

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการ ขอทาน พ.ศ. 2484 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไป การขอทานมิได้เป็นหนทางเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ที่ยากไร้อีกต่อไป การขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานอาชีวะมาเป็นรูปแบบที่เป็นองค์กร โดยกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาผลประโยชน์หรือรายได้จากการขอทาน อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน โดยผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทานจะเป็นตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ ทั้งในประเทศและต่างประเทศไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ๆ หรือในสถานที่ที่จัดงานเทศกาล เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย อีกทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังเป็นบุคคลที่มีส่วนในการทำให้เกิดคนขอทานมากยิ่งขึ้นและเป็นปัญหาของสังคมอย่างมาก บางครั้งนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขอทาน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาใช้บังคับ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวเกิดปัญหาในการบังคับใช้อันส่งผลกระทบต่อควบคุมขอทานในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งผู้เขียนจะขอลำดับถึงปัญหาทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ปัจจุบันคนขอทานในประเทศไทยนับว่าเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งซึ่งยากแก่การป้องกันและแก้ไขให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย และเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาค้ามนุษย์ ช่างโจร ลักทรัพย์ ทำให้เสียทรัพย์ ฯลฯ นอกจากนี้ปัจจุบันรูปแบบของการขอทานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอทานโดยอาชีพ มาเป็นรูปแบบที่ทันสมัย

กลายเป็นธุรกิจขอทาน มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากรายได้ในการขอทานมีระบบในการทำงาน มีที่อยู่อาศัย อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทานซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ยากแก่การแก้ไขในสังคมไทยปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าเกิดปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

#### 4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน การให้ทานสะท้อนให้เห็นถึงพื้นฐานความผูกพันของผู้คนที่อยู่ร่วมกันด้วยการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ส่วนอีกแง่มุมหนึ่งก็จะมองเห็นถึงความสัมพันธ์ทางสังคมเศรษฐกิจของผู้คนในชุมชนต่างๆ ที่แสดงออกมาในรูปของวัฒนธรรมแบบพึ่งพาอาศัยกันและรวมไปถึงการปรับเปลี่ยนผสมผสานวัฒนธรรมการขอทานบวกกับความเชื่อทางพุทธศาสนา ที่มีมาอย่างช้านาน ซึ่งมองว่าเป็นการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน นอกจากนี้ยังมีบุคคลอีกบางกลุ่มที่ดำรงชีวิตด้วยการขอทาน คือ “วณิพก” ที่เที่ยวพเนจรเร่ร่อนขับร้องเพลงขอทานประกอบเครื่องดนตรีประเภทต่างๆ หรือแล้วแต่ความสามารถเฉพาะตัวเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งของต่างๆ รวมทั้งเศษเงิน สร้างความไพเราะแก่ผู้ฟังเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งเวลาว่างงานประเพณี นอกจากนี้คนไทยจะมีวัฒนธรรมการให้ทานอันเป็นกลไกของชุมชนสำหรับช่วยเหลือเยียวยาปัญหาความยากจนในสังคมไทยให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข โดยการขอทานสามารถแบ่งออกได้หลายประเภท เป็นการขอทานชั่วคราว คือการขอทานที่ทำการเพื่อเป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า และการขอทานอาชีพ คือการขอทานที่เกิดจากความเกียจคร้านทำงาน ไม่มีความรู้ ด้อยโอกาสทางสังคม ไม่มีรายได้ ขาดแคลนเงินเป็นค่าอาหารและค่าใช้จ่าย จึงยึดการขอทานเป็นอาชีพ การขอทานประเภทนี้มักใช้สภาพร่างกายจากความพิการ ความชราภาพ เป็นจุดขายเพื่อเรียกร้องความสงสาร และการขอทานในเชิงรูปแบบธุรกิจ

นอกจากนี้ ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้มีวิวัฒนาการจากการขอทานอาชีพมาเป็นกระบวนการขอทานโดยมีผู้จัดการในการอำนวยความสะดวกอยู่เบื้องหลังการขอทาน ซึ่งทำกันในเชิงรูปแบบของธุรกิจ มีการวางระบบงานที่เป็นขั้นเป็นตอน มีการจัดหาคน มีการอำนวยความสะดวกและป้องกันความปลอดภัย มีการจัดที่พักพิงเป็นหลักแหล่ง มีอาหารมีรถรับส่งเพื่ออำนวยความสะดวกสบายสำหรับขอทาน ซึ่งทั้งหมดจะอยู่ภายใต้การดำเนินงานในเชิงรูปแบบธุรกิจ โดยขอทานนั้นจะมีทั้งกลุ่มบุคคลสมัครใจและกลุ่มที่ไม่สมัครใจซึ่งอาจเกิดจากการถูกชักจูงล่อลวงจากนายหน้า โดยลักษณะของขอทานกลุ่มนี้จะทำตัวให้ดูน่าสงสารในสายตาคนทั่วไปสร้าง

ขาดแคลนให้ร่างกาย เป็นต้น ถือได้ว่าการขอทานประเภทนี้เป็นกลุ่มบุคคลขอทานที่สร้างปัญหาให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากในปัจจุบัน

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับขอทาน หมายถึง “การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำงานอย่างใดหรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน แต่การขบร้อง การคิดสืตี่เป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะ เรียกเก็บค่าฟังค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้น ไม่ให้ รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”<sup>1</sup> ดังนั้นบุคคลขอทานจึงได้แก่กลุ่มบุคคลที่ทำการขอทานตามสถานที่ต่างๆ ทั่วไปในย่านชุมชน อาจจะเป็นเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ หรือทุพพลภาพ ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ทำการขอทานจากบุคคลต่างๆ ไปโดยบุคคลที่ให้ทานไม่ได้เป็นญาติมิตร หรือคนขบร้อง คิดสืตี่เป่า ได้แก่ วงดนตรีคนตาบอด คนที่ใช่เครื่องดนตรีหาเงินตามทางเท้าหรือตามสถานที่ต่างๆ โดยมิได้มีข้อตกลงที่จะเรียกเก็บค่าฟัง ค่าดู แล้วแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน ซึ่งเราเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า วณิกหรือนักแสดงสาธารณะ หรือคนที่เล่นกลตามสถานที่ต่างๆ โดยมิได้มีข้อตกลงที่จะเรียกค่าฟัง ค่าดู แล้วแต่ผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน รวมไปถึงบุคคลที่ไม่ได้ปฏิบัติตนอันเป็นกิจวัตรตามลัทธิศาสนา<sup>2</sup> กล่าวได้ว่าการขอทานในปัจจุบันมีหลายรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

นอกจากนี้จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักกฎหมายที่ดีในสาระสำคัญเรื่องการเมืองกฎหมายที่ดี มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

หลักนิติรัฐแต่ละระบอบมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลไกขับเคลื่อนหลักนิติรัฐให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม ดังนั้น องค์ประกอบที่เหมาะสมจะมีส่วนช่วยให้วัตถุประสงค์ของหลักนิติรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ทำให้สังคมที่มีระบบการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐบรรลุความมุ่งหมาย ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งองค์ประกอบหรือสาระสำคัญของนิติรัฐประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484. มาตรา 6

“ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทาน การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

การขบร้อง การคิด สื ตี่ เป่า การแสดงการเล่นต่างๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะ เรียกเก็บค่าฟังค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้น ไม่ให้ รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484. มาตรา 4 “การปฏิบัติ อันเป็นกิจวัตรตามลัทธิศาสนาไม่อยู่ในบังคับ แห่งพระราชบัญญัตินี้”.

ขาดแคลนให้ร่างกาย เป็นต้น ถือได้ว่าการขอร้องประเภทนี้เป็นกลุ่มบุคคลขอร้องที่สร้างปัญหาให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากในปัจจุบัน

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอร้อง พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับขอร้อง หมายถึง “การขอทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีได้ทำงานอย่างใดหรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอร้อง แต่การขบร้อง การคิด สื ตี เป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะ เรียกเก็บค่าจ้างค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้น ไม่ให้ รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอร้องตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”<sup>1</sup> ดังนั้นบุคคลขอร้องจึงได้แก่กลุ่มบุคคลที่ทำการขอร้องตามสถานที่ต่างๆ ทั่วไปในย่านชุมชน อาจจะเป็นเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ หรือทุพพลภาพ ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ทำการขอร้องจากบุคคลต่างๆ ไปโดยบุคคลที่ให้ทานไม่ได้เป็นญาติมิตร หรือคนขบร้อง คิด สื ตี เป่า ได้แก่ วงดนตรีคนตาบอด คนที่ใช้เครื่องดนตรีหาเงินตามทางเท้าหรือตามสถานที่ต่างๆ โดยมีได้มีข้อตกลงที่จะเรียกเก็บค่าจ้าง ค่าดู แล้วแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน ซึ่งเราเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า วณิพกหรือนักแสดงสาธารณะ หรือคนที่เล่นกลตามสถานที่ต่างๆ โดยมีได้มีข้อตกลงที่จะเรียกค่าจ้าง ค่าดู แล้วแต่ผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน รวมไปถึงบุคคลที่ไม่ได้ปฏิบัติตนอันเป็นกิจวัตรตามลัทธิศาสนา<sup>2</sup> กล่าวได้ว่าการขอร้องในปัจจุบันมีหลายรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

นอกจากนี้จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักกฎหมายที่ดีในสาระสำคัญเรื่องการเมืองกฎหมายที่ดี มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

หลักนิติรัฐแต่ละประเภทมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลไกขับเคลื่อนหลักนิติรัฐให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม ดังนั้น องค์ประกอบที่เหมาะสมจะมีส่วนช่วยให้วัตถุประสงค์ของหลักนิติรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ทำให้สังคมที่มีระบบการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐบรรลุความมุ่งหมาย ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งองค์ประกอบหรือสาระสำคัญของนิติรัฐประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขอร้อง พ.ศ. 2484. มาตรา 6

“ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอร้อง การขอทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีได้ทำงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอร้อง

การขบร้อง การคิด สื ตี เป่า การแสดงการเล่นต่างๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะ เรียกเก็บค่าจ้างค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้น ไม่ให้ รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอร้องตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขอร้อง พ.ศ. 2484. มาตรา 4 “การปฏิบัติ อันเป็นกิจวัตรตามลัทธิศาสนาไม่อยู่ในบังคับ แห่งพระราชบัญญัตินี้”.

กฎหมายที่ดีในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย โดยทั่วไปเห็นตรงกันว่ากฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือสามารถใช้กฎหมายได้ถูกต้อง นอกจากนั้น กฎหมายจะต้องมีความแน่นอนมั่นคง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสน และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตน ทำให้ไม่อาจวางแผนชีวิตได้โดยเหมาะสมตามควร ความแน่นอนมั่นคงของกฎหมายนี้จะมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่จะเกิดตามมาด้วย หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ เช่น สิทธิที่เกิดจากคำสั่งของฝ่ายปกครองก็จะมีหลักให้มีความแน่นอน โดยบุคคลทุกคนต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง แม้คำสั่งนั้นจะออกโดยขัดกฎหมาย (วันแต่กรณีเป็นโมฆะ) แต่อาจไปฟ้องเพิกถอนในภายหลังได้ ซึ่งจะมีผลสืบทอดไปอีกช่วงว่าหากมีคำสั่งทางปกครองใดให้ประโยชน์แก่บุคคล และบุคคลเชื่อโดยสุจริตในความมั่นคงของสิทธิในประโยชน์นั้น กฎหมายก็ต้องเคารพและคุ้มครองความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวตามสมควร

จากที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาของกฎหมายล้ำสมัยเนื่องจากไม่ทันต่อเหตุการณ์ไม่เข้ากับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริงๆ และยังไม่กระทบต่อบุคคลอื่นด้วย โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมขอทานให้ลดน้อยลงหรือหมดไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 นั้น มีการกำหนดนิยามความหมายของขอทานไว้เป็นการทั่วไปทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการขอทานในประเทศไทยมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปเช่นเด็กที่ทำการขายของเล็กๆ น้อยๆ ตามที่สาธารณะต่างๆ ในโรงพยาบาลนตร์ ทางสาธารณะ สวนสาธารณะ ร้านอาหาร โดยทำการขายเพื่อแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินจากผู้สัญจรไปมา การเช่ากระจกกรดยนต์ตามท้องถนนขณะรถประชาชนที่สัญจรไปมาคิดสัญญาณจรตามสี่แยก โดยเจ้าของรถยนต์นั้นไม่เต็มใจให้เช่ากระจกกรดยนต์เพราะกลัวเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือเต็มใจให้เช่ากระจกกรดยนต์เพราะเกิดความสงสาร ซึ่งบุคคลที่เช่ากระจกดังกล่าวอาจเป็นเด็ก ผู้หญิง ผู้ชาย หรือวัยรุ่น เมื่อเช่าเสร็จเจ้าของรถยนต์ก็ต้องจ่ายทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินให้บุคคลนั้นไปเป็นการตอบแทน และประชาชนทั่วไปที่มีการกระทำที่ใกล้เคียงการขอทานเช่นนักศึกษาที่ตั้งกล่องเรียบริจาคเพื่อทำกิจกรรมค่าอาสา การเล่นดนตรีเปิดหมวก รวมไปถึงการเล่นดนตรีตามงานเทศกาลต่างๆ ที่มีผู้คนสัญจรไปมา หรือการเล่นดนตรีบนทางเท้าทางสาธารณะเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการแสดงเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสาร เมื่อเกิดความสงสารหรืออาจเกิดจากความรำคาญก็จะมอบทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินมาเป็นการตอบแทน โดยไม่มีการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของกลุ่มบุคคลที่เป็นขอทานจริงๆ หรือ

กลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่ขอทานที่แท้จริง ซึ่งแตกต่างจากขอทานในอดีตที่ใช้ความพิการทางด้านร่างกาย ในการขอทานและสร้างภาระต่อสังคมเหมือนในอดีต

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่มีของบทบัญญัติกฎหมายที่กว้าง ไม่มีขอบเขตของการบังคับใช้เพราะไม่สามารถแยกบัญญัติได้ซึ่งหากมีการนำไปบังคับใช้จะส่งผลทำให้การบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับบริบทของการขอทานในปัจจุบันกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขอทานอย่างแท้จริงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม อีกทั้งเนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ครอบคลุมเป็นรูปธรรม ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของกฎหมาย เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้มีการควบคุมการขอทาน ทั้งนี้ควรมีการแยกพิจารณาผู้ที่ใช้ความสามารถพิเศษในการแสดงหรือผู้พิการที่มีความรู้ความสามารถพิเศษที่ได้รับอนุญาตให้ทำการแสดงตามสถานที่สาธารณะ หรือผู้ที่ตั้งกล่องรับบริจาคเหรียญ และผู้พิการทางร่างกายที่ทำการเรียกร้องทรัพย์สินจากบุคคลอื่นไว้ให้ชัดเจนต่างหาก

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ในเรื่องเนื้อหาของกฎหมายที่มีลำสมัยเนื่องจากไม่ทันต่อเหตุการณ์ในสังคมปัจจุบันกระทบต่อบุคคลอื่นด้วย และเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายที่กว้าง ไม่มีขอบเขตของการบังคับใช้ ไม่สามารถแยกแยะได้ ซึ่งหากมีการนำไปบังคับใช้จะส่งผลทำให้การบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับนิยามขอทาน ในปัจจุบัน และกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขอทานอย่างแท้จริง ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ดี เพราะในประเทศไทยปัจจุบันขอทานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งกฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้ขอทานมีนิยามเฉพาะ นอกจากนั้น กฎหมายจะต้องมีความแน่นอนอนันคง จึงส่งผลทำให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีกฎหมายที่ดีตามกฎหมายมหาชน

จากการศึกษา พบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหา ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบข้อเท็จจริงซึ่งผู้เขียนจึงขอกล่าวถึง ดังต่อไปนี้

เมื่อปลายเดือนมกราคม 2559 ที่ผ่านมา หลายคนคงได้ข่าวการจัดระเบียบขอทานของทางราชการ โดยพลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ร่วมกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร และองค์กรเอกชน ลงพื้นที่จัดระเบียบคนขอทานทั่วประเทศ และดำเนินการต่อเนื่องถึงวันที่ 30 มกราคม ผ่านหลักการดำเนินงาน 3 P คือ

- 1) การบังคับใช้กฎหมาย (Prosecution) โดยการจัดทำทะเบียนข้อมูล พัฒนารฐานข้อมูล ขยายผล

ดำเนินคดีกับขบวนการค้ามนุษย์ 2) การคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) เช่น คัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ คุ้มครองสวัสดิภาพฟื้นฟูพัฒนาศักยภาพในสถานสงเคราะห์

และสุดท้าย การป้องกัน (Prevention) โดยการศึกษาวิจัยพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมพร้อมรณรงค์ให้ความรู้ด้านกฎหมาย และส่งเสริมเครือข่าย พม. เป็นแกนนำเฝ้าระวังการค้ามนุษย์เพื่อแก้ปัญหาขอทานล้นเมืองคงไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับคนไทยที่ว่าเมืองไทยมีขอทานอยู่มากมายทุกหนทุกแห่ง ในรูปแบบต่างๆ เช่น นั่งขอทานมีกระป๋องใส่เศษสตางค์ คนพิการ คนไม่พิการแต่มีเด็กประกอบ เล่นดนตรี ร้องเพลง การแสดงเปิดหมวก ฯลฯ มีทั้งคนไทยและคนต่างชาติ จะมีจำนวนเท่าใดไม่มีใครจดนับอย่างจริงจัง แต่ในร่าง พระราชบัญญัติควบคุมขอทานฉบับล่าสุดบอกว่ามีขอทานทั้งประเทศจำนวน 5,000 คน ในขณะที่ พม. บอกว่าที่ได้จัดระเบียบคนขอทานในกรุงเทพมหานครไปแล้ว 2 ครั้ง คือ วันที่ 14-20 ตุลาคม และวันที่ 19-25 พฤศจิกายน 2557 พบผู้กระทำผิด พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานฯ ทั้งสิ้น 431 คน เป็นคนไทย 190 คน และขอทานจากประเทศเพื่อนบ้าน 241 คน ขอทานในเมืองไทยมีรายได้ก่อนข้างตีเฉลี่ยวันละไม่ต่ำกว่า 500 บาท และสูงสุดเฉลี่ยวันละ 1,800 บาท ขอทานไทยคนหนึ่งมีเงินถวายเป็นล้าน

ประเทศไทยมีกฎหมายห้ามการขอทาน 75 ปีมาแล้ว คือ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 คือ ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง หรือบังคับใช้ไม่ได้ในปี 2551 รัฐบาลมีความพยายามร่างกฎหมายขอทานใหม่ แต่ก็ถูกคัดค้าน เพราะร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ ให้ผู้ที่จะเป็นขอทานแจ้งต่อเจ้าพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกใบอนุญาตขอทานให้ และผู้ที่เป็นขอทานต้องเป็นคนพิการหรือทุพพลภาพ และไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ตามปกติ หรือเป็นผู้สูงอายุและไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือเป็นผู้ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพโดยวิธีอื่นได้ หรือเป็นผู้ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีอื่นใด เพราะเหตุแห่งสภาพทางกายและจิต หรือเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ

กล่าวคือ ร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่ากับการยอมรับว่าการขอทานเป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่ต้องขอใบอนุญาต โดยให้เจ้าพนักงานองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกใบอนุญาต รวมทั้งการนำเอาความพิการมาเป็นสาเหตุแห่งการขอทาน ซึ่งคนพิการรับไม่ได้ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานฉบับดังกล่าวถูกมองว่าไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน เพราะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคม และการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้ประกอบอาชีพขอทาน และไม่ได้คัดแยกประเภทขอทาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการแก้ปัญหา

ทั้งนี้ มูลนิธิกระจกเงาเคยเสนอแนวทางแก้ไข 8 ข้อ คือ 1) ต้องลดขนาดของปัญหา 2) ควบคุมกลุ่มขอทานเดิมได้ 3) ตัดวงจรการค้ามนุษย์ 4) การคุ้มครองเด็กในครอบครัวขอทาน 5) โทษสำหรับขบวนการที่นำคนมาขอทาน 6) การจัดระบบสงเคราะห์ 7) แยกฉีกพอกออกจาก

ดำเนินคดีกับขบวนการข้ามมนุษย์ 2) การคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) เช่น คัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ คุ้มครองสวัสดิภาพ พื้นฟูพัฒนาศักยภาพในสถานสงเคราะห์

และสุดท้าย การป้องกัน (Prevention) โดยการศึกษาวิจัยพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม หรือมรณงค์ให้ความรู้ด้านกฎหมาย และส่งเสริมเครือข่าย พม. เป็นแกนนำเฝ้าระวังการค้ามนุษย์ เพื่อแก้ปัญหาขอทานล้นเมืองคงไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับคนไทยที่ว่าเมืองไทยมีขอทานอยู่มากมาย ทุกหนทุกแห่ง ในรูปแบบต่างๆ เช่น นั่งขอทานมีกระป๋องใส่เศษสตางค์ คนพิการ คนไม่พิการแต่มีเด็กประกอบ เล่นดนตรี ร้องเพลง การแสดงเปิดหมวก ฯลฯ มีทั้งคนไทยและคนต่างชาติ จะมีจำนวนเท่าใดไม่มีใครจกนับอย่างจริงจัง แต่ในร่าง พระราชบัญญัติควบคุมขอทานฉบับล่าสุดบอกว่ามีขอทานทั้งประเทศจำนวน 5,000 คน ในขณะที่ พม. บอกว่าที่ได้จัดระเบียบคนขอทานในกรุงเทพมหานครไปแล้ว 2 ครั้ง คือ วันที่ 14-20 ตุลาคม และวันที่ 19-25 พฤศจิกายน 2557 พบผู้กระทำผิด พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานฯ ทั้งสิ้น 431 คน เป็นคนไทย 190 คน และขอทานจากประเทศเพื่อนบ้าน 241 คน ขอทานในเมืองไทยมีรายได้ค่อนข้างดีเฉลี่ยวันละไม่ต่ำกว่า 500 บาท และสูงสุดเฉลี่ยวันละ 1,800 บาท ขอทานไทยคนหนึ่งมีเงินถวายเป็นล้าน

ประเทศไทยมีกฎหมายห้ามการขอทาน 75 ปีมาแล้ว คือ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 คือ ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง หรือบังคับใช้ไม่ได้ ในปี 2551 รัฐบาลมีความพยายามร่างกฎหมายขอทานใหม่ แต่ก็ถูกคัดค้าน เพราะร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ ให้ผู้ที่จะเป็นขอทานแจ้งต่อเจ้าพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกใบอนุญาตขอทานให้ และผู้ที่เป็นขอทานต้องเป็นคนพิการหรือทุพพลภาพ และไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ตามปกติ หรือเป็นผู้สูงอายุและไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือเป็นผู้ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพโดยวิธีอื่นได้ หรือเป็นผู้ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีอื่นใด เพราะเหตุแห่งสภาพทางกายและจิต หรือเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ

กล่าวคือ ร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวเท่ากับการยอมรับว่าการขอทานเป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่ต้องขอใบอนุญาต โดยให้เจ้าพนักงานองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกใบอนุญาต รวมทั้งการนำเอาความพิการมาเป็นสาเหตุแห่งการขอทาน ซึ่งคนพิการรับไม่ได้ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานฉบับดังกล่าวถูกมองว่าไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน เพราะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคม และการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้ประกอบอาชีพขอทาน และไม่ได้คัดแยกประเภทขอทาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการแก้ปัญหา

ทั้งนี้ มูลนิธิกระจกเงาเคยเสนอแนวทางแก้ไข 8 ข้อ คือ 1) ต้องลดขนาดของปัญหา 2) ควบคุมกลุ่มขอทานเดิมไว้ 3) ตัดวงจรการค้ามนุษย์ 4) การคุ้มครองเด็กในครอบครัวขอทาน 5) โทษสำหรับขบวนการที่นำคนมาขอทาน 6) การจัดระบบสงเคราะห์ 7) แยกกวมพิภพออกจากการ



ขอทาน และ 8) มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการปัญหาขอทาน ตามพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมา มีการแก้ไขและ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 แต่ก็เงียบหายไป

มาบัดนี้ ในสมัย คสช. มีการร่าง พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน ฉบับใหม่โดย คณะกรรมการสิทธิการสังคม กิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาศึกษาจัดทำร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. .... เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 14

สาระสำคัญของร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทาน และ กำหนดให้การกระทำความดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการขอทาน ดังนี้

1) การขอทรัพย์สินของผู้อื่นด้วยวาจา ข้อความ หรือแสดงกิริยาอาการใดๆ หรือด้วยวิธีการใด ทั้งนี้ โดยมีได้มีการตอบแทนด้วยการทำงานอย่างใด หรือด้วยทรัพย์สินใด แต่ไม่รวมถึงการขอกันฐานญาติมิตร หรือการเรียไ้รตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไ้ร

2) การกระทำใดเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและมอบทรัพย์สินให้ โดยมีได้มีการตอบแทนด้วยการทำงานอย่างใดหรือด้วยทรัพย์สินใด

3) กำหนดให้การเล่นดนตรีหรือการแสดงความสามารถอื่นใดในที่สาธารณะโดยขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ชมหรือผู้ฟังจะสมัครใจให้มีให้ถือว่าเป็นการขอทาน แต่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด (มีการแยกขอทานออกจาก วณิพกหรือนักแสดงสาธารณะชัดเจน)<sup>3</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอทาน ไว้ ในเรื่องเนื้อหาของกฎหมายลำสมัยเนื่องจากไม่ทันต่อเหตุการณ์ในสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริงๆ และยังไม่กระทบต่อบุคคลอื่นด้วย โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมขอทานให้ลดน้อยลงหรือหมดไป และเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายที่กว้าง ไม่มีขอบเขตของการบังคับใช้ เพราะคำนิยามกว้างมากไม่สามารถแยกแยะได้ ซึ่งหากมีการนำไปบังคับใช้จะส่งผลทำให้การบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับนิยามขอทานในปัจจุบันกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขอทานอย่างแท้จริง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ดีตามหลักนิติรัฐ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ ซึ่งหากมิได้มีการตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว จะทำให้

<sup>3</sup> Matichon Group. (2559, 23 กุมภาพันธ์). ศิลปวัฒนธรรมเทคโนโลยีชาวบ้านเส้นทางเศรษฐี. ข่าวสด, หน้า 4.

ขอทานไม่ได้รับการควบคุมจากหน่วยงานรัฐและส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้มาตรา 6 ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบันล้าสมัย ไม่เข้ากับบริบทของกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริงๆ และยังไปกระทบต่อบุคคลอื่น โดยการบังคับใช้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 นั้น มิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์อย่างแท้จริงในการควบคุมขอทาน เนื่องจากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายที่กว้างไม่มีขอบเขตของการบังคับใช้ เพราะมิได้มีการแยกแยะบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากมีการนำไปบังคับใช้จะส่งผลทำให้การบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับบริบทของการขอทานในปัจจุบันกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วณิพก แม้กระทั่งวงดนตรีของคอนพิการหรือวงดนตรี และบุคคลที่ร้องเพลงไปตามสถานสาธารณะ เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินหรือปัจจัยก็เข้าข่ายบุคคลขอทาน ก็จะเห็นว่าไม่ยุติธรรมเพราะวงดนตรีของคอนพิการและวงดนตรีบางวงนั้น ได้มีการฝึกอาชีพทางด้านนี้โดยเฉพาะและมีความสามารถพิเศษเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาในการแยกแยะผู้พิการที่มีความสามารถพิเศษและวงดนตรีที่ได้รับอนุญาตให้ทำการแสดงตามสถานที่สาธารณะได้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดผลเสียในการควบคุมการขอทานในประเทศอย่างมาก เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

**4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484**

จากอดีตจนถึงปัจจุบันการขอทานมิได้เพิ่งเกิดขึ้นแต่เป็นอาชีพที่ดำรงอยู่มากับสังคมมานานแล้ว การขอทานเป็นเพียงการขอเศษเงินเล็กน้อยจากบุคคลผู้ใจบุญเพื่อนำไปประทังชีพเท่านั้นประกอบกับค่านิยมของคนไทยที่เชื่อเรื่องการทำบุญสุนทาน เมื่อทำบุญแล้วก็จะมีการทำทานด้วยการให้เศษเงินแก่คนขอทานก็ถือว่าเป็นการทำทานอย่างหนึ่งความเชื่อเช่นนี้จึงทำให้การขอทานสามารถดำรงอยู่มาได้จนถึงปัจจุบัน การขอทานถือเป็นอาชีพหนึ่งที่บุคคลให้ความสนใจที่จะเข้ามาประกอบอาชีพนี้มากขึ้น สืบเกิดได้จากสถิติที่เพิ่มขึ้นทุกปีเพราะอาชีพนี้สามารถเรียกได้ว่าเป็นอาชีพที่สบายไม่จำเป็นต้องมีความรู้สูง ไม่ต้องใช้ทักษะ ไม่ต้องออกแรงการทำงาน ก็สามารถมีรายได้ทำมาหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ ประเทศไทยนั้นได้ตระหนักถึงปัญหาของขอทานที่ทำการขอทานภายในประเทศจึงได้ตรากฎหมายมาบังคับใช้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งจะเห็นว่าบทบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมีการใช้บังคับมานานแล้ว ซึ่งสังคมปัจจุบันสภาพแวดล้อมต่างๆ จำนวนประชากรได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นแต่พื้นที่มีจำนวนเท่าเดิม ทรัพยากรมีจำกัด จึงเกิดการแย่งกันทำมาหากินบุคคลใดที่ค่อยโอกาสไม่ว่าจะเป็นทาง

ร่างกายหรือด้อยโอกาสทางการศึกษา ไม่สามารถจะประกอบอาชีพแข่งขันกับผู้อื่นได้ จึงต้องออกไปเร่ร่อนขอทานประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอทานนั้นค่อนข้างจะล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสังคมและสภาพแวดล้อมในสังคมปัจจุบัน จึงทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอทานได้อย่างชัดเจนทำให้การปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานนั้นกระทำได้ยากไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่ได้บัญญัติไว้

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ได้ให้กำนิยามความหมายเกี่ยวกับขอทานไว้ว่าเป็นการขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใดหรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานญาติมิตรนั้น แต่เนื่องจากการขอทานเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้คนขอทานบางกลุ่มเข้าสู่กระบวนการขอทาน ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาถึงแม้จะมีสภาพทางเศรษฐกิจดีกว่าหลายประเทศในโลก แต่ปัญหาความยากจน รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ การว่างงาน ตกดงาน การเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ การขาดความมั่นคงทางอาชีพและรายได้ก็ยังเป็นปัญหาหลัก สังคมเมืองและสังคมชนบทของประเทศมีช่องว่างทางเศรษฐกิจมากมายและมาตรฐานการครองชีพของคนก็แตกต่างกันออกไป เมื่อสภาพเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีพทำให้ผู้คนต้องดิ้นรนเพื่อประกอบอาชีพจากชนบทสู่เมืองและจากประเทศสู่ต่างประเทศ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 7 บัญญัติเกี่ยวกับการจับกุมขอทานไว้ว่า “เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ใดทำการขอทาน และ ผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถ ประกอบการอาชีพอย่างใด และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตร อุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์” กล่าวได้ว่ารูปแบบการให้ความช่วยเหลือบุคคลขอทานที่กำหนดให้ภาครัฐ ต้องส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ แต่หากปรากฏว่าบุคคลนั้นไม่อยู่ในลักษณะดังกล่าวให้ส่งตัวไปยังสำนักงานจัดหางานต่อไป ซึ่งมาตรการให้ความช่วยเหลือคือเมื่อดำเนินการสอบประวัติว่าผู้ใดทำการขอทาน และผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพได้และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่นได้ รวมไปถึงไม่มีญาติอุปการะเลี้ยงดู ก็ให้ส่งตัวยังไปสถานสงเคราะห์

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน และหลักการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังนี้

หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยสาระสำคัญของหลักนิติรัฐมีหลายประการแต่ที่มีความสำคัญที่สุดในกรณีดังกล่าว คือ หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน

เป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ ความคิดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานได้รับการพัฒนาขึ้นในศตวรรษที่ 19 ในฐานะที่เป็นอำนาจของราษฎรในอันที่จะปกป้องคุ้มครองตนเองจากการล่วงละเมิดเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยอำนาจรัฐ ในปัจจุบันนี้บทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างๆ การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานทำให้ราษฎรอยู่ในฐานะประธานแห่งสิทธิ ไม่ใช่อยู่ในฐานะเป็นวัตถุที่รัฐจะใช้อำนาจกระทำการอย่างไรก็ได้ การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมทำให้ราษฎรแต่ละคนสามารถพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้อย่างเต็มที่อีกด้วย

เราอาจแบ่งแยกประเภทของสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็นหลายประเภท แต่การแบ่งแยกสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง คือการแบ่งสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็นสิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิในเสรีภาพ คืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ตนต้องการ ส่วนสิทธิในความเสมอภาค คือ อำนาจในอันที่เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่เป็นสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายไทยมีการใช้คำว่าสิทธิและเสรีภาพปะปนกันไป โดยเมื่อกล่าวถึงสิทธิ จะหมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ และเมื่อกล่าวถึง เสรีภาพ ก็มักจะหมายถึง สภาพที่บุคคลจะไม่ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น โดยทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญจะบัญญัติคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแต่ละประเภทไว้ในระดับที่แตกต่างกันไป

หลักการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นหลักกฎหมายที่มีบทบาทในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีอยู่ด้วยกันหลายหลักกฎหมาย ซึ่งหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหามีดังต่อไปนี้

หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้มาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ เป็นมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ โดยรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ก็เฉพาะเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นๆ หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนเท่านั้น ดังนั้น การตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือมิให้กระทำการใด โดยที่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและหรือประโยชน์มหาชนไม่ได้รับการคุ้มครองให้ดีขึ้นมาเลย ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อหลักแห่งความเหมาะสม เพราะไม่สามารถบรรลุผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จริงในทางปฏิบัติ

จากที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 มีเนื้อหาอย่างกว้าง บทบัญญัติของกฎหมายเปิดกว้างไม่มีขอบเขต ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กระทบต่อบุคคลอื่นที่มีการกระทำที่ใกล้เคียงขอตาน นำมาสู่ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เนื้อหาของกฎหมายเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ตีความไปกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอตาน เช่น วมพิท เพราะปัจจุบันรูปแบบการขอตานมีความซับซ้อนมากขึ้น รวมไปถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการจับกุมบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอตาน ที่ได้กระทำความผิดก็เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของเจ้าหน้าที่ แม้ทางรัฐจะมีมาตรการการควบคุมการขอตานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 และข้อบังคับของกรมประมงสงเคราะห์ว่าด้วยการควบคุมวินัยของสถานสงเคราะห์ เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพได้ภายหลังจากพ้นจากการสงเคราะห์ แต่ปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่เท่าที่ควรเพราะยังมีขอตานอยู่เป็นจำนวนมาก ขอตานบางรายถูกควบคุมตัวเข้าสถานสงเคราะห์ครั้งแล้วครั้งเล่า แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขให้จำนวนขอตานลดลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามขอตานกลับเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอตาน เช่น วมพิท ในทางปฏิบัติทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยการเรียกรับทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ส่วนตน จากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอตาน เช่น วมพิท ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอตาน เช่น วมพิท ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจเพื่อใช้กฎหมายเป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชันในการเรียกรับสินบนการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติมีการเลือกปฏิบัติเพื่อการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและบทบัญญัติตามที่ได้วางไว้กระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอตาน เช่น วมพิท ปรากฏโดยแจ้งชัดว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยอิสระจะส่งผลทำให้ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในการควบคุมขอตานได้อย่างแท้จริงจึงเป็นสาเหตุนำไปสู่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีขอบ แม้กฎหมายจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในบางกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขและขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ นั่นเอง

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 ในเรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติกฎหมาย

มีเนื้อหาอย่างกว้างไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วมพิภก ทำให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจเพื่อบังคับใช้กฎหมายเป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชันในการเรียกรับสินบน ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่สอดคล้องกับหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในกฎหมายมหาชนและหลักการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพราะเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่อย่างกว้างไปจับกุมการกระทำทุกประเภททั้งที่เข้าข่ายขอทานจริงๆ และที่ไม่เข้าข่ายขอทานที่แท้จริงนั่นก็คือ วมพิภก ซึ่งไม่ใช่วิธีป้องกันและควบคุมขอทานได้อย่างแท้จริง จึงส่งผลทำให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในกฎหมายมหาชนและหลักการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริง การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจับกุม

ประธานวมพิภกคนตาบอด เข้ายื่นหนังสือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ของดเว้นจับกุมการแสดงในที่สาธารณะ ร้องแก้กฎหมายมีกลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนรวมกลุ่มกันมาขึ้นหนังสือ โดย นายถนอม ศรีนาคา ประธานเครือข่ายวมพิภกคนตาบอดแห่งชาติ เป็นตัวแทนในการร้องทุกข์ให้กับวมพิภกคนตาบอดทั่วประเทศ เดินทางมาขึ้นหนังสือผ่าน นายมณเฑียร บุญตัน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งเกิดปัญหาความเดือดร้อนจากการกวาดล้างจับกุมขอทานที่ ทั้งนี้ ต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว พร้อมขอให้งดเว้นการจับกุม นักร้อง นักดนตรี ที่ร้องเพลงหรือเล่นดนตรีตามที่สาธารณะ แก้ไขข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอทาน และให้เยียวยาวมพิภกคนตาบอดที่ประสบปัญหาระหว่างการแก้ไขกฎหมาย โดยผ่อนผันให้ทำการแสดงในที่สาธารณะตามสมควร จนกว่าจะได้รับการแก้ไขกฎหมาย<sup>4</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาอย่างกว้างไม่มีขอบเขตในการบังคับใช้ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วมพิภกส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์และตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ เพราะเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายไปจับกุมการกระทำทุกประเภทที่ไปเข้าข่ายขอทาน หรือจับกุมการกระทำของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วมพิภก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้จริงกับจับไม่ได้จริง ทำให้กระทบต่อบุคคลอื่น

<sup>4</sup> INNnews. (2557). *วมพิภกคนตาบอดร้องมณเฑียรแก้ กม. งดเว้นจับกุม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.innnews.co.th>. [2559, 12 มีนาคม].

ที่ไม่ใช่ขอทาน ที่ได้ทำการแสดงในที่สาธารณะ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการใช้อำนาจเพื่อเป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชันหรือในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ในการแสวงหาผลประโยชน์การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ และหลักการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในกฎหมายมหาชนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมจึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเนื้อหาอย่างกว้างไม่มีขอบเขตในการบังคับใช้ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วณิพก โดยการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ก่อให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาบุคคลขอทานได้อย่างเต็มที่ ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนั้น จึงทำให้เจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมิชอบโดยไม่เหมาะสมในการเรียกรับทรัพย์สินหรือสินบนจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วณิพก เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนนโยบายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาคือขอทานเกิดความไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

#### 4.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควร ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาตรา 6 โดยให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นบังคับใช้เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมและสภาพแวดล้อมในสังคมปัจจุบันต่อการควบคุมขอทานเป็นการเฉพาะในการที่จะถูกกระทบสิทธิละเมิดสิทธิ ตามทฤษฎีและตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากเกิดผลเสีย ในการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีความล้าสมัย มีการตีความอย่างกว้าง ทำให้เจ้าหน้าที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการใช้อำนาจเกินขอบเขตไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น จึงต้องการศึกษาทฤษฎีกฎหมายในประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศดังนี้

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. 2484 ดังนี้

อังกฤษ มีพระราชบัญญัติคนจรจัด ค.ศ. 1824 ให้ถือว่าคนขอกทานจัดอยู่ในจำพวกหนึ่งของคนจรจัด และได้มีมาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับคนจรจัด โดยประเทศอังกฤษนั้นจัดขอกทานให้อยู่ในประเภทของคนจรจัดประเภทหนึ่ง มีการใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์แก่คนจรจัดแทนที่จะลงโทษทางอาญา โดยให้การช่วยเหลือฟื้นฟูสภาพจิตใจให้แก่คนจรจัดเจตนาารมณ์ที่ออกกฎหมายคนจรจัดขึ้นมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้กฎหมายฉบับนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ทำให้ปราศจากอันตรายขมขื่นและปราศจากคนเลวทรามที่อาจก่อให้เกิดอาชญากรรมได้ อังกฤษมองว่าการขอกทานเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำของบุคคลที่ถือว่าเป็นขอกทาน กล่าวคือ คนขอกทานต้องทำการขอกทานเป็นลักษณะนิสัยหรือเป็นวิถีทางการดำรงชีพโดยไม่หวังที่จะทำงาน ถึงแม้ว่าจะทำการขอกทานเป็นครั้งแรกก็ตาม ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าคนขอกทานทำการขอกทานเป็นลักษณะนิสัยหรือเป็นวิถีทางการดำรงชีพเพื่อความอยู่รอดของเรา รวมไปถึงการขอกทานที่จะต้องมีการให้บางสิ่งเป็นการตอบแทนและการขอกทานพิจารณาจากพฤติกรรมของบุคคลไม่ใช่พิจารณาจากการ ไม่มีที่อยู่อาศัยแต่ถ้าบุคคลที่ไม่ได้ขอกทานโดยลักษณะนิสัยหรือวิถีทางการดำรงชีพแต่ทำการขอกทานจากประชาชนเพื่อต้องการความช่วยเหลือทางการเงินโดยสาเหตุมาจากตนเองต้องขาดงานไม่ยอมทำงานให้นายจ้างให้นายจ้างหรืออยู่ระหว่างการต่อรองกับนายจ้าง การขาดงานชั่วคราวหรือโดยไม่สมัครใจในระยะเวลาอันสั้นนั้นในประเทศอังกฤษไม่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นขอกทาน

สาธารณรัฐอินเดียมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำของบุคคลที่ถือว่าเป็นขอกทานและในคำนิยามของขอกทานในประมวลสาธารณรัฐอินเดียมาตรา 363A ได้ให้คำนิยามการขอกทาน กล่าวคือ การที่เรียกร้องขอเงินตามสถานที่สาธารณะต่างๆ ไป โดยอาศัยการร้องเพลง การเดินรำ การทำนายโศกชะตา การเล่นกลหรือการขายของเล็กๆ น้อยๆ เป็นเครื่องมือในการขอกทาน รวมไปถึงการที่เข้าไปในสถานที่ส่วนบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขอกทาน รวมทั้งการที่เปิดเผยบาดแผล ทำให้ตนเอง ผู้อื่นหรือสัตว์พิการ หรือป่วยเป็นโรค ด้วยวัตถุประสงค์ในการขอกทานหรือเป็นการข่มขู่หรือบังคับบุคคลเพื่อให้ขอกทาน และคนที่ใช้ผู้เข่าโดยมีวัตถุประสงค์ในการขอกทานนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการขอกทานตามกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ จะพบว่า การขอกทานในต่างประเทศและกฎหมายควบคุมการขอกทานในประเทศไทยมีการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน กล่าวคืออังกฤษตามพระราชบัญญัติคนจรจัด ค.ศ. 1824 มีการแยกนิยามของคำว่าขอกทานไว้อย่างชัดเจน มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับ



คนขอทานมาบังคับใช้แค่ขอทานในอังกฤษจัดอยู่ในประเภทของคนจรจัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมไปถึงการขอทานให้ถือว่ามีความผิดต้องรับโทษในทางอาญา สำหรับสาธารณรัฐอินเดีย ในประมวลกฎหมายอินเดีย มาตรา 363A การที่เพ็ชรร้องขอเงินตามสถานที่สาธารณะต่างๆ ไปโดยอาศัยการร้องเพลง การเต้นรำ การทำนายโชคชะตา การเล่นกลหรือการขายของเล็กๆ น้อยๆ เป็นเครื่องมือในการขอทาน รวมไปถึงการที่เข้าไปในสถานที่ส่วนบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขอทาน และการที่เปิดเผยบาดแผล ทำให้ตนเอง ผู้อื่นหรือสัตว์พิการ หรือป่วยเป็นโรค ด้วยวัตถุประสงค์ในการขอทานหรือเป็นการข่มขู่หรือบังคับบุคคลเพื่อให้ขอทาน และคนที่ใช้ผู้เยาว์โดยมีวัตถุประสงค์ในการขอทานดังกล่าว นั้น เรียกว่าขอทาน แต่ในสาธารณรัฐอินเดียไม่ได้บัญญัติกฎหมายว่าการขอทานถือว่าเป็นความผิดหรือมีบทลงโทษทางอาญามีเพียงแต่มาตรการลงโทษแก่บุคคลที่ลักพาตัวหรือทำร้ายร่างกายผู้เยาว์เพื่อนำตัวเป็นไปเป็นขอทาน รัฐบาลสาธารณรัฐอินเดียถือว่าเป็นความบกพร่องของรัฐที่ไม่สามารถจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนให้อยู่ดีกินดีได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร

นอกจากนี้ ทั้งอังกฤษและสาธารณรัฐอินเดียก็ได้มีการแก้ไขปัญหาขอทานโดยการจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์เหมือนกับประเทศไทยให้แก่คนจรจัดเพราะรัฐบาลทั้งสองประเทศมองว่าปัญหาขอทานเป็นปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นในทุกเมืองและเป็นปัญหาที่รุนแรง จึงได้ทำการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ที่ให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูสภาพจิตใจแก่ขอทาน มีการฝึกอาชีพรวมทั้งมีศูนย์ให้คำปรึกษาและหางานหรือที่เรียกว่าสร้างงานสร้างอาชีพให้แก่ขอทาน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายในประเทศไทย ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่ได้มีการบัญญัตินิยามความหมายของขอทาน กล่าวคือ การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน การขบร้อง การตืดตีตีเป่า การแสดงการเล่นต่างๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าฟังค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้นไม่ให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทาน<sup>5</sup> และให้หมายความรวมถึงการปฏิบัติ อันเป็นกิจวัตรตามลัทธิศาสนาไม่อยู่ในบังคับ แต่ทั้งนี้ผู้เขียนมองว่าเมื่อไม่มีการตีความนิยามความหมาย

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484. มาตรา 6 “ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทาน

การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

การขบร้อง การตืดตีตีเป่า การแสดงการเล่นต่างๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะ เรียกเก็บค่าฟังค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้นไม่ให้ รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”.

ของคำว่าขอตานไว้อย่างชัดเจนทำให้มีการรวมนิยามความหมายของคำว่าขอตานไว้ในรูปแบบอย่างกว้างรวมไปถึงการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีระยะเวลานานก่อให้เกิดความลำสมัยในการบังคับใช้ ทำให้เจ้าหน้าที่ทางปกครองอาศัยอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จึงส่งผลเสียทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 มาตรา 6 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาของกฎหมายที่ลำสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ไม่เข้ากับบริบทของกฎหมาย ประกอบกับมีเนื้อหาอย่างกว้างมีขอบเขตการบังคับใช้ เพราะไม่ได้มีการแยกแยะบทบัญญัติกฎหมายไว้ จึงทำให้กระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอตาน เช่น วณิพก ได้อาศัยความชำนาญหรือความสามารถพิเศษเฉพาะตัวในการขับร้องและเล่นดนตรี เพื่อเป็นการตอบแทนแก่บุคคลที่ให้ทาน ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความชำนาญและความสามารถพิเศษโดยไม่จำเป็นต้องนำไปสงเคราะห์เพื่อฝึกอาชีพใดๆ ซึ่งแตกต่างจากการขอตานที่ขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติมิตรนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างชัดเจนในการควบคุมขอตานเป็นเฉพาะควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 มาตรา 6 โดยกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติดังนี้

“ขอตาน” คือ การขอทรัพย์สินของผู้อื่นด้วยวาจา ข้อความ หรือแสดงกิริยาอาการใดๆ หรือด้วยวิธีการใดๆ โดยไม่ได้ตอบแทนด้วยการทำงานหรือด้วยทรัพย์สินใด แต่ไม่รวมถึงการขอลงญาติมิตร หรือการเรียกรับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียกรับ รวมไปถึงการกระทำใดเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและมอบทรัพย์สินให้ โดยไม่มีการตอบแทนด้วยการทำงานหรือด้วยทรัพย์สิน

“วณิพกหรือนักแสดงสาธารณะ” คือ การเล่นดนตรีหรือการแสดงความสามารถอื่นใดในที่สาธารณะโดยขอรับทรัพย์สินจากผู้ชมหรือผู้ฟังจะสมัครใจให้ แต่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอตานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรมากขึ้น สัดส่วนประชากรเพิ่มขึ้น สังคมไทยมีการพัฒนาเกี่ยวกับเทคโนโลยีให้ทันสมัยให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติ อารยประเทศ ซึ่งมีการพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมในการพัฒนาประเทศ ประชากร ในขณะที่เดียวกันบุคคลขอตานก็มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

อย่างต่อเนื่อง ในทางกลับกันแนวโน้มที่จะมีการควบคุมกับลดน้อยลง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดการควบคุมขอทานในประเทศไทย ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบดูแลเรื่องเกี่ยวกับขอทาน แต่ยังไม่มีการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตขอทานเป็นการเฉพาะ มีเพียงการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานแบบภาพรวมในประเทศ อีกทั้งตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ยังไม่มีการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ขอทานในประเทศไทยไม่ได้รับการควบคุมให้ลดลงไปหรือหมดสิ้นไปจากประเทศอย่างเหมาะสมเท่าที่ควร

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอทาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ มีเพียงกฎหมายที่กำหนดสิทธิของคนขอทานไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทาน โดยมีเนื้อหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานในประเทศไทยนั้น มีการกำหนดแผนและขั้นตอนในการควบคุมขอทานไว้ต่างๆ มากมายแต่ทั้งนี้ก็ยังมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมขอทานให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะในการเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทานในพื้นที่ตน โดยการควบคุมขอทานนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ขอทานได้รับการควบคุมอย่างถูกต้องและเหมาะสมเป็นไปตามที่กฎหมายกฎหมายบัญญัติ อีกทั้งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 นั้นเป็นการควบคุมขอทานโดยกว้างในภาพรวม การควบคุมขอทานดังกล่าวเป็นการควบคุมโดยรัฐซึ่งหมายถึงการควบคุมขอทานทั้งหมดที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศ ไม่มีการควบคุมขอทานในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ เป็นไปอย่างเหมาะสมตามนโยบายการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกิจของรัฐลำดับรองเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการควบคุมขอทานซึ่งรวมถึงเป็นหน้าที่ประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นด้วย อีกทั้งการควบคุมขอทานในรูปแบบของธุรกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 7 บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานว่า “เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ใดทำการขอทาน และผู้นั้น

เป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบการอาชีพ  
 ใดๆ และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตร อุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่ง  
 ตัวไปยังสถานสงเคราะห์<sup>6</sup>” กล่าวได้ว่า รูปแบบอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทานซึ่งตาม  
 พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่โดยส่วนกลางของรัฐ และเมื่อดำเนินการสอบ  
 ประวัตินั้นขอทานที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ปรากฏว่าผู้นั้นเป็นคนพิการหรือทุพพลภาพ และ  
 ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพโดยวิธีอื่นได้ตามปกติเป็นผู้สูงอายุและไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูเป็นผู้ไม่สามารถ  
 ทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีอื่นใดเพราะเหตุแห่งสภาพทางกายหรือทางจิตเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยหรือผู้ซึ่ง  
 อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยัง  
 สถานสงเคราะห์เพื่อรับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์และให้พ้นจากความผิด

นอกจากนี้ ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในการบริการสาธารณะประชาชน  
 ภายในประเทศในเรื่องขั้นตอนและวัตถุประสงค์ในการควบคุมประชาชน เช่น พระราชบัญญัติ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น และยังได้กำหนดให้  
 มีมาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติ  
 กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้  
 กำหนดแผนและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในการควบคุมประชาชนเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถควบคุม  
 และบริหารจัดการประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ในการควบคุมด้านขอทานนั้น  
 กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเป็นภาพรวมจากส่วนกลาง แต่ก็ไม่ได้ให้  
 อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมขอทาน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ  
 บ้านเมือง พ.ศ. 2535 พบว่า หมวด 4 การรักษาความเรียบร้อยเรียบร้อย มาตรา 37 “ห้ามมิให้ผู้ใด  
 ยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะหรือนอนในที่สาธารณะ” หมายถึง สาธารณะสมบัติของ  
 แผ่นดินนอกจากที่กว้างว่างเปล่า หมายความว่ารวมถึง ถนนและทางน้ำด้วยและสถานที่ที่จัดไว้  
 เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม ตามมาตรา 52

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484. มาตรา 7 “เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ใดทำการขอทาน และ  
 ผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถ ประกอบการอาชีพอย่างใด และ  
 ไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตร อุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์”.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535. มาตรา 37 “ห้ามมิให้  
 ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะหรือนอนในที่สาธารณะ.

หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท<sup>๘</sup> ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลที่หรือทางสาธารณะ เพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนรวม ดังนั้นราชการส่วนท้องถิ่นจะปล่อยให้บุคคลใดใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะตนโดยพลการมิได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายมหาชนได้แก่ หลักภารกิจของรัฐ ซึ่งได้วางหลักไว้ดังนี้

ภารกิจหลักของรัฐหรือภารกิจพื้นฐานของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปเรียกว่าความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐนี้มีอยู่หลายประการ ในอำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ (หรือหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ) อำนาจผูกขาดในการอำนวยความสะดวก (หรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี) อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (หรือหน้าที่ทางการทูต) อำนาจผูกขาดในด้านเงินตราและการคลัง (หรือหน้าที่ทางงบประมาณ)

ภารกิจรองของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตมีความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีจึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง โดยรัฐอาจทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ รัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ภารกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตยองค์กรอื่นนอกจากรัฐ อาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การจัดการศึกษาและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดทำการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมวิชาชีพ การสอนให้รู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมนั้น ย่อมจะช่วยให้คนในสังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันอย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ตลอดจนทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่รัฐสามารถกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดความเชื่อนั้น รัฐย่อมเคารพสิทธิในความคิดความเชื่อส่วน

<sup>๘</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535. มาตรา 52 “ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 9 มาตรา 14 มาตรา 36 มาตรา 37 หรือมาตรา 38 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ได้ประกาศตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”.

บุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การขัดเยียดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันใดอันหนึ่งให้แก่พลเมืองของตนเอง ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มีปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะมีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในการควบคุมเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถควบคุมและบริหารจัดการประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ในการสนับสนุนด้านขอทานนั้น กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาพรวมจากส่วนกลางซึ่งไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมขอทาน แต่ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้กับขอทาน จึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมวดว่าด้วยการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยที่บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลที่หรือทางสาธารณะ เพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนรวม โดยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ให้สามารถใช้สอยพื้นที่หรือทางสาธารณะได้ด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยหากมีผู้ใดฝ่าฝืนจะได้ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ ไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มี การควบคุมขอทานให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐในการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมและกำหนดสิทธิขอทานในท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับควบคุมขอทานที่มีได้เป็นการควบคุมขอทานอย่างชัดเจนเท่าที่ควร ในการที่ประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทานในท้องถิ่นของตนนั้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายภายในท้องถิ่นนั้นได้ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพียงสามารถกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น แต่ยังไม่สามารถบังคับใช้หรือดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจไว้ในการควบคุมขอทานในท้องถิ่นได้ ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายด้านการควบคุมขอทาน เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและควบคุมขอทานในท้องถิ่นให้เป็นไปตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อสภาพสังคมในปัจจุบัน และสามารถแก้ไขปัญหาขอทานในท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเองในท้องถิ่น ทำให้ขอทานไม่ได้รับการควบคุมอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภารกิจของรัฐอย่างเต็มที่ ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และยังไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ภายใต้หลักการและนโยบายในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม การควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการควบคุมขอทานมิได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรงก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการควบคุมขอทานให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจของรัฐ เพราะภารกิจของรัฐลำดับรองนั้นต้องเป็นการทำภารกิจเพื่อที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินคืออยู่ที่จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง โดยรัฐอาจทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ รัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่ก็ไม่สามารถใช้บังคับได้ มีเพียงพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมบุคคลทั่วไปที่อาศัยอยู่ในประเทศ แต่ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้หรือดำเนินการควบคุมขอทานในท้องถิ่นได้ เพราะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ส่งผลทำให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยมิได้บัญญัติเรื่องการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกิจการลำดับรองของรัฐที่จะทำให้ชีวิตมีความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือเป็นไปตามหลักมาตรฐานขั้นต่ำของมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินคืออยู่ที่ทำให้ขอทานในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ได้รับการควบคุมได้อย่างจริงจังและเกิดความชัดเจนตามที่กฎหมายบัญญัติจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักภารกิจของรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานในพื้นที่ได้อย่างจริงจัง ซึ่งประเทศไทยมิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการ

ควบคุมขอทานได้อย่างแท้จริงมีเพียงแต่อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการควบคุมขอทานในท้องถิ่นโดยตรง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางที่ได้กำหนดนโยบายต่างๆ ขึ้นมาแล้วส่งต่อนโยบายนั้นให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะควบคุมขอทานได้เองส่งผลให้ขอทานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแต่ไม่ได้รับการควบคุมให้เป็นไปอย่างจริงจังหรือขจัดให้หมดไป ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท และหน้าที่ในการควบคุมขอทานในพื้นที่นั้นๆ ตามหลักภารกิจของรัฐลำดับรอง ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานได้เอง ส่งผลให้ขอทานในท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆรวมทั้งเป็นช่องทางให้ประชาชนจากท้องถิ่นอื่นเข้ามาอาศัยในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เกิดการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถควบคุมได้อย่างจริงจัง และไม่สามารถแก้ไขและควบคุมขอทานได้ตรงตามปัญหาและความต้องการของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการที่ประเทศไทยไม่มีการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ จะส่งผลให้กระทบต่อการควบคุมขอทานที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดผลเสียต่อประเทศชาติต่อไปนั่นเอง

#### 4.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันวณิพกในประเทศไทยนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งกลุ่มวณิพกนี้ไม่ได้รับการส่งเสริมอาชีพให้สามารถประกอบอาชีพเหมือนบุคคลอื่นได้ อีกทั้งหลังจากได้รับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ก็กลับไปประกอบอาชีพร้องเพลง หรือ ดิด สี ดี เป่า ตามสถานที่สาธารณะตามเดิมอีก ส่วนอีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการฝึกอาชีพก็คือความพิการของร่างกาย วณิพกที่เป็นคนพิการนั้นมีทั้งที่ร่างกายปกติหรือมีความพิการทางร่างกายที่เล็กน้อยไม่เป็นอุปสรรคในการฝึกอาชีพร่วมกับผู้ที่ร่างกายปกติในสาขาอาชีพที่ตนเองถนัดแต่ในปัจจุบันยังไม่มีการส่งเสริมให้วณิพกได้รับการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง ทำให้วณิพกไม่สามารถประกอบอาชีพในการงานได้ทัดเทียมกับบุคคลอื่น อันเป็นสาเหตุให้วณิพกต้องกลับไปทำการแสดงดนตรีตามทางสาธารณะเพื่อแลกกับทรัพย์สินตามเดิมและกลุ่มวณิพกที่เป็นคนพิการนั้นมีหลายประเภทตามที่กระทรวงสาธารณสุขได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์ไว้ คือ พิจารณาทางมองเห็น พิจารณาทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย พิจารณาทางกายหรือการเคลื่อนไหว พิจารณาทางจิตใจหรือพฤติกรรม และพิจารณา



ทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้ วณิกที่เป็นคนพิการนั้น มีอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ในด้านการปรับตัวให้ยอมรับกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการสูญเสียของร่างกาย ความพิการที่เกิดขึ้นและความพยายามปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของสังคมอันเกิดจากสภาพของคนพิการ ทศนคติของสังคม บ่อมทำให้คนพิการแยกตัวออกจากสังคมไปดำเนินชีวิตส่วนตัวอีก รูปแบบหนึ่ง ซึ่งบางส่วนอาศัยประโยชน์จากความพิการไปใช้ในการแสดงดนตรีตามทางสาธารณะ เพื่อเลี้ยงชีพ อันเป็นปัญหาทางสังคมซึ่งรัฐจะต้องนำบริการเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมต่างๆ มาใช้เพื่อแก้ปัญหที่เกิดขึ้น

จากการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา แก่ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้<sup>9</sup> โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมาย และการยุติธรรมสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แก่ประชาชน<sup>10</sup> ส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ มีงานทำ ให้ความคุ้มครองจัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานมีคุณภาพชีวิตอย่างเดียวกัน ได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ<sup>11</sup> ซึ่งรวมถึงวณิกด้วย แต่ประเทศไทยปัจจุบันก็ยังมีคนกลุ่มวณิกอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่ได้รับการส่งเสริมอาชีพการงานอย่างแท้จริง วณิกไม่ได้รับการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ซึ่งเป็นปัญหาในด้านนโยบายของรัฐในการบริหารงานเกี่ยวกับวณิกที่ไม่มีความชัดเจน และในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน โดยตรงยังขาดความรู้ความเข้าใจการทำงานในการแก้ปัญหาก็ได้อย่างแท้จริง

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 80 (1) “คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้”.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 81 (5) “สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว”.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 84 (7) “ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรีจัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไครภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคมรวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ”.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า “การให้ความช่วยเหลือขอทานโดยสำนักงานจัดหางานในเขตพื้นที่นั้นๆ หากปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ที่ทำการขอทานไม่อยู่ใน ลักษณะดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาล เพื่อได้รับความช่วยเหลือจากสถานที่ดังกล่าวนั้นต่อไปภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง”<sup>12</sup> ซึ่งหากผู้รับคำสั่งไม่ได้ติดต่อกับสำนักงานจัดหางานหรือไปติดต่อกแล้วแต่ไม่ยอมรับการช่วยเหลือโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือได้รับการช่วยเหลือแล้ว แต่ได้ละทิ้งการช่วยเหลือนั้นหรือใช้อุบายเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ยอมทำงานหรือรับการช่วยเหลือจากสำนักงานจัดหางานให้มีงานทำหรือมีที่อยู่กินอาศัย และหากพบว่าผู้นั้นได้กลับไปขอทานอีก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานประกอบกิจการ ตามกฎหมายการจัดหางาน ให้ผู้ไร้อาชีพ

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งได้วางหลักไว้ ดังนี้

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐจะมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง บริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การ ในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงควบคุมดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ กล่าวโดยสรุปคือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำ หลักการกระจายอำนาจนั้นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นที่มีใช้องค์การส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะ

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484. มาตรา 8 “เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ที่ทำการขอทานไม่อยู่ใน ลักษณะดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ไปติดต่อกับสำนักงาน จัดหางานของรัฐบาล เพื่อได้รับความช่วยเหลือจากสถานที่ดังกล่าวนั้นต่อไป

ถ้าภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวในวรรคก่อน ผู้รับคำสั่งหาได้ไปติดต่อกับสถานที่ตามคำสั่งนั้นไม่ก็ตี ไปติดต่อกแล้วแต่ไม่ยอมรับ การช่วยเหลือโดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นข้อแก้ตัวก็ดี หรือได้รับการช่วยเหลือแล้ว ต่อมาได้ละทิ้งการช่วยเหลือนั้นเสียก็ดี หรือใช้อุบายด้วยประการใด หลีกเลี่ยง ไม่ยอมทำงานหรือรับการช่วยเหลือซึ่งทางการแห่งสถานที่ที่กล่าวแล้ว ได้จัดการช่วยเหลือให้มีงานทำ หรือมีที่อยู่กินอาศัยก็ดี และปรากฏว่าผู้นั้นได้ กระทำการขอทานอีก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังแห่งประกอบกิจการ ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดหางาน ให้ผู้ไร้อาชีพ”.

และมีรัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้นซึ่งเป็นลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ฉบับปัจจุบันยังมีได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ แม้กระทั่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ในมาตรา 8 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในการควบคุมการขอทานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตเพียงแต่เมื่อจับตัวขอทานได้ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปให้สำนักงานจัดหางานแล้ววณิกเมื่อถูกจับกุมตัวแล้วไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก มีเพียงบทบัญญัติในระหว่างมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดว่า รัฐต้องสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น<sup>13</sup> โดยรัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ การให้ความคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและผู้หญิง แต่ประเทศก็ยังประสบปัญหาในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดวณิกโดยตรงในพื้นที่เดียวกัน แต่ไม่มีบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตจึงทำให้วณิกเกิดความยากจนทำให้ไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ส่งผลให้วณิกไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นนั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คงมีเพียงแต่หน่วยงานของรัฐที่จัดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ซึ่งเป็นไปในรูปแบบโครงการ ของการดูแลประชาชนภายในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไปของประชาชนในท้องถิ่น

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 80 (1) “คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชายเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสถานะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้”

ทั้งหมดในภาพรวมไม่ได้มีการกำหนดให้มีการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกซึ่งมีเพียงบทบาทหน้าที่ในการดูแลโดยอ้อม จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยตรง เนื่องจากไม่มีการกำหนดหลักการภารกิจหลักของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกและยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมการขอทานก็มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตและการดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับวณิพก ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับวณิพกไม่มีบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของวณิพกได้อย่างแท้จริง รวมไปถึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่วางโครงการหรือนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมวณิพกเพื่อจะนำข้อมูลที่ได้ไปปรับใช้ในการกำหนดแนวทางมาตรการและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตวณิพกให้ดีขึ้นก็ไม่อาจจะทำได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ไม่มีการส่งเสริมอาชีพอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้แก่วณิพก ในการฝึกอาชีพเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานนั้นไม่มีบทบัญญัติ<sup>14</sup> เกี่ยวกับกระส่งเสริมการฝึกอาชีพผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับบริการฝึกอาชีพในการพัฒนาฝีมือ เพื่อที่จะให้วณิพกได้มีงานทำ รวมไปถึงไม่มีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่ช่วยเหลือวณิพกและพิการให้ไ้ด้งานทำนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกไม่ตรงกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการกระจายอำนาจทางปกครอง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน และเป็นวิธีการที่รัฐจะมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลาง ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมเท่านั้น โดยมีความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรที่จะมีอำนาจในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกได้ เมื่อไม่มีการบัญญัติให้องค์กรปกครอง

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545.

ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกในท้องถิ่นของตนนั้น จะส่งผลกระทบให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางปกครอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการขอทานไว้ และยังมีได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมาย ล้าสมัยไม่มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก คงมีแต่หน่วยงานของรัฐที่ท้องถิ่นให้มีโครงการดูแลประชาชนภายในท้องถิ่นแต่ก็เป็นเรื่องทั่วไปของประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมด แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการดูแล จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ตลอดจนการที่รัฐไม่มีกฎหมายเฉพาะในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก มีเพียงแต่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เป็นการทั่วไปตามนโยบายของภาครัฐเท่านั้น ทำให้เกิดผลเสียต่อวณิพกที่ไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตเท่าที่ควรส่งกระทบต่อการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

ดังนั้น การที่รัฐมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก เนื่องจากไม่มีการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนที่เป็นวณิพกไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของวณิพกหน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาอย่างแท้จริงอีกทั้งหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับวณิพกก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการก่อให้เกิดผลเสียในด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวณิพกที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น รวมไปถึงการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของวณิพกได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตของวณิพกซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไม่ได้รับการพัฒนาที่สอดคล้องในด้านสังคม อันทำให้ประชากรในประเทศไม่มีคุณภาพไม่เป็นไปตามการบังคับใช้ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

#### 4.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควร ให้ประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาบทบาทในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนา

คุณภาพชีวิตของวณิพก โดยรัฐกระจายอำนาจอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้เอง โดยไม่ต้องไปรับนโยบายจากส่วนกลาง โดยนำแนวคิดในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกมาใช้ เช่น หลักภารกิจของรัฐ และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เพื่อให้การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นให้เกิดการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยการกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อพัฒนาประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นแนวนโยบายหนึ่งที่สำคัญในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการส่งเสริมให้วณิพกมีการสร้างงานสร้างอาชีพให้มีการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกในท้องถิ่นให้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น ดังนั้นจึงได้ทำการศึกษาทฤษฎีกฎหมายในประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

จากการศึกษา พบว่าในต่างประเทศได้มีการกำหนดบทบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อังกฤษ เป็นประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน โดยการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานไม่ได้เป็นหน้าที่เฉพาะรัฐ มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางสังคม มุ่งให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือทางสังคม โดยเฉพาะขอทานภายในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งก็คือเป็นการที่ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน เป็นนโยบายที่มีลักษณะแนวคิดในการลดการพึ่งพาจากรัฐ ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานต้องไม่ทำลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสถาบันครอบครัว ให้ครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลเอาใจใส่ที่รัฐจัดให้ เป็นแนวคิดที่ลดการบริการจากรัฐและให้ครอบครัวชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้ขอทาน รวมทั้งยังมีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางสังคม มุ่งให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือ

สหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นประเทศที่ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีมาก ประชากรมีอายุที่ยืนยาว จึงทำให้สหพันธรัฐมาเลเซียให้ความสำคัญในเรื่องของขอทาน ซึ่งโดยภาพรวมแล้วในสหพันธรัฐมาเลเซีย มีแนวความคิด ในเรื่องการดูแลขอทานว่าเป็นเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมและให้รัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาลท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัท ชุมชนท้องถิ่น โครงการ

ไม่แสวงหากำไร ประชาชนทุกคนที่ใกล้ชิดกับขอทาน ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่ครอบครัว ได้ร่วมกันดูแล ผู้สูงอายุระยะยาว ซึ่งเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมรวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับความต้องการของขอทาน ในฐานะผู้รับบริการและมีความพยายามให้ ขอทานเข้าถึงบริการให้ได้มากที่สุด ซึ่งมีขอบข่ายครอบคลุมในทุกด้านที่เป็นการจัดสวัสดิการที่ดี อันทำให้เกิดการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ จะพบว่า การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทาน รวมไปถึงบทบาทและหน้าที่ในการ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประเทศเกิดปัญหาต่างๆ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดูแลวณิพกได้อย่างใกล้ชิด รวมไปถึงหน่วยงานรัฐ ไม่ได้มีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกได้อย่าง เต็มที่ ส่งผลให้วณิพกที่อาศัยอยู่ในประเทศไม่ได้รับการตอบสนองตามความต้องการ รวมถึงการ ค้ำครอง สนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตเท่าที่ควร ต่างจากกฎหมายอังกฤษและสหพันธรัฐ มาเลเซีย ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานและวณิพก โดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ นอกจากนี้ยังมีมาตรการและแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของวณิพกในด้านอื่นๆ อีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยจึงควรนำแนวคิดหรือหลักการทางกฎหมายของ ประเทศอังกฤษและสหพันธรัฐมาเลเซียมาใช้ในประเทศไทย เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทาน โดยเริ่มจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการปลูกฝังจิตสำนึก รวมถึงวิธีการแนวทางปฏิบัติในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนา คุณภาพชีวิตของวณิพก ถ้าวณิพกคนใดที่ยังสามารถทำงานหรือทำประ โยชน์ได้ก็ควรจะมีการ ส่งเสริมสนับสนุน เพื่อให้มีประสบการณ์ความรู้ที่มีมายาวนานมาช่วยเหลือเพื่อที่จะไม่ให้วณิพก ถูกมองว่าเป็นภาระในสังคมไทย หากประเทศไทยได้นำแนวคิด ข้อกฎหมาย และหลักการของ ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและสหพันธรัฐมาเลเซียมาใช้ในประเทศไทย จะทำให้ ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของ วณิพก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้วณิพกมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและ ยังส่งผลดีไปถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและสังคมประเทศชาติอย่างมั่นคงสืบไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับให้อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก รวมถึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาตรา 8 เกี่ยวกับการมีบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการของขอทานและวณิกที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ รวมไปถึงควรมีการกำหนดการจัดสรรงบประมาณที่จะนำมาใช้เกี่ยวกับการดูแลวณิกภายในท้องถิ่นให้เป็นระบบ วางแนวโครงสร้างให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการเสริมสร้างพัฒนาคุณภาพทั้งด้านสุขภาพ ด้านอาชีพ และด้านความเป็นอยู่ต่างๆ ในการจัดบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกในท้องถิ่นสามารถทำให้บรรลุตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกได้อย่างแท้จริงรวมทั้งเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับให้อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมขอทานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยการกระจายอำนาจทางปกครองตามนโยบายของรัฐสู่ท้องถิ่นดังต่อไปนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เฉพาะในการควบคุมขอทานในท้องถิ่นให้หมดสิ้นไป
- 2) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการศึกษาแก่วณิก
- 3) การส่งเสริม ฝึกอาชีพ เพื่อสร้างอาชีพแก่วณิกในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพ และมีรายได้
- 4) การจ้างงาน สำหรับวณิกเป็นการเฉพาะเพื่อลดปัญหาการว่างงาน



### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอตาน และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทยความยากจนเป็นสาเหตุพื้นฐานที่หลายครอบครัวอพยพมาเผชิญชีวิตในเมืองใหญ่ ส่งผลให้ครอบครัวเกิดความสนใจกับเศรษฐกิจและการกระจายรายได้มากกว่าการพัฒนาความสัมพันธในครอบครัว นอกจากนี้ความยากจนทำให้บุคคลกลายเป็นผู้ที่ค้อยโอกาสทางสังคม เช่น การขาดโอกาสในการศึกษาและการขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ การขอตานจึงกลายเป็นทางเลือกหนึ่งของบุคคลที่ค้อยโอกาสทางสังคม อีกทั้งการขอตานเป็นงานที่เข้าถึงง่าย กระบวนการในการทำงานไม่ซับซ้อน ไม่ต้องใช้ความรู้ ได้เงินง่าย ใช้เวลาน้อย เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการในการดึงดูดเด็ก สตรี คนชราและคนพิการ เป็นจำนวนมากให้อยู่ได้ยาวนานในอาชีพขอตานและดูเหมือนจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น และทวีความรุนแรงมากขึ้นด้วยเช่นกัน เนื่องจากยังสามารถพบเห็นขอตานได้เป็นจำนวนมากแทบทุกพื้นที่ในประเทศไทย โดยการนำขอตานมาแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวไปข้างต้นพบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอตาน เนื่องจากประเทศไทยยังมีได้มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการขอตานที่เป็นเด็ก สตรี คนชราและคนพิการในรูปแบบกระบวนการคุ้มครองเอาไว้ ซึ่งผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

#### 4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอตาน

ปัจจุบันรูปแบบการขอตานได้มีวิวัฒนาการจากการขอตานอาชีพมาเป็นขบวนการขอตาน โดยมีผู้จัดการอำนาจความสะดวกอยู่เบื้องหลังการขอตานซึ่งทำกันในรูปแบบธุรกิจ โดยจะมีนายหน้าออกไปตามชนบทหรือตามแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน ชักชวนเพื่อโน้มน้าวชักชวนคนพิการ คนชรา หรือแม่ลูกอ่อนเข้าสู่ตลาดขอตาน ซึ่งคนขอตานส่วนใหญ่ขาดโอกาสในการศึกษาและการขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ ซึ่งให้เห็นว่าการขอตานในระยะเริ่มแรกจะเป็นการขอตานเพื่อนำเงินมาใช้แก้ไขปัญหเฉพาะหน้า แต่เมื่อกระทำเป็นระยะเวลายาวนาน จะถูกขับไล่ออกจากชุมชนที่เขาอาศัยอยู่ ไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลือ ต้องเผชิญความอดอยากโดยลำพังและยังได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากสังคมทำให้พวกเขาไม่สามารถกลับมาสู่วิถีการดำเนินชีวิตแบบเดิมได้อีก จึงจำเป็นต้องยึดการขอตานเป็นอาชีพถาวรต่อไป ขณะเดียวกันขอตานบางรายเห็นว่ารายได้ดีจึงยึดเป็นอาชีพ โดยไม่คิดจะกลับไปทำอาชีพเดิมอีกต่อไป จนกระทั่ง

ในที่สุดก็ได้พัฒนาလာมาเป็น “ธุรกิจขอทานข้ามชาติ” มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีการวางแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และยังเป็นผลผลักดันให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นจากชุมชนเมืองและการย้ายถิ่นข้ามชาติก่อให้เกิดปัญหาขอทานข้ามชาติในที่สุด

นอกจากนี้ แนวโน้มปัญหาคนขอทานยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เพราะในอนาคตจะมีผู้ประสบปัญหาความยากจนเดือดร้อนทวีคูณเพิ่มมากขึ้นและคนกลุ่มนี้อาจเข้าสู่วงจรระบบขอทานได้ ส่งผลให้ประเทศเต็มไปด้วยคนขอทานที่ยากต่อการเยียวยาและแก้ไข ยิ่งไปกว่านั้นรูปแบบการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไปจากการการขอทานเพื่อแก้ปัญหาลเฉพาะหน้า กลายเป็นขอทานอาชีพที่มีรายได้อย่างงดงามนั้น ก็เนื่องด้วยการขอทานเป็นงานสบาย รายได้ดี อาศัยสภาพร่างกายที่ดูน่าสงสาร เป็นจุดขาย หรือบางรายชอบลูกจูงหลานมานั่งขอทานอยู่ข้างๆ ทำให้ดึงดูดคนไปมาให้เมตตาสงสาร และได้เงินรายได้มากขึ้น จึงเป็นช่องทางให้คนหันมากระทำการขอทานเป็นอาชีพกันเป็นจำนวนมากทั้งในรูปแบบขอทานอิสระ และขอทานภายใต้ผู้ถือประโยชน์จันในที่สุดก็ได้พัฒนามาเป็นธุรกิจขอทานและแก๊งขอทาน ที่ทำมาหากินอย่างเป็นล่ำเป็นสันโดยเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยในแต่ละแก๊งจะมีการจัดองค์กรดำเนินงานอย่างเป็นระบบมีผู้บงการอยู่เบื้องหลัง ที่ล่อลวงหลอกลวง บังคับและประทุษร้ายร่างกายเด็ก สตรี คนชรา และคนพิการเพื่อมาขอทาน โดยผู้ถือประโยชน์จะคอยอำนวยความสะดวกทั้งในด้านอาหาร รถรับ-ส่ง ที่พัก ตลอดจนการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่คนขอทานอย่างไม่ยุติธรรม ซึ่งขอทานบางรายก็ยินดีและเต็มใจเพราะพึงพอใจในสวัสดิการที่ได้รับ ไม่ต้องแย่งสถานที่ขอทาน ที่สำคัญคือ พวกเขาคิดว่าได้รับการพิทักษ์ให้รอดพ้นจากอำนาจการควบคุมจากเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากขอทานอยู่ในฐานะปัญหาที่ต้องกำจัด นอกจากนี้จะสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่สัญจรผ่านไปมาบนท้องถนนแล้ว ยังเป็นการสูญเสียคุณค่าด้านทรัพยากรบุคคลเพราะขอทานบางรายเป็นกำลังแรงงานที่มีได้สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด อีกทั้งทำให้เสื่อมเสียศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงามของประเทศชาติ โดยเฉพาะปัญหาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ที่พวกมิถุนาซีพยายามแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้ด้อยโอกาสในสังคมรวมทั้งเกิดความอับอายแก่ชาวต่างชาติที่ได้มาพบเห็นและมีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมขอทานไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาของกฎหมายล้ำสมัยเนื่องจากไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่เข้ากับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริงๆ และยังไม่กระทบต่อขอทานที่เป็นเด็ก สตรี คนชราและคนพิการด้วย โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมขอทานให้ลดน้อยลงหรือหมดไป อีกทั้งมีการกำหนดให้มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับการสงเคราะห์โดยสถานสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดการส่งเสริม

พัฒนาคุณภาพชีวิตของวชิพภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งในปัจจุบันการแสวงหาประโยชน์จากขอทานในประเทศไทยมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป แม้ทางรัฐจะมีมาตรการแก้ไขปัญหาค้นขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และข้อบังคับกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการควบคุมและวินัยของสถานสงเคราะห์ควบคุมขอทาน พ.ศ. 2539 ด้วยวิธีการฟื้นฟูสมรรถภาพคนขอทานในสถานสงเคราะห์เพื่อให้เขาสามารถประกอบสัมมาชีพได้ภายหลังพ้นการสงเคราะห์ ปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เพราะยังมีขอทานอยู่เต็มไปหมด ขอทานบางรายถูกควบคุมตัวเข้าสถานสงเคราะห์ครั้งแล้วครั้งเล่าก็มิได้ลดน้อยลงในทางตรงกันข้ามกลับยังเพิ่มจำนวนมากขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีหลักการกิจของรัฐตามรัฐธรรมนูญที่มีสาระสำคัญ ดังนี้

ภารกิจหลักของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งหน้าที่ทางการทูต

ภารกิจหลักของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไป เรียกว่าความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐนี้มีอยู่หลายประการ ในอำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ (หรือหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ)

อำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ (หรือหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ ภารกิจนี้เป็นภารกิจดั้งเดิม เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลจึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในนั้นในอีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช้กำลังทางกายภาพในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเอง เพราะหากปัจเจกบุคคลบังคับการตามสิ่งที่บุคคลเห็นว่าถูกต้องแล้ว นอกจากนี้รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย หน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานภายนอกเป็นของกองทัพและทหาร ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลและนักการเมืองที่เป็นพลเมือง

ในประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศเป็นของตำรวจ นั้นรวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการใช้กำลังบังคับเช่นนี้เป็นอำนาจของ “ผู้ปกครอง” ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของกฎหมาย

อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (หรือหน้าที่ทางการทูต) กิจกรรมด้านการต่างประเทศนั้น ก็เป็นภารกิจที่เกี่ยวเนื่องกับการดำรงอยู่ของรัฐเช่นเดียวกัน เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นย่อมมีความมั่นคงและปลอดภัย เพราะหากศัตรูมารุกราน ภารกิจด้านนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบก็คือกระทรวงการต่างประเทศ โดยต้องดำเนินงานด้านการทูตเพื่อเจริญสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศต่างๆ รวมทั้งการสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ หรือรวมกลุ่มระดับภูมิภาค หรือสร้างความเข้มแข็งหรือความเจริญมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ รัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจออกกฎหมายอย่างเต็มที่ที่จะผูกพันตนโดยการทำสนธิสัญญาข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น

ดังนั้นรัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางการทูต ตลอดจนความสามารถในการทำสนธิสัญญากับรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศหรือยิ่งไปกว่านั้นก็คือเป็นองค์การเหนือรัฐเพื่อสร้างสันติสุขในระดับภูมิภาคอันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาในการควบคุมขอทานในประเทศไทยมีความล้าสมัย เพราะใช้บังคับมานาน อีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่บัญญัติให้มีการป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งการแสวงหาผลประโยชน์จากขอทานนั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการค้ามนุษย์ ทำให้การควบคุมขอทานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการควบคุมขอทาน อีกทั้งยังกระทบต่อเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ เพราะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการที่จะเข้าไปป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ที่แสวงหาผลประโยชน์จากขอทาน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องของการป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ที่ทำในรูปแบบขอทานนั้นไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้นั้นมีความล้าสมัย นั่นเอง

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มิได้มีการกำหนดเนื้อหาในเรื่องของมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์จากขอทาน ในรูปแบบกระบวนการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน เพื่อที่จะได้ควบคุมขอทานและให้เจ้าหน้าที่สามารถป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ที่มาในรูปแบบขอทานได้นั้น ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและเชื่อมั่นของต่างประเทศต่อประเทศไทยลดลง ทั้งนี้เห็นได้จากการที่ประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกาปรับลดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยไว้เป็นระดับที่ 3 เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้แสดงความก้าวหน้าในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

เท่าที่ควร<sup>15</sup> ทำให้ประเทศไทยถูกมองว่ายังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาของกระบวนการค้ามนุษย์ได้ และยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่แสวงหาผลประโยชน์จากการขอตานนั้น ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักภารกิจของรัฐ ประเภทภารกิจหลัก เพราะรัฐต้องมีภารกิจในการป้องกันความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ อีกทั้งยังมีภารกิจในด้านการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อรักษาความมั่นคงภายในประเทศและความเชื่อมั่นจากต่างประเทศด้วย ทั้งนี้หากไม่มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องของการป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ซึ่งการแสวงหาประโยชน์จากการขอตานนั้นก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการค้ามนุษย์ด้วย จึงทำให้การควบคุมการขอตานในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และเชื่อมั่นของต่างประเทศตลอดจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนภายในประเทศ ดังนั้นการกระทำดังกล่าวจึงส่งผลทำให้ไม่สอดคล้องต่อหลักภารกิจของรัฐ

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการขอตานโดยรัฐ ซึ่งผู้เขียนจะขอลำดับข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริง ที่ 1<sup>16</sup> รายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557 สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย

เรื่องประเทศไทย บัญชีกลุ่มที่ 3 (ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มีความพยายามแก้ไขปัญหา)

ประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งได้แก่ จีน เวียดนาม รัสเซีย อุซเบกิสถาน อินเดียและฟีจี อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างเต็มใจเพื่อหางาน มีรายงานว่าเจ้าหน้าที่ทุจริตทั้งสองฝั่งชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอำนวยความสะดวกให้แก่การลักลอบ

<sup>15</sup> PPTV HD 36. (2558). *สหรัฐคาดไม่ปรับลดระดับการค้ามนุษย์ของไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pptvthailand.com/news/15311>. [2559, 25 มกราคม].

<sup>16</sup> สถานทูตสหรัฐ ประจำประเทศไทย. (2557). *รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557 สถานทูตสหรัฐ. "ประเทศไทย บัญชีกลุ่มที่ 3 (ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มีความพยายามแก้ไขปัญหา)".* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html>. [2559, 20 มกราคม].

นำแรงงานที่ไม่มีเอกสารเข้าประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านโดยแรงงานเหล่านี้ค่อนข้างกลายเป็นเหยื่อการค้า แรงงานต่างด้าว ชนกลุ่มน้อยและบุคคลไร้สัญชาติในไทยมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์มากที่สุด และชนกลุ่มนี้เผชิญการกระทำมิชอบหลายอย่างที่อาจบ่งชี้ว่าพวกเขาเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ นอกจากนี้ พวกเขาอาจถูกนายจ้างหักเงินเดือนอย่างผิดกฎหมาย ตลอดจนการทารุณทางกายและวาจา รวมถึงการขู่ส่งกลับประเทศด้วย แรงงานอพยพที่ขาดเอกสารมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์มากเป็นพิเศษเนื่องจากไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งมักทำให้พวกเขาไม่กล้าแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจถึงปัญหาที่ตนเผชิญอยู่นี้ รายงานของสหประชาชาติระบุว่า การขาดสถานภาพทางกฎหมายที่ถูกต้องเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้คนเหล่านี้เสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์ เด็กชาวไทย กัมพูชาและพม่าถูกบิดามารดาหรือนายหน้าจัดหาแรงงานบังคับให้ขายดอกไม้ขอตานหรือทำงานรับใช้ตามบ้านในเขตตัวเมืองเหยื่อชาวไทยถูกหลอกว่าจะพาไปทำงานในต่างประเทศและถูกหลอกให้ต้องกู้หนี้จำนวนมากเพื่อจ่ายเป็นค่านายหน้าและค่าดำเนินการหางานบางครั้ง ก็ใช้ที่ดินที่ครอบครองถือสิทธิ์มาเป็นหลักทรัพย์ประกัน ซึ่งทำให้ชนกลุ่มนี้เสี่ยงถูกแสวงประโยชน์เมื่อเดินทางถึงประเทศปลายทาง เหยื่อชาวไทยถูกบังคับใช้แรงงานหรือทำงานในธุรกิจค้าประเวณีในเครือรัฐออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ และในประเทศในตะวันออกกลาง อเมริกาเหนือ ยุโรปและเอเชีย แรงงานชายไทยบางรายที่เดินทางไปต่างประเทศเพื่อทำงานที่ใช้ทักษะต่ำและงานในภาคเกษตรต้องเผชิญกับการถูกบังคับใช้แรงงานและมีสภาพเป็นแรงงานขี้ดหนี้

รัฐบาลไทยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ รายงานการค้ามนุษย์ปี พ.ศ. 2555 และ 2556 ประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการถูกลดระดับเป็นกลุ่มที่ 3 ต่ออีกหนึ่งปีเนื่องจากรัฐบาลได้เสนอแผนเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ กฎหมาย Trafficking Victims Protection Act (TVPA) กำหนดให้ประเทศได้รับการยกเว้นจากการถูกลดระดับสูงสุดไม่เกินสองปีติดต่อกัน ซึ่งประเทศไทยไม่มีสิทธิดังกล่าวแล้ว ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงถูกพิจารณาว่าไม่ได้มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ และจึงถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่ 3

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอตานไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอตานไว้ รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายล้ำสมัยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กระทบต่อขอตานภายในประเทศ ที่บุคคลอื่นได้ใช้ บังคับ ขู่เข็ญ จ้าง วาน ขูยงส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้อื่นขอตาน หรือนำบุคคลอื่นมาเป็นประโยชน์ในการขอตานของตน จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกิจการของรัฐเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักภารกิจของรัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอตานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมขอตานและให้ความสงเคราะห์เด็ก สตรี คนชราและคนพิการนั้น ถือได้ว่ายังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่ควร ส่งผลทำให้ขอตาน เช่น เด็ก สตรี คนชราและคนพิการไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความล้าสมัยไม่มีขอบเขตในการบังคับใช้เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอตาน ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกระทบต่อขอตานนำไปสู่กระบวนการก้ามนุษย์ ก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาควบคุมขอตานแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอตานได้อย่างแท้จริง ในกรณีกฎหมายควบคุมการขอตานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนั้น จึงทำให้บุคคลอื่นอาศัยกฎหมายเพื่อเป็นช่องว่างในการกระทำโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการใช้นักขู่ เชื้อ ช้าง วาน ขุนยงต์ เสริม หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้อื่นขอตาน หรือนำบุคคลอื่นเช่น เด็ก สตรี คนชรา และคนพิการเป็นต้น มาเพื่อประโยชน์ในการขอตานของตน ก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐ ซึ่งถือเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายตลอดจนนโยบายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาขอตาน เกิดความไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484

#### 4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควร ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 โดยให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นบังคับใช้เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมและสภาพแวดล้อมในสังคมปัจจุบันต่อการควบคุมการแสวงหาประโยชน์จากขอตานเป็นการเฉพาะ ใน การที่จะถูกกระทบสิทธิ ละเมิดสิทธิ ตามทฤษฎีและตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากเกิดผลเสีย ในการบังคับใช้ บทบัญญัติของกฎหมายที่มีความล้าสมัย มิได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามไว้เป็นการเฉพาะ และมิได้มีบทบัญญัติกฎหมายหรือมาตราใดบัญญัติไว้ ทำให้ผู้ถือประโยชน์อาศัย

ช่องว่างในการใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบส่วนตน ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น จึงต้องการศึกษาทฤษฎีกฎหมายในประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศได้มีการกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ดังต่อไปนี้

ประเทศอังกฤษ ได้บัญญัติกำหนดแก่ผู้กระทำความผิด โดยไม่ได้แบ่งแยกเพศหรือกำหนดเงื่อนไขของผู้กระทำความผิด ฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิงหากได้กระทำการดังกล่าวก็ต้องรับโทษตามกฎหมาย สำหรับในด้านของลักษณะการกระทำสามารถใช้บังคับได้ครอบคลุมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการขอร้องในลักษณะที่เป็นการเข้าจัดการให้มีการขอร้องของบุคคลอื่น โดยมีเจตนาเพื่อการหาประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว การได้ผลประโยชน์มีส่วนแบ่งในเงินที่ได้หรือได้รายรับจากบุคคลที่ดำรงชีพด้วยการขอร้อง การมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมจากบุคคลที่เป็นขอร้องหรือมีความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกับบุคคลที่เป็นขอร้องที่เกิดขึ้นในลักษณะเป็นการกระทำหรือทุกรณีและในส่วนของบริษัท โทษนั้นกฎหมายของอังกฤษ ได้บัญญัติให้การแสวงหาประโยชน์จากการขอร้องเป็นความผิดที่ผู้กระทำจะต้องระวางโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ

สหพันธรัฐมาเลเซีย ได้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีขอบเขตการบังคับใช้ในลักษณะเดียวกับอังกฤษแต่จะแตกต่างในเรื่องของรายละเอียดของลักษณะการกระทำ กล่าวคือ บังคับใช้ลงโทษแก่บุคคลที่ได้มีการหาประโยชน์จากขอร้องไม่ว่าจะเป็นการจ้าง นำมา ชักจูงหรือกักขังบุคคลใดไว้เพื่อส่งตัวไปขอร้อง ขูข่มสนับสนุนให้มีการขอร้องหรือทำการขอร้องต่อไป หรือทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะคนขอร้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาธารณชนเกิดความสงสารและการได้ผลประโยชน์จากการขอร้องของผู้อื่น ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ และในส่วนของบริษัท โทษกฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้บัญญัติให้การแสวงหาประโยชน์จากการขอร้องมีความผิดถึงขั้นจำคุกสูงสุด 5 ปี หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอร้องตามกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ จะพบว่า มาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอร้องในต่างประเทศและกฎหมายในประเทศไทยมีการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศอังกฤษ ได้บัญญัติกำหนดแก่ผู้กระทำความผิด โดยไม่ได้แบ่งแยกเพศหรือกำหนดเงื่อนไขของผู้กระทำความผิด ซึ่งลักษณะการกระทำสามารถใช้บังคับได้ครอบคลุมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการขอร้องในลักษณะที่เป็นการเข้าจัดการให้มีการขอร้องของบุคคลอื่น โดยมีเจตนาเพื่อการหาประโยชน์ต้องรับโทษตามกฎหมาย สำหรับสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีขอบเขตการบังคับใช้ในลักษณะเดียวกับอังกฤษแต่จะแตกต่างในเรื่องของรายละเอียดของลักษณะการกระทำไม่ว่าจะเป็นการ ใช้ขูข่มและส่งเสริมให้มีการขอร้อง



ได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกฎหมายในประเทศไทย ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่มีได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน กล่าวคือ ธุรกิจเด็กขอทาน ที่ถือว่าเข้าข่ายการค้ามนุษย์ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่มีได้มีการกฎหมายออกมาบังคับใช้เพื่อให้ความคุ้มครองเด็กโดยตรงมีเพียงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 แต่มีได้มีการมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานในธุรกิจเด็กขอทานในรูปแบบการค้ามนุษย์แต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ผู้เขียนมองว่าเมื่อมีได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน รวมไปถึงการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีระยะเวลาอันก่อให้เกิดความล่าช้า ทำให้เจ้าหน้าที่บุคคลอื่นอาศัยช่องว่างในกฎหมายเพื่อกระทำการโดยมิชอบ จึงส่งผลเสียทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ในปัจจุบัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานนั้น จะทำให้สามารถป้องกันและปราบปรามกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากขอทานได้จริง และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ก็มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากขอทานทำให้บรรลุนิติธรรมและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ออกมาควบคุมขอทานได้อย่างแท้จริงการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากขอทานนั้น ยังส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศชาติอย่างแท้จริง และทำให้ต่างชาติมีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศของเรา เพราะสามารถป้องกันและปราบปรามกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากขอทานได้ และการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน สืบต่อไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน อีกทั้งมีเนื้อหาของกฎหมายที่ล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน เพราะมีได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามตามกฎหมายไว้ จึงทำให้กระทบต่อเด็กขอทานที่เกิดจากกระบวนการค้ามนุษย์นั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างชัดเจนในการควบคุมขอทานและให้ความคุ้มครองเด็กเป็นการเฉพาะ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 โดยกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังนี้

- 1) กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามธุรกิจเด็กขอทานในลักษณะฐานความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบที่หลากหลายมากขึ้น
- 2) ขยายความคุ้มครองไปยังเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

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

4) และปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น