

การพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทาน

ศานติ วงษ์ประภารัตน์¹ สุขสมัย สุทธิบัติ² ปัญญา กางกรณ³

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการห้ามทำการขอทานโดยเด็ดขาด บทกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสม การกำหนดกลุ่มบุคคลที่สามารถได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ไม่ครอบคลุม และการกำหนดโทษแก่ผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานที่ไม่เหมาะสม การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มีบทกำหนดที่ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทานโดยเด็ดขาดซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาการขอทานในสังคมไทย การนำโทษจำคุกและปรับมาใช้ลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนทำการขอทานนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการกำหนดโทษทางอาญาที่รัฐพึงนำมาใช้เฉพาะกับความผิดที่ร้ายแรง การคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่จำกัดเฉพาะแก่คนขอทานบางประเภทไม่ครอบคลุมถึงคนขอทานทุกคนก่อให้เกิดปัญหาการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำ และอัตราโทษของผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานที่ไม่เหมาะสมและไม่ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจกำหนดโทษให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี จึงจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติให้เฉพาะการขอทานที่กระทำโดยมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ หลอกลวงหรือก้าวร้าวเป็นการขอทานที่ต้องห้ามตามกฎหมาย กำหนดโทษทางอาญาแก่การขอทานเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะ บัญญัติให้กระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนขอทานเป็นมาตรการหลักในการควบคุมจำนวนคนขอทานเพื่อให้คนขอทานสามารถพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพิงบุคคลอื่นหรือความช่วยเหลือจากรัฐ และเพิ่มอัตราโทษที่จะใช้ลงโทษแก่ผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน

คำสำคัญ: ขอทาน; ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์; ความผิดเพราะกฎหมายห้าม; กฎหมายอาญาเพื่อ

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

ศานติ วงษ์ประภารัตน์, สุขสมัย สุทธิบัติ และปัญญา กางกรณ. (2567). การพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทาน. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 14(1), 238-250.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: santee.coj@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ อดีตที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

The Development of Legal Measures to Control Begging

Santee Wongpraparatana¹ Suksamai Sutthibodee² Panya Ganggorn³

Abstract

This research aims to study the legal problems related to the strict prohibition of begging, inappropriate penalties, the incomprehensive determination of people groups to receive quality of life development, and the inappropriate stipulation of penalties for those reaping benefits from beggars. This research is qualitative research and collecting data by document research and in-depth interviews. Data were analyzed using content analysis techniques and interpreted comparison.

Findings are as follows: The Control of Beggars Act, B.E. 2559 in the provision of strictly prohibiting any individual from begging is not in consonance with the problem of begging in Thai society. The law with the provision of the penalty of imprisonment and fines to those violating the law by begging is not in consonance with the principles of the criminal penalty the government should impose only for serious offences. The protection and development of the quality of life limited to certain types of beggars do not include all beggars which lead to the problem of repeated offences. The penalty rate for those reaping benefits from beggars is not appropriate and does not offer the authority to the court to use discretion in designating the penalty appropriate with the circumstances of cases. This therefore, the only improper, fraudulent, or aggressive begging shall be prohibited by law. The law should also; provide specific punishment for such act, adopt the process of protection for beggars and development program as the main policy to reduce the number of beggars to ensure that beggars are self-reliance, and increase the sentences imposed on those who seeks undue benefit from the beggars.

Keywords: Begging; Human Dignity; Mala Prohibit; Overcriminalization

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Wongpraparatana, S., Sutthibodee, S., & Ganggorn, P. (2024). The development of legal measures to control begging. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 14(1), 238-250.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkapi, Bangkok, 10240, Thailand
Corresponding Author Email: santee.coj@gmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Former Legal Advisor, Ministry of Social Development and Human Security

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดความยากจนเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิรูปประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) และแผนพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งจำนวนคนขอทานถือเป็นตัวชี้วัดความยากจนได้เป็นอย่างดีตามรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564 จัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม พบว่า สัดส่วนคนจนในปี พ.ศ. 2564 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.24 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในปี 2563 เป็นร้อยละ 6.84 หรือคิดเป็นจำนวนคนจนทั้งสิ้น 4.8 ล้านคน (Office of the National Economic and Social Development Council, 2021) โดยคนจนเหล่านี้มักจะสมัครใจมาเป็นขอทานแทนที่จะเลือกไปประกอบอาชีพตามวิถีปกติ (Khowansri, 2015) เป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการขอทานและจำนวนคนขอทานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Buranasing, 2015)

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานในประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาตรา 6 ที่บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทาน ครั้นต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ฉบับใหม่ขึ้นมาแทนที่ อย่างไรก็ตาม จากการปฏิบัติพบว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับหลักการห้ามทำการขอทานโดยเด็ดขาด ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสม ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มบุคคลที่สามารถได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ไม่ครอบคลุม และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษแก่ผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคน

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจทำวิจัยเรื่อง “การพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทาน” เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุง

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ให้มีประสิทธิภาพในการควบคุมการขอทาน เสริมสร้างให้คนขอทานสามารถพึ่งพาตนเองและลดการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐ โดยไม่หวนกลับมาเป็นขอทานซ้ำ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทาน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศ ปฎิญาสากลและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของประเทศไทย โดยมีขอบเขตเนื้อหา ประกอบด้วย (1) การกำหนดลักษณะความผิดทางอาญา (2) การกำหนดโทษทางอาญา และ (3) มาตรการอื่นแทนการลงโทษทางอาญา

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ กลุ่มบุคลากรกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กลุ่มบุคลากรในหน่วยงานเครือข่ายภาคเอกชนและภาค

ประชาสังคมที่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนผู้ทำการขอทาน กลุ่มผู้พิพากษา กลุ่มพนักงานอัยการ และกลุ่มเจ้าพนักงานตำรวจ กลุ่มละ 4 คน รวมทั้งสิ้น 24 คน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทาน
2. เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559
3. เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของประเทศไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ปฏิญญาสากล สอนธิสัญญา ระหว่างประเทศ และมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของต่างประเทศ
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวน แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรอบแนวคิด ซึ่งนำเสนอการอธิบายความเป็นจริงของการศึกษาเป็น 5 ส่วน คือ

1. ลักษณะทั่วไปของการขอทาน การขอทานถือเป็นบทบาทการกระทำรูปแบบหนึ่งของมนุษย์ที่มีมาตั้งแต่ยุคโบราณ โดยอาจแบ่ง 2 ลักษณะ คือ การขอทานเพราะความยากจน กับการขอทานเป็นอาชีพ ราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “ขอทาน” ไว้ 2 ความหมาย คือ หมายถึงบุคคลที่หาเลี้ยงชีพด้วยการขอทาน หรืออาจหมายถึง การขอเงินหรือสิ่งของเลี้ยงชีพหรือหากินทางขอสิ่งที่ผู้อื่นให้ (The Royal Institute, 2013) ดังนั้น คำว่าขอทานในภาษา

ไทยจึงเป็นได้ทั้งคำที่ใช้เรียกบุคคลที่ขอเงินหรือสิ่งของจากบุคคลอื่นเพื่อการเลี้ยงชีพซึ่งตรงกับคำว่า Beggar หรือ Panhandler ในภาษาอังกฤษ หรืออาจกับกิจกรรมรูปแบบหนึ่งที่ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Begging หรือ Panhandling

2. ข้อพิจารณามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานในประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 บัญญัติว่า “การขอทาน” อาจเป็นการกระทำความผิดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ (1) การขอทานโดยใช้วิธีขอเงินหรือทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีวิตตามบทบัญญัติมาตรา 13 วรรคสอง อนุมาตราหนึ่ง กับ (2) การขอทานโดยใช้วิธีการอื่นใดจนทำให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและสงมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ ตามมาตรา 13 วรรคสอง อนุมาตราสอง ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดๆ ทำการขอทานหรือที่เรียกว่า การห้ามทำการขอทานโดยเด็ดขาด หากผู้ใดฝ่าฝืนทำการขอทานแล้ว บุคคลดังกล่าวอาจต้องรับโทษทางอาญา อันได้แก่ โทษจำคุกและโทษปรับตาม มาตรา 19

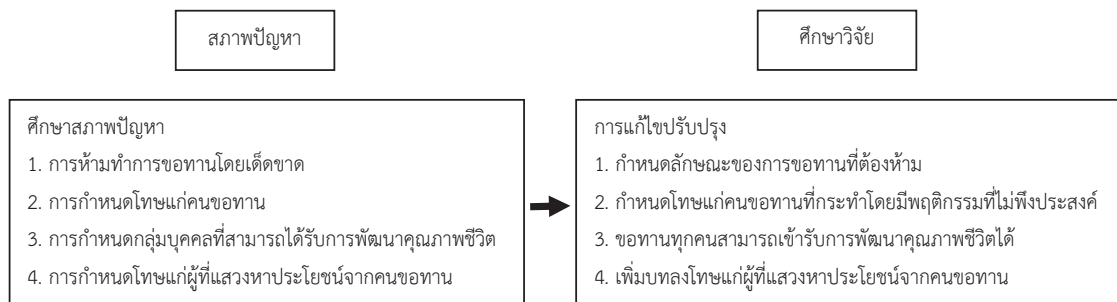
3. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนว่าด้วยเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) มีวัตถุประสงค์ใช้รัฐต่างๆ ใช้เป็นแนวทางนำไปปรับใช้เพื่อยกระดับสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้นๆ ผ่านกระบวนการตรากฎหมายเพื่อให้ความรับรอง ป้องกัน และให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ทุกคน ด้วยเจตนารมณ์ความมุ่งหมายให้มนุษย์ทุกคนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างอิสระ และเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ถิ่นพำนัก เพศ ชาติหรือชาติพันธุ์กำเนิด สีผิว ศาสนา ภาษาหรือสถานภาพอื่น (Universal Declaration of Human Rights ข้อ 1 และ ข้อ 2)

4. แนวคิดและทฤษฎีในการกำหนดความรับผิดชอบและการลงโทษทางอาญา การบังคับใช้โทษทางอาญามีหลักว่า เฉพาะบุคคลที่ได้กระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงจึงจะต้องได้รับการลงโทษทางอาญาเหมือนเป็นการตอบแทนผลร้ายแก่ตน เนื่องจากโทษทางอาญาเป็นโทษที่มีลักษณะกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สิทธิเสรีภาพ หรือแม้กระทั่งทรัพย์สินของบุคคลผู้กระทำความผิด การกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญาหรือการกำหนดโทษทางอาญาต่อความผิดใด ความผิดหนึ่งจึงควรเป็นไปเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบของชนในสังคมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นสุข โดยการจัดระเบียบของสังคมนี้ต้องมีความสมเหตุสมผล ไม่ใช่รัฐจะสามารถกำหนดให้ทุกความประพฤติที่ไม่เหมาะสมเป็นความผิดทางอาญาได้ เพราะหากรัฐกำหนดให้ทุกความประพฤติที่ไม่เหมาะสมเป็นความผิดทางอาญาแล้วย่อมเกิดเป็นปัญหาการมีบทบัญญัติที่เป็นความผิดทางอาญามากเกินความจำเป็น หรือที่เรียกว่า ปัญหากฎหมายอาญาเฟ้อ (over-criminalization) ปัญหากฎหมายอาญาเฟ้อ หมายถึง สถานการณ์ที่มีการกำหนดให้การกระทำใดกระทำหนึ่งเป็นความผิดทางอาญา หรือการกำหนดโทษทางอาญาที่มากเกินความจำเป็น (Likasitwatanakul, 2022) ส่วนใหญ่มักจะเกิดจากการกำหนดให้ความผิดที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นความผิดร้ายแรงเป็นความผิดทางอาญา

5. มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐอินเดีย การขอทานถือว่าการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายนั้น พบเฉพาะใน

ประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐอินเดียเท่านั้น โดยในประเทศอังกฤษจะมีการตรา Vagrancy Act 1824 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยคนจรจัด ค.ศ. 1824 ขึ้นมาเพื่อควบคุมการขอทาน ส่วนสาธารณรัฐอินเดียนั้น รัฐบาลได้มอบให้อำนาจแต่ละรัฐออกกฎหมายเพื่อควบคุมและจัดการกับปัญหาการขอทานภายในรัฐของตนได้ ซึ่งกฎหมายหลักอันถือเป็นต้นแบบของการควบคุมการขอทานได้แก่ กฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของรัฐบอมเบย์ที่มีชื่อเรียกว่า The Bombay Prevention of Begging Act 1959 แตกต่างกับสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดาและสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มองว่าการขอทานเป็นเพียงพฤติกรรมรูปแบบหนึ่ง และเป็นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือคนขอทานที่จะกระทำได้ด้วยเหตุนี้ การขอทานที่ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายในสหรัฐอเมริกาจึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะการขอทานที่กระทำโดยมีพฤติกรรมที่ก้าวร้าว (aggressive manner) หรือการขอทานที่กระทำในระหว่างที่ผู้ถูกขอกำลังทำกิจกรรมบางอย่างที่ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ เช่น กำลังใช้หรือรอใช้เครื่องถอนเงินอัตโนมัติ กำลังรอรถแท็กซี่หรือรถประจำทาง หรือกำลังขึ้นหรือลงจากยานพาหนะตาม Safe Streets Act 1999 (SSA) หรือพระราชบัญญัติถนนปลอดภัย ค.ศ. 1999 ของประเทศแคนาดา หรือเป็นการขอทานที่ทำเป็นอาชีพตาม Destitute Persons Act 1989 หรือพระราชบัญญัติคนอนาถา ค.ศ. 1989 ที่ได้รับแก้ไขปรับปรุงครั้งสุดท้ายเมื่อปี ค.ศ. 2013

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

สมมุติฐานของการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทาน ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการขอทานอย่างเป็นระบบ กำหนดขั้นตอนที่สร้างภาระให้แก่ผู้บังคับใช้กฎหมายจนเกินความจำเป็น และไม่สามารถป้องกันการหวนกลับมาเป็นขอทานซ้ำ จึงจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ ปฏิญญาสากล สนธิสัญญาระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของต่างประเทศ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 วิธีการ ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยทำการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ลักษณะทั่วไปของการขอทาน ข้อพิจารณามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กับสิทธิมนุษยชนว่าด้วยเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แนวคิดและทฤษฎีในการกำหนดความรับผิดชอบและการลงโทษทางอาญา และมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐอินเดีย เพื่อนำมาใช้ในการตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย

2. การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์ เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องทั้ง 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ กลุ่มบุคลากรกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กลุ่มบุคลากรในหน่วยงานเครือข่ายภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนผู้ทำการขอทาน กลุ่มผู้พิพากษา กลุ่มพนักงานอัยการ และกลุ่มเจ้าพนักงานตำรวจ กลุ่มละ 4 คน รวมทั้งสิ้น 24 คน

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นอุปสรรคต่อการนำมาปรับใช้ และ

ไม่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 4 ปัญหา ได้แก่

1. ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามทำการขอทานโดยเด็ดขาด

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติขึ้นตราขึ้นในระหว่างที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการขอทานและการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการขอทานแฝง จึงมีความจำเป็นต้องนำมาตราทางกฎหมายที่เข้มงวดมาใช้บังคับเพื่อลดปริมาณคนขอทานอย่างเร่งด่วน ความจำดังกล่าวจึงเป็นที่มาของแนวคิดอันส่งผลให้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง ต้องกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดๆ ทำการขอทานโดยเด็ดขาด อันมีผลทำให้การขอทานทุกประเภทถือเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย การห้ามทำการขอทานโดยเด็ดขาดนี้ไม่สอดคล้องกับสาเหตุของการมาเป็นขอทานของคนไทย ซึ่งคนขอทานคนไทยส่วนใหญ่มักจะมาทำการขอทานเพราะเหตุแห่งความยากจน และไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพตามหลักกฎหมายสากลว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักความเสมอภาค

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสมของผู้ที่ฝ่าฝืนทำการขอทาน

นอกจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 จะบัญญัติห้ามทำการขอทานโดยเด็ดขาดแล้ว ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ยังกำหนดบทลงโทษของการขอทานไว้ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญาเพียงเพราะได้กระทำการขอทาน ทั้งๆ ที่โดยสภาพของการขอทานแล้ว การขอทานนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นความผิดที่เป็นความผิดในตัวเอง (mala in se) หากแต่เป็นความผิด

เพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (mala prohibita) กล่าวคือ โดยเนื้อแท้ของการทำการขอทานนั้นไม่ได้มีความชั่วร้ายในตัวเอง หรือเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อกระเทือนต่อสังคมจนกระทั่งคนหมู่มากในสังคมไม่อาจให้อภัยต่อคนที่มาขอทานแต่อย่างใด อีกทั้งคนขอทานคนไทยส่วนใหญ่ก็มักจะมาขอทานเพราะความยากจนอันเป็นผลพวงมาจากการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ การลงโทษจำคุกหรือการลงโทษปรับแก่คนขอทานจึงไม่ใช่มาตรการในการแก้ปัญหการขอทานอย่างยั่งยืน มีลักษณะเป็นการนำโทษทางอาญามาใช้จนเกินความจำเป็นซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการใช้กฎหมายอาญาเพื่อ (overcriminalization) อีกทั้งยังขัดแย้งต่อหลักในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วางแนวทางไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ... รัฐพึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” เท่านั้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่จำกัดเฉพาะแก่คนขอทานบางประเภทตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 16

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ถูกตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดการขอทานเป็นสำคัญ เป็นผลให้พระราชบัญญัตินี้มีมุมมองหรือทัศนคติต่อการขอทานหรือคนขอทานในแง่ลบ คนขอทานที่ถูกจับกุมหากไม่ได้เป็นเด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนวิกลจริต คนพิการหรือทุพพลภาพ อันเป็นบุคคลกลุ่มเปราะบางตามมาตรา 15 หรือไม่ได้เป็นผู้ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ หรือไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดูและไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น หรือต้องตกอยู่ในสภาวะยากลำบากแล้ว คนขอทานเหล่านี้จะ

ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนขอทานตามบทบัญญัติมาตรา 16 ได้ และจะถูกส่งตัวไปดำเนินคดีซึ่งมีโทษทางอาญา การจำกัดประเภทของคนขอทานที่อาจเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นผลให้คนขอทานบางประเภท เช่น ผู้ว่างงาน ผู้ที่ตกงานกระทันหัน หรือผู้ที่ประสบเหตุฉุกเฉินอันมีอาจหลบเลี่ยงได้ ซึ่งยังอยู่ในวิสัยที่จะปรับปรุงและพัฒนาทักษะการดำรงชีพต้องสูญเสียโอกาสที่จะได้รับการช่วยเหลือ การบำบัดรักษา การฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ ตลอดจนการฝึกอาชีพจากรัฐ เมื่อคนกลุ่มนี้ยังเข้าไม่ถึงโอกาสในการได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ย่อมทำให้คนขอทานกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะหวนกลับมาทำการขอทานซ้ำ

4. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษแก่ผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานที่ไม่เหมาะสม

ในบางครั้งคนขอทานอาจไม่ได้มาขอทานด้วยตนเองเพียงลำพังหากแต่มีบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การเข้ามาเกี่ยวข้องกับคนขอทานนี้อาจเข้ามาได้ใน 2 ลักษณะ คือ เข้ามาในฐานะเป็นผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานโดยได้รับความยินยอมจากคนขอทาน กับเข้ามาในฐานะเป็นผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในลักษณะของการค้ามนุษย์นำคนมาขอทาน (forced begging) ซึ่งหากเป็นการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานโดยได้รับความยินยอมจากคนขอทานแล้วย่อมเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 22 ฐานเป็นผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน ซึ่งกำหนดให้อาจต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรืออาจต้องระวางโทษสูงขึ้นหากเข้าเหตุกรรจ์ตามมาตรา 22 วรรคสอง แต่หากเป็นการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานโดยมิชอบในลักษณะของการค้ามนุษย์นำคนมาขอทาน

แล้ว การกระทำดังกล่าวก็จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 มาตรา 6 ซึ่งอาจต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงหนึ่งล้านสองแสนบาท หรือสถานที่หนักกว่านั้นหากกรณีเข้าเหตุการณ์ อัตราโทษที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 กับผู้ที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในลักษณะของการค้ามนุษย์นำคนมาขอทานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เป็นผลทำให้ผู้ที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในลักษณะของการค้ามนุษย์นำคนมาขอทานบางคนอ้างว่าการกระทำของตนเป็นเพียงการแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ไม่ใช่การค้ามนุษย์

การอภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัยเอกสารและวิจัยภาคสนามผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขอทานของประเทศกลุ่มตัวอย่าง 5 ประเทศ พบว่า

1. การห้ามทำการขอทานโดยเด็ดขาดเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพตามหลักกฎหมายสากล

การที่มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 กำหนดให้การขอทานในทุกรูปแบบเป็นความผิดตามกฎหมายโดยไม่นำเรื่องมูลเหตุแห่งการกระทำ ความจำเป็น หรือพฤติกรรมที่ใช้ในการขอทานมาประกอบเข้าไว้ในขั้นตอนการพิจารณาว่าการขอทานดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือไม่ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับ

หลักสิทธิและเสรีภาพตามหลักกฎหมายสากล จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า มีเพียงประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐอินเดียที่กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดๆ ทำการขอลานโดยเด็ดขาดเหมือนกับประเทศไทย ส่วนสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดาและสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดห้ามทำการขอลานโดยเด็ดขาด แต่จะมีการกำหนดลักษณะพฤติกรรมที่ต้องห้ามในการขอลานไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ดังนั้น เพื่อให้พระราชบัญญัติควบคุมการขอลานของประเทศไทยสามารถควบคุมหรือกำกับดูแลการใช้สิทธิและเสรีภาพของคนขอลานภายใต้การคุ้มครองประโยชน์ของสังคมโดยรวมแล้ว จึงควรกำหนดให้การขอลานนั้นอาจมีได้ในกลุ่มบุคคลบางจำพวกซึ่งมีเหตุจำเป็นหรือประสบเหตุฉุกเฉิน อันมีก้ำล่งได้เพื่อการดำรงชีพหรือประคับประคองชีวิต โดยผู้ที่ขอลานต้องเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนขอขอลานที่สำนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่จะทำการขอลาน และการขอลานที่จะไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายนี้จะจำกัดเฉพาะการขอลานที่ผู้ทำการขอลานได้กระทำการขอลานโดยสุจริต ปราศจากไม่มีการหลอกลวง ทำบาดแผลบนร่างกาย ทำให้ตนเองมีลักษณะคล้ายผู้พิการหรือสูญเสียอวัยวะ ไม่อาศัยเด็กเป็นผู้ช่วยหรือร่วมทำการขอลาน ไม่ใช่พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น ก้าวร้าวหรือร้องขออย่างไม่ละลด ไม่มีการจ้วงจวน บังคับ ชูเชิญหรือทำเป็นขบวนการ ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการค้ามนุษย์หรือกระทำความผิดต่อกฎหมายอื่น เท่านั้น หากฝ่าฝืนทำการขอลานโดยไม่จดแจ้งก็ดี หรือไม่ได้ขอลานในเขตพื้นที่ที่แจ้ง ไม่ได้กระทำการขอลานโดยสุจริต หรือมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ต่างๆ ข้างต้นก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่พบเจอ มีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวหยุดหรือเลิกทำการขอลานได้ทันที

2. การกำหนดโทษทางอาญาแก่คนขอลานเป็นมาตรการที่ขัดต่อแนวทางแห่งรัฐเกี่ยวกับการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาที่พึงใช้เฉพาะกับความผิดอาญาร้ายแรง

การศึกษากลุ่มประเทศตัวอย่าง พบว่า มีเพียงสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวเท่านั้นที่มีการบัญญัติกฎหมายให้นำโทษจำคุกและปรับมาใช้ลงโทษแก่คนขอลานเหมือนกับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายของสหรัฐอเมริกานั้นมีข้อแตกต่างกับบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. 2559 อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ การขอลานที่เป็นความผิดตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอันจะทำให้ผู้ที่ฝ่าฝืนอาจต้องโทษจำคุกและปรับนั้น ต้องเป็นการขอลานซึ่งผู้ที่กระทำการขอลานดังกล่าวได้ทำการขอลานด้วยพฤติกรรมที่ก้าวร้าว ด้วยพฤติกรรมการเข้าถึงเนื้อถึงตัว หรือการไล่ติดตามในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความกลัวว่าจะเกิดอันตรายแก่กายหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การลงโทษทางอาญาแก่คนขอลานถูกนำมาปรับใช้อย่างเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงแห่งการกระทำ จึงควรปรับปรุงแนวความคิดในการกำกับดูแลควบคุมการขอลานเสียใหม่จากเดิมที่มีลักษณะเป็นมาตราเชิงลงโทษมาเป็นมาตรการในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่วนการขอลานที่กระทำด้วยพฤติกรรมที่ก้าวร้าวไม่ว่าจะด้วยการใช้วาจาข้อความ อากัปกริยาต่างๆ ที่แสดงออกมาเพื่อเรียกร้องหรือข่มขู่ โดยประการที่น่าจะเป็นอันตรายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินนั้น ให้ถือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดต่อกฎหมายและกำหนดบทลงโทษไว้ โดยบทลงโทษนี้ให้กำหนดในลักษณะของการบัญญัติเพียงอัตราโทษขั้นสูง โดยต้องไม่บัญญัติอัตราโทษขั้นต่ำไว้ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยแต่ละคนให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดีเป็นรายกรณีไป

3. ระบบการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ต้องครอบคลุมถึงคนขอทานทุกประเภท

การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 16 กำหนดเงื่อนไขของบุคคลที่จะเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตไว้ทำให้คนขอทานบางคนไม่สามารถเข้าสู่ระบบการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นเหตุให้ขาดโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ การปรับเปลี่ยนแนวคิดให้มีความคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นมาตรการหลักในการแก้ไขปัญหาการขอทานแทนมาตรการในการลงโทษ หรือที่เรียกว่ากระบวนการเห็นเหตุหรือเบี่ยงเบนคดีนั้นสามารถนำต้นแบบการควบคุมการขอทานของสาธารณรัฐสิงคโปร์ตามพระราชบัญญัติคนอนาถา ค.ศ. 1989 มาปรับใช้ได้ ด้วยการปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 16 เป็นว่า ด้วยความสนใจของผู้ทำการขอทานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นเป็นการสมควรเพื่อประโยชน์ของผู้ทำการขอทาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้คนขอทานดังกล่าวเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้ หากผู้ทำการขอทานมีความสนใจเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามวรรคหนึ่งแล้วให้พ้นจากความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากการอนุญาตให้คนขอทานทุกคนสามารถเข้าสู่ระบบการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตจะถือเป็นการใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติแล้ว ยังช่วยให้รัฐมีฐานข้อมูลจำนวนประชากรคนขอทานตามความเป็นจริง และช่วยให้รัฐสามารถเข้ามาดำเนินการฝึกอบรมหรือบำบัดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของคนขอทานเหล่านี้ได้

4. การกำหนดโทษแก่ผู้ที่แสวงหาประโยชน์จาก คนขอทานไม่เหมาะสม

หลักการกำหนดบทลงโทษผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานไว้โดยเฉพาะในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขอทานนั้นพบเพียงในประเทศไทย

ประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐอินเดียเท่านั้น ส่วนสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดาและสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นจะไม่มีกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะลงโทษที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมิให้กระบวนการค้ามนุษย์ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 กำหนดให้การแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานเป็นความผิดอีกฐานหนึ่งตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการเฉพาะแล้ว กรณีจึงควรต้องกำหนดอัตราโทษที่จะลงโทษแก่ผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานตามกฎหมายฉบับนี้ให้สอดคล้องกับอัตราโทษที่จะลงโทษแก่ผู้ที่แสวงหาประโยชน์บังคับคนมาขอทานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมิให้กระบวนการค้ามนุษย์อันเป็นบทความผิดที่ใกล้เคียง

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ในประเด็นปัญหาต่างๆ ตามลำดับดังนี้

1. กำหนดองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการขอทาน โดยกำหนดให้เฉพาะการขอทานที่กระทำด้วยการหลอกลวง อาศัยเด็กหรือสัตว์เป็นผู้ช่วยหรือร่วมทำการขอทาน ใช้พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม จ้างวานบังคับ ชูเชิญหรือทำเป็นขบวน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเข้าลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นเท่านั้น เป็นความผิดตามกฎหมาย ผ่านการเพิ่มเติมนิยามศัพท์ในมาตรา 5 แก้ไขมาตรา 13 ซึ่งเป็นบทกำหนดความผิดเกี่ยวกับการขอทาน และเพิ่มเติมหลักการกำกับดูแลการขอทานเสียใหม่เป็นบทบัญญัติมาตรา 13/1, 13/2 และ 13/3 ดังนี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

“ขอทาน” หมายความว่า ขอทรัพย์สินของผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นการขอด้วยวาจา ข้อความ หรือการแสดง

กิริยาอาการใดๆ หรือด้วยวิธีการใดให้ผู้อื่นเกิดความสับสน โดยไม่ได้ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตอบแทนหรือมีการตอบแทนด้วยทรัพย์สินใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการขอเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตร หรือการเรียไรตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร

การแสดงความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด แม้ไม่ได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าชมหรือค่าฟัง แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ชมหรือผู้ฟังจะสมัครใจให้นั้น หากผู้นั้นได้แจ้งเพื่อเป็นผู้แสดงความสามารถตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ไม่ให้ถือเป็นการขอทาน

“การหลอกลวง” หมายความว่า การทำบาตแผลบนร่างกาย การทำให้ตนเองมีลักษณะคล้ายผู้พิการ สูญเสียอวัยวะหรือเป็นโรคเรื้อรัง การแสดงความเจ็บป่วย ความทรนัณ ความน่าเวทนา หรือการหลอกลวงอื่นใดที่กระทำโดยมุ่งหมายให้ผู้อื่นเกิดความสับสนและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้

“พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม” หมายความว่า การก้าวร้าวด้วยการใช้วาจา เขียนข้อความหรือแสดงอาการกิริยาต่างๆ แสดงออกมาเพื่อเรียกร้อง หรือข่มขู่ให้ผู้อื่นพบเห็นเกิดความกลัวหรือรำคาญจนยอมให้เงินหรือทรัพย์สิน รวมถึงการร้องขออย่างต่อเนื่องแม้ผู้ถูกขอจะปฏิเสธหรือบอกปิดการให้แล้ว

มาตรา 13 ผู้ใดประสงค์จะทำการขอทานในเขตพื้นที่ใด ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น และเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ได้รับแจ้งแล้ว ให้ออกใบรับแจ้งไว้เป็นหลักฐาน

หากผู้ใดฝ่าฝืนทำการขอทานตามวรรคหนึ่ง โดยไม่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น หรือไม่ได้ขอทานในเขตพื้นที่ที่แจ้ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวหยุดหรือเลิกทำการขอทานได้

มาตรา 13/1 ผู้จะแจ้งเพื่อขอทานตามมาตรา 13 ได้นั้น ต้องเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรและมี

ลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพซึ่งมีข้อจำกัดในการหาเลี้ยงชีพโดยวิธีตามปกติ
- (2) เป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู
- (3) เป็นผู้ไม่สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีอื่นใด เพราะเหตุแห่งสภาพร่างกายหรือจิตใจ
- (4) เป็นผู้ที่ไม่มียาได้เพียงพอแก่การยังชีพ
- (5) เป็นผู้ที่ไม่ประสบเหตุฉุกเฉินที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อการประทังชีวิตชั่วคราว

มาตรา 13/2 ภายใต้บังคับมาตรา 13 และมาตรา 13/1 ผู้ที่แจ้งทำการขอทานต้องกระทำการขอทานด้วยโดยสุจริต ไม่มีการหลอกลวง ไม่อาศัยเด็กหรือสัตว์เป็นผู้ช่วยหรือร่วมทำการขอทาน ไม่ใช่พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่มีการจ้องจวน บังคับ ขู่เข็ญหรือทำเป็นขบวน และไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเข้าลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายอื่น

มาตรา 13/3 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13/2 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวหยุดหรือเลิกทำการขอทาน มีอำนาจเพิกถอนการจดทะเบียนการขอทาน และกำหนดโทษทางวินัย หรือส่งตัวบุคคลดังกล่าวไปดำเนินคดีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. กำหนดบทลงโทษเฉพาะแต่การขอทานด้วยพฤติกรรมที่ก้าวร้าว ด้วยการยกเลิกใบรับแจ้งตามมาตรา 19 เดิม และบัญญัติลักษณะการขอทานด้วยพฤติกรรมที่ก้าวร้าวซึ่งเป็นการกระทำที่ต้องห้ามไว้ในวรรคหนึ่งเพื่อใช้เป็นบทความผิด ต่อด้วยการบัญญัติบทลงโทษไว้เป็นวรรคสองแห่งมาตราเดียวกัน ดังความว่า

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการขอทานด้วยพฤติกรรมที่ก้าวร้าว ไม่ว่าจะด้วยการใช้วาจา ข้อความ อาการกิริยาต่างๆ ที่แสดงออกมาเพื่อเรียกร้องหรือข่มขู่โดยประการที่น่าจะเป็นอันตรายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สิน

ผู้ใดฝ่าฝืนทำการขอทานด้วยพฤติกรรมที่ก้าวร้าวตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือ

ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. กำหนดให้กระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นมาตรการหลักแทนการลงโทษ โดยให้คนขอทานทุกคนสามารถเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตได้ ด้วยการยกเลิกความตามมาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 เดิม และบัญญัติหลักการใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการลดทอนความเป็นอาชญากรรมขอทานการขอทานและมาตรการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานดังนี้

มาตรา 15 หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่เห็นว่า ผู้ที่ประสงค์จะมาทำการขอทานตามมาตรา 13 มิได้เข้าลักษณะที่จะจัดแจ้งตามมาตรา 13/1 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ปฏิเสธการแจ้งนั้น

มาตรา 16 เมื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ว่า ผู้ที่ประสงค์จะมาทำการขอทานตามมาตรา 13 เป็นเด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการ คนพิการหรือทุพพลภาพ ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายเฉพาะเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือเป็นการสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ส่งตัวผู้นั้นไปเพื่อดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะตามวรรคหนึ่ง โดยจัดให้ได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แทนก็ได้

มาตรา 17 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการขอทานให้เป็นระเบียบเรียบร้อย พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไข วางระเบียบเกี่ยวกับการขอทาน ความประพฤติและการตรวจสุขภาพของผู้ซึ่งขอทานได้ รวมไปถึงการจัดให้ผู้ซึ่งขอทานเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

มาตรา 18 ภายใต้อำนาจมาตรา 19 ด้วยความสมัครใจของผู้ทำการขอทานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

เห็นเป็นการสมควรเพื่อประโยชน์ของผู้ทำการขอทาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้คนขอทานดังกล่าวเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

ทั้งนี้ หากผู้ทำการขอทานความสมัครใจเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามวรรคหนึ่งแล้วให้พ้นจากความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

4. กำหนดอัตราโทษของผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานให้สอดคล้องกับสภาพความผิด ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษให้ใกล้เคียงกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเพิ่มหลักการเรื่องการลงโทษสถานเบา การรอกการลงโทษ การกำหนดโทษ และการใช้มาตรการอื่นแทนโทษจำคุก เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดีเป็นรายกรณีไป โดยให้ยกเลิกมาตรา 22 เดิม และบัญญัติมาตรา 22 ใหม่ เป็นว่า

มาตรา 22 ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานโดยใช้ จ้าง วาน สนับสนุน ยุยงส่งเสริม หรือกระทำได้ด้วยวิธีการอื่นใดให้ผู้อื่นทำการขอทาน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำได้ต่อไปนี้ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงหกปี หรือปรับหกหมื่นถึงหนึ่งแสนสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) กระทำต่อหญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการ คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้เจ็บป่วย

(2) ร่วมกันกระทำความผิดหรือกระทำความผิดกับบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป

(3) กระทำโดยนำผู้อื่นจากภายนอกราชอาณาจักรให้มาขอทานในราชอาณาจักร

(4) กระทำโดยผู้ปกครองหรือผู้ดูแลของผู้ทำการขอทาน

- (5) กระทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่
- (6) กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลหรือให้คำปรึกษาบุคคลตาม (1)
- ความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง (1) (2) และ
- (4) ไม่ใช่บังคับกับการกระทำระหว่างบุพการีและผู้สืบสันดาน
- และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ การศึกษาอบรม สุขภาพ สภาวะแห่งจิต และ

สิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือเหตุอันควรปรานีประกอบกัน ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดโทษน้อยกว่าอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ รอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษจำเลยไว้เสียก็ได้เพื่อให้โอกาสจำเลยกลับตัว ทั้งนี้ หากเป็นการกระทำระหว่างบุพการีและผู้สืบสันดานตามวรรคสามแล้ว ศาลอาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติ หรือกำหนดมาตรการอื่นแทนโทษจำคุกเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ก็ได้

References

- Buranasing, N. (2015). *The problem of child begging: Aftermath of unbalanced development*. Retrieved from <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/521214> [In Thai]
- Khowsansri, N. (2015). *Becoming a beggar: A story beyond laziness and human trafficking*. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2015/04/59037> [In Thai]
- Liksitwatanakul, S. (2022). *Forms of crime: The study of Thailand*. October Printing. [In Thai]
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2021). *Poverty and inequality report 2020*. Retrieved from https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=11972 [In Thai]
- The Royal Institute. (2013). *The Royal Institute Dictionary B.E. 2554 (Commemorating the auspicious occasion of His Majesty the King's 7 Cycle Birthday Anniversary)*. Author. [In Thai]