

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อดีตมีวัฒนธรรมการให้ทานอันเป็นกลไกของชุมชนสำหรับช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบปัญหาความยากจนในสังคมไทยให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข และมองว่าคนขอทานเป็นมนุษย์ปุถุชนที่มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากเขาขาดโอกาสในทางสังคม ทำให้เขาต้องประสบความเดือดร้อน รูปแบบการขอทานเป็นการกระทำของปัจเจกชน กล่าวคือ เป็นการกระทำของแต่ละบุคคลที่ทำการขอทานหาเลี้ยงชีพและเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเนื่องจากปัญหาความยากจน ปรากฏว่ามีบุคคลเป็นจำนวนมากที่ขอทานอยู่ตามชุมชนในราชอาณาจักร โดยเฉพาะในงานเทศกาลต่างๆ ก่อให้เกิดการกีดขวางและทำความรำคาญให้แก่ประชาชน เลื่อมเสียดุลยธรรมและวัฒนธรรมอันดีของชาติ รวมทั้งเป็นที่อับอายต่อชาวต่างประเทศที่ได้มาเที่ยวพบเห็น รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ควบคุมการขอทาน” จะเห็นได้ว่า การขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นการกระทำการของปัจเจกบุคคลนั้น มิได้เป็นการกระทำที่อันตรายจนกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการแสดงออกที่ไม่ดีงาม จึงได้เลือกใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์ เพื่อแก้ไขปัญหาแทนการลงโทษ

ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไป การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ที่ด้อยโอกาสแต่เพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป ขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีวะมาเป็นรูปแบบขององค์กรจนกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาผลประโยชน์หรือรายได้จากการขอทาน อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน โดยผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทานจะเป็นตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาลเป็นการกระทำที่ท้าทายอำนาจของกฎหมาย อีกทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังเป็นบุคคลที่มีส่วนในการทำให้เกิดคนขอทานมากยิ่งขึ้นและเป็นปัญหาของสังคมอย่างมากนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีมาตรการทางกฎหมาย

ในการจัดการแก้ไขปัญหาคอนซอร์ติอัมให้หมดไปจากสังคมไทย โดยการ ใช้กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านการแพทย์ การศึกษา สังคม และอาชีพในด้านการควบคุมและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อพัฒนาศักยภาพของคนขอลานในประเทศให้มีความรู้ความสามารถ ได้นำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพต่อไปได้ภายหลัง โดยไม่กลับมาทำการขอลานอีก ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาล ได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลเร่ร่อนขอลาน 5 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการอำนวยการ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมาย คณะอนุกรรมการป้องกันปัญหา คณะอนุกรรมการปราบปราม และคณะอนุกรรมการสงเคราะห์ เพื่อร่วมดำเนินการแสวงหามาตรการในการจัดปัญหาคอนซอร์ติอัมให้หมดไป แต่อย่างไรก็ตาม ปริมาณขอลานก็ยังคงมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับความเชื่อในเรื่องบุญกรรม ทำให้ผู้มีจิตเมตตา สงสาร ให้เงินทำทานแก่ผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้เสมอ ส่งผลให้การขอลานจึงยังคงดำรงอยู่ในสังคมต่อไปได้ รวมทั้งมาตรการควบคุมขอลานในปัจจุบันไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรตามที่กฎหมายบัญญัติจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอนซอร์ติอัมให้ลดน้อยลงได้นำไปสู่การแสวงหาความมั่นคงอย่างไร้พรมแดน ไร้ขอบเขต ที่ถือว่าการทำลายมาตรฐานทางจริยธรรมของสังคมให้มนุษย์กลายเป็นสัตว์เศรษฐกิจ โดยจะมองสรรพสิ่งเป็นสินค้าสามารถแปรเปลี่ยนเป็นตัวเงินได้ แม้กระทั่งบุตรก็ยังกลายเป็นสินค้าเข้าสู่ตลาดขอลานได้ กระบวนการเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดการหลอมรวมด้านภาษา เชื้อชาติ วัฒนธรรม ระบบคิดให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สร้างกระแสอุดมการณ์ระดับโลก ประชาชนเกิดความตื่นตัวเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของตนเองมากขึ้นอันเป็นสิทธิในการดำรงชีวิต

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ด้วยดังปรากฏใน มาตรา 4 ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” กล่าวได้ว่าในการใช้อำนาจรัฐใดๆ ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่จำกัดไม่กระทบล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งในอนาคตจะมีผู้ประสบปัญหาความยากจนอีกเป็นจำนวนมากและอาจนำไปสู่วงจรการขอลานเป็นอาชีพหรือในรูปแบบต่างๆอีกมาก และได้ส่งผลให้ประเทศเต็มไปด้วยขอลานยากต่อการเยียวยาแก้ไข

ปัญหาคอนซอร์ติอัมในประเทศไทยนับว่าเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ซึ่งยากแก่การป้องกันและแก้ไขให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย และเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย เป็นต้นว่า ปัญหาด้านอาชญากรรม ช้องโจร ลักทรัพย์ ทำให้เสียทรัพย์ ฯลฯ นอกจากนี้ ปัจจุบันรูปแบบของการขอลานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอลานอาชีพมาเป็นรูปแบบที่ทันสมัย

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

นำไปสู่รูปแบบของธุรกิจในการขอทาน มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากรายได้ในขอทาน มีระบบในการทำงาน มีที่อยู่อาศัย อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน

ดังนั้น ผู้เขียนได้พบปัญหาในเกี่ยวกับขอทานหลายประเด็นด้วยกันและได้นำปัญหาดังกล่าวเหล่านั้นมาศึกษาวิเคราะห์โดยแยกเป็นประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ศึกษา ดังนี้จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่ไม่ได้มีการบัญญัตินิยามความหมายของคำว่าขอทานที่มีบัญญัตินิยามความหมายไว้เป็นการเฉพาะทำให้เจ้าพนักงานของรัฐอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการใช้อำนาจทางปกครองที่มีขอบ รวมไปถึงไม่มีการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งมิได้กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484

ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไป การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ที่ยึดถือโอกาสแต่เพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป การขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีวะมาเป็นรูปแบบที่เป็นองค์กร โดยกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาผลประโยชน์หรือรายได้จากการขอทาน มีอาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน โดยผู้แสวงหาประโยชน์จากกลุ่มบุคคลขอทานจะเป็นตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคน ไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาล เป็นการกระทำที่ละเมิดอำนาจทางกฎหมาย อีกทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังเป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนในการทำให้เกิดคนขอทานมากยิ่งขึ้นและเป็นปัญหาของสังคมอย่างมาก อาจนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาคคนขอทานให้หมดไปจากสังคมไทย

² พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484. มาตรา 6 “การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำงานอย่างใดหรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

การขับร้อง การคิดสติเป่า การแสดงการเล่นต่างๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะ เรียกเก็บค่าพึ่งค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้นไม่ให้เป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”.

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบันล้าสมัย ไม่เข้ากับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริงๆ และยังไม่กระทบต่อผู้อื่นที่ไม่ได้ทำการขอทาน โดยการบังคับใช้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 นั้น ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์อย่างแท้จริงในการควบคุมขอทาน เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายที่กว้างไม่มีขอบเขตของการบังคับใช้ เพราะคำนิยามขอทานกว้างมากเกินไปไม่สามารถแยกแยะได้กระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วนิพกนำไปสู่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ก่อให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่คำนึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้แต่กฎหมายที่มีมาบังคับใช้นั้นมีเนื้อหากว้าง ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหามุคหลขอทานได้อย่างเต็มที่ ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนั้น จึงทำให้เจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมิชอบ โดยไม่เหมาะสมในการเรียกรับทรัพย์สินหรือสินบนจากบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการขอทาน เช่น วนิพกเกิดการทุจริตคอร์ปชั่นหรือในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาตรา 6 ที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีเนื้อหาของกฎหมายที่ล้าสมัยไม่ทันต่อสภาพสังคมในปัจจุบันประกอบกับมีเนื้อหาอย่างกว้างมีขอบเขตการบังคับใช้เพราะคำนิยามขอทานกว้างเกินไปไม่สามารถแยกแยะได้นำไปสู่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยมิชอบ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ในปัจจุบันมีการบัญญัติไว้อย่างกว้างทำให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยมิชอบกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการขอทาน ก่อให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในการเรียกรับทรัพย์สินหรือสินบนจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วนิพกเกิดการทุจริตคอร์ปชั่นหรือในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนและบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะรวมไปถึงการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐและเอกชน ตลอดจนทั้งสถาบันครอบครัวให้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการจัดการปัญหาคนขอทานเพื่อป้องกันไม่ให้มีการขอทานเกิดขึ้นในประเทศไทยและการควบคุมปัญหาขอทานให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างแท้จริงนั่นเอง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทาน³ และส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก⁴ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงโครงสร้างในการควบคุมจำนวนประชากรให้มีปริมาณลดน้อยลงมีการพัฒนาเกี่ยวกับเทคโนโลยีให้ทันสมัยให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ ซึ่งมีการพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมในการพัฒนาประเทศชาติในขณะเดียวกันขอทานก็มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกันแนวโน้มขอทานกลับมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นอีกทั้งไม่ได้มีการสร้างงานสร้างอาชีพเพื่อเป็นการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกภายในท้องถิ่นโดยตรง ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมขอทานในประเทศไทย มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบดูแลเรื่องการควบคุมขอทานแต่ยังไม่มี การกระจายอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นๆ ไว้เป็นการเฉพาะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะรวมถึงมิได้กำหนดแผนและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบังคับใช้อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานในพื้นที่นั้นๆ มีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจาย

³ มาตรา 7 เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ใดทำการขอทาน และผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรคซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพอย่างใด และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดูก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์.

⁴ มาตรา 8 เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ที่ทำการขอทานไม่อยู่ในลักษณะดังบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งให้ไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาลเพื่อได้รับความช่วยเหลือจากสถานที่ดังกล่าว นั้นต่อไปถ้าภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวในวรรคก่อน ผู้รับคำสั่งหาได้ไปติดต่อกับสถานที่ตามคำสั่งนั้นไม่ก็ตีไปติดต่อกแล้วแต่ไม่ยอมรับการช่วยเหลือโดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นข้อแก้ตัวก็ตีหรือได้รับการช่วยเหลือแล้ว ค่อมมาได้ละทิ้งการช่วยเหลือนั้นเสียก็ตีหรือใช้อุบายด้วยประการใด หลีกเลี้ยงไม่ยอมทำ การงานหรือรับการช่วยเหลือซึ่งทางการแห่งสถานที่ที่กล่าวแล้ว ได้จัดการช่วยเหลือให้มีงานทำ หรือมีที่อยู่กินอาศัยก็ตีและปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำการขอทานอีกให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังแหล่งประกอบการทำงาน ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ.

อำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในการควบคุมประชาชนเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถควบคุมและบริหารจัดการประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ก็มีได้มีการบังคับใช้กับขอทานโดยตรง จึงได้อาศัยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมวดว่าด้วยการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยที่บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลที่หรือทางสาธารณะ เพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนรวม โดยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ รวมไปถึงฉวยโอกาสให้สามารถใช้สอยพื้นที่หรือทางสาธารณะได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องอำนาจและหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ได้การกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตนตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาตรา 8 ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก เพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ ในท้องถิ่นได้ ส่งผลให้ขอทานไม่ได้รับการควบคุมและวณิพกไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต ทำให้ขอทานในประเทศเพิ่มจำนวนมากขึ้น ส่งผลเสียต่อประเทศในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และไม่เป็นไปตามหลักสากล นั่นเอง

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน

ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้มีวิวัฒนาการจากการขอทานอาชีพมาเป็นขบวนการขอทาน โดยมีผู้จัดการอำนวยความสะดวกอยู่เบื้องหลังการขอทานซึ่งทำกันในรูปแบบธุรกิจ โดยจะมีนายหน้าออกไปตามชนบทหรือตามแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน จัดสนเพื่อโน้มน้าวชักชวนคนพิการ คนชรา หรือแม่ลูกอ่อนเข้าสู่ตลาดขอทาน ซึ่งคนขอทานส่วนใหญ่ขาดโอกาสในการศึกษาและการขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ แต่เมื่อกระทำเป็นระยะเวลายาวนาน จะถูกขับไล่ออกจากชุมชนที่เขาอาศัยอยู่ ไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลือ จึงจำเป็นต้องยึดการขอทานเป็นอาชีพถาวรต่อไป จนกระทั่งในที่สุดก็ได้พัฒนากลายมาเป็น “ธุรกิจขอทานข้ามชาติ” มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีการวางแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และยังเป็นผลผลักดันให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นจากชุมชนเมืองและการย้ายถิ่นข้ามชาติก่อให้เกิดปัญหาขอทานข้ามชาติในที่สุด

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 มิได้มีการกำหนดเนื้อหาในเรื่องของมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอตานในรูปแบบกระบวนการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน เพื่อที่จะได้ควบคุมขอตานและให้เจ้าหน้าที่สามารถป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ที่มาในรูปแบบขอตานได้นั้น ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและเชื่อมั่นของต่างประเทศต่อประเทศไทยลดลง ทั้งนี้เห็นได้จากการที่ประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกาปรับลดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยไว้เป็นระดับที่ 3 เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้แสดงความก้าวหน้าในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เท่าที่ควร ทำให้ประเทศไทยถูกมองว่ายังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาของกระบวนการค้ามนุษย์ได้ และยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศอีกด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมขอตานและให้ความสงเคราะห์เด็ก สตรี คนชราและคนพิการนั้น ถือได้ว่ายังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่ควร ส่งผลทำให้ขอตาน เช่น เด็ก สตรี คนชราและคนพิการ ไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความล้าสมัยไม่มีขอบเขตในการบังคับใช้เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอตาน ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกระทบต่อขอตานนำไปสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะถึงแม้จะมีกฎหมายออกมากควบคุมขอตานแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอตานได้อย่างแท้จริง ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอตานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนั้น จึงทำให้นักเคลื่อนไหวสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นช่องว่างในการกระทำโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการใช้นโยบาย ขู่ข่มขู่ จ้าง วาน บุงส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้ยื่นขอตาน หรือนำบุคคลอื่น เช่น เด็ก สตรี คนชรา และคนพิการ เป็นต้น มาเพื่อประโยชน์ในการขอตานของตนก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการกำหนดมาตรการ ป้องกันและปราบปรามให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐ ซึ่งถือเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายตลอดจนนโยบายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาขอตาน เกิดความไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484

⁵ PPTV HD 36. (2558). สหรัธาคาดไม่ปรับลดระดับการค้ามนุษย์ของไทย. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pptvthailand.com/news/15311>. [2559, 25 มกราคม].

ผู้เขียนจึงมีความสนใจศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติควบคุม การขอทาน พ.ศ. 2484 ตลอดจนศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายมหาชนและ ข้อกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไข ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องเหมาะสมตามหลักการทางกฎหมายมหาชนได้อย่างยั่งยืน สืบไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการควบคุม การขอทาน ได้แก่ทฤษฎีสติธิและเสรีภาพ หลักนิติรัฐ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และหลักการกิจของรัฐตลอดจนแนวคิดในการควบคุมการขอทาน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอทานของต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิด จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่าง ยั่งยืน สืบต่อไป

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 จนกระทั่งถึงปัจจุบันสถานการณ์ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปมากและมีผล โดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 โดยกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของ กฎหมายให้ทันต่อบริบทในปัจจุบัน แก้ไขนิยามขอทานไว้เป็นการเฉพาะระบุให้อำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน รวมไปถึงการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและ ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก และกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการ แสวงหาประโยชน์จากขอทานในรูปแบบกระบวนการค้ามนุษย์ โดยการนำแนวคิดและหลักการ ทางกฎหมายมหาชนและข้อกฎหมายของต่างประเทศ มาปรับใช้กับบทบัญญัติกฎหมายของ ประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและชัดเจนต่อไปในอนาคต

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทานในประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาทฤษฎีตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และกฎอื่นๆ เช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดกรมและสถานสงเคราะห์ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นและสาระสำคัญในบทบัญญัติของการบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานในรูปแบบกระบวนการข้ามนุชย์ ซึ่งนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายควบคุมการขอทานในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐอินเดีย โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก และมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานของประเทศไทยสืบต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ บทความในวารสาร บทความในเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ โดยการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลทั้งภายในประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทาน เพื่อนำมารวบรวมและวิเคราะห์ให้เป็นระบบของการศึกษาพร้อมทั้งหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการควบคุมการขอทาน ได้แก่ ทฤษฎีสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติรัฐ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และหลักภารกิจของรัฐ ตลอดจนแนวคิดในการควบคุมการขอทาน
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขอทานของต่างประเทศและประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป