

## ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2559 The problem of enforcement on the begging control ACT B.C. 2559

ชุติกานจน์ สายอตุลล์

อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

Corresponding author E-mail: chutikarn@ptu.ac.th

### บทคัดย่อ

วิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2559 เนื่องจากมีคนขอทานซึ่งเป็นคนไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ที่ถูกบังคับขู่เข็ญหรือถูกทำร้ายเพื่อให้มาเป็นขอทาน ไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างจริงจัง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์มาตรการรับตัวคนขอทานเพื่อเข้ารับการสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติข้างต้น ส่วนใหญ่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในการพิจารณา คัดแยกช่วยเหลือคนขอทาน และกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน สำหรับการให้การสงเคราะห์คนขอทาน รวมถึงไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับผู้ที่ยกย่องสนับสนุนให้คนขอทานหลบหนีหรือไม่เข้ารับการสงเคราะห์ และบุคคลที่แสวงหาประโยชน์จากการขอทาน จึงส่งผลให้การบังคับใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคนขอทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมุ่งเน้นมาตรการสงเคราะห์คนขอทาน กล่าวคือ ตั้งแต่กระบวนการพิจารณารับคนขอทานเข้ารับการสงเคราะห์ ควรได้รับการตรวจสอบวินิจฉัยโดยคณะกรรมการ ที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องและชำนาญในด้านต่าง ๆ ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่จากสถานสงเคราะห์ สถานฝึกอาชีพ หรือสถานบำบัด แพทย์กรณีที่คนขอทานประสบปัญหาสุขภาพกายหรือสุขภาพจิต นักกฎหมาย และอาจมีบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันตรวจสอบและมีความเห็นให้คนขอทานเข้ารับการช่วยเหลือในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อให้มีการติดตามประเมินผลการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง จนสามารถทำให้คนขอทานเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด ทั้งนี้ ต้องดำเนินการป้องกันและปราบปรามการควบคุมกับมาตรการลงโทษบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุน ช่วยเหลือคนขอทานให้หลบหนี หรือไม่เข้ารับการสงเคราะห์ ตลอดจนผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากการขอทานของบุคคลอื่น โดยกำหนดบทลงโทษที่ครอบคลุมและชัดเจนสำหรับการกระทำข้างต้น เพื่อให้มาตรการควบคุมคนขอทานในประเทศไทยสามารถช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคนขอทานได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** ควบคุม, การขอทาน, การสงเคราะห์

## Abstract

This research is aimed to study on the problems of enforcement on the begging control ACT B.C. 2559. There are many beggars in Thailand especially those who are forced or abused to become beggars and many of them do not receive serious assistance. The analysis study shows a lack of deep understanding in the measures for the authorities to sort out and assist beggars under the act. The law does not define clearly the period of time in assisting beggars. It does not neither define explicit penalties for people who support or encourage beggars to escape from the assistance nor define penalties for people who exploit beggars. As a result, enforcement measures in the Begging Control Act B.E. 2559 cannot effectively solve the begging problems. The results of this study found that the remedy to control begging problems in Thailand should focus on the measures for assisting beggars. It is to begin with the process of getting beggars to seek assistance in which it should be examined by the commission consisting of the authorities and the specialists from various fields such as social workers, officers from the welfare, vocation training or treatment places, doctors in cases of beggars having physical or mental problems, lawyers and other relevant people. They will check and advise on the appropriate remedy for beggars. Moreover they will specify the period of time for beggars to receive assistance, monitor and assess the ongoing progress until the beggars can be made self-reliant at the end. These assistance measures should be taken in conjunction with punishment measures for a person or a group of people associated with helping the beggars to escape from the assistance as well as the exploiting of beggars. It is recommended to define comprehensive and clear penalties on the begging control act in Thailand in which it will substantially help and solve the begging problems.

**Keywords:** Control, The begging, Relief

## บทนำ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งก่อให้เกิดทั้งความเจริญก้าวหน้า และปัญหาที่เป็นผลกระทบมาจากการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล ซึ่งนำไปสู่ความไม่เท่าเทียม ทางสังคม ทำให้บางครอบครัวต้องเผชิญปัญหาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคม ถูกเอารัดเอาเปรียบ รวมทั้งปัญหา ความเหลื่อมล้ำ ทางรายได้ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้นและประชาชนบางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของภาครัฐได้อย่างทั่วถึง หรือบางรายได้รับสวัสดิการไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการ ดำรงชีวิตตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างสถาบันครอบครัว ผู้คนต่างพากันหา หนทางเพื่อความอยู่ รอดในการดำเนินชีวิตในสังคม จึงขาดการเอาใจใส่ดูแลครอบครัวหรือปัญหาครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นการหย่า

ร่างของพ่อแม่การใช้ความรุนแรง การทะเลาะกัน การแต่งงานใหม่ของพ่อแม่ เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้สร้างความกดดันให้เด็กต้องออกจากครอบครัว เพราะทนสภาพความเป็นอยู่ใน ครอบครัวไม่ได้จึงต้องเร่ร่อน ขอดานไปในสถานที่ต่าง ๆ เพื่อเลี้ยงชีพตนเองตามที่ปรากฏในสื่อสาธารณะต่าง ๆ ว่ามีขอทานตามแหล่ง ชุมชนสาธารณะหรือสถานที่ท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีและเป็น ปัจจัย สำคัญส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ รวมถึงปัจจุบันมีกระบวนการค้ามนุษย์โดยมีการลักพาตัวหรือ ล่อลวงเด็กมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการขอทาน ซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหา เพื่อให้เด็กอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีต่อไป

ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไป การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ ที่ ด้อยโอกาสแต่เพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป ขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีพมาเป็นรูปแบบของ องค์กรจนกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาผลประโยชน์หรือ รายได้จากการขอทาน อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน โดยผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทานจะเป็น ตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศไปทำการขอทานในเมือง ใหญ่ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาล เป็นการกระทำที่ทำทนายอำนาจของกฎหมาย อีกทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เหล่านี้ยังเป็นบุคคลที่มีส่วนในการทำให้เกิดคนขอทานมากยิ่งขึ้นและเป็นปัญหาของสังคมอย่างมากนำไปสู่ ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีมาตรการทาง กฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาคคนขอทานให้หมดไปจากสังคมไทย โดยการใช้กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพ ทางด้านการแพทย์ การศึกษา สังคม และอาชีพในด้านการควบคุมและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อพัฒนา ศักยภาพของคนขอทานในประเทศให้มีความรู้ความสามารถ ได้นำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพต่อไปได้ ภายหลัง โดยไม่กลับมาทำการขอทานอีก ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ปริมาณขอทานก็ ยังคงมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับความเชื่อในเรื่องบุญกรรม ทำให้ผู้มีจิตเมตตาตาสงสารให้เงินทำทานแก่ ผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้เสมอ ส่งผลให้การขอทานจึงยังดำรงอยู่ในสังคมต่อไปได้ รวมทั้งมาตรการควบคุมขอทานใน ปัจจุบันไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรตามที่กฎหมายบัญญัติจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอทานให้ลดน้อยลงได้นำไปสู่ การแสวงหาความมั่นคงอย่างไร้พรมแดน ไร้ขอบเขตที่ถือว่าการทำลายมาตรฐานทางจริยธรรมของ สังคมให้มนุษย์กลายเป็นสัตว์เศรษฐกิจ โดยจะมองสรรพสิ่งเป็นสินค้าสามารถแปรเปลี่ยนเป็นตัวเงินได้ แม้กระทั่งบุตรก็ยังกลายเป็นสินค้าเข้าสู่ตลาดขอทานได้ กระบวนการเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดการ หลอมรวมด้านภาษา เชื้อชาติ วัฒนธรรม ระบบคิดให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สร้างกระแสอุดมการณ์ระดับโลก ประชาชนเกิดความตื่นตัวเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของตนเองมากขึ้นอันเป็นสิทธิในการดำรงชีวิต ปัญหาคน ขอทานในประเทศไทยนับว่าเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ซึ่งยากแก่การป้องกันและแก้ไขให้หมดสิ้นไปจาก สังคมไทย และเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย เป็นต้นว่า ปัญหาด้านอาชญากรรม ช่องโหว่ รักษารักษา ทำให้เสียทรัพย์ ฯลฯ นอกจากนี้ ปัจจุบันรูปแบบของการขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการ ขอทานอาชีพมาเป็นรูปแบบที่ทันสมัยนำไปสู่รูปแบบของธุรกิจในการขอทาน มีการแบ่งปันผลประโยชน์ จากรายได้ในการขอทาน มีระบบในการทำงาน มีที่อยู่อาศัย อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน

ดังนั้น ผู้วิจัยได้พบปัญหาในเกี่ยวกับขอทานหลายประเด็นด้วยกันและได้นำปัญหาดังกล่าวเหล่านั้น มาศึกษาวิเคราะห์โดยแยกเป็นประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ศึกษา ดังนี้ ปัญหาเจ้าพนักงานของรัฐอาศัยช่องว่างทาง กฎหมายในการใช้อำนาจทางปกครองที่มีขอบ รวมไปถึงไม่มีการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งมิได้กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จาก  
ขอทาน และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 จึงต้องศึกษา  
แนวคิด ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายมหาชนและข้อกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศ  
ไทย ซึ่งจะส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องเหมาะสมตาม  
หลักการทางกฎหมายมหาชนได้อย่างยั่งยืนสืบไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอทานของต่างประเทศ และ  
ประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.  
2559
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการ  
บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ต่อไป

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองคนขอทานโดยองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นและปราบปรามผู้แสวงหาประโยชน์จากขอทาน ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร ด้วย  
วิธีการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ โดยใช้กระบวนการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตำรา หนังสือ บทความ  
วารสาร จุลสาร เอกสาร ที่เผยแพร่ของทางราชการหรือหน่วยงานเอกชนต่างๆ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อตอบคำถามการวิจัย

### ผลการวิจัย

การศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2559 พบว่า การ  
เปลี่ยนแปลงทางสังคม ความผันแปรทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นและการโยกย้ายที่อยู่ของประชากร ที่ได้รับ  
ความกดดันจากสภาพความเป็นอยู่ในชุมชนมาสู่ความเสียดสวายในเมือง การวางแผนแอปแฝงหรือการ  
ทำงานไม่เต็มตัวของเกษตรกร ก็มีส่วนทำให้ขอทานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการให้ทานแก่คนขอทานก็  
เป็นการส่งเสริมให้ขอทานและผู้คนไร้ที่พึ่งยึดการขอทานเป็นอาชีพมากขึ้น อีกทั้งหน่วยงานและองค์กรที่  
เกี่ยวข้องควรเข้ามามีบทบาทในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน

### อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไป การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้  
ที่ด้อยโอกาสแต่เพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป การขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีพมาเป็น  
รูปแบบที่เป็นองค์กรโดยกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหา  
ผลประโยชน์หรือรายได้จากการขอทาน มีอาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน โดยผู้แสวงหาประโยชน์จาก  
กลุ่มบุคคลขอทานจะเป็นตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศ  
ไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาล เป็นการกระทำที่ละเมิดอำนาจทางกฎหมาย

อีกทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังเป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนในการทำให้เกิดคนขอทานมากยิ่งขึ้นและเป็นปัญหาของสังคมอย่างมาก อาจนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาคนขอทานให้หมดไปจากสังคมไทย

การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ที่ยึดโอกาสแต่เพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป การขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีพมาเป็นรูปแบบที่เป็นองค์กรโดยกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาผลประโยชน์หรือรายได้จากการขอทาน อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทานโดยผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทาน จะเป็นตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาล เป็นการกระทำที่ละเมิดอำนาจทางกฎหมายเป็นปัญหาของสังคมนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาคนขอทานให้หมดไปจากสังคมไทย โดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเน้นการใช้กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้าน การแพทย์ การศึกษา สังคม และอาชีพในรูปสถานสงเคราะห์ เพื่อพัฒนาศักยภาพของคนขอทานเหล่านี้ให้มีความรู้ความสามารถ ได้นำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพต่อไปได้ภายหลังพ้นการสงเคราะห์ โดยไม่กลับมาทำขอทานอีก ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้ลงมติแต่งตั้งอนุคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลเร่ร่อนขอทาน 5 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการอำนวยการ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมาย คณะอนุกรรมการป้องกันปัญหา คณะอนุกรรมการปราบปราม และคณะอนุกรรมการสงเคราะห์ เพื่อร่วมดำเนินการแสวงหามาตรการในการขจัดปัญหาคนขอทานให้หมดไป

จากการศึกษาพบว่า การขอทานก็ยังคงมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับความเชื่อในเรื่องบุญ เรื่องกรรมทำให้ผู้มีจิตเมตตาสงสารให้เงินทำทานแก่ผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้เสมอ ส่งผลให้การขอทานจึงยังดำรงอยู่ในสังคมต่อไปได้ รวมทั้งบทบัญญัติที่บังคับใช้แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 และปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงปัญหา ดังต่อไปนี้

#### 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรมากขึ้น สัดส่วนประชากรเพิ่มขึ้น สังคมไทยมีการพัฒนาเกี่ยวกับเทคโนโลยีให้ทันสมัยให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติอารายประเทศ ซึ่งมีการพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมในการพัฒนาประเทศ ประชากรในขณะเดียวกันบุคคลขอทานก็มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างต่อเนื่อง ในทางกลับกันแนวโน้มที่จะมาเกี่ยวคู่กับลดน้อยลง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการในการควบคุมขอทาน ทั้งนี้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบดูแลเรื่องการคุ้มครอง การส่งเสริมและสนับสนุนแต่ยังไม่มี การควบคุมขอทานในพื้นที่ปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของขอทาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตขอทานเป็นการเฉพาะ มีเพียง การกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนประชาชนในประเทศเท่านั้น อีกทั้งตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ยังไม่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตขอทานได้อย่างแท้จริง

ในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ มีเพียงกฎหมายที่กำหนดสิทธิของขอทานไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวกับขอทาน โดยมีเนื้อหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานในประเทศไทยนั้น มีการกำหนดสิทธิของขอทานไว้ต่างๆ มากมายแต่ก็ยังมีมติบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ขอทานได้รับการควบคุมอย่างถูกต้องและเหมาะสมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 นั้นเป็นการควบคุมขอทานโดยกว้างในภาพรวม การควบคุมขอทานดังกล่าวเป็นการควบคุมโดยรัฐซึ่งหมายถึงการควบคุมขอทานทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศ ไม่มีการควบคุมขอทานในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะให้เหมาะสมตามนโยบายการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกิจของรัฐลำดับรองแต่เป็นควบคุมขอทานซึ่งรวมถึงประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นด้วย อีกทั้งการควบคุมขอทานบางกลุ่มก็ยังไม่ชอบด้วยกฎหมายและยังไม่สามารถบังคับได้จริง

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการควบคุมขอทานให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐในการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมและกำหนดสิทธิขอทานในท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ที่มีได้เป็นการควบคุมขอทานอย่างชัดเจนเท่าที่ควรจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพียงสามารถกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่ยังไม่สามารถบังคับใช้หรือดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจไว้ในการควบคุมขอทานในท้องถิ่นได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางที่ได้กำหนดนโยบายต่างๆ ขึ้นมาแล้วส่งต่อนโยบายนั้นให้แก่ส่วนภูมิภาคโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะควบคุมขอทานได้เอง ส่งผลให้ขอทานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแต่ไม่ได้รับการควบคุมให้เป็นไปอย่างจริงจังหรือจัดให้หมดไป ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท และหน้าที่ในการควบคุมขอทานในพื้นที่นั้นๆ ตามหลักการกิจของรัฐลำดับรอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานได้เอง ส่งผลให้ขอทานในท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งเป็นช่องทางให้ประชาชนจากท้องถิ่นอื่นเข้ามาในอาศัยในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เกิดการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถควบคุมได้อย่างจริงจังและไม่สามารถแก้ไขและควบคุมขอทานได้ตรงตามปัญหาและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการที่ประเทศไทยไม่มีการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ จะส่งผลให้กระทบต่อการควบคุมขอทานที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดผลเสียต่อประเทศชาติต่อไปนั่นเอง

2) ปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันขอทานในประเทศไทยนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งกลุ่มขอทานนี้ไม่ได้รับการส่งเสริมอาชีพให้สามารถประกอบอาชีพเหมือนบุคคลอื่นได้ อีกทั้งหลังจากรับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ก็กลับไปประกอบอาชีพร้องเพลง หรือ ดิด สี ตี เป่า ตามสถานที่สาธารณะตามเดิมอีก ส่วนอีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการฝึกอาชีพก็คือ ความพิการของร่างกาย ขอทานที่เป็นคนพิการนั้นมีทั้งที่ร่างกายปกติหรือมีความพิการทางร่างกายที่เล็กน้อยไม่เป็นอุปสรรคในการฝึกอาชีพร่วมกับผู้ที่ร่างกายปกติในสาขาอาชีพที่ตนเองถนัด แต่ในปัจจุบันยังไม่มี การส่งเสริมให้ขอทานได้รับการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง ทำให้ขอทานไม่สามารถประกอบอาชีพในการงานได้ทัดเทียมกับบุคคลอื่น อันเป็นสาเหตุให้ขอทานต้องกลับไปทำการแสดงดนตรีตามทางสาธารณะเพื่อแลกกับทรัพย์สินตามเดิม

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ฉบับปัจจุบันยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ แม้กระทั่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในการควบคุมการขอทานในท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เพียงแต่เมื่อจับกุมได้ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปให้สำนักงานจัดหางาน แต่ขอทานเมื่อถูกจับกุมตัวแล้วไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน มีเพียงบทบัญญัติในระหว่างมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดว่า รัฐต้องสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ประเทศก็ยังประสบปัญหาในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานส่งผลให้ขอทานไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นนั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน เนื่องจากไม่มีการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายเฉพาะ ในเรื่องการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนที่เป็นขอทานไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของขอทานหน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาอย่างแท้จริง อีกทั้งหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับขอทานก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการก่อให้เกิดผลเสียในด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่โดยตรงกับขอทานที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น รวมไปถึงการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตสู่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของขอทานได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตของขอทานซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไม่ได้รับการพัฒนาที่สอดคล้องในด้านสังคม อันทำให้ประชากรในประเทศไม่มีคุณภาพ ไม่เป็นไปตามการบังคับใช้ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

### 3) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน

ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้มีวิวัฒนาการจากการขอทานอาชีพมาเป็นขบวนการขอทาน โดยมีผู้จัดการอำนวยความสะดวกอยู่เบื้องหลังการขอทานซึ่งทำกันในรูปแบบธุรกิจ โดยจะมีนายหน้าออกไปตามชนบทหรือตามแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน ชัดสน เพื่อโน้มน้าวชักชวนคนพิการ คนชรา หรือแม่ลูกอ่อนเข้าสู่ตลาดขอทาน ซึ่งคนขอทานส่วนใหญ่ขาดโอกาสในการศึกษาและการขาดโอกาสในการ

ประกอบอาชีพ ซึ่งให้เห็นว่าการขอทานในระยะเริ่มแรกจะเป็นการขอทานเพื่อนำเงินมาใช้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่เมื่อกระทำเป็นระยะเวลายาวนาน จะถูกขับไล่ออกจากชุมชนที่เขาอาศัยอยู่ ไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลือ ต้องเผชิญความอดอยากโดยลำพังและยังได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากสังคมทำให้พวกเขาไม่สามารถกลับมาสู่วิถีการดำเนินชีวิตแบบเดิมได้อีก จึงจำเป็นต้องยึดการขอทานเป็นอาชีพถาวรต่อไป ขณะเดียวกันขอทานบางรายเห็นว่ารายได้ดีจึงยึดเป็นอาชีพ โดยไม่คิดจะกลับไปทำอาชีพเดิมอีกต่อไป จนกระทั่งในที่สุดก็ได้พัฒนากลายเป็น "ธุรกิจขอทานข้ามชาติ" มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีการวางแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และยังเป็นผลผลักดันให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นจากชุมชนเมืองและการย้ายถิ่นข้ามชาติก่อให้เกิดปัญหาขอทานข้ามชาติในที่สุด

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมขอทานไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริงๆ และยังไม่กระทบต่อขอทานที่เป็นเด็ก สตรี คนชราและคนพิการด้วย โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมขอทานให้ลดน้อยลงหรือหมดไป อีกทั้งมีการกำหนดให้มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับการสงเคราะห์โดยสถานสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งในปัจจุบันการแสวงหาประโยชน์จากขอทานในประเทศไทยมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป แม้ทางรัฐจะมีมาตรการแก้ไขปัญหาคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 และข้อบังคับกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการควบคุมและวินัยของสถานสงเคราะห์ควบคุมขอทาน พ.ศ. 2539 ด้วยวิธีการฟื้นฟูสมรรถภาพคนขอทานในสถานสงเคราะห์เพื่อให้เขาสามารถประกอบอาชีพได้ภายหลังพ้นการสงเคราะห์ ปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เพราะยังมีขอทานอยู่เต็มไปหมด ขอทานบางรายถูกควบคุมตัวเข้าสถานสงเคราะห์แล้วครั้งแล้วครั้งเล่าก็มิได้ลดน้อยลงในทางตรงกันข้ามกลับยังเพิ่มจำนวนมากขึ้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมขอทานและให้ความสงเคราะห์เด็ก สตรี คนชราและคนพิการนั้น ถือได้ว่ายังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่ควร ส่งผลทำให้ขอทาน เช่น เด็ก สตรี คนชราและคนพิการไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความล้าสมัยไม่มีขอบเขตในการบังคับใช้เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกระทบต่อขอทานนำไปสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาควบคุมขอทานแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอทานได้อย่างแท้จริง ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนี้ จึงทำให้บุคคลอื่นอาศัยกฎหมายเพื่อเป็นช่องว่างในการกระทำโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการใช้บังคับ ชูเชิญ แจ้าง วาน ยุยงส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้อื่นขอทาน หรือนำบุคคลอื่น เช่น เด็ก สตรี คนชรา และคนพิการ เป็นต้น มาเพื่อประโยชน์ในการขอทานของตนก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐ ซึ่งถือเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย และไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายตลอดจนนโยบายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาขอทาน เกิดความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559



ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับให้อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดย "ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานโดยการกระจายอำนาจทางปกครองตามนโยบายของรัฐสู่ท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เฉพาะในการควบคุมขอทานในท้องถิ่นให้หมดสิ้นไป
- (2) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการศึกษาแก่ขอทาน
- (3) การส่งเสริม ฝึกอาชีพ เพื่อสร้างอาชีพแก่ขอทานในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพ

และมีรายได้

- (4) การจ้างงาน สำหรับขอทานเป็นการเฉพาะเพื่อลดปัญหาการว่างงาน

และผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน อีกทั้งมีเนื้อหาของกฎหมายที่ล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน เพราะมิได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามตามกฎหมายไว้ จึงทำให้กระทบต่อเด็กขอทานที่เกิดจากกระบวนการค้ามนุษย์นั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างชัดเจนในการควบคุมขอทานและให้ความคุ้มครองเด็กเป็นการเฉพาะ ดังนี้

(1) กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามธุรกิจเด็กขอทานในลักษณะฐานความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบที่หลากหลายมากขึ้น

- (2) ขยายความคุ้มครองไปยังเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

(3) ปรับปรุงกลไกที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนาม ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเด็กและสตรี เป็นต้น

- (4) ปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

#### บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ฤทัย หงษ์สิริ. (2552). *คู่มือการศึกษาวิชา กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เหมาะสม*. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.