

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

จิรวรรณ ทองพ่าย¹

บทคัดย่อ

วิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการขอทาน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายขอทานทั้งในและต่างประเทศ รวมไปถึงศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน อีกทั้งยังศึกษาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

จากการวิจัยพบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ไม่อาจป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอทานได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยพบปัญหาแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดที่ถือว่าเป็นการขอทาน เนื่องจากการตีความนิยามความหมายของคำว่า “ขอทาน” เป็นการตีความอย่างกว้าง ปัญหาที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการขอทานเป็นการใช้กฎหมายไปในทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยมิชอบในการเรียกรับทรัพย์สินหรือสินบนจากขอทาน ทำให้บุคคลซึ่งมิใช่ขอทานได้รับผลกระทบจากการกระทำโดยมิชอบ และปัญหาที่สาม คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทาน และกฎหมายก็ได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถกระทำการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำแนวคิด หลักการ และทฤษฎีตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐอินเดียมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม โดยประเทศไทยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยบัญญัติคาน้ำความหมายของคำว่า “ขอทาน” ให้มีความหมายชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานและในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีความเป็นไปได้และเกิดความเหมาะสมในประเทศไทย และทำให้ประเทศได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนสืบต่อไป

คำสำคัญ : ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์; พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

¹ สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยทองสุข 99/79 ถนนบรมราชชนนี แขวงฉิมพลี เขตตลิ่งชัน กรุงเทพฯ 10170

อีเมล: yamano04@hotmail.com

LEGAL PROBLEMS ON ENFORCEMENT OF THE BEGGING ACT B.E. 2016

Jirawan Thongphayap¹

Abstract

The purpose of this research is to study concepts, principles and theories related to begging law. As well as laws related to the enforcement of beggars law both in and outside the country. Including study of legal issues related to the control of begging, promotion of quality of life of beggars by local government organizations. And measures to prevent and suppress the exploitation of beggars. They also study and recommend corrective measures to enforce the law, control begging, and promote the improvement of the quality of life of beggars as well as the prevention and suppression of human trafficking under the begging Act B.E. 2016.

The research found that. The legal problem on enforcement the begging Act B.E. 2016 can not really prevent and correct begging. The researcher first encountered the problem as a legal issue with regard to any act that would be considered a beggar. The second problem is the legal problem of the prevention and suppression of the exploitation of beggars, the wrongful use of the law by the authorities in their calling. Get property or bribe from beggars. Make non-beggars unaffected by wrongdoing. And the third problem is the legal problem with the use of the authority of the administration. Because local governments can not play a role in regulating beggars and the law does not provide the local authority with the power to promote the quality of life of beggars.

Therefore, Thailand should adopt the concepts, theories and theories in England, Malaysia, India to deploy in Thailand appropriately. Thailand should be amended accordingly. By definition, the meaning of the word “beggar” has a clearer meaning. And further define legal measures to prevent and suppress the exploitation of beggars and the authority to control beggars and promote the improvement of the quality of life of beggars by local government organizations. To be feasible and appropriate in Thailand. And the country has been sustainable development successor.

Keywords: Human dignity; The begging Act B.E. 2016

¹ Faculty of Law, Thongsook College

99/79 Borom Rachachonnane Road Sala Thammasop, Thawi Watthana, Bangkok 10171

Email: yamano04@hotmail.com

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมไทยการให้ทานเป็นกลไกของชุมชน เพื่อการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบปัญหาความยากจนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข และมองว่าคนขอทานเป็นมนุษย์ปุถุชนที่มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากบุคลลขาดโอกาสในทางสังคม ทำให้ต้องประสบความเดือดร้อนรูปแบบการขอทานเป็นการกระทำของปัจเจกชน กล่าวคือ เป็นการกระทำของแต่ละบุคคลที่ทำการขอทานหาเลี้ยงชีพและเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เนื่องจากปัญหาความยากจน ปรากฏว่ามีบุคคลเป็นจำนวนมากเข้ามาขอทานอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะในสถานที่ที่มีการจัดงานเทศกาล ทำให้เกิดการกีดขวางและสร้างความรำคาญให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ ส่งผลเสื่อมเสียต่อศีลธรรม และวัฒนธรรมอันดีของชาติ รวมทั้งเป็นที่อับอายต่อชาวต่างประเทศที่ได้มาเที่ยวพบเห็น แม้รัฐบาลจะได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “การควบคุมการขอทาน” แต่จะเห็นได้ว่า การขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นการกระทำของปัจเจกบุคคลนั้น มิได้เป็นการกระทำที่อันตรายจนกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการแสดงออกที่ไม่ดีงาม จึงได้เลือกใช้มาตรการทางการสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งรูปแบบการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไป การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ด้อยโอกาส แต่เพียงกลุ่มเดียว แต่การขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีวะมาเป็นรูปแบบขององค์กร จนกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาผลประโยชน์หรือรายได้จากการขอทาน อาหารและพาหนะรับ

ส่งแก่คนขอทาน โดยผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทานจะเป็นตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาล เป็นการกระทำที่ทำทนายอำนาจของกฎหมาย อีกทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังเป็นบุคคลที่มีส่วนในการทำให้เกิดคนขอทานมากยิ่งขึ้น และเป็นปัญหาของสังคมอย่างมากนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาคคนขอทานให้หมดไปจากสังคมไทย โดยการใช้กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านการแพทย์ การศึกษา สังคม และอาชีพในด้านการควบคุมและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อพัฒนาศักยภาพของคนขอทานในประเทศ ให้มีความรู้ความสามารถ ได้นำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพต่อไปได้ภายหลัง โดยไม่กลับมาทำการขอทานอีก ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เช่น ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ด้วยว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง กล่าวได้ว่า ในการใช้อำนาจรัฐใด ๆ ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่จำกัดไม่กระทบล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งในอนาคตจะมีผู้ประสบปัญหาความยากจนอีกเป็นจำนวนมากและอาจนำไปสู่วงจรการขอทานเป็นอาชีพหรือในรูปแบบต่าง ๆ อีกมาก และได้ส่งผลให้ประเทศเต็มไปด้วยขอทานยากต่อการเยียวยาแก้ไข

ปัญหาคคนขอทานในประเทศไทยนับว่าเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ซึ่งยากแก่การป้องกันและแก้ไขให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย และเป็นสาเหตุให้

เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมามากมาย เป็นต้นว่า ปัญหาด้านอาชญากรรม ช้องโจร ลักทรัพย์ ทำให้เสียทรัพย์ ฯลฯ นอกจากนี้ ปัจจุบันรูปแบบของการขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีวะมาเป็นรูปแบบที่ทันสมัยนำไปสู่รูปแบบของธุรกิจในการขอทาน มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากรายได้ในการขอทาน มีระบบในการทำงาน มีที่อยู่อาศัย อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมขอทานและให้ความสงเคราะห์เด็ก สตรี คนชราและคนพิการนั้น ถือได้ว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่ควร ส่งผลทำให้ขอทาน เช่น เด็ก สตรี คนชราและคนพิการไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่มีขอบเขตในการบังคับใช้เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกระทบต่อขอทานนำไปสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาควบคุมขอทานแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอทานได้อย่างแท้จริง ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนั้น จึงทำให้บุคคลอื่นอาศัยกฎหมายเพื่อเป็นช่องว่างในการกระทำโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการใช้บังคับ ชูเชิญ จ้าง วาน ยุงส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้อื่นขอทาน หรือนำบุคคลอื่น เช่น เด็ก สตรี คนชรา และคนพิการ มาตัดแปลงวิธีการขอทานโดยช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการขอทานก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐ ซึ่ง

ถือเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนนโยบายต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาขอทานเกิดความไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับสภาพสังคม ปัจจุบันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ตลอดจนศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายมหาชนและข้อกฎหมายต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องเหมาะสมตามหลักการทางกฎหมายมหาชนได้อย่างยั่งยืนสืบไป

จากการวิจัยผู้วิจัยพบปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มิได้บัญญัตินิยามความหมายไว้เป็นการเฉพาะทำให้เจ้าพนักงานของรัฐอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการใช้อำนาจทางปกครองที่มีขอบ รวมไปถึงไม่มีการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทาน และส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งมิได้กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานซึ่งผู้วิจัยจะขอวิเคราะห์ถึงปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ถือว่าเป็นการขอทาน ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไป การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ที่ยึดโอกาสแต่เพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป การขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีวะมาเป็นรูปแบบที่เป็นองค์กรโดยกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาผล

ประโยชน์หรือรายได้จากการขอทาน มีอาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน โดยผู้แสวงหาประโยชน์จากกลุ่มบุคคลขอทานจะเป็นตัวกลางในการนำเด็กคนชรา คนพิการ หรือคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาล เป็นการกระทำที่ละเมิดอำนาจทางกฎหมาย อีกทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังเป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนในการทำให้เกิดคนขอทานมากยิ่งขึ้นและเป็นปัญหาของสังคมอย่างมาก อาจนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาคอนขอทานให้หมดไปจากสังคมไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบัน ไม่เข้ากับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริง ๆ และยังไม่กระทบต่อผู้อื่นที่ไม่ได้ทำการขอทาน โดยการบังคับใช้มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 นั้น ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์อย่างแท้จริงในการควบคุมขอทาน เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบันตามมาตรา 13 (2) ว่าการกระทำด้วยวิธีการใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายมาตรานี้มีความหมายกว้างไม่มีขอบเขตของการบังคับใช้ เพราะคำนิยามขอทานกว้างมากเกินไปไม่สามารถแยกแยะได้กระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ขอทาน เช่น คนขายพวงมาลัย คนขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ใช้ความน่าสงสารเพื่อให้ตนขายของเหล่านั้นได้ เมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้การกระทำเช่นนี้เป็นการทำงานเพื่อแลกกับเงินแม้จะมีราคาของที่มีต้นทุนต่ำแต่ก็ใช้ความ

น่าสงสารเวทนาในการขาย ซึ่งเข้าลักษณะของการกระทำตามที่ มาตรา 13 (2) บัญญัติ ทำให้เกิดปัญหาการตีความว่าการกระทำเช่นเป็นการขอทานหรือไม่ การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ก่อให้เกิดการตีความและเป็นช่องว่างที่นำไปสู่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้แต่กฎหมายที่มีมาบังคับใช้นั้นมีเนื้อหาที่กว้าง ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอนขอทานได้อย่างเต็มที่ ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนั้น จึงทำให้เจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมิชอบ โดยไม่เหมาะสมในการเรียกรับทรัพย์สินหรือสินบนจากบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการขอทาน เกิดการทุจริตคอร์ปชั่นหรือในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 13 ที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีเนื้อหาของกฎหมายที่ไม่ชัดเจนต่อสภาพสังคมในปัจจุบันประกอบกับมีเนื้อหาอย่างกว้างมีขอบเขตการบังคับใช้เพราะคำนิยามขอทานกว้างเกินไปไม่สามารถแยกแยะได้ นำไปสู่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยมิชอบ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ในปัจจุบันมีการบัญญัติไว้อย่างกว้างทำให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยมิชอบกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการขอทาน ก่อให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในการเรียกรับทรัพย์สิน

หรือสินบนจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทานเกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมค่านิยมพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนและบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะรวมไปถึงการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐและเอกชน ตลอดจนรวมทั้งสถาบันครอบครัวให้เข้ามา มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการปัญหาคนขอทานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการขอทานเกิดขึ้นในประเทศไทยและการควบคุมปัญหาขอทานให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างแท้จริงนั่นเอง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการขอทาน สืบเนื่องจากค่านิยมของการขอทาน ในมาตรา 13 (2) ที่ทำให้ผู้ที่แสวงหาประโยชน์ปรับเปลี่ยนวิธีการขอทานจากที่เคยเป็นเพียงให้การขอเงินหรือทรัพย์สินด้วยวาจา ข้อความ หรือการแสดงกิริยาอาการใด ก็พัฒนาให้เป็นการกระทำด้วยวิธีการอื่นโดยให้ผู้อื่นเกิดความสงสารด้วยการขายสินค้าที่มีต้นทุนต่ำแต่ได้กำไรจากการรับเงินที่มากกว่าราคาสินค้าที่ลงทุนไป ซึ่งและปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้มีวิวัฒนาการจากการขอทานอาชีพมาเป็นขบวนการขอทานแบบขายของราคาถูกเพื่อแลกกับเงินที่มากกว่าราคาสินค้านั้นเอง โดยมีผู้จัดการอำนวยความสะดวกอยู่เบื้องหลังการขายของซึ่งทำกันในรูปแบบธุรกิจ โดยจะมีนายหน้าออกไปตามชนบทหรือตามแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน ขัดสน เพื่อโน้มน้าวชักชวนคนพิการ คนชรา หรือแม่ลูกอ่อนเข้าสู่ตลาดขายสินค้า ซึ่งคนขายสินค้าส่วนใหญ่ขาดโอกาสในการศึกษาและการขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ จึงจำเป็นต้องยึดการขายสินค้าที่มีนายทุนลงทุนให้เป็นอาชีพถาวรต่อไป จนกระทั่งในที่สุดก็ได้พัฒนากลายมาเป็นธุรกิจข้ามชาติ มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีการวางแผนการดำเนินงานอย่าง

เป็นระบบ และยังเป็นผลผลักดันให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นจากชุมชนเมืองและการย้ายถิ่นข้ามชาติก่อให้เกิดปัญหาในที่สุด

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มิได้มีการกำหนดเนื้อหาในเรื่องของมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน ในรูปแบบกระบวนการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน เพื่อที่จะได้ควบคุมขอทานและให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ที่มาในรูปแบบขอทานได้นั้น ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและเชื่อมั่นของต่างประเทศต่อประเทศไทยลดลง ทั้งนี้เห็นได้จากการที่ประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกาปรับลดอันดับสถานการณการค้ามนุษย์ของประเทศไทยไว้เป็นระดับที่ 3 เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้แสดงความก้าวหน้าในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เท่าที่ควร PPTV HD 36.(2015) ทำให้ประเทศไทยถูกมองว่ายังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหของกระบวนการค้ามนุษย์ได้และยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศอีกด้วย

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงโครงสร้างในการควบคุมจำนวนประชากรให้มีปริมาณลดน้อยลงมีการพัฒนาเกี่ยวกับเทคโนโลยีให้ทันสมัยให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ ซึ่งมีการพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมในการพัฒนาประเทศชาติในขณะเดียวกันขอทานก็มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกันแนวโน้มขอทานกลับมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นอีกทั้งไม่ได้มีการสร้างงานสร้างอาชีพเพื่อเป็นการ

ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในท้องถิ่นโดยตรง ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมขอทานในประเทศไทย มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบดูแลเรื่องการควบคุมขอทานแต่ยังไม่มีการกระจายอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงกำหนดในเรื่องผู้ที่ประสงค์จะเป็นผู้แสดงความสามารถ ตาม มาตรา 13 วรรคสาม ที่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่จะจัดแสดง ไม่ได้กำหนดบทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้อำนาจควบคุมการขอทานไว้เป็นการเฉพาะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะรวมถึงมิได้กำหนดแผนและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบังคับใช้อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานในพื้นที่นั้น ๆ มีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในการควบคุมประชาชนเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถควบคุมและบริหารจัดการประชาชน

ในท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ก็ได้มีการบังคับใช้กับขอทานโดยตรง จึงได้อาศัยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมายความว่าด้วยการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ที่บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลที่หรือทางสาธารณะ เพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนรวมโดยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมไปถึงผู้แสดงความสามารถให้สามารถใช้สอยพื้นที่หรือทางสาธารณะได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องอำนาจและหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะไม่ได้การกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตนตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้ ส่งผลให้ขอทานไม่ได้รับการควบคุมและไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตทำให้ขอทานในประเทศเพิ่มจำนวนมากขึ้น ส่งผลเสียต่อประเทศในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและไม่เป็นไปตามหลักสากล นั่นเอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาวิจัยถึงความเป็นมา แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการควบคุม การขอทาน ได้แก่ ทฤษฎีสติธิและเสรีภาพ หลักนิติ รัฐ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และหลัก การกิจของรัฐตลอดจนแนวคิดในการควบคุมการ ขอทาน มาตราทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ควบคุมการขอทานของต่างประเทศ และประเทศไทย วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราช บัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราช บัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 เพื่อให้ สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

นิยามศัพท์

ขอทาน คือ การขอเงินหรือทรัพย์สินจากผู้อื่น เพื่อเลี้ยงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการขอด้วยวาจา ข้อความ หรือการแสดงกิริยาอาการใด การกระทำด้วยวิธี การใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือ ทรัพย์สินให้

การกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นการขอทาน คือ การ แสดงความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือ การแสดงอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือ ทรัพย์สิน จากผู้ชมหรือผู้ฟัง การขอเงินหรือทรัพย์สินกันฐาน ญาติมิตร หรือการเรียไรตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมการเรียไร

สิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่ บุคคลในการที่จะกระทำการใด ๆ ภายใต้กฎหมายที่ กฎหมายรับรองคุ้มครองไว้

เสรีภาพ คือ ความมีอิสระในการที่จะกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน คือ ประโยชน์

โดยทั่วไปของประเทศชาติและสังคม

ศีลธรรมอันดี คือ ความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ ว่าการกระทำเช่นไรเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

ขอบเขตของการวิจัย

วิจัยฉบับนี้ ศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทาน ในประเทศไทยโดยจะทำการศึกษบทกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นและสาระสำคัญใน บทบัญญัติของการบังคับใช้กฎหมายรวมถึงการ ควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต ของวณิกโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและ การกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการ แสวงหาประโยชน์จากขอทานในรูปแบบกระบวนการ คำนวณ การควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนา คุณภาพชีวิตของขอทาน และมาตรการป้องกันและ ปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานใน ประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมขอทานของประเทศไทยสืบต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการควบคุม การขอทาน ได้แก่ ทฤษฎีสติธิและเสรีภาพ หลัก นิติรัฐ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และ หลักการกิจของรัฐตลอดจนแนวคิดในการควบคุม การขอทานทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการควบคุมขอทานของต่างประเทศ และ ประเทศไทย ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหา ทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุม การขอทาน พ.ศ. 2559 และทำให้ทราบข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับ

ประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2559 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำหรับประเทศไทย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังนับได้ว่าเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ แต่ถ้าเข้าใจเนื้อหาเบื้องต้นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จัดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง ก็จะสามารถดำเนินการคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมุมมองของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพทั้งหลายอย่างทั่วถึง (Meewongukhot, 2014)

การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นองค์กรของรัฐจึงต้องเคารพเช่นเดียวกัน ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐนั้นมี 3 ระดับด้วยกัน (Charoenthanawat, 2004) คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด

หน้าที่ของรัฐต่อสิทธิและเสรีภาพ รัฐ คือ กรรมการผู้สร้างกติกาในการใช้เสรีภาพให้ปัจเจกชน และเป็นผู้รักษากฎกติกานั้น รัฐและหน่วยงานรัฐเองก็ต้องเคารพกติกาที่วางไว้นั้นเช่นเดียวกัน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้มีอย่างน้อย 3 ระดับ (Uwanno, 1995) คือ การคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญไม่ให้องค์กรใดของรัฐละเมิดเสรีภาพ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้

หลักนิติรัฐ นิติรัฐ เป็นคำที่ใช้เรียกรัฐหรือระบอบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม โดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐจะต้องผูกพันกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และประการที่สองรัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ (Charoenthanawat, 2004)

อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น แม้ฝ่ายปกครองจะถูกบังคับว่าจะต้องดำเนินการทุกอย่างตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติก็มีหลายกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะนำเอากฎหมายมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความเหมาะสมในการดำเนินงาน อิสระที่ว่านี้คือ อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Bannamanun, 2004)

หลักกฎหมายที่มีบทบาทในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีอยู่ด้วยกันหลายหลักกฎหมาย คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการกระทำเกินขอบอำนาจ หลักความสมเหตุสมผล หลักความได้สัดส่วน

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ในรัฐที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีประชาชนที่มีความหลากหลายในความต้องการสาธารณะที่แตกต่างกัน การใช้หลักการรวมอำนาจปกครองอาจไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้แต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ

หลักการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐจะมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจาก

องค์การราชการบริหารส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมนตรีมอบหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ (Kanchanadul, 1995)

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

วิจัยฉบับนี้ ศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทานในประเทศไทยโดยจะทำการศึกษบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นและสาระสำคัญในบทบัญญัติของการบังคับใช้กฎหมายรวมถึงการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของชนวิพคโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานในรูปแบบกระบวนการค้ามนุษย์เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานของประเทศไทยสืบต่อไป

สมมติฐานของการวิจัย

จากการที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ทั้งสถานการณ์ด้านการเมืองและเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก และมีผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวดัง

นั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้ทันต่อบริบทในปัจจุบัน แก้ไขนิยามขอทานไว้เป็นการเฉพาะระบุให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน รวมไปถึงการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน และกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานในรูปแบบกระบวนการค้ามนุษย์ โดยการนำแนวคิดและหลักการทางกฎหมายมหาชนและข้อกฎหมายของต่างประเทศ มาปรับใช้กับบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและชัดเจนต่อไปในอนาคต

ระเบียบวิธีวิจัย

วิจัยฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ บทความในวารสาร บทความในเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์โดยการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลทั้งภายในประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขอทาน เพื่อนำมารวบรวมและวิเคราะห์ให้เป็นระบบของการศึกษาพร้อมทั้งหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

ผลการวิจัย

การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ที่ยึดโอกาสแต่เพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป การขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีพ

มาเป็นรูปแบบที่เป็นองค์กรโดยกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาผลประโยชน์หรือรายได้จากการขอทานอาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทานโดยผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทานจะเป็นตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาล เป็นการกระทำที่ละเมิดอำนาจทางกฎหมายเป็นปัญหาของสังคมนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาค้นขอทานให้หมดไปจากสังคมไทย โดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเน้นการใช้กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านการแพทย์ การศึกษา สังคม และอาชีพในรูปแบบสถานสงเคราะห์ เพื่อพัฒนาศักยภาพของคนขอทานเหล่านี้ให้มีความรู้ความสามารถ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพต่อไป

การอภิปรายผล

จากวัตถุประสงค์การวิจัยพบว่า การขอทานยังคงมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ให้อำนาจเป็นการขอทานมาตรา 13 ตามคำนิยามความหมายที่ว่ากระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการขอทาน การขอเงินหรือทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการขอด้วยวาจา ข้อความ หรือการแสดงกิริยาอาการใด การกระทำด้วยวิธีการใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและสงมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ แต่การแสดงความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือ ทรัพย์สินจากผู้

ชมหรือผู้ฟัง การขอเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตรหรือการเรียไธตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไธ ไม่ถือว่าเป็นการขอทาน ดังนั้น บุคคลขอทานจึงอาจหมายถึง กลุ่มบุคคลที่ทำการขายของตามสถานที่ต่าง ๆ ทั่วไป ทั้งที่นั่งหรือเดินขาย อาจเป็นเด็กสตรี คนชรา คนพิการ หรือทุพพลภาพ ที่เข้าข่ายการประกอบอาชีพแต่เป็นการขายของที่ไม่คุ้มค่างับราคาของตัวสินค้าหรือของที่ขาย เช่น ลูกอม 3 เม็ดขาย 10 บาท พวงกุญแจเล็ก ๆ ขาย 50 บาท โดยใช้ความน่าสงสารน่าเวทนาเพื่อขายของซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่เข้ากับบริบทของกฎหมาย ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงและยังกระทบต่อบุคคลที่ขายของเพื่อแลกกับเงิน การบังคับใช้มาตรา 13 จึงมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์อย่างแท้จริงในการควบคุมขอทาน การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายที่กว้างไม่มีขอบเขตของการบังคับใช้ มิได้มีการแยกแยะบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จากความไม่ชัดเจนในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 การกระทำด้วยวิธีการใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและสงมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ จึงเกิดความไม่ยุติธรรมกับบุคคลเหล่านี้ ทำให้เกิดผลเสียในการควบคุมการขอทานในประเทศอย่างมาก

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการขอทาน ซึ่งปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้มีวิวัฒนาการจากการขอทานอาชีพมาเป็นขบวนการขอทานและปรับเปลี่ยนวิธีการเพื่อให้ได้เงินโดยการขายของให้เกินกว่าต้นทุนเพื่อหากำไร โดยมีผู้จัดการอำนวยความสะดวกหรือลงทุนอยู่เบื้องหลังการขอทานซึ่งทำกันในรูปแบบธุรกิจ โดยจะมีนายหน้าออกไปตามชนบทหรือตามแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพ

ความเป็นอยู่ที่ยากจน ขัดสน เพื่อโน้มน้าวชักชวน คนพิการ คนชรา หรือแม่ลูกอ่อนเข้าสู่ตลาดขอทาน ซึ่งคนขอทานส่วนใหญ่ขาดโอกาสในการศึกษาและการขาดโอกาสในการประกอบอาชีพจำเป็นต้องยึด การขอทานเป็นอาชีพถาวร จนกระทั่งในที่สุดก็ได้ พัฒนากลายมาเป็น “ธุรกิจขอทานข้ามชาติ” มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีการวางแผนการดำเนินงาน อย่างเป็นระบบ ซึ่งในปัจจุบันการแสวงหาประโยชน์ จากขอทานในประเทศไทยมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป แม้ทางรัฐจะมีมาตรการแก้ไขปัญหาคคน ขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด้วยวิธี การฟื้นฟูสมรรถภาพคนขอทานเพื่อให้เขาสามารถ ประกอบสัมมาชีพได้ แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่ สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เพราะยังมีขอทานอยู่มากมาย ขอทานบางรายถูกควบคุมตัวเข้ากรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ ครั้งแล้วครั้งเล่าก็มีได้ลดน้อยลงในทาง ตรงกันข้ามกลับยังเพิ่มจำนวนมากขึ้น

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มี มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ มี เพียงกฎหมายที่กำหนดสิทธิของขอทานไว้ในพระ ราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็น กฎหมายเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวกับขอทาน โดยมี เนื้อหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทาน เป็นการทั่วไป มีการกำหนดสิทธิของขอทานไว้ต่าง ๆ มากมายแต่ยังไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุม ขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ขอทานได้รับการควบคุมอย่าง ถูกต้องและเหมาะสม เป็นการควบคุมขอทานใน ภาพรวมทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศ ไม่มีการ

ควบคุมขอทานในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการ เฉพาะให้เหมาะสมตามนโยบายการกระจายอำนาจ ทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม หลักภารกิจของรัฐลำดับรอง อีกทั้งการควบคุม ขอทานยังไม่สามารถบังคับได้จริง ดังนั้น การที่รัฐ มิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานเนื่องจากไม่มีการ กำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายเฉพาะ ในเรื่องการ ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนที่เป็นขอทาน ไม่ได้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบทบาทและหน้าที่ ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของขอทานหน่วยงาน ของรัฐก็ไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาอย่างแท้จริงอีก ทั้งหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับขอทานก็จะไม่ สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการก่อให้เกิดผลเสียในด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน รัฐที่ทำหน้าที่โดยตรงกับขอทานที่อาศัยอยู่ภายใน ท้องถิ่น รวมไปถึงการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ขอทานที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทและหน้าที่ ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตสู่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถตอบสนองต่อความ ต้องการของขอทานได้อย่างแท้จริง ขอทานส่วนใหญ่ ในประเทศจึงไม่ได้รับการพัฒนาที่สอดคล้องในด้าน สังคม อันทำให้ประชากรในประเทศไม่มีคุณภาพ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยพบว่า การขอทานก็ยังคงมีเพิ่ม มากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับความเชื่อในเรื่องบุญ เรื่องกรรมทำให้ผู้มีจิตเมตตาสงสารให้เงินทำทาน แก่ผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้เสมอ ส่งผลให้การขอทาน

จึงยังดำรงอยู่ในสังคมต่อไปได้ รวมทั้งการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2559 ยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ให้อธิว่าเป็นการขอทาน ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการขอทาน และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อไปนี้

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ให้อธิว่าเป็นการขอทาน ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 13 โดยกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 13 “ห้ามบุคคลใดทำการขอทาน การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

(1) การขอเงินหรือทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการขอด้วยวาจา ข้อความหรือการแสดงกิริยาอาการใด

(2) การกระทำด้วยวิธีการใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและสงมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ แต่หากการให้โดยมีสิ่งของแลกเปลี่ยนจะถือว่าเป็นการขอทานมิได้

การแสดงความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจากผู้ชมหรือผู้ฟัง การขอเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตร หรือการออกหน่วยอาสาเพื่อนำเงินไปช่วยเหลือผู้ยากไร้ หรือการเรียไ้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไ้ ไม่ถือว่าเป็นการขอทานตามพระราชบัญญัตินี้”

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการ

ขอทาน ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้บังคับกล่าวมิได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน อีกทั้งมีเนื้อหาของกฎหมายที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน เพราะมิได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามตามกฎหมายไว้ จึงส่งผลกระทบต่อการทำงานที่เกิดจากกระบวนการค้ามนุษย์นั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายชัดเจนยิ่งขึ้นในการควบคุมขอทานและให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยให้กำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังนี้

(1) กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามธุรกิจการขอทานในลักษณะฐานความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบที่หลากหลายมากขึ้น

(2) ขยายความคุ้มครองไปยังบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์

(3) ปรับปรุงกลไกที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนาม ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเด็กและสตรี เป็นต้น

(4) ปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานเพื่อส่งเสริมพัฒนา

คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยให้กำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังนี้

“ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยการกระจายอำนาจทางปกครองตามนโยบายของรัฐสู่ท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เฉพาะในการควบคุมขอทานในท้องถิ่นให้หมดสิ้นไป

(2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการศึกษาแก่ประชาชนให้มากขึ้นกว่าเดิม

(3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริม ฝึกอาชีพ เพื่อสร้างอาชีพแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพ และมีรายได้

(4) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการจ้างงานสำหรับการแสดงความสามารถเป็นการเฉพาะเพื่อลดปัญหาการว่างงาน

Reference

- Charoentanawat, K. (2004). *The Law of Rights and Freedoms*. Bangkok: Vinyuchon. [In Thai]
- Kanchanadul, P. (1995). *Law Description* (4th edition). Bangkok: Chulalongkorn University Press. [In Thai]
- Meewongukhot, B. (2014). *The Constitution of the Kingdom of Thailand*. Bangkok: The textbook and textbook of the Faculty of Law. Thammasat University. [In Thai]
- Nantawat Bannamanun, N. (2004). *Principles of public service law*. Bangkok: Vinyuchon. [In Thai]
- PPTV HD 36. (2015). *The United States is not expected to reduce its level of trafficking*. Retrieved March 25, 2017, from <http://www.pptvthailand.com/news/15311> [In Thai]
- Uwanno, B. (1995). *Public Law, Volume 3, and Jurisprudence*. Bangkok: Nititham. [In Thai]