

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ที่ยึดโอกาสแต่เพียงกลุ่มเดียว อีกต่อไป การขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีพมาเป็นรูปแบบที่เป็นองค์กร โดยกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาผลประโยชน์ หรือรายได้จากการขอทาน อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน โดยผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทานจะเป็นตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศ ไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาล เป็นการกระทำที่ละเมิดอำนาจทางกฎหมายเป็นปัญหาของสังคมนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาคคนขอทาน ให้หมดไปจากสังคมไทย โดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเน้นการใช้กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านการแพทย์ การศึกษา สังคม และอาชีพในรูปแบบสถานสงเคราะห์ เพื่อพัฒนาศักยภาพของคนขอทานเหล่านี้ให้มีความรู้ความสามารถ ให้นำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพต่อไปได้ภายหลังพ้นการสงเคราะห์ โดยไม่กลับมาทำขอทานอีก ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้ลงมติแต่งตั้ง คณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลเร่ร่อนขอทาน 5 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการอำนวยการ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมาย คณะอนุกรรมการป้องกันปัญหา คณะอนุกรรมการปราบปราม และคณะอนุกรรมการสงเคราะห์ เพื่อร่วมดำเนินการแสวงหามาตรการในการขจัดปัญหาคนขอทาน ให้หมดไป

จากการศึกษาพบว่า การขอทานก็ยังคงมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับความเชื่อในเรื่องบุญเรื่องกรรมทำให้ผู้มีจิตเมตตาสงสารให้เงินทำทานแก่ผู้ที่ยึดโอกาสเหล่านี้เสมอ ส่งผลให้การขอทานจึงยังดำรงอยู่ในสังคมต่อไปได้ รวมทั้งบทบัญญัติที่บังคับใช้แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุม

การขอทาน พ.ศ. 2484 และปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของ วมิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

คนขอทานในประเทศไทยนับว่าเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ซึ่งยากแก่การป้องกัน และแก้ไขให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย และเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านอาชญากรรม ช้องโจร ลักทรัพย์ ทำให้เสียทรัพย์ ฯลฯ นอกจากนี้ปัจจุบันรูปแบบของการขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานโดยอาชีพ มาเป็นรูปแบบที่ทันสมัยกลายเป็น รุทธิกิจขอทาน มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากรายได้ในกาขอทาน มีระบบในการทำงาน มีที่อยู่อาศัย อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ยากแก่การแก้ไขในสังคมไทยปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าเกิดปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ผู้เขียนจึงขอกกล่าวถึงปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484

การให้ทานสะท้อนให้เห็นถึงพื้นฐานความผูกพันของผู้คนที่อยู่ร่วมกันด้วยการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ส่วนอีกแง่มุมหนึ่งก็จะมองเห็นถึงความสัมพันธ์ทางสังคมเศรษฐกิจของผู้คนในชุมชนต่างๆ ที่แสดงออกมาในรูปของวัฒนธรรมแบบพึ่งพาอาศัยกันและรวมไปถึงการปรับประสานวัฒนธรรมการขอทานกับความเชื่อทางพุทธศาสนาอย่างแนบแน่นอีกด้วย ซึ่งช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน นอกจากนี้ยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ดำรงชีวิตด้วยการขอทาน คือ “วมิพกหรือนักแสดงสาธารณะ” ที่เที่ยวพเนจรเร่ร่อนขับร้องเพลงขอทานประกอบเครื่องดนตรีประเภทต่างๆ หรือแล้วแต่ความสามารถเฉพาะตัวเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งของต่างๆ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับ “ขอทาน” หมายถึง การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน แต่การขับร้อง การดีดตีตีเป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรง หรือโดยปริยายที่จะ เรียกเก็บค่าฟังค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมควรใจให้นั้น มิให้ รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับขอทาน หมายถึง “การขอทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมิได้ทำการงาน

อย่างไร หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็น การขอกัน แต่การขบร้อง การคิดสี่ตีเป่า การแสดงการเล่นต่างๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นใน ทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะ เรียกเก็บค่าฟังค่าดู แต่ขอรับ ทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้น ไม่ให้ รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอกันตาม บทบัญญัติแห่งมาตรานี้” ดังนั้นบุคคลขอกันจึงได้แก่กลุ่มบุคคลที่ทำการขอกันตามสถานที่ต่างๆ ทั่วไป ในย่านชุมชน อาจจะเป็นเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ หรือทุพพลภาพ ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ทำการขอกันจากบุคคลทั่วๆ ไปโดยบุคคลที่ให้ทานไม่ได้เป็นญาติมิตร หรือคนขบร้อง คิด สี่ ตี เป่า ได้แก่ วงดนตรีคนตาบอด คนที่ใช้เครื่องดนตรีหาเงินตามทางเท้าหรือตามสถานที่ต่างๆ โดยมีได้มี ข้อตกลงที่จะเรียกเก็บค่าฟัง ค่าดู แล้วแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน ซึ่งเราเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า วณิกหรือนักแสดงสาธารณะ หรือคนที่เล่นกลตามสถานที่ต่างๆ โดยมีได้มีข้อตกลงที่จะเรียกค่าฟัง ค่าดู แล้วแต่ผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน รวมไปถึงบุคคลที่ไม่ได้ปฏิบัติตนอันเป็นกิจวัตรตามลัทธิ ศาสนา กล่าวได้ว่าการขอกันในปัจจุบันมีหลายรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบันล้ำสมัย ไม่เข้ากับบริบทของ กฎหมาย ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริงๆ และยังไม่กระทบต่อบุคคลอื่น โดยการ บังคับใช้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอกัน พ.ศ. 2484 นั้น มิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์อย่างแท้จริงในการควบคุมขอกัน เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของ กฎหมายให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายที่กว้าง ไม่มี ขอบเขตของการบังคับใช้ เพราะมิได้มีการแยกแยะบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากมีการนำไป บังคับใช้จะส่งผลทำให้การบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับบริบทของการขอกันในปัจจุบันกระทบต่อ บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอกัน เช่น วณิก แม้กระทั่งวงดนตรีของคนพิการหรือวงดนตรี และบุคคลที่ ร้องเพลงไปตามสถานสาธารณะ เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินหรือปัจจัยก็เข้าข่ายบุคคลขอกัน ก็จะเห็นว่า ไม่ยุติธรรมเพราะวงดนตรีของคนพิการและวณิกบางวงนั้น ได้มีการฝึกอาชีพทางด้านนี้โดยเฉพาะ และมีความสามารถพิเศษเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาในการแยกแยะผู้พิการที่มีความสามารถ พิเศษและวณิกที่ได้รับอนุญาตให้ทำการแสดงตามสถานที่สาธารณะได้อย่างชัดเจนทำให้เกิดผลเสีย ในการควบคุมการขอกันในประเทศอย่างมาก เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้มาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมการขอกัน พ.ศ. 2484

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตาม พระราชบัญญัติควบคุมการขอกัน พ.ศ.2484

จากอดีตจนถึงปัจจุบันการขอกันมิได้เพิ่งเกิดขึ้นแต่เป็นอาชีพที่ดำรงอยู่มา กับ สักมานานแล้ว การขอกันเป็นเพียงการขอเศษเงินเล็กน้อยจากบุคคลผู้ใจบุญเพื่อนำไปประทังชีพ

เท่านั้นประกอบกับคำนิยามของคนไทยที่เชื่อเรื่องการทำบุญสุนทาน เมื่อทำบุญแล้วก็จะมีการทำทานด้วยการให้เศษเงินแก่คนขอทานก็ถือว่าเป็นการทำทานอย่างหนึ่งความเชื่อเช่นนี้จึงทำให้การขอทานสามารถดำรงอยู่มาได้จนปัจจุบันตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับขอทานไว้ว่าเป็นการขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานญาติมิตรนั้น แต่เนื่องจากการขอทานเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้คนเข้าสู่กระบวนการขอทาน รวมไปถึงพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 7 บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจับกุมรูปแบบการให้ความช่วยเหลือบุคคลขอทานที่กำหนดให้ภาครัฐ ต้องส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ แต่หากปรากฏว่าขอทานไม่อยู่ในลักษณะดังกล่าวให้ส่งตัวไปยังสำนักงานจัดงานของรัฐต่อไป ซึ่งมาตรการให้ความช่วยเหลือคือเมื่อดำเนินการสอบประวัติว่าผู้ใดทำการขอทาน และผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิกัด หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพอย่างใดและไม่มีทางเลือกซีพอย่างอื่นทั้งไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับขอทานไว้ว่าเป็นการขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานญาติมิตรนั้น แต่เนื่องจากการขอทานเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้คนขอทานบางกลุ่มเข้าสู่กระบวนการขอทาน ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาถึงแม้จะมีสภาพทางเศรษฐกิจดีกว่าหลายประเทศในโลกแต่ปัญหาความยากจน รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ การว่างงาน ตกงาน การเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ การขาดความมั่นคงทางอาชีพและรายได้ก็ยังเป็นปัญหาหลัก สังคมเมืองและสังคมชนบทของประเทศมีช่องว่างทางเศรษฐกิจมากมายและมาตรฐานการครองชีพของคนก็แตกต่างกันออกไป เมื่อสภาพเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีพทำให้ผู้คนต้องดิ้นรนเพื่อประกอบอาชีพจากชนบทสู่เมือง และจากประเทศสู่ต่างประเทศ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 การขอทานนั้นเป็นปัญหาทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจและขอทานขาดการคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ ส่งผลให้เกิดการตีความของคำว่า “ขอทาน” ที่เกิดความไม่ชัดเจน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดความลำเอียงไม่สอดคล้องกับสังคมและสภาพแวดล้อมในสังคมปัจจุบันไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้แต่กฎหมายที่มี

มาบังคับใช้นั้นมีระยะเวลาที่นานไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอทานได้อย่างเต็มที่ ในกรณีที่ถูกห้ามยควบคุมการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้เจ้าหน้าที่อาสาสมัครในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมิชอบตามความเหมาะสมในการเรียกรับทรัพย์สินหรือสินบนจากวณิกเป็นการกระทำที่ละเมิดอำนาจทางกฎหมาย ตลอดจนนโยบายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาขอทานที่เกิดความไม่ชัดเจนทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐและให้การควบคุมขอทานที่ไม่ชัดเจน ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรมากขึ้น สัดส่วนประชากรเพิ่มขึ้น สังคมไทยมีการพัฒนาเกี่ยวกับเทคโนโลยีให้ทันสมัยให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ ซึ่งมีการพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมในการพัฒนาประเทศ ประชากร ในขณะเดียวกันบุคคลขอทานก็มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างต่อเนื่อง ในทางกลับกันแนวโน้มที่จะมาเกี่ยวข้องกับลดน้อยลง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการในการควบคุมขอทาน ทั้งนี้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบดูแลเรื่องการคุ้มครอง การส่งเสริมและสนับสนุนแต่ยังไม่มีการควบคุมขอทานในพื้นที่ปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตวณิกเป็นการเฉพาะมีเพียงการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนประชาชนในประเทศเท่านั้น อีกทั้งตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ยังไม่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตวณิกได้อย่างแท้จริง

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ มีเพียงกฎหมายที่กำหนดสิทธิของขอทานไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวกับขอทาน โดยมีเนื้อหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานในประเทศไทยนั้น มีการกำหนดสิทธิของขอทานไว้ต่างๆ มากมายแต่ก็ยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ขอทานได้รับการควบคุมอย่างถูกต้องและเหมาะสมเป็นไปตามที่กฎหมายกฎหมายบัญญัติ อีกทั้งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 นั้นเป็นการควบคุมขอทานโดยกว้างในภาพรวม การควบคุมขอทานดังกล่าวเป็นการควบคุมโดยรัฐซึ่งหมายถึงการควบคุมขอทานทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศ ไม่มีการควบคุมขอทานในเขตพื้นที่ใด

พื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะให้เหมาะสมตามนโยบายการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกิจของรัฐลำดับรองแต่เป็นควบคุมขอทานซึ่งรวมถึงประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นด้วย อีกทั้งการควบคุมขอทานบางกลุ่มก็ยังไม่ชอบด้วยกฎหมายและยังไม่สามารถบังคับได้จริง

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการควบคุมขอทานให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐในการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมและกำหนดสิทธิขอทานในท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับควบคุมขอทาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ที่มิได้เป็นการควบคุมขอทานอย่างชัดเจนเท่าที่ควรจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพียงสามารถกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่ยังไม่สามารถบังคับใช้หรือดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจไว้ในการควบคุมขอทานในท้องถิ่นได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางที่ได้กำหนดนโยบายต่างๆ ขึ้นมาแล้วส่งต่อนโยบายนั้นให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะควบคุมขอทานได้เอง ส่งผลให้ขอทานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแต่ไม่ได้รับการควบคุมให้เป็นไปอย่างจริงจังหรือจัดให้หมดไป ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท และหน้าที่ในการควบคุมขอทานในพื้นที่นั้นๆ ตามหลักการกิจของรัฐลำดับรอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานได้เอง ส่งผลให้ขอทานในท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งเป็นช่องทางให้ประชาชนจากท้องถิ่นอื่นเข้ามาในอาศัยในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เกิดการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถควบคุมได้อย่างจริงจัง และไม่สามารถแก้ไขและควบคุมขอทานได้ตรงตามปัญหาและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการที่ประเทศไทยไม่มีการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ จะส่งผลให้กระทบต่อการควบคุมขอทานที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดผลเสียต่อประเทศชาติต่อไปนั่นเอง

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันวณิพกในประเทศไทยนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งกลุ่มวณิพกนี้ไม่ได้รับการส่งเสริมอาชีพให้สามารถประกอบอาชีพเหมือนบุคคลอื่นได้ อีกทั้งหลังจากรับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ก็กลับไปประกอบอาชีพร้องเพลง หรือ คีต สี ตี เป่า ตามสถานที่สาธารณะตามเดิมอีก ส่วนอีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการฝึกอาชีพก็คือ ความพิการของร่างกาย วณิพกที่เป็นคนพิการนั้นมีทั้งที่ร่างกายปกติหรือมีความพิการทางร่างกายที่เล็กน้อยไม่เป็นอุปสรรคในการฝึกอาชีพพร้อมกับผู้ที่ร่างกายปกติในสาขาอาชีพที่ตนเองถนัดแต่ในปัจจุบันยังไม่มี การส่งเสริมให้วณิพกได้รับการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง ทำให้วณิพกไม่สามารถประกอบอาชีพใน การงานได้ทัดเทียมกับบุคคลอื่น อันเป็นสาเหตุให้วณิพกต้องกลับไปทำการแสดงดนตรีตามทางสาธารณะเพื่อแลกกับทรัพย์สินตามเดิม

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ฉบับปัจจุบันยังมีได้ มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ แม้กระทั่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ในมาตรา 8 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในการควบคุมการขอทานในท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เพียงแต่เมื่อจับกุมได้ก็ให้พนักงาน เนเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปให้สำนักงานจัดหางาน แต่วณิพกเมื่อถูกจับกุมตัวแล้วไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก มีเพียงบทบัญญัติในระหว่าง มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดว่า รัฐต้องสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อย โอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ประเทศก็ยังประสบปัญหาในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกส่งผลให้วณิพกไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นนั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก เนื่องจากไม่มีการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายเฉพาะ ในเรื่องการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนที่เป็นวณิพกไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของวณิพกหน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาอย่างแท้จริง อีกทั้งหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับวณิพกก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตาม

ความต้องการก่อให้เกิดผลเสียในด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่โดยตรงกับ
 วนิพกที่อาศัยอยู่ภายในท้องถิ่น รวมไปถึงการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวนิพกที่ไม่ได้ให้
 ความสำคัญต่อบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ตลอดจนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของวนิพกได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้คุณภาพ
 ชีวิตของวนิพกซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไม่ได้รับการพัฒนาที่สอดคล้องในด้านสังคม
 อันทำให้ประชากรในประเทศไม่มีคุณภาพ ไม่เป็นไปตามการบังคับใช้ พระราชบัญญัติควบคุมการ
 ขอทาน พ.ศ. 2484

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปราม
 การแสวงหาประโยชน์จากขอทาน

ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้มีวิวัฒนาการจากการขอทานอาชีพมาเป็นขบวนการ
 ขอทาน โดยมีผู้จัดการอำนาจความสะดวกอยู่เบื้องหลังการขอทานซึ่งทำกันในรูปแบบธุรกิจ
 โดยจะมีนายหน้าออกไปตามชนบทหรือตามแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน ชักชวน
 เพื่อโน้มน้าวชักชวนคนพิการ คนชรา หรือแม่ลูกอ่อนเข้าสู่ตลาดขอทาน ซึ่งคนขอทานส่วนใหญ่
 ขาดโอกาสในการศึกษาและการขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ ซึ่งให้เห็นว่าการขอทานในระยะ
 เริ่มแรกจะเป็นการขอทานเพื่อนำเงินมาใช้แก้ไข้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่เมื่อกระทำเป็นระยะเวลา
 ยาวนาน จะถูกขับไล่ออกจากชุมชนที่เขาอาศัยอยู่ ไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลือ ต้องเผชิญความอด
 อยากโดยลำพังและยังได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากสังคมทำให้พวกเขาไม่สามารถกลับมาสู่วิถี
 การดำเนินชีวิตแบบเดิมได้อีก จึงจำเป็นต้องยึดการขอทานเป็นอาชีพถาวรต่อไป ขณะเดียวกัน
 ขอทานบางรายเห็นว่ารายได้ดีจึงยึดเป็นอาชีพ โดยไม่คิดจะกลับไปทำอาชีพเดิมอีกต่อไป จนกระทั่ง
 ในที่สุดก็ได้พัฒนากลายมาเป็น “ธุรกิจขอทานข้ามชาติ” มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีการวางแผนการ
 ดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และยังเป็นผลผลักดันให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นจากชุมชนเมืองและ
 การย้ายถิ่นข้ามชาติก่อให้เกิดปัญหาขอทานข้ามชาติในที่สุด

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมขอทาน
 ไว้ใน พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาของกฎหมาย
 ถ้าสมัยเนื่องจากไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่เข้ากับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตาม
 วัตถุประสงค์จริงๆ และยังไม่กระทบต่อขอทานที่เป็นเด็ก สตรี คนชราและคนพิการด้วย โดยเนื้อหา
 ของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมขอทานให้ลดน้อยลงหรือหมดไป อีกทั้งมีการ
 กำหนดให้มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับการสงเคราะห์โดยสถานสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดการส่งเสริม
 พัฒนาคุณภาพชีวิตของวนิพกภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง
 ของมนุษย์ ซึ่งในปัจจุบันการแสวงหาประโยชน์จากขอทานในประเทศไทยมีหลายรูปแบบแตกต่างกัน

ออกไป แม้ทางรัฐจะมีมาตรการแก้ไขปัญหาคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และข้อบังคับกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการควบคุมและวินัยของสถานสงเคราะห์ ควบคุมขอทาน พ.ศ. 2539 ด้วยวิธีการฟื้นฟูสมรรถภาพคนขอทานในสถานสงเคราะห์เพื่อให้เขาสามารถประกอบสัมมาชีพได้ภายหลังพ้นการสงเคราะห์ ปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เพราะยังมีขอทานอยู่เต็มไปหมด ขอทานบางรายถูกควบคุมตัวเข้าสถานสงเคราะห์ ครั้งแล้วครั้งเล่าก็มีได้ลดน้อยลงในทางตรงกันข้ามกลับยังเพิ่มจำนวนมากขึ้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมขอทานและให้ความสงเคราะห์เด็ก สตรี คนชราและคนพิการนั้น ถือได้ว่ายังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่ควร ส่งผลทำให้ขอทาน เช่น เด็ก สตรี คนชราและคนพิการไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความล้าสมัยไม่มีขอบเขตในการบังคับใช้เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกระทบต่อขอทานนำไปสู่กระบวนการค้ำมนุษย์ ก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาควบคุมขอทานแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอทานได้อย่างแท้จริง ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนั้น จึงทำให้บุคคลอื่นอาศัยกฎหมายเพื่อเป็นช่องว่างในการกระทำโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการ ใช้บังคับ ชู้เจ้าหญิง จ้าง วาน บุษงสังเสริม หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้อื่นขอทาน หรือนำบุคคลอื่น เช่น เด็ก สตรี คนชรา และคนพิการ เป็นต้น มาเพื่อประโยชน์ในการขอทานของตนก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐ ซึ่งถือเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายตลอดจนนโยบายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาขอทาน เกิดความไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 นั้น ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อไปนี้

- 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอกาน พ.ศ. 2484 มาตรา 6 โดยกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังนี้

“ขอกาน” คือการขอทรัพย์สินของผู้อื่นด้วยวาจา ข้อความ หรือแสดงกิริยาอาการใดๆ หรือด้วยวิธีการใดๆ โดยไม่ได้ตอบแทนด้วยการทำงานหรือด้วยทรัพย์สินใด แต่ไม่รวมถึงการขอนันทาติมิตร หรือการเรียกรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียกรวมไปถึงการกระทำใด เพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและมอบทรัพย์สินให้ โดยไม่มีการตอบแทนด้วยการทำงานหรือด้วยทรัพย์สิน

“วณิพกหรือนักแสดงสาธารณะ” คือ การเล่นดนตรีหรือการแสดงความสามารถอื่นใดในที่สาธารณะโดยขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ชมหรือผู้ฟังจะสมัครใจให้ แต่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอกานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับให้อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอกานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอกาน พ.ศ. 2484 มาตรา 8 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอกานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยที่ เรจะขยายอำนาจทางปกครองตามนโยบายของรัฐผู้ท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เฉพาะในการควบคุมขอกานในท้องถิ่นให้หมดสิ้นไป

(2) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการศึกษาแก่วณิพก

(3) การส่งเสริม ฝึกอาชีพ เพื่อสร้างอาชีพแก่วณิพกในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพ และมีรายได้

(4) การจ้างงาน สำหรับวณิพกเป็นการเฉพาะเพื่อลดปัญหาการว่างงาน

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอกาน

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอกาน พ.ศ. 2484 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอกาน อีกทั้งมีเนื้อหาของกฎหมายที่ล้าสมัยไม่ทันต่อ

เหตุการณ์ปัจจุบัน เพราะมิได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามตามกฎหมายไว้ จึงทำให้กระทบต่อเด็กขอลานที่เกิดจากกระบวนการค้ามนุษย์นั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย เป็นไปอย่างชัดเจนในการควบคุมขอลานและให้ความคุ้มครองเด็กเป็นการเฉพาะ ควรแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. 2484 โดยกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังนี้

(1) กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามธุรกิจเด็กขอลานในลักษณะฐานความผิด ให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบที่หลากหลายมากขึ้น

(2) ขยายความคุ้มครองไปยังเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

(3) ปรับปรุงกลไกที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนาม ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเด็กและสตรี เป็นต้น

(4) ปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น