

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันขอทานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดอาชญากรรมขึ้นได้ในอนาคตขอทานกลายเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยกำลังเร่งดำเนินการแก้ไข เพื่อกวาดล้างขอทานออกไปจากและตัดวงจรแก๊งขอทานที่อาจจะพัฒนาไปสู่ปัญหาการค้ำมนุษย์ต่อไป ในสังคมไทยการให้ทานเป็นกลไกของชุมชนเพื่อการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบปัญหาความยากจนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเป็นปกติสุข และมองว่าคนขอทานเป็นมนุษย์ปุถุชนที่มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์มีความเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากบุคคลดังกล่าวขาดโอกาสในทางสังคม ทำให้ต้องประสบความเดือดร้อน¹ สาเหตุอีกประการหนึ่งคือการขาดโอกาสในการศึกษาซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ขอทานเป็นปัญหาทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจเพราะคนกลุ่มหนึ่งขาดการคุ้มครองทางสังคม ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมได้อย่างเหมาะสม หลายคนฉวยโอกาสจากความใจบุญของผู้ที่ให้ทาน หลายกรณีเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์และทารุณกรรม บางรายเป็นขอทานเพราะมีรายได้ดี ขณะเดียวกันยังคงมีขอทานแท้ๆ ที่ต้องขอทานเพราะความจำเป็นด้วยปัจจัยสาเหตุด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สภาพร่างกาย หรือแม้กระทั่งการเข้าถึงสิทธิสวัสดิการของรัฐซึ่งก็เป็นตัวชี้วัดให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ขอทานเป็นปัญหาสังคมที่พบในหลายยุคหลายสมัย เรามักพบขอทานหลากหลายประเภท โดยเฉพาะในสังคมเมืองหรือในสังคมที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก แม้ว่าการเป็นขอทานจะเป็นเรื่องส่วนตัวและถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการเลือกที่จะประกอบอาชีพ และโดยสภาพการขอทานนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนในสังคมโดยตรง แต่ในทางกลับกันอาชีพขอทานก็ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การเกิดปัญหาอาชญากรรมขึ้นในสังคมที่มีความรุนแรงมากขึ้นได้ การให้ทานด้วยการให้เงินกับคนขอทานเป็นการช่วยเหลือให้ผู้ประสบกับปัญหาความยากจนนั้น ส่วนหนึ่งมาจากที่คนไทยมีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ที่เห็นผู้อื่นประสบกับความทุกข์หรือมีสภาพความเป็นอยู่ที่ด้อยกว่า ประกอบกับที่มีความเชื่อเกี่ยวกับบาปบุญคุณโทษ ความเชื่อในเรื่องของการทำสร้างบุญกุศลอย่างหนึ่ง จนนำไปสู่

¹ จีรวรรณ ทองพ่ายพ. (2561). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 8(1), หน้า 6.

การปฏิบัติคือการทำบุญให้ปัจจัยทรัพย์สินเงินทองแก่ผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้หรือให้แก่ผู้ที่มีอาชีพขาดแคลนรายได้เป็นผู้ประสบปัญหาทางสังคม ดังนั้นการขอทานและผู้แสวงหาผลประโยชน์จากคนขอทานในปัจจุบันเพิ่มมากขึ้น การทำลายภาพลักษณ์ของประเทศ และสังคมโดยรวมสาเหตุหนึ่งมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรคนขอทาน นอกจากได้สร้างควมรำคาญเดือนร้อนแล้ว ยังเป็นปัญหาของสังคมในด้านอื่น ๆ อีกมากมายตามในสังคม เช่น ปัญหาครอบครัว การซื้อขายบุตร สามีภรรยา การบังคับเด็ก คนชรา คนพิการให้เป็นขอทาน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการค้าประเวณี การค้ามนุษย์ ทั้งนี้โดยจะมีกลุ่มบุคคล นำเอาเด็ก คนชรา คนพิการหรือผู้ที่ประสบปัญหาทางสังคมหรือบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ล่อลวง บังคับ ชื้อขาย เช่า เพื่อนำไปขอทาน นอกจากให้กับตัวเองแล้วยังนำเงิน ไปให้กับผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากขอทานเหล่านั้น คนขอทานบางคนถูกทำร้ายร่างกาย หรือแม้กระทั่งการตัดอวัยวะตามร่างกาย เพื่อให้ผู้ที่พบเห็นน่าเวทนา ปัญหาการขอทานในสังคมไทยนอกจากจะเป็นการทำลายภาพลักษณ์ของประเทศแล้วยังนำไปสู่การไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและด้านอื่น ๆ

การเพิ่มจำนวนคนขอทานในปัจจุบันได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ขอทานเป็นอีกหนึ่งอาชีพที่สามารถหารายได้ง่าย สะดวก และเป็นวิธีการหาเงินที่ได้ผลตอบแทนค่อนข้างสูง จึงทำให้ปัจจุบันการขอทานเพื่อความอยู่รอด ได้มีการพัฒนาจากรูปแบบขอทานอาชีพมาเป็นรูปแบบที่เป็นองค์กรโดยกลายเป็นธุรกิจการขอทาน มีกลุ่มคนหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาประโยชน์หรือรายได้จากการขอทาน มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากรายได้ในขอทาน มีระบบในการทำงานมีที่อยู่อาศัย อาหารและพาหนะรับส่งแก่คนขอทาน โดยผู้แสวงหาประโยชน์จากขอทานจะเป็นตัวกลางในการนำเด็ก คนชรา คนพิการ หรือคนไร้ที่พึ่งทั้งในประเทศและต่างประเทศไปทำการขอทานในเมืองใหญ่ๆ หรือในสถานที่ที่มีการจัดงานเทศกาลต่างๆ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะไปชักจูง โน้มน้าว บังคับ ชู่เชิญ ล่อลวงให้กระทำการขอทานเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง² ปัญหาคนขอทานในประเทศไทยนับว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งยากแก่การป้องกันและแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย และยังเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกเป็นจำนวนมาก เช่น ปัญหาด้านอาชญากรรม ช่องโหว่ลักทรัพย์ เป็นต้น ปัจจุบันรูปแบบของการขอทานได้พัฒนาจากการขอทานเป็นอาชีพมาสู่การขอทานในรูปแบบธุรกิจที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากรายได้ที่มาจากขอทาน มีการทำงานเป็นระบบ มีการจัดหาที่พักอาศัย การอำนวยความสะดวกด้านยานพาหนะและอาหารแก่คนขอทาน จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการขอทาน และได้มีมาตรการในการป้องกันและ

² ประกิต สนธิรัตน์. (2549). ถึงเวลาจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามผู้อยู่เบื้องหลังคนขอทาน. *วารสารทนายความ*, 14(84). หน้า 63-6.

ปราบปรามผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากขอตานแต่ก็ยังเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายแม้จะมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการขอตานแต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาขอตานได้อย่างจริงจัง ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอตานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จึงทำให้บุคคลอื่นอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อกระทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยการบังคับ ชูเจี๊ยะ จ้างวาน ยุงส่งเสริม หรือกระทำการด้วยวิธีการอื่นใดเพื่อให้ผู้อื่นทำการขอตานรวมถึงการสนับสนุนให้มีการขอตานด้วย

แม้ว่าการเป็นขอตานจะเป็นเรื่องส่วนตัวและดูเหมือนจะเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการเลือกที่จะประกอบอาชีพใด ๆ ผู้บริจาคนั้นก็ให้เงินแก่ขอตานนั้นด้วยความสมัครใจ และโดยสภาพการขอตานนั้น ก็ไม่ได้ก่อภัยหรือก่อความเดือดร้อนในสังคมโดยตรงไม่ควรที่กฎหมายจะห้ามบุคคลประกอบอาชีพขอตาน แต่ในความจริงแล้วอาชีพขอตานก่อให้เกิดปัญหาสังคมหลายประการ เช่น กีดขวางทางสาธารณะ ก่อความรำคาญแก่ประชาชน การค้ามนุษย์ และยังทำให้เสื่อมเสียภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ เป็นต้น ยังมีผู้เมตตบริจาคนั้นหรือสิ่งของให้กับขอตานมากขึ้นเท่าไร ยิ่งทำให้จำนวนขอตานเพิ่มมากขึ้น มีผู้กล่าวว่า การบริจาคนั้นเป็น “การทำบุญในธุรกิจบาป” ปัญหาขอตานนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ ในสังคมที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ทำการขอตาน เนื่องมาจากแนวความคิดเดิมที่มองว่าเป็นความผิดของรัฐที่ไม่สามารถดูแลประชาชนที่ด้อยโอกาสได้อย่างทั่วถึง แทนที่รัฐจะให้การสงเคราะห์ผู้พิการ วิกฤต คนชรา หรือ เด็กเล็ก ให้ได้รับความเป็นอยู่ที่ดี แต่รัฐบกร่องต่อหน้าที่ทำให้ประชาชนเหล่านี้ต้องหาเลี้ยงชีพโดยการขอตานอย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2559 ได้มีการกำหนดบทนิยามของการขอตานไว้ให้การขอตานเป็นการห้ามโดยสมบูรณ์เด็ดขาด และเห็นว่าเป็นกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงมีกรณีที่จะต้องศึกษาว่าการผู้ที่ทำการขอตานนั้นสมควรได้รับโทษทางอาญาหรือไม่ หรือควรมีมาตรการอื่นๆ ที่ใช้บังคับแก่ผู้ทำการขอตาน ดังนั้นเพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ปัญหาการขอตานและมาตรการในการปราบปรามผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากขอตานที่เหมาะสมแก่ประเทศไทย จึงเห็นควรศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติความรับผิดชอบของกฎหมายในต่างประเทศและกฎหมายไทยมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากขอทาน
2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการลงโทษทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากขอทาน
3. เพื่อศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และข้อบกพร่องในส่วนของบทลงโทษที่เกี่ยวกับผู้ทำการขอทานขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากขอทาน
4. เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายต่อการลงโทษผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากขอทานของไทยและต่างประเทศ
5. เพื่อเสนอแนะ และหามาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้ลงโทษผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานให้มีความเหมาะสมกับกฎหมายของประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สาระสำคัญในบทบัญญัติของการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ที่เกี่ยวกับการควบคุมผู้ทำการขอทานรวมถึงผู้แสวงหาประโยชน์จากขอทาน ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ เช่น การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ทำการขอทานให้เป็นความผิดอาญา ปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานซึ่งมิได้มีการกำหนดการแสวงหาประโยชน์จากขอทานเด็กเป็นความผิดด้วย และเห็นควรเพิ่มเติมการกำหนดโทษในกรณีผู้ทำการขอทานเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้วต่อมาไม่ยอมเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตและออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเกิดจากผู้ให้การช่วยเหลือและสนับสนุนให้มีการฝ่าฝืนนั้นเป็นการกระทำต่อเด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วย ให้ได้รับโทษหนักขึ้น โดยการนำแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอทานของต่างประเทศ และประเทศไทยวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการลงโทษผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงสภาพของปัญหาและอุปสรรคของการกำหนด บทลงโทษทางอาญาของผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานตาม กฎหมายควบคุมการขอทาน วิธีการขอทาน การศึกษาบทลงโทษของผู้ให้การช่วยเหลือหรือให้การ สนับสนุนให้ผู้เข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตออกไปจากการคุ้มครองและพัฒนา คุณภาพชีวิต ตลอดจนแนวคิดและที่มาของการกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด รวมถึง บทลงโทษและมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ ตลอดจนศึกษากฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานเพื่อ นำมาปรับใช้กับบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้ อย่างถูกต้องและชัดเจนต่อไปในอนาคต

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาด้วยวิธีการค้นคว้าทางเอกสาร โดยจะศึกษาจาก งานวิจัยเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย ตำรา ทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสารหรือนิตยสารทางกฎหมาย หนังสือพิมพ์ เอกสารประกอบการสัมมนา ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อที่จะได้รวบรวม ข้อมูลเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมการขอทานในประเทศไทยให้มีความเหมาะสม ยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผู้ทำการขอทานและ ผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางการลงโทษทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ทำการขอทานและ ผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน
3. ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และข้อบกพร่องในส่วน ของบทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับผู้ทำการขอทานขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้ทำการขอทานและผู้ ที่แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานของไทยและต่างประเทศ

5. เพื่อนำมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการลงโทษผู้ทำการขอตานและผู้แสวงหาประโยชน์จากขอตานในรูปแบบต่างๆ มาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม มีความชัดเจน และสอดคล้องกับกฎหมายควบคุมขอตานของไทย