที่สามารถบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ในตัวเองโดยเด็ดขาด แต่ต้องใช้ประกอบกับ Housing Act 1996 ด้วย

* บทความประจำเดือนกันยายน ๒๕๖๖

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



เนื่องจากพ.ร.บ.๓ ฉบับนี้มีได้ออกมาเพื่อกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัยหรือการจัดสรรบ้านขึ้นใหม่ หากแต่เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนส่วนที่เป็นสาระสำคัญของ Housing Act 1996 เท่านั้น^๑

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัยของประเทศไทย

- ส่งเสริมมาตรการในการแก้ปัญหาและป้องกันการไร้ที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการกำหนดให้มีแนวทางเพื่อรองรับปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยสำหรับหน่วยงานการเคหะในแต่ละเขต
- ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยหรือผู้ที่มีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยโดยขยายขอบเขตของผู้ที่ต้องการที่อยู่อาศัยไปยังผู้ไร้ที่อยู่อาศัยที่มีอายุ ๑๖ และ ๑๗ ปี รวมถึงผู้มีอายุ ๑๘ ๑๙ และ ๒๐ ปีที่ถูกผู้ปกครองทอดทิ้ง รวมถึงผู้ที่มีความเสี่ยงจะกลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยอันเป็นผลมาจากการไม่มีเวลาดูแลของผู้ปกครอง การทำสงคราม การถูกควบคุมในเรือนจำเนื่องจากการกระทำความผิด และผู้อ่อนแอที่ต้องหนีออกจากบ้านเนื่องจากเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรงภายในบ้าน^๒

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัยของประเทศไทย

พ.ร.บ.๓ ฉบับนี้แบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนที่ ๑ เป็นการกำหนดให้หน่วยงานการเคหะในเขตท้องถิ่นสามารถใช้มาตรการในการจัดการกับปัญหาคนไร้บ้าน ส่วนที่ ๒ และ ๓ เป็นการแก้ไขและยกเลิกบทบัญญัติบางประการของ Housing Act 1996

นอกจากนี้ยังกำหนดภาระหน้าที่ของหน่วยงานด้านการเคหะสำหรับคนไร้บ้าน โดยจะมีการยกเลิกเงื่อนไขบางประการที่ถือเป็นข้อจำกัดในการหาที่อยู่อาศัยให้กับคนไร้บ้าน ซึ่งจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับคนไร้บ้านมากขึ้น โดยจะพิจารณาถึงคนไร้บ้านที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการหาที่อยู่อาศัยเป็นอันดับแรก การลดเงื่อนไขบางประการข้างต้นจะทำให้กฎหมายการพิจารณาจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับคนไร้บ้านมีความยืดหยุ่นมากขึ้นและเป็นประโยชน์ในระยะยาว รวมถึงเป็นประโยชน์กับคนไร้บ้านที่ทางการได้จัดหาที่อยู่อาศัยให้ได้แล้วที่มีอยู่เดิม

^๑Department for Levelling Up, Housing and Communities. “Homelessness code of guidance for local authorities” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๖, จาก <https://www.gov.uk/guidance/homelessness-code-of-guidance-for-local-authorities/overview-of-the-homelessness-legislation>

^๒อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑



เป้าหมายโดยรวมของกฎหมายนี้ คือ การป้องกันการเพิ่มจำนวนของคนไร้บ้าน การจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับคนไร้บ้าน การช่วยเหลือครอบครัวของคนไร้บ้าน และการสร้างสังคมที่สงบสุขอย่างยั่งยืน^๓

พระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัย หรือ Homelessness Act 2002 นี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับการไร้ที่อยู่อาศัย รวมถึงการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับคนไร้บ้านหรือหน่วยงานด้านการเคหะ ซึ่งกฎหมายนี้จะมีผลใช้บังคับเฉพาะในประเทศอังกฤษและเวลส์เท่านั้น

เนื้อหาของ พ.ร.บ.๓ นี้เป็นการเรียกร้องให้หน่วยงานด้านการเคหะส่วนท้องถิ่นเพิ่มมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของคนไร้บ้านที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ ยังมีกรอบบทบัญญัติขยายขอบเขตหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจในการช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยให้ครอบคลุมไปถึงคนไร้บ้านที่ไม่มีความต้องการเร่งด่วนในการจัดหาที่อยู่อาศัย ซึ่งก่อนหน้าที่จะมี พ.ร.บ.๓ นี้ หน่วยงานจะให้การช่วยเหลือเฉพาะคนไร้บ้านที่มีความต้องการเร่งด่วนเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น การปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญตาม พ.ร.บ.๓ นี้ยังกำหนดไปถึงการให้ความช่วยเหลือแก่คนไร้บ้านในด้านอื่น ๆ นอกจากการจัดหาที่อยู่อาศัยอีกด้วย อาทิ การจัดให้ความช่วยเหลือจากทางการ การให้คำปรึกษาและการช่วยเหลืออื่น ๆ เพื่อช่วยให้คนไร้บ้านเหล่านั้นสามารถมีที่พักเป็นของตนเอง และสามารถครอบครองที่อยู่อาศัยนั้นได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมาย การให้อำนาจแก่หน่วยงานด้านการเคหะส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือให้คนไร้บ้านสามารถมีที่พัก แม้คนไร้บ้านผู้ขอรับการช่วยเหลือจะไม่มีความต้องการเร่งด่วนก็ตาม และท้ายที่สุด พ.ร.บ.๓ นี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยเดิม เพื่อเพิ่มทางเลือกในการช่วยเหลือคนไร้บ้านให้มากขึ้นสำหรับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น^{๔ ๕}

ความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัย

พ.ร.บ.๓ นี้กำหนดให้หน่วยงานด้านการเคหะดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเกี่ยวกับการไร้ที่อยู่ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน และพัฒนาแนวทางเพื่อจัดการและป้องกันการไร้ที่อยู่จากผลการตรวจสอบดังกล่าว โดยแนวทางแรกจะต้องเผยแพร่ภายในหนึ่งปีนับจากการดำเนินการตาม พ.ร.บ.๓ นี้ โดยจะมีการเผยแพร่แนวทางการแก้ปัญหาใหม่ๆ ๕ ปีภายหลังจากนั้น

^๓Property Investments UK. “A Comprehensive Review of the Homelessness Act 2002 and Its Evolution” .

สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๖, จาก <https://www.propertyinvestmentsuk.co.uk/homelessness-act-2002/>

^๔อ่วงแล้ว เจริญธรรมที่ ๓

^๕อักรินทร์ อัครินทัต, “การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยภายใต้กฎหมายไทย: ศึกษาวิเคราะห์จากปัญหาของสังคมไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑).



พระราชบัญญัตินี้ยังได้ยกเลิกข้อกำหนดที่ว่าจะคนไร้บ้านที่หน่วยงานจะจัดหาที่อยู่อาศัยนั้นต้องมีสถานะเป็นคนไร้บ้านมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี และข้อกำหนดให้หน่วยงานด้านการเคหะพิจารณาหาที่พักที่เหมาะสมอื่น ๆ ให้ก่อนที่จะให้คนไร้บ้านหาที่พักด้วยตนเอง โดยหน่วยงานอาจเสนอทางเลือกเพิ่มเติมให้แก่คนไร้บ้านที่สมัครขอความช่วยเหลือเข้ามาให้สามารถพ้นสภาพจากการเป็นคนไร้บ้าน โดยให้การเช่าที่อยู่อาศัยที่หน่วยงานจัดหาให้ แต่หน่วยงานจะต้องมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการอยู่อาศัยนั้น ๆ เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากผู้ไม่หวังดีที่ประสงค์เข้ามาอยู่อาศัยโดยไม่ได้มีความจำเป็นเดือดร้อนจริง ๆ

นอกจากนี้ ด้านเงื่อนไขในการจัดสรรที่อยู่อาศัยของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้ยกเลิกกฎเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่การเคหะจะต้องพิจารณาถึงทะเบียนบ้านเดิมของคนไร้บ้าน โดยกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ที่รับการจัดสรรที่อยู่อาศัย ข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่มีการจัดหาให้ การให้คำปรึกษาแก่ผู้ขอรับช่วยเหลือจากหน่วยงานที่ ข้อมูลแผนการจัดสรรที่อยู่อาศัยของหน่วยงานการเคหะ และสิทธิของผู้ขอรับความช่วยเหลือเพื่อการพิจารณาการขอรับความช่วยเหลือจากคนไร้บ้าน^๖

ผลกระทบและการประเมินผลหลังมีการบังคับใช้กฎหมาย

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการไร้ที่อยู่อาศัยมีผลบังคับใช้ อัตราการไร้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยอังกฤษก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่า พ.ร.บ.๓ นี้มิได้มีผลทำให้คนไร้บ้านหมดไปอย่างสิ้นเชิง แต่ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จำนวนผู้คนที่อาศัยอยู่ตามท้องถนนลดลง สะท้อนให้เห็นว่าการให้ความสำคัญกับการป้องกันการไร้ที่อยู่อาศัยและบทบาทของหน่วยงานด้านการเคหะในท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.๓ นี้อาจจะยังไม่สามารถแก้ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยได้โดยสิ้นเชิง เนื่องจากคนบางกลุ่มเห็นว่าปัญหาต้นตอของการไร้ที่อยู่อาศัยยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ความยากจนและการขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่ราคาไม่แพงเกินไป และบางรายเห็นว่า พ.ร.บ.๓ นี้ให้ความสำคัญกับหน่วยงานท้องถิ่นมากเกินไป ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นหลายแห่งก็มีทรัพยากรจำกัด

แม้จะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้ แต่ก็มี พ.ร.บ.๓ นี้ก็แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการจัดการปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย พ.ร.บ.๓ นี้ทำให้บุคคลจำนวนมากได้รับความช่วยเหลือทั้งในรูปแบบของที่พักชั่วคราวและความช่วยเหลือในการหาที่อยู่อาศัยถาวร ซึ่งตอกย้ำถึงผลลัพธ์เชิงบวกของ พ.ร.บ.๓ นี้ และศักยภาพในการลดอัตราการไร้ที่อยู่อาศัยในอนาคต^๗

^๖ อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑

^๗ อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ ๓



บทสรุป

โดยที่กฎหมาย Homelessness Act 2002 ฉบับนี้ ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าคนไร้บ้านมากมายในประเทศอังกฤษจะได้รับความช่วยเหลือมากขึ้น ทั้งในด้านการให้ความช่วยเหลือ การให้คำปรึกษา และการจัดหาที่อยู่อาศัย ซึ่งช่วยให้คนไร้บ้านเหล่านั้นสามารถมีที่พักเป็นของตนเอง นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือให้บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่เพิ่มเติมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากบทบัญญัติที่เป็นการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติใน Housing Act 1996 ก็ยังมีบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นใหม่เพื่อการแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยเพิ่มเติม ได้แก่ การมุ่งเน้นในการให้ความสำคัญต่อการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดูแลให้ความช่วยเหลือบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ในการร่วมกันพิจารณาการวางแผนกลยุทธ์และนำแผนดังกล่าวที่ได้รับความเห็นชอบแล้วไปปฏิบัติให้เกิดผล

Homelessness Act 2002 นี้จึงเป็นกฎหมายที่สำคัญของประเทศอังกฤษที่เป็นก้าวสำคัญในการช่วยเหลือจัดหาที่พักอาศัยให้กับคนไร้บ้านซึ่งจำเป็นต้องใช้ควบคู่กันไปกับ Housing Act 1996^๕

^๕อ้างแล้ว เชนอรรถที่ ๕