

**ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการขอทาน:
ศึกษากรณี กระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อสงเคราะห์คนขอทาน**

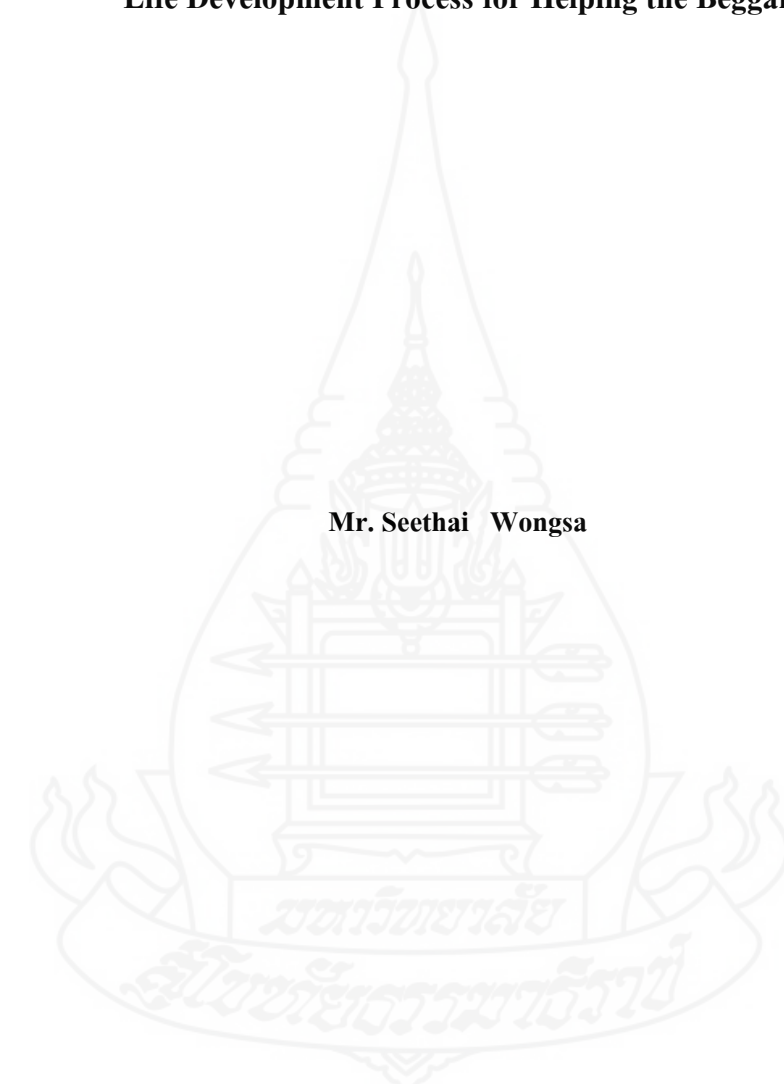


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2560

**Problems Regarding Beggar Control Act Enforcement: A Study of the Quality of
Life Development Process for Helping the Beggar**

Mr. Seethai Wongs



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law


Sukhothai Thammathirat Open University


2017

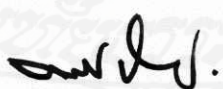
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการขอตาน: ศึกษากรณี
กระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อสงเคราะห์คนขอตาน
ชื่อและนามสกุล นายสีไทย วงษา
วิชาเอก กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)


.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว่าอิสระ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการขอทาน: ศึกษากรณี
กระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อสงเคราะห์คนขอทาน
ผู้ศึกษา นายสีไทย วงษา รหัสนักศึกษา 2584002451 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและสภาพปัญหาในกระบวนการคัดกรองเพื่อคัดแยกกลุ่มเป้าหมาย วิเคราะห์มาตรการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทาน และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอำนาจในการจับกุม

การศึกษาคั่นคว่าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารโดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารประกอบด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องทางวิชาการ ตำรา บทความ รายงานวิชาการต่างๆ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่ผลการวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า ในกระบวนการเริ่มต้นของกระบวนการคัดแยกกลุ่มเป้าหมายนั้น ทีมสหวิชาชีพมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเข้าไปมีบทบาทในการคัดกรองว่ามีกระบวนการในการคัดกรองตามกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ แต่จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2559 ยังไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการคัดกรองเพื่อคัดแยกกลุ่มเป้าหมายโดยทีมสหวิชาชีพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้มีคณะทำงานของ ทีมสหวิชาชีพไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย อีกทั้งอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดนั้นยังไม่มี การบัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามามีอำนาจในการจับกุมและมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามามีอำนาจทั้งในการจับกุมและเปรียบเทียบ และขอเสนอแนะประการสุดท้าย คือ ควรกำหนดระยะเวลาการอยู่ในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานให้ชัดเจน เนื่องจากหากระยะเวลานั้นนานอาจเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของคนขอทานได้

คำสำคัญ กฎหมายควบคุมการขอทาน ทีมสหวิชาชีพ

Independent Study title: Problems Regarding Beggar Control Act Enforcement: A Study of the Quality of Life Development Process for Helping the Beggar

Author: Mr. Seethai Wongsai; **ID:** 2584002451; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Wanwipa Muangtham; **Academic year:** 2017

Abstract

The purpose of this research is to study concept and problems in classifying target group, to analyze measure for protection and developing the quality of life of beggar and suggesting the ways for amendment on power in arresting.

This research is qualitative research with method of documentary research consisting of documents relating to academic matter, textbooks, articles, various academic reports, electronic media, related legal provisions regardless of being legislation of Thailand or foreign country in order to analyze and synthesize data to bring about to results of research.

The result of study found that in beginning of target group sorting process, interdisciplinary team is extremely important for the role in screening whether there is screening process as target group or not. However, the Beggar Control Act B.E. 2559 has not yet covered to screening process to sort out the target group by interdisciplinary team. Therefore, it was extremely necessary to amend by clearly defining working group of interdisciplinary team in law including power in arresting offender. Moreover, there is no enactment to allow local administrative organization has power in arresting and fine penalty, so it was necessary to amend by allowing local administrative organization to have power both arresting and fine penalty and finally, it should clearly fix period of time being in place of protection and developing the quality of life of beggar due to if it take a long time, it might affect to the right and freedom of beggar.

Keywords: Beggar control law, Interdisciplinary

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์ โดยได้รับความกรุณา และช่วยเหลือจาก อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่า ในการรับเป็นอาจารย์ ที่ปรึกษา การศึกษาค้นคว้าอิสระ พร้อมทั้งรับฟังและคำแนะนำตลอดถึงข้อคิดเห็นต่างๆ ในทาง วิชาการให้แก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี ทั้งยังได้ตรวจทานแก้ไขเนื้อหาในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ตั้งแต่ต้นจนสำเร็จ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ สำนักบัณฑิตศึกษา และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ได้อำนวยความสะดวกในการจัดทำการศึกษา ค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วยขอขอบคุณ ญาติ พี่น้อง ภรรยา เพื่อนและลูกๆ ที่คอยให้กำลังใจอันยิ่งใหญ่และคอยให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ด้วยดีตลอดมา และขอบพระคุณ ครูบาอาจารย์ที่คอยประสิทธิ์ประสาท วิชาความรู้และปลูกฝังคุณธรรมความดีงามให้แก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา

ที่สุดนี้ ถ้างานศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เห็นว่ามีคุณประโยชน์แก่ผู้ที่กำลังศึกษา หรือศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมประการใด ผู้เขียนขอมอบความรู้และคุณงามความดีนี้แก่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช บิดา มารดา และครูบาอาจารย์ทั้งหลาย แต่ถ้างานศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีข้อบกพร่องตรงส่วนใด ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว และต้องขออภัย ณ ที่นี้ด้วย

สีไทย วงษา

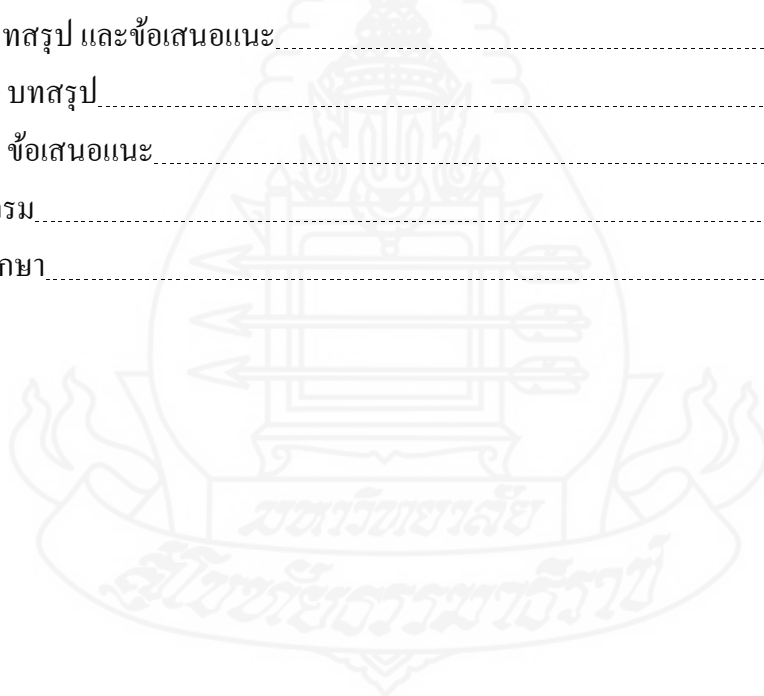
เมษายน 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	8
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	9
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	9
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอทาน.....	10
1. แนวคิด และความเป็นมาเกี่ยวกับคนขอทาน.....	10
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ.....	18
3. แนวคิดเรื่องด้วยสิทธิและเสรีภาพ.....	25
4. ความมุ่งหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	26
5. แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน.....	38
6. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	51
7. แนวคิดการส่งเสริมและสนับสนุนผู้มีรายได้น้อย.....	54
บทที่ 3 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนขอทานตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ.....	58
1. มาตรการทางกฎหมายและการควบคุมการขอทานตาม พระราชบัญญัติ ควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559.....	58
2. มาตรการทางกฎหมายและการจัดการเกี่ยวกับคนขอทานของ ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	69
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคนขอทานของสหราชอาณาจักร.....	75
4. มาตรการสงเคราะห์คนจรจัดในประเทศอังกฤษ.....	79

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและปัญหาการบังคับใช้ในกระบวนการ คุ้มครองคุณภาพชีวิตเพื่อสงเคราะห์คนขอทาน.....	91
1. คำนิยามของคำว่า “ขอทาน” ตามคำจำกัดตามกฎหมายขอทาน.....	91
2. มาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับคนขอทาน.....	95
3. มาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน.....	98
4. ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้มาตรการ กฎหมายเกี่ยวกับการจับคนขอทาน.....	99
5. ปัญหาเกี่ยวกับการกระบวนการฟื้นฟูสงเคราะห์คนขอทานในสถาน คุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต.....	102
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	108
1. บทสรุป.....	108
2. ข้อเสนอแนะ.....	110
บรรณานุกรม.....	115
ประวัติผู้ศึกษา.....	121



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาของสังคมไทยที่พบเห็นมากตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันคือปัญหาคนขอทานซึ่งเกิดมาพร้อมๆ ควบคู่กับการพัฒนาประเทศ โดยปัญหาดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยากแก่การป้องกันและแก้ไขเยียวยาให้สำเร็จ การขอทานนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน การไม่ได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกันซึ่งเกิดจากความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในอดีตการขอทานเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นการกระทำเพื่อหาเลี้ยงชีพตนเอง ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคล กล่าวคือเป็นการกระทำของแต่ละบุคคล การขอทานในอดีตเกิดมาจากความยากจนไม่ประสงค์จะยึดเป็นอาชีพแต่มีมูลเหตุที่มีความจำเป็นที่ไม่มีเงินที่จะมาเลี้ยงชีพตนเองให้อยู่รอด จากในอดีตรูปแบบการขอทานกระทำกันของแต่ละบุคคล โดยมีเป้าหมายคือการเลี้ยงชีพเพื่อให้ตนเองอยู่รอด

การเพิ่มจำนวนคนขอทานในปัจจุบัน ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ขอทานเป็นอีกอาชีพหนึ่งที่ถูกมองว่าเป็นอาชีพที่สามารถหาช่องทางในการหารายได้ที่ยั่งยืน สะดวก โดยไม่ต้องลงทุนอะไรมากมายและเป็นการหาเงินที่มีรายได้ที่ค่อนข้างสูงจึงส่งผลให้ปัจจุบันรูปแบบของการขอทานมีวิวัฒนาการพัฒนาจากเพื่อหาเลี้ยงชีพเพื่อความอยู่รอดสำหรับผู้ประสบปัญหาทางสังคมหรือผู้ยากไร้ซึ่งเดิมจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มบุคคล การขอทานได้พัฒนามาเป็นรูปแบบของกลุ่มหรือองค์กรในรูปแบบของ “ขบวนการธุรกิจการขอทาน” โดยขบวนการเหล่านี้มักมีกลุ่มบุคคลที่อยู่เบื้องหลังที่คอยวางแผนสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ ในรูปแบบของธุรกิจการขอทาน มีการตกลงหรือแม้กระทั่งมีการเช่าเด็กจากผู้ที่เป็นพ่อและแม่ โดยมีค่าตอบแทนเป็นรายเดือนหรือเป็นครั้งๆ ไป หรือหาเป้าหมายกลุ่มบุคคล โดยการชักจูง บังคับ ชูเชิญหรือลักพา ล่อลวง มีการวางระบบ มีปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต มียานพาหนะในการรับส่งเด็กหรือผู้ทำการขอทานไปอยู่ตามจุดต่างๆ เพื่อประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย เช่นมีการนำคนขอทานไปประจำตามจุดต่าง ในย่านเมืองหลวง ย่านเศรษฐกิจที่มีคนอยู่มากๆ หรือตามสถานที่ต่างๆ ที่มีการจัดงาน เช่น วัด โรงเรียน สถานที่ราชการ เป็นต้น

อนึ่ง การให้ทานด้วยการให้เงินกับคนขอทานเป็นการช่วยเหลือผู้ที่ประสบกับปัญหาความยากจนนั้น ส่วนหนึ่งมาจากที่คนไทยที่มีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ที่เห็นผู้อื่นประสบกับความทุกข์หรือมีสภาพความเป็นอยู่ที่ด้อยกว่า ประกอบกับที่มีความเชื่อเกี่ยวกับบาปบุญคุณโทษ ความเชื่อในเรื่องของการทำสร้างบุญกุศลอย่างหนึ่ง จนนำไปสู่การปฏิบัติก็คือการทำบุญให้ปัจจัยทรัพย์สินเงินทองแก่ผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้หรือแก่ผู้ที่มีอาชีพทำ ขาดแคลนรายได้เป็นผู้ประสบปัญหาทางสังคม ดังนั้น การขอทานและผู้แสวงหาผลประโยชน์จากคนขอทานในปัจจุบันเพิ่มมากขึ้น การทำลายภาพลักษณ์ของประเทศ และสังคมโดยรวม สาเหตุหนึ่งมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรคนขอทาน นอกจากได้สร้างความรำคาญเดือนร้อนแล้ว ยังเป็นปัญหาของสังคมในด้านอื่นๆอีกมากมายตามในสังคม เช่น ปัญหาครอบครัว การซื้อขายบุตร สามีภรรยา การบังคับเด็ก คนชรา คนพิการให้เป็นขอทาน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการค้าประเวณี การค้ามนุษย์ ทั้งนี้โดยจะมีกลุ่มบุคคล นำเอาเด็ก คนชรา คนพิการหรือผู้ที่ประสบปัญหาทางสังคมหรือบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ล่อลวง บังคับ ซื้อขาย เซ้า เพื่อนำไปขอทาน นอกจากให้กับตัวเองแล้วยังนำเงินไปให้กับผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากขอทานเหล่านั้น คนขอทานบางคนถูกทำร้ายร่างกาย หรือแม้กระทั่งการตัดอวัยวะตามร่างกาย เพื่อให้ผู้ที่พบเห็นนำเวทนา ปัญหาการขอทานในสังคมไทยนอกจากจะเป็นการทำลายภาพลักษณ์ของประเทศแล้วยังนำไปสู่การไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและด้านอื่น ๆ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอทาน รัฐบาลได้ออกมาตรการทางกฎหมาย โดยการจัดระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทานคือ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติการควบคุมการขอทานได้กำหนดไว้โดยแจ้งชัดว่า ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทาน ซึ่งการขอทรัพย์สินจากบุคคลอื่นโดยที่ตนเองมิได้ทำงานแต่อย่างใดหรือให้ทรัพย์สินอย่างอื่นตอบแทน มิใช่เป็นการแสดงความสามารถ การเล่นดนตรี การแสดงอื่นใด เพื่อให้ได้ซึ่งทรัพย์สินจากการขอรับในฐานะญาติมิตร การเรียกรไบนั้นมิให้ถือว่าการกระทำการดังกล่าวเป็นการขอทาน และในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำคนขอทานไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อทำการคัดกรอง ซึ่งหากปรากฏจากการสอบสวนพบว่าคนขอทานเป็นเด็กหญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายเพื่อได้รับความช่วยเหลือด้านคุณภาพชีวิตต่อไป หากฝ่าฝืนหรือหลบหนีก็จะถูกจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าหากคนขอทานได้ยอมเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งต่อมาคนขอทานได้ทำการฝ่าฝืน

ไม่ยอมรับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องถูกโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำกรช่วยเหลือหรือสนับสนุนให้คนขอทานทำการฝ่าฝืนโดยการหลบหนีต้องโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติควบคุมกฎหมายขอทาน พ.ศ. 2484 การขอทานนั้นไม่เป็นความผิด เว้นแต่ขจัดเงินหรือหลบหนีจากสถานสงเคราะห์ หรือที่อื่นใด จะมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ฉบับใหม่นี้ กำหนดบทลงโทษทันทีสำหรับผู้ที่ทำกรขอทาน โดยปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือจำคุก 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และสำหรับผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทาน จำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อีกทั้งยังมีบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้แยกคนขอทานออกจากการแสดงความสามารถ คือ (1) การขอเงินหรือทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการขอด้วยวาจา ข้อความ หรือการแสดงกิริยาอาการใด (2) การกระทำความผิดวิธีใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวถือว่าการขอทานนั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้ที่กระทำความผิดเข้าทำการคัดกรองเพื่อนำส่งไปสถานสงเคราะห์เพื่อฟื้นฟูคุณภาพชีวิต โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนบุคคลประเภทที่ได้แสดงความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือ ทรัพย์สินจากผู้ชมหรือผู้ฟัง การขอเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตร หรือการเรียไรตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมการเรียไร ไม่ถือว่าเป็นการขอทาน แต่จะต้องขออนุญาตเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ออกบัตรประจำตัวเพื่อแสดงความสามารถในพื้นที่ที่ท้องถิ่นแห่งนั้นเป็นผู้ประกาศให้แสดงความสามารถได้

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้มุ่งเน้นทั้งการปราบปรามและมาตรการสงเคราะห์คนขอทานควบคู่ไป เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษและมาตรการสงเคราะห์ สามารถดำรงชีพได้ด้วยตนเองแทนที่จะต้องขอทรัพย์สินหรือสิ่งของจากบุคคลอื่นตามที่ได้อ้างมาข้างต้น เมื่อพิจารณาถึง ขั้นตอนวิธีการในการปราบปรามและให้สงเคราะห์ความช่วยเหลือของคนขอทานตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ กล่าวคือ ขั้นตอนการคัดกรองคนขอทานเพื่อเข้ารับการสงเคราะห์ฟื้นฟูคุณภาพชีวิต

ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 กำหนดว่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการควบคุมตัวและสอบสวนทำการคัดกรองและส่งคนขอทานที่ได้ทำการคัดกรองแล้วไปยังสถานฟื้นฟูเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสถานที่ไร้ที่พึ่ง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งในปัจจุบันก็คือเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แต่ละจังหวัดซึ่งบางส่วนยังขาดความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานการพิจารณาคัดกรองและแยกคนขอทานประเภทต่าง ๆ เพื่อพิจารณาในการช่วยเหลือและส่งไปยังสถานสงเคราะห์ฟื้นฟูตามสภาพของปัญหาของคนขอทานแต่ละประเภท ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเห็นได้ว่ากระบวนการเริ่มตั้งแต่การดำเนินการเมื่อพบคนขอทาน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกิดความล่าช้า ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ซึ่งไม่สามารถเข้ามาให้ความช่วยเหลือได้ทันเวลาทำให้กระบวนการเกิดความติดขัดและเสียเวลา มีการประสานงานที่ล่าช้า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจติดภารกิจเหตุอื่นที่ต้องปฏิบัติก่อน จึงส่งผลต่อการดำเนินการของกระบวนการควบคุมตัวเพื่อทำการคัดกรองการพิจารณาแยกประเภทคนขอทานเพื่อส่งไปยังสถานสงเคราะห์เพื่อทำการฟื้นฟูคุณภาพชีวิต หลังจากได้พบกับคนขอทานนั้น การพิจารณาให้การช่วยเหลือแก่คนขอทานในข้างต้นนั้น แม้ถึงว่าจะมีขั้นตอนที่พิจารณาจากบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย แต่การพิจารณาดังกล่าว ยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เฉพาะและความชำนาญเป็นกรรมการร่วมกันในการกำหนดวิธีการและสถานที่ที่เหมาะสมให้การสงเคราะห์ว่าควรจะได้รับ การช่วยเหลือหรือคัดกรองแยกคนขอทานในรูปแบบใด อีกทั้งหลักจากได้คัดกรองแยกคนขอทานไปยังสถานสงเคราะห์นั้นไม่มีการติดตามผลการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ และการประสานงานการส่งต่อในการรับคนขอทานยังมีปัญหาในสถานที่รองรับขาดการประสานงานทำงานบูรณาการร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ประกอบกับความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่ไม่มีบทกำหนดถึงระยะเวลาในการเข้ารับการสงเคราะห์ที่แจ้งชัดสำหรับคนขอทานที่ถูกคัดกรองแยกไปยังสถานสงเคราะห์ ในกรณีดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินความจำเป็น อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้นำบุคคลที่ทำการขอทานและได้ถูกคัดกรองแยกประเภทแล้วส่งไปยังสถานคุ้มครองพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อเข้ารับการฟื้นฟู โดยเฉพาะจะส่งไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้ง 11 แห่งทั่วประเทศในการรองรับแก้ปัญหาคนขอทานและคนไร้ที่พึ่ง โดยเน้นที่การฟื้นฟูสมรรถภาพทางจิตใจ สังคม สุขภาพ และฝึกออาชีพ จะเห็นได้ว่าการคัดกรองแยกประเภทคนขอทานเพื่อสร้างอาชีพในสถานสงเคราะห์นั้นยังไม่สามารถตอบโจทย์เรื่องการสร้างอาชีพเพราะเห็นว่าอาชีพที่ทางหน่วยงานของรัฐจัดให้

ไม่ตรงต่อความต้องการของผู้ใช้บริการบริการ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้ผู้ทำการขอกทานได้หวนคืนกลับมาขอกทานซ้ำอีก ซึ่งคนขอกทานมองว่าการทำอาชีพที่ได้รับนั้นไม่สามารถสนองต่อความต้องการของตนเองได้ เนื่องจากยังขาดทุนทรัพย์ในการประกอบอาชีพ และเห็นว่าการขอกทานเป็นการทำงานที่สบายที่ไม่ต้องลงทุนอะไรมาก อีกทั้งได้เงินเร็วและจำนวนมากด้วย กรณีดังกล่าวทำให้คนขอกทานกลับเข้าสู่วงจรการเป็นขอกทานอีก

อย่างไรก็ตาม การที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. 2559 โดยกำหนดห้ามมิให้มีการขอกทานในประเทศไทย และถือว่าการขอกทานเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้น แต่ปัจจุบันเห็นได้ว่ายังมีคนขอกทานปรากฏให้อยู่ในหนทุกแห่ง อาจพูดได้ว่าเกือบทุกท้องที่ของประเทศไทยซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มยิ่งขึ้นเรื่อยๆ เพราะเห็นว่าเป็นวิธีการที่สามารถหาเงินได้ง่ายและจำนวนมากโดยที่ไม่ต้องลงทุนอะไร ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้การขอกทานผิดกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องใดพบเจอผู้กระทำความผิด ก็นำตัวไปให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อลงบันทึกประจำวันและเปรียบเทียบปรับแล้วก็ปล่อยตัวไป ผู้ทำการขอกทานก็หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกไม่มีที่สิ้นสุด อนึ่ง พระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ.2559 ยังได้กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะแสดงความสามารถในเขตปกครองถิ่นใดให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ และเมื่อเจ้าพนักงานแห่งท้องถิ่นได้รับแจ้งแล้ว ให้ออกใบรับแจ้งไว้เป็นหลักฐาน และให้เจ้าพนักงานแห่งท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้นประกาศเป็นการทั่วไปเพื่อกำหนดเขตพื้นที่หรือสถานที่ใดอันเป็นที่สาธารณะ วันเวลา การใช้อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นใด ให้ใช้ในการแสดงความสามารถ ทั้งนี้ได้ให้ความหมายของคำว่าแสดงความสามารถไว้ในมาตรา 13 วรรคสอง กล่าวคือ “การแสดงความสามารถ” ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจากผู้ชมหรือผู้ฟัง การขอเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตร หรือการเรียกรับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียกรับ โดยไม่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีลักษณะการขอกทานและผิดกฎหมาย

ซึ่งเมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติจริงบุคคลโดยทั่วไปหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่สามารถล่วงรู้หรือตรวจสอบได้ว่าการที่บุคคลกำลังแสดงความสามารถนั้นเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐหรือล่วงรู้ได้ว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่ท้องถิ่นนั้นได้ประกาศเป็นพื้นที่ที่แสดงความสามารถได้ จากท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งผลที่ตามมาก็ยังจะทำให้สังคมโดยรวมทั่วไปเข้าใจว่าการขอกทานคือผู้ที่แสดงความสามารถและได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ที่แสดงความสามารถ ลักษณะดังกล่าวจะยิ่งสนับสนุนให้มีคนขอกทานมีมากขึ้น เนื่องจากประชาชนไม่มีอาชีพหรือมีรายได้น้อย เห็นว่าการกระทำขอกทานเป็นช่องทางที่หารายได้เป็นจำนวนมากและสบายโดยไม่ต้องลงทุนอะไรเพียงแค่ว่าสามารถร้องเพลงได้ ก็เป็นผู้มีความสามารถ

ตามความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าว และนำไปยื่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อออกไปอนุญาตเป็นผู้แสดงความสามารถ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 เป็นกฎหมายที่ออกมายังคับใช้เพื่อทำหน้าที่เสมือนเป็นด่านแรกเพื่อนำคนออกจากท้องถนนแล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงคำที่ใช้เรียกขอทานและวณิพก โดยใช้คำว่า ‘นักแสดง’ และ ‘ผู้แสดงความสามารถ’ แทนคำว่าวณิพก และ ‘ผู้ทำการขอทาน’ แทนคำว่าขอทาน ‘นักแสดง’ หรือ ‘ผู้แสดงความสามารถ’ ดังกล่าว จะต้องไปขึ้นทะเบียนที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ศาลากลาง หรือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พมจ.) ในแต่ละจังหวัด เพื่อตรวจสอบและประกาศพื้นที่ในการแสดงความสามารถ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความแน่ชัดในเรื่องของสถานที่ขึ้นทะเบียน คุณสมบัติ ระยะเวลาในการเล่น ฯลฯ หรือหากขึ้นทะเบียนแล้ว สามารถแสดงได้กี่ครั้ง ภายในระยะเวลาเท่าไร รวมทั้งยังไม่มีการประกาศเขตพื้นที่ที่สามารถทำการแสดงได้ให้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการแยกวณิพกออกจากขอทานจะเป็นเรื่องที่ดี และวณิพกส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยกับการแยกประเภทดังกล่าวในทางหลักการ แต่ด้วยมาตรการที่ยังไม่มีความแน่นอนจึงทำให้วณิพกหลายคนไม่เห็นด้วยกับการขึ้นทะเบียน และอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพทางการแสดงของพวกเขา นอกจากนี้วณิพกจำนวนมากอาจมองว่า การขึ้นทะเบียนกับภาครัฐจะเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การเก็บเงินใต้โต๊ะ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด เห็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้บังคับใช้เพื่อให้การขอทานเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายรวมทั้งจัดการแก้ไขปัญหาคอนขอทาน โดยมีการแยกคนขอทานออกจากกลุ่มบุคคลที่แสดงความสามารถ เช่น กลุ่มนักร้อง วณิพก ที่มีมาตรการในการปราบปรามผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานและมุ่งเน้นให้ความสงเคราะห์ช่วยเหลือคนขอทานซึ่งยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้และการติดตามผลการดำเนินการที่ชัดเจน กล่าวคือ (1) “การคัดกรอง” เพื่อคัดแยกกลุ่มเป้าหมายเพื่อนำไปดำเนินงานได้อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่ยังขาดทักษะ เทคนิคการสัมภาษณ์ และภาษาต่างประเทศมากพอที่จะดำเนินงานกับขอทานต่างชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีทีมสหวิชาชีพในการคัดกรอง เจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัดในการดำเนินงานคัดกรอง ส่งผลให้การคัดกรองไม่มีประสิทธิภาพ พื้นที่ในการคัดกรองยังขาดความเหมาะสม เพราะสถานที่ทำการคัดกรองบางแห่งอยู่ห่างไกล คนขอทานให้ข้อมูลอันเป็นเท็จแก่เจ้าหน้าที่และยังขาดหลักฐานเอกสารในการแสดงตัวตน ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานต้องใช้เวลา 1-2 วันในการตรวจสอบ จึงทำให้กระบวนการคัดกรองมีระยะเวลาค่อนข้างนาน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความสามารถเฉพาะด้านในการคัดกรองขาดทักษะในการสอบถามสำรวจ และวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา (2) “การนำตัวคนขอทานส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อลงบันทึกประจำวัน” เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถประสานและติดต่อกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ทันตามเวลา

ความไม่เข้าใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ในการดำเนินงาน เช่นความสับสนในการแจ้งความการลงบันทึกประจำวันหรือบันทึกการจับกุม การเสียค่าปรับของคนขอทานยังมีความสับสน เจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ยังไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเห็นว่าตนเองไม่ได้ลงพื้นที่ร่วมกันจึงเกิดความล่าช้า ประกอบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจมีกระบวนการการขึ้นตอนมากจนเกินไปจึงทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิเสธในการควบคุมตัวของกลุ่มเป้าหมาย และเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับปฏิบัติการยังไม่มีความเข้าใจกฎหมาย จึงทำให้การเปรียบเทียบจึงไม่บังเกิดผล พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานในการแจ้งเบาะแส การประกาศพื้นที่ในการแสดงความสามารถเท่านั้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการจับกุมเมื่อพบผู้ทำการขอทานจึงทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานควบคุมตัวคนขอทานเพื่อนำส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีประสิทธิภาพ (3) “การคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต” ความสามารถในดูแลคุ้มครองด้านสุขภาพจิตคนขอทานของเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากถูกกำหนดด้วยระยะเวลาในการดำเนินงาน ขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพัฒนาทักษะและอาชีพ สถานสงเคราะห์ส่วนใหญ่ยังขาดงบประมาณในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน และคนขอทานหรือผู้ใช้บริการในสถานสงเคราะห์ส่วนใหญ่มีอาการทางจิตเวชจึงทำให้การสงเคราะห์ฟื้นฟูขาดความต่อเนื่องและเป็นไปอย่างยากลำบาก จึงทำให้คนขอทานเลือกที่จะกลับไปขอทานซ้ำอีก (4) การดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะและการดำเนินการกับผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน ระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือมีระยะเวลานานหลายเดือน มีความผิดพลาดในการติดต่อประสานงานในระดับปฏิบัติงาน เกิดความขัดแย้งของกลุ่มเป้าหมายว่าคนขอทานอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด เจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจในกฎหมายควบคุมการขอทานและกฎหมายเฉพาะยังมีปัญหาและข้อจำกัดในเรื่องของการส่งต่อคนขอทานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่กับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ที่ดำเนินการ ยังมีความเสี่ยง ขาดทีมงานในงานสืบสวนไม่ได้รับความร่วมมือจากคนขอทานในการให้ปากคำ (ผู้แสวงหาประโยชน์กับคนขอทานมีความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน) การขาดดำเนินงานที่เข้มงวดและไม่จริงจัง การรับมือกับกลุ่มคนขอทานที่มีรูปแบบหลากหลายจึงทำให้คนขอทานไม่เปิดเผยข้อมูลและช่วยปกปิด จึงทำให้ขาดหลักฐานจนไม่สามารถเชื่อมโยงกับผู้ที่เกี่ยวข้องแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาหาทางปรับปรุงแก้ไขกระบวนการคุ้มครองคุณภาพชีวิตคนขอทานให้มีความชัดเจนในเรื่องระยะเวลา การกำหนดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน และควรให้มีบุคลากรจากหลากหลายอาชีพพร้อมกันในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ตามสภาพปัญหาและความหลากหลายรูปแบบของกลุ่มเป้าหมายในปัจจุบัน

เพื่อฟื้นฟูทั้งด้านอาชีพะบำบัด การฟื้นฟูด้านสภาพจิตใจและการฝึกอาชีพ ให้มีความเหมาะสม และเป็นธรรมอันเป็นการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานไม่ให้ผู้ทำการขอทานได้หวนกลับมาขอทานอีก

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายต่อคนขอทานในการกระบวนกรสงเคราะห์ในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทาน ในการสงเคราะห์เพื่อฟื้นฟูพัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาคนขอทานของประเทศไทยในปัจจุบัน

2.2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงมาตรการที่เหมาะสมในการช่วยเหลือคนขอทานในสถานสงเคราะห์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.3. เพื่อศึกษาหาแนวทางมาตรการทางกฎหมายต่างๆที่นำมาปรับปรุงแก้ไข กฎหมายการบังคับใช้ต่อคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ให้เหมาะสม มีความชัดเจน และความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

3. สมมติฐานการวิจัย

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2559 ได้กำหนดวิธีการขั้นตอนคัดกรองคนขอทานก่อนส่งเข้าสถานสงเคราะห์เพื่อฟื้นฟูคุณภาพชีวิตเจ้าหน้าที่ที่ยังขาดทักษะ เทคนิคการสัมภาษณ์ที่จะดำเนินงานกับขอทาน โดยเฉพาะชาวต่างชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดตั้งทีมสหวิชาชีพในการคัดกรองและสนับสนุนพัฒนาทางด้านภาษาให้กับเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และการติดตามและประเมินผลการทำงานที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องและถูกต้องตรงต่อความต้องการของคนขอทาน เพื่อให้คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยที่ไม่ต้องหวนกลับมาขอทานอีก อันนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยในสังคม และลดภาพลักษณ์ที่เสียหายให้กับประเทศไทย

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ จะศึกษาถึงสภาพของปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมขอทานเกี่ยวกับกระบวนการสงเคราะห์การฟื้นฟูคุณภาพชีวิตคนขอทาน โดยจะทำการศึกษาตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการเปรียบเทียบกฎหมายและกระบวนการจัดการคนขอทานของต่างประเทศเพื่อทำการวิเคราะห์และเสนอแนะตลอดถึงมาตรการทางกฎหมายที่มีความเหมาะสมในกระบวนการสงเคราะห์เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมการขอทานในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

5. วิธีการดำเนินงาน

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ การศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ในรูปแบบของหนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นิตยสาร วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงเพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายต่อคนขอทานในการกระบวนการสงเคราะห์ในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทาน ในการสงเคราะห์เพื่อฟื้นฟูพัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาคนขอทานของประเทศไทยในปัจจุบัน

6.2 ทำให้ทราบแนวทางมาตรการที่เหมาะสมในการช่วยเหลือคนขอทานในสถานสงเคราะห์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.3 ทำให้ทราบแนวทางมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่นำมาปรับปรุงแก้ไข กฎหมายการบังคับใช้ต่อคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ให้เหมาะสม มีความชัดเจน และความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอลาน

การศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พุทธศักราช 2559 ในกระบวนการทางกฎหมายต่อคนขอลานและการแสวงหาประโยชน์จากคนขอลานในประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสาร วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังจะได้นำเสนอดังต่อไปนี้

1. แนวคิด และความเป็นมาเกี่ยวกับการขอลาน

คนขอลานมีมาตั้งแต่สมัยโบราณกาลซึ่งปรากฏการณ์นี้ได้เกิดขึ้นทางสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับเป็นปัญหาที่รบกวนจิตใจจากอำนาจของรัฐอยู่แม้ถึงว่าปัญหาที่มีอยู่ยากที่รัฐจะแก้ไขให้หมดสิ้นไปจากสังคมได้ อันเนื่องจากระบบการขอลานและพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากคนขอลาน มีความสลับซับซ้อน ซึ่งเป็นไปตามยุคและสมัย ยิ่งสังคมปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การสื่อสาร การคมนาคมและด้านเศรษฐกิจ ทำให้รูปแบบต่าง ๆ ของการกระทำของคนขอลานเองหรือกลุ่มบุคคลที่คอยแสวงหาประโยชน์จากคนขอลานก็เปลี่ยนรูปแบบไป โดยอาศัยความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีด้านการสื่อสารการคมนาคม และเศรษฐกิจทางด้านสังคมเป็นเครื่องในการที่จะแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งตัวบุคคลและกลุ่มบุคคล โดยมีการสั่งการให้คำแนะนำ การให้ความช่วยเหลือ และการส่งเสริมสนับสนุนอำนวยความสะดวกเป็นรูปแบบขององค์กรที่มีผู้มีอิทธิพลคอยอยู่เบื้องหลังหรือที่เรียกว่า “ขบวนการธุรกิจขอลาน” โดยมีเป้าหมายในการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นมี การนำเด็ก ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ อาจได้มาซึ่งการซื้อขาย เช่า ล่อลวง บังคับ ชู้เชิญ ให้มาทำอาชีพเป็นขอลาน โดยแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสงสารต่อผู้คนที่สัญจรไปมาและได้รับสิ่งตอบแทนคือ เงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ พฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่จะสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติและส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมและความมั่นคงของประเทศตลอดถึงเศรษฐกิจโดยรวมเป็นอย่างมาก

จากสถานการณ์คนขอทานในประเทศไทยโดยในรอบหลายปีที่ผ่านมา สถานการณ์ยังคงมีรุนแรงขึ้นในทุกระดับเฉกเช่นในสถานการณ์ในปัจจุบัน ถือได้ว่าคนขอทานยังคงเป็นต้นเหตุของปัญหาในระดับต้นๆของประเทศชนิดหนึ่ง เช่นปัญหาการค้ำมนุษย์ ปัญหาการค้าประเวณี ปัญหาการลักพาเด็ก และยังคงก้าวล่วงล้ำไปถึงปัญหาครอบครัว เป็นต้น การชักจูง ล่อลวง การบังคับขู่เข็ญ กลยุทธ์ ต่างๆเหล่านี้ล้วนแล้วแต่นำไปสู่การเป็นขอทานทั้งสิ้น สมควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขและฟื้นฟู ควบคู่ไปกับการปราบปรามกับผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน เพื่อความเข้าใจในการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ของกระบวนการทางกฎหมายและแนวทางที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่จากภาครัฐอย่างจริงจัง ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับขอทาน แนวคิดเรื่องการฟื้นฟูการสงเคราะห์ การคัดกรองคนขอทานเข้าสู่กระบวนการคนขอทานในประเทศไทย จะต้องศึกษาหาความหมายและรูปแบบของการขอทานดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 คำนิยามของคำว่า “ขอทาน” ตามคำจำกัดความของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพ.ศ. 2559

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ขอทาน” ไว้ในมาตรา 13 ดังนี้

มาตรา 13 “ห้ามบุคคลใดทำการขอทานการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

- 1) การขอเงินหรือทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีวิตไม่ว่าจะเป็นการขอด้วยวาจา ข้อความถึงการแสดงกิริยาอาการใด
- 2) การกระทำด้วยวิธีการใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้การแสดงความสามารถไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจากผู้ชมหรือผู้ฟังทางของเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตรหรือการเรียกรับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียกรับไม่ว่าจะเป็นการขอทานตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 4 “การปฏิบัติอันเป็นกิจวัตรตามศาสนาไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพุทธศักราช 2559 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ซึ่งสามารถกำหนดคำนิยามและหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะของการกระทำที่เป็นการขอทานได้ดังต่อไปนี้

- 1) การขอทานอันมีลักษณะเป็นการต่อทรัพย์สินของผู้อื่น โดยที่ตนเองไม่ได้ทำการงานแต่อย่างใดหรือให้ทรัพย์สินหรือสิ่งอื่นใดเป็นการตอบแทนเพื่อการเลี้ยงชีวิต

2) การขอร้องด้วยการกระทำเพื่อให้บุคคลอื่นเกิดความสงสารและได้มอบเงินหรือทรัพย์สินอื่นให้

ระเบียบคณะกรรมการควบคุมการขอร้องว่าด้วยการจำแนกลักษณะผู้ทำการขอร้องกับผู้แสดงความสามารถพุทธศักราช 2559

ข้อ 5. การกระทำที่ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้เพื่อการขอร้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) แสดงให้ผู้อื่นเห็นถึงความพิการ ความเจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง
- 2) สร้างทำเป็นคนพิการ คนเจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง
- 3) นำเด็กสตรีมีครรภ์ คนชรา คนพิการ คนเจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรังมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้
- 4) การใช้สัตว์ไม่ว่าจะเป็นปกติ พิกัดเจ็บป่วยมีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง เพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสารโดยมีเจตนาใช้สัตว์นั้นเป็นเครื่องมือในการขอร้อง

และในข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการควบคุมการขอร้องว่าด้วยการจำแนกลักษณะผู้ทำการขอร้องกับผู้แสดงความสามารถพุทธศักราช 2559

การแสดงความสามารถของผู้แสดงความสามารถมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) การแสดงดนตรี การแสดงละคร การแสดงทางนาฏศิลป์ การแสดงงานศิลปะอื่นใด การแสดงกายกรรมมายากล กีฬา หรือการนำสัตว์มาแสดงความสามารถ
 - 2) การร้องเพลงไม่ว่าจะมีหรือไม่มีดนตรีประกอบ
 - 3) การแต่งกายหรือตกแต่งร่างกายอันเป็นศิลปะเพื่อแสดงแก่ผู้ชม
- ตามบทบัญญัติข้างต้นนี้ลักษณะของการขอร้องทั้งสองกรณีนั้น ต้องมิใช่เป็นการขอร้องในฐานะที่เป็นญาติกัน และต้องมิใช่การขอซึ่งเป็นการปฏิบัติกันตามกิจของทางศาสนา

ดังนั้นตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอร้อง พ.ศ. 2559 ถือได้ว่าบุคคลดังต่อไปนี้ เป็นคนขอร้อง ตามคำจำกัดความในเบื้องต้น กล่าวคือ

1) การที่มีบุคคลกำลังทำการขอร้องอยู่โดยแสดงพฤติกรรมเป็นการขอเงินจากบุคคลอื่นหรือทรัพย์สินอื่นซึ่งมิใช่ญาติและมีใช้ในทางศาสนาตามสถานที่หรือชุมชนต่างๆ หรือสถานที่ใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ประจำอยู่ ณ สถานที่แห่งนั้น หรือสับเปลี่ยนสถานที่ไปมาหรือโดยเร่ร่อน ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

2) บุคคลที่นำสัตว์ที่ปกติหรือไม่ปกติ เช่น มีบาดแผล เป็นโรคเรื้อรัง หรือบุคคลที่เป็นหญิงตั้งครรภ์หรือผู้พิการ ผู้สูงอายุที่เจ็บป่วย เพื่อแสดงให้ผู้อื่นที่เห็นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินอื่นให้

อย่างไรก็ตาม การกระทำของบุคคลที่ไม่ถือว่าเป็นการขอตาน ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2559 ดังต่อไปนี้

1) การที่มีบุคคลทำการแสดงความสามารถต่าง ๆ เช่น การร้องเพลง การเล่นเกม การเล่นดนตรี ตามที่สาธารณะหรือในเขตชุมชนหรือในวัดที่มีการทำบุญของคนจำนวนมาก หรือที่เรียกว่า “วัดพิภ” โดยได้รับอนุญาตให้เป็นผู้แสดงความสามารถจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในจังหวัดนั้น และได้รับอนุญาตจากพื้นที่ทำการแสดงความสามารถคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆแล้ว

2) พระภิกษุ สามเณร ที่บวชตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2505 ซึ่งออกบิณฑบาตเป็นกิจวัตรตามหลักพระพุทธศาสนา

3) การที่บุคคลได้ขอเงินหรือทรัพย์สินในฐานะที่มีความสัมพันธ์หรือที่เกี่ยวข้องเป็นฐานญาติมิตรกัน

4) การที่บุคคลใดทำการเรียไรซึ่งอ้างว่าเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือสาธารณประโยชน์หรือบุคคลที่ทำการเรียไรเงินหรือสิ่งของโดยที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไรการกระทำดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการขอตานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2559 อันเป็นลักษณะเชิญชวนเพื่อเสนอให้บุคคลอื่นได้บริจาคเงินแก่สาธารณะกุศล โดยที่ผู้ทำการเรียไรได้แสดงตัวเป็นตัวแทนในการรับบริจาคเงินหรือสิ่งของไว้แทน อันมิใช่เป็นการขอเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลอื่นโดยตรง

ลักษณะของบุคคลตามที่กล่าวในข้างต้น แม้ถึงว่าจะมีลักษณะเป็นการกระทำอันมีพฤติกรรมเป็นการขอทรัพย์สินหรือสิ่งของจากบุคคลอื่นก็ตาม แต่ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการขอตานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตานพ.ศ. 2559 โดยสภาพทั่วไปในสังคมสามารถพบเห็นคนขอตานได้โดยแยกประเภทได้ดังนี้

1.1.1 ประเภทขอตานชั่วคราว เรียกว่า เป็นประเภทขอตานเฉพาะกิจหรือเฉพาะหน้า เกิดการขันสนเงินทองเพื่อที่จะนำไปใช้จ่ายในเวลาว่างงาน ไม่มีงานทำ หรือเป็นช่วงว่างเว้นจากการทำงานในยามปกติ เช่น การทำนาของชาวนาภาคเกษตร หลังจากว่างเว้นในฤดูทำนาในช่วงฤดูแล้ง กลุ่มคนเหล่านี้ก็จะเดินทางเข้าเมืองเพื่อที่อาชีพเป็นขอตาน หลังจากพ้นฤดูดังกล่าว กลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็จะกลับไปภูมิลำเนาของตนเองเพื่อไปประกอบอาชีพทางด้านเกษตรตามเดิม

1.1.2 ประเภทขอทานอาชีพ เป็นการขอทานที่เกิดจากบุคคลที่ประสบปัญหาทางด้านสังคม เช่น ความพิการ ผู้สูงอายุ บุคคลที่เกียจคร้าน ไม่มีความรู้ ความด้อยโอกาสทางสังคม ไม่มีงานทำเป็นหลักแหล่ง ขาดแคลนเครื่องนุ่งห่ม ไม่มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายเป็นค่าอาหาร ประเภทขอทานอาชีพนี้มักใช้พฤติกรรมทางกายภาพ เช่น ใช้ความเป็นคนพิการ ผู้สูงอายุ เป็นจุดเด่นเพื่อเรียกร้องความสนใจและความสงสารจากบุคคลที่เดินผ่านมาผ่านไป ย่านชุมชนต่าง ๆ หรือตามสถานที่ที่มีการทำบุญโดยทั่วไป¹ เช่นสถานที่วัด ซึ่งมีขอทานชายวัยชราและร่างกายทุพพลภาพรายหนึ่งได้บริจาคให้วัดปีละ 1-2 ล้านบาท จากการรายงานของนักข่าวทราบว่าชายวัยชราซึ่งมีร่างกายทุพพลภาพได้ขอทานที่วัด แล้วก็นำเงินที่ได้จากการขอทานไปบริจาคให้วัด จนเป็นข่าวโด่งดังเมื่อ 3-4ปีที่แล้ว

1.1.3 ประเภทขอทานโดยแก๊งค์ขบวนการธุรกิจขอทาน

ประเภทการขอทาน โดยแก๊งค์อิทธิพลของขบวนการธุรกิจขอทานในปัจจุบันได้พัฒนารูปแบบจากในอดีตมาเป็นการขอทานโดยมีการพัฒนาจากประเภทการขอทานอาชีพมาเป็นแบบขบวนการธุรกิจ โดยขบวนการการขอทานซึ่งมีผู้ที่อยู่เบื้องหลังเป็นผู้จัดการในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีการทำงานอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นเป็นตอน มีเครื่องปัจจัยสี่ในการบริการ มีการจัดหาที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง มียานพาหนะรถรับส่งบริการนำคนไปอยู่ประจำตามจุดต่างๆ ในย่านชุมชน เศรษฐกิจ มีการป้องกันกั้นตรายความปลอดภัย รูปแบบต่าง ๆ ทั้งหมดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาการดำเนินงานในรูปแบบของขบวนการธุรกิจขอทาน ซึ่งมีทั้งคนขอทานที่เป็นคนสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่ตั้งใจเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อที่จะเข้าขอทานเป็นอาชีพและมีนายหน้าคอยอำนวยความสะดวกทุกขั้นตอน ในส่วนนี้มีทั้งคนที่สมัครใจมาเองและไม่สมัครใจมาเอง ทั้งนี้อาจมาโดยการล่อลวง บังคับ ชูเชื้อ หรือมีการซื้อขาย การเช่าเด็ก การขอทานประเภทนี้เรียกได้ว่าได้สร้างปัญหาให้กับประเทศไทยและกระทบไปถึงระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างยิ่ง² เนื่องจากในภาวะสิ่งแวดล้อมที่เต็มไปด้วยการเทคโนโลยีที่ทันสมัยไม่ว่าจะอยู่มุมไหนของโลก สามารถติดต่อสื่อสารและรับรู้เหตุการณ์ในเวลาที่รวดเร็ว โดยเฉพาะพฤติกรรม การกระทำของมนุษย์ที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพสังคมในทุกมุมโลก เช่น คนขอทานไม่ว่าจะอยู่ในสังคมใดในโลกนี้หรือแม้แต่ในประเทศไทยเอง การขอทานนับวันยังมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่ง

¹ วรรณภา อรัญกุล, *มาตรการจัดการปัญหาคนขอทานในศตวรรษหน้า*, วิทยานิพนธ์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2543, หน้า 12

² อุ๋นเรือน จุลกะเศียร, *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการขอทาน*, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553, หน้า 46

เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงจากในอดีตในยุคของเกษตรกรรมนำไปสู่ยุคสังคมอุตสาหกรรม ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรจึงทำให้สังคมโลกทุกวันนี้มีการแข่งขันกัน มีการแข่ง การทำงาน ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งของสมาชิกในสังคมโลก สังคมกายมีการแข่งขันมากขึ้น จำนวน ประชากรมีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี คนยากจน คนไร้ที่พึ่งอาศัย คนประสบปัญหาทางด้านสังคม สังคมผู้ สูงวัย เด็กถูกทอดทิ้ง ตลอดจนคนพิการ นับว่าเป็นปัญหาทางสังคมที่รัฐจะต้องเข้ามาแก้ไข ด้านหนึ่ง บุคคลจำนวนเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่ค่อยจะได้รับโอกาสทางสังคมเนื่องจากมีปัญหาทางด้านความรู้ ปัญหาทางสภาพร่างกาย จึงไม่สามารถที่เลือกงานที่ตนเองอยากทำได้เนื่องจากมีข้อจำกัดทางสังคม จึงมีความคิดหันเหไปหาอาชีพที่ไม่ต้องลงทุนอะไรมากมายและเป็นอาชีพที่คนส่วนใหญ่หรือคนที่ มีความรู้จะไม่ทำกัน จึงหันเหไปประกอบอาชีพเป็นขอทาน ซึ่งมีความเข้าใจว่าเป็นอาชีพที่หาเงิน ง่ายไม่มีการลงทุน ไม่ใช่พละกำลัง ใช้กะลาหรือขันสັกใบหนึ่งวางตรงหน้าอยู่ตามจุดที่มีคนเดิน สัตูจรไปมา คนที่เดินไปเดินมาเห็นสภาพก็เกิดความสงสารก็เอาเงินให้ คนขอทานบางรายที่มีการ เสนอข่าวตามสื่อต่าง ๆ เห็นได้คนขอทานบางคนสามารถหาเงินวันละไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท ต่อหนึ่งวัน นับว่าเป็นการหารายที่เป็นจำนวนมาก ถ้าเทียบกับรายได้ขั้นต่ำที่รัฐบาลประกาศไว้ในอัตรา วันละ 300 บาท จากการที่คนขอทานได้ขอทานและได้เงินเป็นจำนวนมาก ในบางครั้งมีการนำเสนอ ของสื่อ ไม่ว่าจะเป็นสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หรือหนังสือพิมพ์ ว่าอาชีพการขอทานสามารถทำอาชีพ ให้กับคนขอทานได้วันละไม่ต่ำกว่า 700-1,000 บาท หรือ 1,000-1,500 บาท ถ้าคิดเป็นรายได้ต่อ เดือน อาชีพการขอทานสามารถหาเงินได้ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 30,000-40,000 บาท จากรายได้ของคน ขอทานดังกล่าวจึงได้มีกลุ่มบุคคลหรือขบวนการ โดยมีผู้ที่มีอิทธิพลคอยอยู่เบื้องหลังเข้ามาแสวงหา ผลประโยชน์จากคนขอทาน โดยพฤติกรรมของกลุ่มขบวนการจะนำคนขอทานไม่ว่าจะเป็นเด็ก ผู้หญิงตั้งครรภ์ ผู้สูงอายุ หรือแม้กระทั่งคนพิการหรือทุพพลภาพ จะได้มาด้วยการล่อลวง จ้าง ชื้อ เช่า บังคับขู่เข็ญ หรือชักจูง โดยสมัครใจหรือไม่สมัครใจ มาเป็นขอทาน โดยที่กลุ่มบุคคลที่เป็น ขบวนการเหล่านี้ก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินจากการขอทานของบุคคลอื่น

1.2 สภาพปัญหาของคนขอทาน

มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ได้โดยต้องอาศัยเครื่องปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ อาศัยและยารักษาโรค แต่ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ตนเองคิดว่าไม่ได้รับความเท่า เทียมกันในสังคมจากรัฐ จึงต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ตนเองได้หลุดพ้นจากความทุกข์ยากในสังคม โดยการ หันไปขอรับเศษเงินจากบุคคลทั่วไปที่สัตูจรไปมาในย่านชุมชนต่างๆ หรือแม้กระทั่งตาม สะพานลอย เรียกคนกลุ่มนี้ว่า “คนขอทาน” ลักษณะโดยทั่วไปคนประเภทนี้มักจะแต่งตัวมอมแมม เสื้อผ้าขาดวิน เนื้อตัวทรุดโทรม นั่งถือขันหรือกะลาใบเล็กๆเป็นอุปกรณ์เพื่อขอรับเศษเงินจากคนที่ เดินสัตูจรไปมา

สาเหตุคนขอทานที่ เป็นผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็ก สตรีตั้งครรภ์ ผู้ยากไร้ หรือผู้ที่ประสบปัญหาทางด้านสังคม เข้าสู่ขบวนการขอทานดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากปัญหาด้านการประกอบอาชีพ เช่น ราคาสินค้าทางเกษตรไม่สนองต่อความต้องการ เกิดความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ ประกอบกับอาชีพการขอทานมีอัตราสูงต่อวัน สามารถทำรายได้ไม่ต่ำกว่าวันละ 700-1,000 บาท นับว่ามีรายได้สูงถ้าเทียบกับรายขั้นต่ำตามที่รัฐบาลได้ประกาศเอาไว้วันละไม่ต่ำกว่า 300 บาท

2) ปัญหาทางด้านสังคม อันเนื่องมาจากปัญหา เช่น ปัญหาทางด้านครอบครัว แยกแยกเนื่องมาจากเหตุผลความไม่พร้อมที่จะมีลูก พฤติกรรมความประพฤติ ปัญหาการขาดผู้ดูแลความเอาใจใส่เลี้ยงดู การล่อลวง การบังคับขู่เข็ญ การซื้อขาย การเช่าเด็กจากแม่ จนไปสู่การขอทาน ตลอดจนการหนีจากต่างจังหวัดเข้าสู่เมืองหลวงที่ว่างเว้นจากการทำไร่ไถนา เพื่อเข้ามาขอทานในเมืองหลวง

ปัญหาทางด้านสังคมที่มีการล่อลวง บังคับขู่เข็ญ การลักพาตัวเด็ก ผู้พิการ หรือ การซื้อขาย การเช่าเด็กจากแม่ พฤติกรรมต่างๆ เหล่านี้ถูกใช้บังคับให้เป็นขอทาน โดยมีสิ่งแทนเปลี่ยน ทำเป็นขบวนการจากผู้ที่ยกย่องแสวงหาผลประโยชน์อยู่เบื้องหลังที่มีอิทธิพลคอยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ได้ทำการจับกุมกับกลุ่มคนทานเหล่านี้ น้อยมากที่จะสามารถสาวไปถึงผู้ที่อยู่เบื้องหลังได้ เนื่องจากส่วนหนึ่งขาดพยานหลักฐานที่แน่ชัด และคนขอทานที่เป็นขบวนการไม่ให้ความร่วมมือกับทางเจ้าหน้าที่ จากคำให้การคนขอทานที่เจ้าหน้าที่ได้จับส่งสถานสงเคราะห์ ส่วนใหญ่คนขอทานจะให้คำให้การว่ามาขอทานด้วยความสมัครใจโดยไม่มีผู้ใดคอยสนับสนุนหรือบงการอยู่เบื้องหลัง ไม่ได้ถูกบังคับหรือถูกล่อลวงมาแต่อย่างใด จึงทำให้สถานการณ์การจับกุมคนขอทานกับผู้ที่ยกย่องแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานในปัจจุบันยังมีปัญหามากพอสมควร จึงทำให้สถิติในการจับกุมคนขอทานที่ถูกบังคับ ขู่เข็ญ ล่อลวง ไม่ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง

3) ปัญหาทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น คนพิการ ทูพพลภาพ การเจ็บป่วยเรื้อรัง โดยสภาพความพิการตามร่างกายหรือจิตใจไม่เอื้อต่อการทำงานหรือประกอบอย่างอื่นได้เฉกเช่นคนปกติทั่วไป สภาพร่างกายพิการดังกล่าวจึงเอื้อต่อคนทั่วไปที่พบเห็นจึงเกิดความสงสาร และจึงให้เศษเงินเพื่อให้ทานได้ง่ายขึ้น³ จากสถิติข้อมูลคนที่พิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ โดยมีผู้พิการจำนวนทั้งหมดทั่วประเทศ 1,756,849 คน โดยแยกเป็นประเภท ชาย จำนวน 928,594 คนประเภท

³ สมศักดิ์ ชินอรุณชัย, มาตรการทางกฎหมายต่อคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานในประเทศไทย, 2537, หน้า 29

หญิง จำนวน 828,255 คน และได้แยกประเภทความพิการออกเป็น ดังนี้ (1) พิกัดประเภททางการเห็น ชาย จำนวน 87,471 คน หญิง จำนวน 97,331 คน (2) พิกัดประเภททางการได้ยินหรือสื่อความหมาย ชาย จำนวน 163,781 คน หญิง จำนวน 157,282 คน (3) พิกัดประเภททางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย ชาย จำนวน 447,471 คน หญิง จำนวน 405,262 คน (4) พิกัดประเภทจิตใจหรือพฤติกรรม ชาย จำนวน 78,993 คน หญิง จำนวน 49,952 คน (5) พิกัดประเภทสติปัญญา ชาย จำนวน 67,026 คน หญิง จำนวน 56,835 คน (6) พิกัดประเภททางการเรียนรู้ ชาย จำนวน 5,610 คน หญิง จำนวน 2,436 คน (7) พิกัดประเภทออทิสติก ชาย จำนวน 8,025 คน หญิง จำนวน 1,844 คน (8) พิกัดประเภทมากกว่า 1 ประเภท ชาย จำนวน 63,123 คน หญิง จำนวน 51,669 คน (9) พิกัดประเภทไม่ระบุ ชาย จำนวน 6,194 คน หญิง จำนวน 5,664 คน⁴ จากสาเหตุและจำนวนสถิติดังกล่าว ข้าพเจ้าเห็นว่า การช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐที่มีต่อประชาชนในการสนองต่อความต้องการที่ประชาชนจะได้รับคือความสุขโดยปราศจากทุกข์ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะเข้ามาดูแลการรักษาความเจ็บป่วยและให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคมจากรัฐ สังคมมีความเหลื่อมล้ำกัน การไม่ได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้คนกลุ่มนี้ได้หันมาขอทานโดยยึดเป็นอาชีพ และนำไปสู่ปัญหาทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ การลักพาตัวเด็ก คนพิการผู้สูงอายุ การทำร้ายร่างกายระหว่างแม่กับลูก การซื้อขาย หรือแม้กระทั่งการเช่าเด็กจากแม่ สิ่งเหล่านี้ได้นำไปสู่ขบวนการที่เรียกว่า ธุรกิจขอทาน โดยมีกลุ่มบุคคลหรือผู้มีอิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังคอยสนับสนุน บงการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินมีการแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน พฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายทั้งสิ้น และส่งผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่รัฐจะต้องเข้ามาจัดให้สิ้นไป

⁴ ข้อมูลประมวลผลจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางคนพิการ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, ข้อมูล ณ วันที่ 1 เดือนเมษายน พ.ศ. 2560

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

กระบวนการยุติธรรมที่ปฏิบัติต่อผู้ที่กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาล อันเป็นหน้าที่สำคัญและหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์ เป็นวัฒนธรรมทางเนติธรรมของแต่ละชนชาติ อันมีเป็นลักษณะรูปแบบวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามวัฒนธรรม ความเชื่อ ศาสนาและกฎระเบียบทางสังคมของประเทศนั้นๆ อันถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมซึ่งเรียกว่า การลงโทษ (Punishment) เช่น โทษจำคุก เพื่อลงโทษและปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมของบุคคลนั้น ซึ่งการลงโทษที่มีลักษณะเป็นการตัดออกจากสังคมชั่วขณะ ซึ่งโทษจำคุกอาจทดแทนด้วยทางเลือกอื่นได้ เช่น แทนการการคุมความประพฤติ อันเป็นทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายแทนการลงโทษ และเป็นวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตามหลักแนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษ แต่การลงโทษหรือการใช้โทษทางอาญานั้น จำเป็นต้องมีข้อจำกัด กล่าวคือ ไม่ควรที่จะนำกฎหมายอาญา มาใช้เพื่อลงโทษพฤติกรรมที่ปราศจากภัย ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 11 A 2 ของร่างประมวลกฎหมายอาญาสหรัฐ ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

“วัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายนี้ก็เพื่อที่จะเสริมสร้างความยุติธรรมขึ้นในระบบสหรัฐทั้งหมด เพื่อที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้มีความอบอุ่นใจในการรักษาไว้ซึ่งชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ความสัมพันธ์ ซึ่งกันและกัน และผลประโยชน์อื่นๆ

ประมวลกฎหมายนี้ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและคงไว้ซึ่งระบบแห่งคุณธรรมของมหาชน และการปฏิบัติได้ตอบของมหาชน โดยการลงโทษทัณฑ์อันเหมาะสม

ประมวลกฎหมายนี้ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความปลอดภัยและความมั่นคงของบุคคลทั้งปวง โดยการป้องปรามโดยวิธีแข็งต่อสังคมให้เห็นถึงความผิดต่างๆ ว่ามีอะไรบ้าง และโทษทัณฑ์ที่ได้กำหนดไว้โดยตัวบทกฎหมายมีอยู่อย่างไร และเมื่อวิธีการนี้ใช้ไม่ได้ผล ก็จะใช้วิธีแก้ไขผู้กระทำความผิด หรือการทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นไม่สามารถที่จะกระทำผิดต่อไปได้ โดยวิธีการอันไม่ควร”

ดังนั้นหากจะทำให้ประมวลกฎหมายอาญาประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย จะต้องเข้าใจถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ ซึ่งสามารถแบ่งประเภทได้ 3 ประเภท กล่าวคือ การแก้แค้นตอบแทน การชู้การาบ(ป้องปราม) และทฤษฎีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด⁵

⁵ ลาวัลย์ หอนพรัตน์, “กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชา 41716 หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี, 2553, หน้า 7-23

2.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory)

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory) เป็นวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่ถือว่าเก่าแก่ที่สุดอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุผลของการทดแทนซึ่งส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดที่จะแก้แค้นของผู้ที่ถูกประทุษร้าย ความต้องการของบุคคลในอันจะกระทำการทดแทนแก่ผู้ที่ทำความเสียหายให้แก่ตนนั้นเป็นของเข้าใจได้ง่าย แต่การที่สังคมเข้ารับหน้าที่ลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการทดแทนนี้ เนื่องจากเหตุใด ยังไม่เป็นที่ทราบแน่นอนชัดเจน แต่เนื่องจากคำอธิบายที่เชื่อถือกันโดยทั่วไปก็คือ สังคมเห็นว่าสมาชิกต้องให้มีการทดแทนและสังคมอาจจะบังคับความต้องการดังกล่าวของสมาชิกได้โดยสังคมเข้าจัดทำเสียเอง ซึ่งจะเป็นระเบียบเรียบร้อยดีกว่าปล่อยให้สมาชิกจัดการเอาเอง ความคิดที่จะมาสนับสนุนทฤษฎีทดแทนนี้นั้นมีมาตั้งแต่โบราณกาลแล้ว แต่เพิ่งมาปรากฏชัดและมีการให้เหตุผลโดยวางหลักเกณฑ์อย่างสมบูรณ์ในสมัยของ Kant และ Hegel

คานท์ (Kant) ให้เหตุผลว่า “การที่จะลงโทษผู้ที่กระทำความผิดนั้นก็เพราะเพื่อรักษาความยุติธรรมเอาไว้ ความยุติธรรมที่ถูกละเมิดจะต้องได้รับการทดแทน ซึ่งถ้าหากว่าความยุติธรรมและสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ถูกทำลายลงชีวิตของความเป็นมนุษย์จะไม่มีคุณค่า ฉะนั้นการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นสิ่งที่สมควรแล้วที่จะได้รับ ถ้าละเว้นไม่ลงโทษผู้กระทำผิดก็เสมือนว่ากำลังให้ความร่วมมือกันฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของความยุติธรรมด้วย” โดย คานท์ (Kant) ถือหลักนี้อย่างเข้มงวด ซึ่งได้กล่าวไว้ในหนังสือ Philosophy of Law ว่า “จะใช้การลงโทษเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ ไม่ว่าจะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกลงโทษเอง หรือแก่สังคมเป็นส่วนร่วมก็ตาม การลงโทษในทุกกรณีจะต้องเนื่องมาจากเหตุว่า บุคคลที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดอาญาเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเป็นการไม่บังคับที่จะปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเพียงเพื่อจะเป็นเครื่องมือให้บังเกิดผลแก่บุคคลอื่น ทุกคนมีสิทธิในฐานะเกิดมาเป็นมนุษย์ในอันจะไม่ถูกปฏิบัติเช่นนั้น”

ส่วน เฮกเกิล (Hegel) ให้เหตุผลว่า “เหตุที่จะลงโทษผู้ที่กระทำความผิดนั้น ก็เพื่อให้สาสมเพื่อนำเอาความถูกต้องกลับคืนมา การปฏิเสธสิ่งที่ถูกต้องคือการกระทำผิด ฉะนั้นการลงโทษจึงเป็นปฏิกริยาของสังคมที่ไม่เห็นด้วยกับการปฏิเสธสิ่งที่ถูกต้องนี้ ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่ผู้กระทำผิดสมควรที่จะได้รับเนื่องจากเพราะการกระทำความผิด” นอกจากนี้ Hegel ยังยอมให้นำสิ่งอื่นนอกจากความผิดของการกระทำเข้ามาพิจารณาในการกำหนดโทษด้วย หากปรากฏว่าเมื่อใดปรากฏว่าเป็นการยุติธรรมที่จะต้องมีการลงโทษ

การลงโทษที่ชอบตามหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory) จะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สำคัญต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

2.1.1 การลงโทษสำหรับผู้ที่ทำความผิดเท่านั้น การที่จะลงโทษแก่บุคคลใด บุคคลนั้นจะต้องกระทำความผิดและความผิดได้เกิดขึ้นก่อน จึงจะทำให้มีตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ พอสรุปได้ว่า การจะลงโทษบุคคลใด เงื่อนไขที่สำคัญก็คือบุคคลนั้นจะต้องกระทำความผิดก่อนถึงจะลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดได้

2.1.2 การลงโทษโดยไม่มีข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่ทำความผิดทุกคน ตามหลักทฤษฎีนี้มีความมุ่งหมายเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม ผู้ที่ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมจะต้องถูกลงโทษเหมือนกันทุก ๆ คน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ตาม แม้ถึงว่าการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดจะไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมก็ตาม

2.1.3 สัดส่วนการลงโทษต้องมีความเหมาะสมกับความผิด ตามหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป กล่าวคือ การลงโทษแก่ผู้ที่ทำความผิดนั้น ต้องมีความสาสม และมีความหนักเบา สัดส่วนเท่าๆกับความผิดที่ได้กระทำ อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้นจากหลักทฤษฎีดังกล่าว 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่การลงโทษสูงกว่าความเสียหายที่ผู้กระทำก่อนนั้นนั้นสามารถกระทำได้ในกรณีของการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคม เพื่อปกป้องสังคมให้ปลอดภัยยิ่งขึ้น และกรณีที่สอง คือจำนวนโทษที่ได้รับอาจต่ำกว่าสัดส่วนของความผิด ซึ่งในกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่มีโอกาสที่จะกระทำผิดนั้นอีก ฉะนั้น ผู้ที่กระทำความผิดจะได้รับการลดโทษหรือรอกการลงโทษ และให้อยู่ภายใต้เงื่อนไข เช่น การคุมประพฤติ อาจมีปัญหาว่าแล้วจะถือหลักใดมาพิจารณาว่าโทษจำนวนใดจึงจะได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับความผิด แต่หากพิจารณาจำนวนโทษที่เหมาะสมกับความผิดหรือสัดส่วนของโทษอาจต้องพิจารณาจากสภาพปัญหา ความหนักเบาของความผิด เช่น ความร้ายแรงและความเสียหายของการกระทำและที่สำคัญคือผลกระทบต่อสังคมอันเกิดจากการกระทำนั้น

กล่าวโดยสรุป การลงโทษตามหลักทฤษฎีเพื่อแก้แค้นทดแทนนั้น มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเพื่อเป็นการทดแทนการกระทำผิดซึ่งผู้กระทำผิดได้กระทำลงไป เพราะผู้กระทำผิดสมควรที่จะได้รับการถูกลงโทษอันมีผลมาจากการกระทำความผิดของผู้กระทำผิดนั่นเอง

2.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory)

ทฤษฎีการลงโทษ เพื่อข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ กล่าวคือ (1) เพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษไม่ให้กระทำผิดซ้ำอีก เพราะเกิดความกลัวเกรงในโทษที่ได้ อันเป็นผลให้ตัดโอกาสที่จะกระทำผิดขึ้นอีก (Incapacitation) (2) เพื่อยับยั้งบุคคลอื่นมิให้กระทำผิด เนื่องจากได้เห็นผลร้ายของการกระทำผิด และการได้รับโทษจนไม่อยากจะกระทำผิดเพราะเกรงกลัวในโทษ และเป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดขึ้นอีก

หลักการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) นักอาชญาวิทยาสำนักคลาสสิก ซึ่งมี ซีซาร์ เบ็คคาเรีย และเจเรมี เบนธัม เป็นผู้นำเสนอทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ โดยมีหลักการเบื้องต้นว่า คนเรากระทำผิดโดยเจตนาและก่อนจะลงมือกระทำก็ได้พิจารณาไตร่ตรองแล้วจึงลงมือกระทำ เพราะฉะนั้นรัฐจึงควรออกกฎหมายกำหนดความผิดและโทษสำหรับความผิดนั้นไว้ให้ชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความผิดที่อาจจะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงหลักการของความสุจริตซมยินดีและความเจ็บปวดทุกข์ทรมานเพื่อประกอบการพิจารณาในการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ เมื่อมีผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ โดยซีซาร์ เบ็คคาเรีย ให้เหตุผลที่ลงโทษว่าจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) เพื่อความรวดเร็วในการลงโทษ (2) ความแน่นอนในการลงโทษ (3) เพื่อความเคร่งครัดหรือความรุนแรงในการลงโทษ โดยเหตุผลของการลงโทษก็เพื่อป้องกันโดยเหตุผล 3 ประการ คือ (1) ด้วยความกลัว (2) ด้วยพลังความกดดันของสังคม (3) การสร้างนิสัย

แนวคิดการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งตั้งอยู่บนความเชื่อพื้นฐานว่า การกระทำผิดที่เกิดขึ้นในสังคม เมื่อเกิดขึ้นแล้วไม่สามารถที่จะย้อนเวลากลับไปแก้ไขไม่ให้เกิดการกระทำนั้นเกิดขึ้นอีกได้ ตามแนวคิดนี้มองว่า สังคมควรจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งและป้องกันมิให้การกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นอีกโดยการใช้การลงโทษเป็นการขู่ให้บุคคลอื่นในสังคมกลัวเกรงโทษที่จะได้รับและไม่กล้ากระทำผิด โดยถือว่าเป็นการปลูกฝังศีลธรรมให้แก่บุคคลในสังคมไปด้วย

เหตุในการลงโทษ ตามหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยทฤษฎีดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ทฤษฎีอรรถประโยชน์” (Utilitarian Theory) มีแนวคิดว่าการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดนั้น มิได้มุ่งถึงการลงโทษสิ่งที่ผู้นั้นกระทำมาแล้วในอดีต แต่เป็นการลงโทษเพื่อป้องกันการที่ผู้นั้นหรือบุคคลอื่นในสังคมจะกระทำความผิดขึ้นมาใหม่ การที่จะตัดสินว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบหรือไม่ต้องดูจากผลกระทบทที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมโดยเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการลงโทษอันเป็นการกระทำที่เป็นความผิดจะมีความชอบ

กรรม ถ้าได้กระทำเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีหลักพิจารณาว่า “การกระทำนั้นก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดต่อคนจำนวนมากที่สุด”หรือไม่เพียงใด ถ้าใช่ก็ถือว่ามีความถูกต้องและชอบธรรม อย่างไรก็ตามความชอบธรรมของระบบการลงโทษจึงมิใช่การลงโทษที่รุนแรงดังเช่นในอดีต แต่หากเป็นวิธีการที่จะอยู่บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม

กล่าวโดยสรุป มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษตามทฤษฎีข่มขู่ยับยั้ง แบ่งออกได้ 2 ประการ กล่าวคือ

1) การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยเฉพาะหรือป้องกันโดยเฉพาะ (Specific Deterrence) เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดรายบุคคล เพื่อยับยั้งมิให้กระทำความผิดซ้ำ หรือเป็นการป้องกันโดยเฉพาะ

2) เป็นการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยทั่วไปหรือป้องกันโดยทั่วไป (General Deterrence) เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นตัวอย่างให้สังคมทั่วไปได้เห็นหรือรับทราบเพื่อผลของการข่มขู่บุคคลทั่วไป หรือเป็นการป้องกันทั่วไป

ดังนั้น ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งเป็นการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ไม่ให้ผู้กระทำความผิดหันไปกระทำความผิดซ้ำอีก และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งมิให้บุคคลอื่นเอาเยี่ยงอย่าง และเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดได้กลับตัวเป็นคนดีของสังคม

2.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitative Theory)

แนวคิดในการลงโทษตามทฤษฎีเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีหลักคิดว่า “สิ่งใดก็ตามที่สามารถแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีได้ สิ่งนั้นคือวิธีการที่ดีที่ และควรนำมาใช้ เนื่องจากผู้กระทำความผิดแต่ละคนมีปัญหาแตกต่างกันมีนิสัยใจคอแตกต่างกัน เราจึงต้องใช้วิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าวิธีการแบบใดจึงจะเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดมากที่สุด”⁶

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดถือเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิดทางเพศที่กระทำต่อบุตร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นปรัชญาที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษและสนับสนุนวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล ตลอดจนชี้ให้เห็นว่าอาชญากรรมเป็นผลของความบกพร่องที่มีมาแต่กำเนิดความไม่สมดุลทางอารมณ์ความผิดปกติทางจิตแรงกดดันฝ่ายต่ำ ความขัดแย้งระหว่างอีโกและซูเปอร์อีโก หรือผลของการให้การศึกษาบรมในทางที่ผิด ตาม

⁶ ฌ็อง-ฌัก อูว์ซ็อง, “ทฤษฎีการลงโทษ”, ใน *แนวทางการศึกษาจิตวิทยาอาชญาวิทยาและอาชญาวิทยา* ชั้นสูง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 41716 หน่วยที่ 6, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช : นนทบุรี, 2555, หน้า 6-37

ปรัชญานี้วิธีการแก้ไขที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์จะถูกนำมาใช้ในการแก้ไขฟื้นฟู เพื่อลดอาชญากรรมในอนาคต ทฤษฎีนี้มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลที่ได้กระทำผิดมาแล้ว กลับมากระทำผิดซ้ำอีก ไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะให้มีผลถึงบุคคลอื่นโดยตรง ซึ่งตามวิธีการทฤษฎีนี้ กล่าวคือ นอกจากจะพยายามหาทางให้ผู้ที่ได้กระทำผิดมาแล้วเกิดความประสงค์ที่จะยับยั้งไม่กระทำผิดซ้ำอีกแล้ว ยังจะต้องทำให้ผู้เกิดความสามารถที่จะยับยั้งเช่นนั้นอีกด้วย⁷

หลักการลงโทษตามทฤษฎีเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมีหลักการที่สำคัญ ซึ่งควรปฏิบัติ 5 ประการ มีรายละเอียดดังนี้

- 1) พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา
- 2) ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้น โดยหันมาใช้วิธีการอย่างอื่นแทนโทษจำคุก การลงโทษจำคุกในระยะที่สั้นนั้น ไม่สามารถบรรลุประสงค์ของการฟื้นฟูได้ เนื่องจากการลงโทษจำคุกระยะสั้นนั้นจะทำให้ผู้ที่กระทำความผิดที่ถูกลงโทษนั้นกลายเป็นผู้ร้ายอย่างถาวร เนื่องจากผ่านการจำคุกมาแล้ว กลายเป็นคนติดคุก และในขณะที่อยู่ในคุกก็ได้เรียนรู้ถึงวิธีการพฤติกรรมต่างๆภายในคุก อย่างไรก็ตามมีวิธีการอย่างอื่นที่สามารถนำมาทดแทนในการใช้ลงโทษจำคุกในระยะสั้นได้ เช่น การกักขังแทนค่าปรับ การรอกการลงโทษหรือการกำหนดโทษ และการคุมความประพฤติ
- 3) การลงโทษมีความเหมาะสมกับการกระทำความผิดเป็นรายบุคคล โดยพิจารณาจากความหนักเบาของการลงโทษและระยะเวลาที่จำเป็นต้องใช้ในการแก้ไขหรือดัดแปลงผู้กระทำความผิด
- 4) ผู้กระทำผิดแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมดีเหมือนเดิมแล้ว ให้หยุดการลงโทษ เพราะเห็นว่าผู้กระทำผิดได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในทางที่ดีขึ้นสามารถแก้ไขตนเองได้ดี จากพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีแล้วก็ไม่สมควรที่จะไปลงโทษอีกต่อไป ควรที่จะระงับการลงโทษ เช่น การพักการลงโทษ (Parole)
- 5) การปรับปรุงแก้ไขการลงโทษในระหว่างที่มีการคุมขัง จากแนวคิดทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์จะให้คนทำผิดได้กลับคืนสู่สังคมหรือครอบครัวโดยสามารถยืนอยู่ได้ในสังคมโดยไม่ถูกตราหน้าว่าเป็นคนขี้คุก ไม่มีงานทำ จำเป็นต้อง

⁷ สุพจน์ สุโรจน์, “อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชา 33435 หน่วยที่ 8 -15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545, หน้า 141-143, 145-146

หาวิธีการต่างๆ นานา เพื่อช่วยเหลือเขาให้มีอาชีพ มีงานทำ มีรายได้ สร้างอาชีพให้กับตนเอง และที่สำคัญสามารถใช้ชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมได้ โดยไม่ตกเป็นภาระของสังคมหรือกลับไปสร้างความเดือนร้อนหรือก่ออาชญากรรมได้อีก ดังนั้น ในระหว่างถูกจำคุก ควรให้มีการฝึกอาชีพเสริม ให้มีความรู้ที่ตรงต่อความรู้ความสามารถที่เขาเมื่ออยู่ ควรมีอาชีพที่หลากหลาย มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีพเฉพาะเพื่อให้ความรู้ที่จำเป็นต้องนำไปใช้หลังจากพ้นโทษจำคุก เพื่อใช้ชีวิตอยู่ในสังคม และเพื่อให้ตนเองอยู่ในสังคมได้ สามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัว โดยไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำอีก

สรุปได้ว่า ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไข ฟันฟู โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ กล่าวคือ เพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดให้เป็นคนไม่หวนไปกระทำผิดซ้ำขึ้นมาอีก การลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขโดยใช้โทษจำคุกแทน โดยเป็นแนวคิดของสำนักคลาสสิก ที่ให้เหตุผลที่ว่า “การลงโทษจะทำให้เกิดความกลัว และจะทำให้เกิดความสำนึกที่ว่า การกระทำผิดให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับโทษที่ได้รับ ถ้าเป็นโทษจำคุกระยะยาว จะมีผลต่อการปรับปรุงมากยิ่งขึ้น กล่าวคือผู้กระทำผิดเคยชินที่จะไม่ฝ่าฝืนกฎหมายจนกลายเป็นนิสัย” อย่างไรก็ตามสำนักโพซิทิฟ มีความเห็นว่าการลงโทษเพื่อแก้ไขฟันฟูนั้น ผู้กระทำผิดไม่มีเจตนาในการประกอบอาชญากรรม แต่กระทำผิดไปเพราะถูกกำหนดโดยปัจจัยที่เกี่ยวกับความบกพร่องทางสภาพร่างกาย จิตใจ สิ่งแวดล้อม การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดต้องหาสาเหตุของการกระทำผิดก่อน เพราะเมื่อใดที่พบเห็นปัญหานั้นจึงทำการแก้ไขที่สาเหตุนั้น โดยดำเนินการแก้ไขผู้กระทำผิดทั้งเป็นรายส่วนตัวหรือบุคคล หรือเป็นรายกลุ่มทั่วไป สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่แก้ไขปรับปรุงฟันฟูนั้น ควรที่จะต้องมีความรู้เฉพาะด้านมีความชำนาญเป็นพิเศษ เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ตรงจุด เป็นต้น เมื่อผ่านกระบวนการแก้ไขฟันฟูของผู้กระทำผิดแล้ว ผู้กระทำผิดความผิดก็ไม่ไปกระทำผิดซ้ำขึ้นมาอีก สำหรับผู้กระทำผิดที่แก้ไขไม่ได้ต้องกำจัดให้พ้นไปจากสังคม เช่น โทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต เป็นต้น ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำผิดต้องลงโทษให้เหมาะสมเป็นรายส่วนตัวหรือรายบุคคลไป สำหรับการแก้ไขฟันฟู สามารถทำได้ทั้งรายบุคคลหรือเป็นรายกลุ่ม และก่อนทำการแก้ไขฟันฟูควรที่จะทำการศึกษาหาสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคโดยใช้วิธีทางวิทยาศาสตร์ เพื่อแก้ปัญหานั้นในจุด

3. แนวคิดเรื่องด้วยสิทธิและเสรีภาพ

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติให้การขอทานนั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันการขอทานมีการเปลี่ยนรูปแบบและพฤติกรรมที่ต่างออกไป จากขอทานที่มีลักษณะการขอทานเพื่อการยังชีพสำหรับตนเองและบุคคลในครอบครัว มีการพัฒนารูปแบบต่างๆ นำไปสู่ขบวนการแวดวงของธุรกิจ ซึ่งกระทำเป็นขบวนการโดยผู้ที่คอยอยู่เบื้องหลังที่คอยอำนวยความสะดวกให้ เช่น จัดยานพาหนะรับและส่งให้ มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เป็นเงินซึ่งกันและกัน เป้าหมายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เข้ามาสู่ขบวนการขอทานส่วนหนึ่งมาจากความสมัครใจของคนขอทานเอง และส่วนหนึ่งที่ไม่สมัครใจมาขอทาน เช่น มีการล่อลวง การบังคับ ชูเชื้อ การซื้อหรือการเช่าจากมารดา หรือการใช้กำลังประทุษร้ายต่อบุคคลที่อาจจะเป็เด็ก ผู้หญิง คนชรา และคนพิการหรือทุพพลภาพ เพื่อให้เข้ามาสู่ขบวนการขอทานเพื่อสร้างรายได้ให้กับกลุ่มขบวนการที่มีผู้ที่คอยอยู่เบื้องหลังโดยวิธีการที่เอารัดเอาเปรียบรวมถึงการกระทำที่โหดร้าย ไร่มนุษยธรรมที่คอยหาผลประโยชน์จากมนุษย์ด้วยกันเอง การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เพราะวาสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะมีอยู่ในสังคมได้สิ่งเดียวที่รับรองและบังคับได้นั้นก็คือ “กฎหมาย” ดังนั้นสิ่งที่รัฐจะต้องทำคือการบัญญัติกฎหมายและเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่อาจถูกละเมิดสิทธิ ตกเป็นเครื่องมือของผู้ที่คอยแสวงหาผลประโยชน์จากคนขอทานเพื่อประโยชน์ของตนเอง จากกรณีดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาค้นคว้าถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อนำมาช่วยในการสร้างมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มบุคคล เช่นเด็ก ผู้หญิง ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพคนไร้ที่อยู่อาศัยหรือคนที่ประสบปัญหาทางสังคม ไม่ให้บุคคลเหล่านี้ถูกละเมิดหรือถูกละเลยจนตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ที่เป็นเงินจากคนขอทานเพื่อตนเองหรือกลุ่มขบวนการ

3.1 ความหมายของคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ”

ในการดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคลมักได้ยินคำกล่าวอ้างของบุคคลเสมอว่าตนเองมีสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย อยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ว่าจะมีผู้ที่เข้าใจคำสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน หรือใกล้เคียงกัน หากพิจารณาความหมายของคำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” พบว่ามีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

สิทธิ (Rights) เป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลที่ต้องปฏิบัติ เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและให้ความคุ้มครอง รวมถึงหน้าที่ที่ไม่รบกวนสิทธิหรือดเว้นกระทำการอย่างใด

อย่างหนึ่ง⁸ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจกฎหมายที่รับรองให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างประการใดให้เกิดประโยชน์แก่ตน⁹

เสรีภาพ (liberty) เป็นความอิสระของมนุษย์ที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ¹⁰ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นอำนาจหรือมีอำนาจที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้¹¹ กล่าวโดยสรุป เสรีภาพเป็นการกำหนดตนเอง ซึ่งบุคคลสามารถเลือกได้ด้วยตนเองที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการด้วยตนเองก็ได้¹²

ความแตกต่างระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “สิทธิ” เป็นอำนาจที่ต้องใช้ในความสัมพันธ์ของตนเองกับบุคคลอื่น ในการตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการ ส่วน “เสรีภาพ” เป็นสิ่งที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงการครอบงำจากบุคคลอื่นในการที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างไร

4. ความมุ่งหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้ทราบความหมายของสิทธิและเสรีภาพแล้ว จึงต้องทราบถึงความมุ่งหมายของสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญของประเทศ โดยเฉพาะรัฐที่เสรีประชาธิปไตยได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย อาจจำแนกเป็นประเภทๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ความมุ่งหมายในการเป็นข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ ความมุ่งหมายในการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันหรือความมุ่งหมายในการคุ้มครองห้ามมิให้บุคคลที่สามเข้าแทรกแซง และความมุ่งหมายในการคุ้มครองในทางหลักการ นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นการก่อให้เกิดความผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพอจะแยกพิจารณาโดยมีรายละเอียดดังนี้

⁸ หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535, หน้า 224

⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543

¹⁰ สุริรัตน์ ประจันปัจจนิก, *สิทธิ เสรีภาพ: หลักทั่วไป*, ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง, หน่วยที่ 1-15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554, หน้า 5-8

¹¹ เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547, 24

¹² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 24

4.1 ความมุ่งหมายที่แท้จริงของสิทธิและเสรีภาพ ในฐานะทำหน้าที่รักษาสิทธิในการป้องกัน

สิทธิและเสรีภาพก่อให้เกิดสิทธิในการป้องกันตนเองต่อการแทรกแซงจากอำนาจของรัฐในเสรีภาพหรือในทรัพย์สิน ปัจจุบันบุคคลสามารถดำเนินการได้เองโดยที่รัฐไม่ต้องเข้ามาดำเนินการใดๆ บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดกับสิทธิและเสรีภาพเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้หรือไม่ และในกรณีที่มีการละเมิดจากรัฐสามารถใช้สิทธิเพื่อเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำหรือไม่กระทำการดังกล่าวได้ เช่น¹³ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน และเสรีภาพในการสื่อสาร เป็นต้น¹⁴

4.2 ความมุ่งหมายที่แท้จริงของสิทธิและเสรีภาพ โดยทำหน้าที่ในการรักษาความเสมอภาคมิให้มีการเลือกปฏิบัติตัวชีวิต

การให้ความเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยกันก็คือ “ความเสมอภาค” ที่จะต้องถือปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนด้วยความเท่าเทียมกัน ตรงกันข้ามหากมีการปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่มี ความเท่าเทียมกันเรียกว่า “การเลือกปฏิบัติ”¹⁵ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมีหน้าที่ในการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติหรือต้องทำหน้าที่ให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ในกรณีที่รัฐบัญญัติกฎหมายโดยมีสาระสำคัญที่มีความเหมือนกัน แต่การปฏิบัติให้มีความแตกต่างกันในสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ ในบางกรณีได้ปฏิบัติด้วยความเท่าเทียมกันในสิ่งที่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ในกรณีดังกล่าว รัฐจะต้องอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ความมุ่งหมายดังกล่าว เป็นการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลในสังคมเดียวกันอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการทำหน้าที่ในการป้องกันมิให้รัฐได้ใช้อำนาจที่อยู่ตามอำเภอใจของอำนาจอมหาดชน¹⁶

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 55-60

¹⁴ สุรรัตน์ ประจนปัจจนึก, สิทธิ เสรีภาพ : หลักทั่วไป, ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง, หน่วยที่ 1-15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554, หน้า 5-11

¹⁵ รชฎ เจริญน้ำ, กฎหมายกับการพัฒนาสังคม, ในเอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2525, หน้า 216

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 55-60

4.3 ความมุ่งหมายที่แท้จริงของสิทธิและเสรีภาพ ในฐานะทำหน้าที่เพื่อเรียกร้องในการกระทำกรโดยรัฐ

การทำหน้าที่ของสิทธิและเสรีภาพเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำการเพื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหมวดว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่มีเจตนามุ่งหมายไปเพื่อคุ้มครองผู้ประสบปัญหาทางสังคมหรือผู้ที่อ่อนแอกว่าในสังคมนั้นเพื่อให้ได้สิทธิในการเรียกร้องแก่ปัจเจกบุคคลเพื่อให้รัฐได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของตนเองในเรื่องๆนั้น¹⁷ เช่น ที่อยู่อาศัยถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิตของบุคคล ดังนั้นเมื่อมนุษย์อาศัยอยู่โดยปราศจากที่อยู่อาศัยที่แน่นอน ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่อย่างยากลำบาก จนกลายเป็นบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัย ส่งผลให้เกิดปัญหาในสังคม แม้ว่าต่อมามีแนวคิดที่จะให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ไม่มีอยู่เป็นหลักแหล่ง เพื่อช่วยเหลือก็ตาม¹⁸ ผู้ศึกษาเห็นว่าถ้ารัฐได้ตระหนักและให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันและมีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ข้อสำคัญที่สุด รัฐจะต้องกระทำการให้เป็นไปตามหลักของความเสมอภาคที่ทุกคนจะต้องรับอย่างเท่าเทียมกัน

4.4 ความมุ่งหมายที่แท้จริงของสิทธิและเสรีภาพ ทำหน้าที่ในฐานะรักษาสิทธิในการคุ้มครองของบุคคลที่สามในการที่จะเข้าแทรกแซง

สิทธิและเสรีภาพโดยทั่วไปนั้น มีความมุ่งหมายที่จะผูกพันเฉพาะอำนาจมหาชนโดยตรง แต่มีบางประการที่สิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันต่อบุคคลที่สามโดยทางอ้อม กล่าวคือรัฐย่อมมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่อการแทรกแซงจากบุคคลที่สามด้วย ดังนั้น รัฐควรมีมาตรการเพื่อการคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกขัดขวางจากบุคคลภายนอก มาตรการที่เป็นข้อห้าม การคุ้มครอง รวมถึงกระบวนการต่างๆ¹⁹ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบุคคลที่จะต้องรับโทษ

¹⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 27

¹⁸ อัครินทร์ อัครนิพัทธ์, การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไร้ที่อยู่อาศัยภายใต้กฎหมายไทย : ศึกษาวิเคราะห์จากปัญหาของสังคมไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 20-35

¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 55-60

ทางอาญาต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และการลงโทษแก่บุคคลใดต้องมีกฎหมายบัญญัติเอาไว้เป็นความผิด ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้มีการลงโทษตามอำเภอใจ²⁰ เป็นต้น

4.5 ความมุ่งหมายที่แท้จริงของสิทธิและเสรีภาพ โดยทำหน้าที่ในฐานะเป็นคุ้มครองในหลักการ

สิทธิและเสรีภาพโดยทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้คุ้มครองในหลักการ มีแนวความคิดโดยวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองกฎหมายหรือกฎเกณฑ์และระเบียบในเรื่องใดเรื่องโดยเฉพาะเป็นการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ใช่เป็นตัวบุคคลนอกเหนือจากปัจเจกบุคคล สิทธิและเสรีภาพจึงได้รับหลักประกันมากยิ่งขึ้น เช่นหลักของความได้สัดส่วน หลักของการมีเงื่อนไขของกฎหมาย และหลักการควบคุมของฝ่ายตุลาการ อย่างไรก็ตาม ในทางหลักการ การให้หลักประกันนั้นก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

1) เป็นการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่สามารถเปลี่ยน แก้ไข หรือยกเลิก ในทางหลักการในการให้หลักประกัน ถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิซึ่งเป็นสาระสำคัญ โดยหลักการการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยการฝ่าฝืนของบุคคลที่ไม่กระทำการหรือการจำกัดสิทธิที่ไปกระทบของบุคคลในหลายประการ เริ่มตั้งแต่ “สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล” ที่เกี่ยวกับ “สิทธิส่วนบุคคลอันหมายถึงบุคคลย่อมมีสิทธิที่มีความเป็นอยู่ส่วนตัว ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพโดยสาระสำคัญดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้

2) เป็นการให้หลักประกันในการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่รัฐให้บรรลุถึงความมุ่งหมายเช่นการคุ้มครองกับสถาบันครอบครัว อย่างไรก็ตามหลักการคุ้มครองนี้ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐในการบัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย

4.6 ความมุ่งหมายที่แท้จริงของสิทธิและเสรีภาพ โดยทำหน้าที่ในฐานะก่อให้เกิดหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้เงื่อนไขทางสังคมที่จำเป็นในการใช้สิทธิให้มีผลในทางปฏิบัติโดยการทำให้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้มีผลในทางปฏิบัติ

²⁰ สุรรัตน์ ประจวบจันทน์, สิทธิ เสรีภาพที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ, ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง, หน่วยที่ 1-15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554, หน้า 6-9

4.7 ความมุ่งหมายที่แท้จริงของสิทธิและเสรีภาพ โดยทำหน้าที่ในฐานะเป็นหลักประกันในทางศาล

การให้หลักประกันทางศาลถือว่าเป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติรับรองให้ได้รับการคุ้มครองจากศาลนั้น เสมือนเท่ากับเป็นการยอมรับว่าสิทธิและเสรีภาพมีฐานะเป็นสิทธิเรียกร้อง ซึ่งในทางมหาชนถือว่าเรื่องนี้เป็นสิทธิโดยตรงที่มาจากรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า ถ้ากฎหมายให้ความรับรองและความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยไม่ได้รับรองสิทธิในการประกันทางศาลด้วย ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างแท้จริง²¹

4.8 สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ได้ให้การรับรองได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

มาตรา ๔ สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้น ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญา ของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 55-60

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้องในส่วนของคนชราหรือผู้สูงอายุหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติหลักการและให้การรับรองและคุ้มครองไว้ จำแนกไว้ดังนี้

4.9 บทบัญญัติหลักความเสมอภาคของบุคคล

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามวรรคสาม

4.10 บทบัญญัติสิทธิของผู้สูงอายุและผู้ประสบปัญหาทางสังคม

ผู้สูงอายุและผู้ประสบปัญหาทางสังคมเป็นอีกกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่ถูกนำมาเป็นเครื่องมือในการชราภาพ ทั้งที่สมัครใจและไม่สมัครใจเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลหลักคือความยากจนและถูกทอดทิ้งขาดปัจจัยสี่ในการดำเนินชีวิตขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาและขาดโอกาสที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ด้วยปัญหาดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะให้ความคุ้มครองให้ได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกันและนโยบายในการสงเคราะห์ให้ผู้สูงอายุและผู้ประสบปัญหาทางสังคมหรือผู้ยากไร้ให้สามารถอยู่ได้และมีคุณภาพชีวิตที่ปลอดภัยใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ ดังนั้นรัฐมีหน้าที่ดังกล่าว โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ดังนี้

มาตรา ๔๘ (วรรคสอง) บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.11 บทบัญญัติหลักสิทธิและเสรีภาพในร่างกาย

การรบกวนสิทธิของบุคคลในการกระทำการหรือเว้นกระทำการโดยการเคลื่อนไหวหรือไม่เคลื่อนไหวของร่างกายเป็นพฤติกรรมของผู้ที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ในปัจจุบันมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ถูกล่อลวง บังคับ ชูเชื้อ การทรมานร่างกาย ถูกหน่วงเหนี่ยวกักขัง เพื่อให้มาเป็นขอตานเป็นจำนวนมาก รัฐต้องให้ความสำคัญมิให้กลุ่มบุคคลที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอตานอันเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลอื่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้ดังนี้

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกาย จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้

4.12 บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของเด็ก

เด็กในวันนี้คือผู้ใหญ่ในวันข้างหน้า เด็กคือทรัพยากรอันล้ำค่าของประเทศในการที่พัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืนในอนาคต บุคคลอีกประเภทหนึ่งที่ถูกนำมาเป็นขอตานในปัจจุบันคือ เด็กและเยาวชน สาเหตุหลักคือความยากจน การถูกทอดทิ้ง ปัญหาทางด้านครอบครัว และขาดโอกาสทางการศึกษา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติสิทธิของเด็กไว้โดยมีนโยบายให้ความคุ้มครองและการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้ได้รับการศึกษาและสิทธิอื่น ๆ สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๕๔ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคน ได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริม ให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุน ให้การจัดการศึกษา ดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่า

ด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อย ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และ การดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการ ให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถ เชี่ยวชาญได้ ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และ ประเทศชาติ

ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสอง หรือให้ ประชาชนได้รับ การศึกษาตามวรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการ สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา ตามความถนัดของตน

มาตรา ๗๑ รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบ พื้นฐานที่สำคัญ ของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้าง เสริมสุขภาพเพื่อให้ ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและ พัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและ ความสามารถสูงขึ้น

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และ ผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำ การดังกล่าว

4.13 บทบัญญัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากไร้และส่งเสริมการมีงานทำ

ความยากจน การไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และการไม่มีงานทำ เป็นปัญหา หลักที่ทำให้บุคคลเหล่านี้ถูกชักจูงให้มาขอทานตามแหล่งชุมชนที่มีคนจำนวนมากหรือในเมือง หลวงเป็นปัญหาของรัฐมีหน้าที่จะส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มคนเหล่านี้ให้มีงานทำ มีที่ทำกินเป็น ของตน และส่งเสริมสนับสนุนราคาสินค้าในระดับที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ หน้าที่ของรัฐตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๗๓ รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบ เกษตรกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการ ปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด

มาตรา ๓๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ และวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัย และมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มี หรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

4.14 บทบัญญัติเกี่ยวกับการสาธารณสุข

การตรวจรักษาในสถานพยาบาลของรัฐหรือการตรวจรักษาโดยทั่วไป ประชาชนทุกคนย่อมได้รับการรักษาพยาบาลที่เท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีฐานะที่ร่ำรวยหรือยากจนต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเสมอภาคเพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกัน สิทธิดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังนี้

มาตรา ๕๕ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย

รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

มาตรา ๕๖ รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ อันจำเป็นต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใด ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณสุขปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บ ค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

4.15 บทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน เห็นได้ว่าคนยากจน คนไร้ที่พึ่ง หรือคนที่ถูกรังแกจากผู้มีอิทธิพล จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยากมากหรือไม่ได้เลย ดังนั้นการที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้จะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้ คือ เสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ เข้าง่าย มีความสะดวกและทั่วถึง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการจัดหาทนายความให้

ในกรณีนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติไว้รัฐธรรมนูญเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะเข้ากระบวนการยุติธรรมก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเป็นการยากมากที่จะสัมฤทธิ์ผลและบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งการบัญญัติเกี่ยวกับการสงเคราะห์ทั้งผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาสเด็ก สตรี และป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนให้ความช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้ เชื่อได้ว่าเป็น ทางออกอีกทางหนึ่งที่จะส่งผลให้การขอทานในประเทศไทยลดลงและสามารถควบคุมป้องกันมิให้มีขอทานเพิ่มขึ้นได้

4.16 หลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆรวมทั้งของประเทศไทยได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเอาไว้ เพราะเชื่อว่ามนุษย์แต่ละคนตามกฎหมายธรรมชาติเชื่อว่าทุกคนมีสิทธิและความเสมอภาค ซึ่งสิทธิและเสรีภาพอาจไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด หากสิทธินั้นขัดต่อสิทธิส่วนได้เสียหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือความปลอดภัยต่อสาธารณะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอาจถูกจำกัดได้ภายใต้เงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่าที่จำเป็นโดยไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิ²² เช่น เสรีภาพในการประกอบกิจการอาจทำได้เมื่อมีเหตุผลของความจำเป็น เรียกอีกอย่างว่าหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน²³ อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพ

²² วุฒิชัย จิตตานุ, กระบวนการทางกฎหมายและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ, คุยมูนิธิพนธ์ หลักสูตรปรัชญาคุยมูนิธิบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, กรุงเทพฯ, 2548

²³ บรรณเจติ สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547, หน้า 290-294

โดยไม่มีข้อจำกัดเกินขอบเขต อาจนำมาซึ่งสภาวะอนาธิปไตยเกิดขึ้นภายในรัฐ จนนำไปสู่การไร้ซึ่งเสรีภาพ หน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาควบคุมจัดระบบการคุ้มครองและระเบียบของประชาชนในการใช้เสรีภาพเพื่อมิให้การใช้เสรีภาพของบุคคลดังกล่าวไปกระทบสิทธิหรือกระทำละเมิดอีกบุคคลหนึ่งหรือของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป ในสังคมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ²⁴ เห็นได้จากคำคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 4 เสรีภาพ ได้แก่ ความสามารถ (ของบุคคล) ที่จะกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่ก่ออันตรายเสียหายแก่ผู้อื่น ดังนั้นการใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนนั้นย่อมถูกข้อจำกัดทั้งหลายในการใช้สิทธิเหล่านี้จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยบทกฎหมายเท่านั้น และข้อ 5 บทกฎหมายมีสิทธิจะห้ามได้ก็แต่การกระทำซึ่งอาจก่ออันตรายเสียหายแก่สังคมการใดซึ่งมิได้ถูกห้ามไว้โดยบทกฎหมาย เท่านั้น เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ก็ไม่มีบุคคลใดมาห้ามเพื่อให้กระทำการนั้น²⁵ นอกจากนี้ยังพบอีกว่าในปฎิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน ข้อ 29 (2) ในการใช้สิทธิและอิสรภาพแห่งตน ทุกคนตกอยู่ในบังคับของข้อจำกัด เพียงเท่าที่ได้กำหนดลงโดยกฎหมายเท่านั้น เพื่อประโยชน์ที่ได้มาซึ่งการนับถือ และเคารพสิทธิและอิสรภาพของผู้อื่นตามสมควรและที่จะเผชิญกับความเรียกร้องต้องการอันเที่ยงธรรมของศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน และสวัสดิการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย²⁶

เอกสารสำคัญที่สุดในการประชุมของสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2491 ได้มีมติรับปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หมายความว่าต่อไปนี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้ภายในประเทศของตนมีมาตรการในการที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษยชนและประชาชน ถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐพึงกระทำ โดยเอกสารสำคัญดังกล่าวในเนื้อหาได้ระบุสาระสำคัญเรื่องการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน ดังมีรายละเอียดพอสังเขปต่อไปนี้

ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมา มีอิสรเสรี และเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ และความเสมอภาคในเกียรติศักดิ์และควรปฏิบัติต่อกันด้วยความมีเจตนาแห่งภราดรภาพ

²⁴ ธวัชรัตน์ ชุมพลชัย, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเด็ก: ศึกษากรณีเด็กขอทาน, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554, หน้า 11-43

²⁵ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Declaration des droits del hoe et du citoyen), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.thaivolunteer.org/>

²⁶ ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.baanjommyut.com/library/human/page1.html>

ข้อ 2 ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพโดยไม่มี การจำแนกความแตกต่างในเรื่องใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา

ข้อ 3 มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิตในเสรีธรรมและในความมั่นคงแห่งร่างกาย

ข้อ 4 บุคคลใดจะถูกบังคับให้เป็นทาส และการค้าทาสย่อมหรือต้องภาวะจำยอม ย่อมกระทำมิได้ในทุกรูปแบบ

ข้อ 5 มนุษย์ใด ๆ ก็ตามจะถูกทรมาน หรือได้รับผลของการปฏิบัติ หรือได้รับการลงทัณฑ์โดยวิธีการที่ทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือหยามเกียรติ ไร้มนุษยธรรมด้วยความต่ำช้า มิได้

ข้อ 6 บุคคลทุก ๆ คนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับในกฎหมายในทุกที่

ข้อ 7 มนุษย์ทุก ๆ คนต่างเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทั้งนี้ อันเป็นการละเมิดปฏิญญาและจากการยุยงส่งเสริมให้เกิด การเลือกปฏิบัติเช่นนั้น ดังกล่าวชอบ²⁷

จากสถานการณ์ในประเทศไทย ปัจจุบันพบว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายรูปแบบ โดยมีการนำคนที่เป็ นเด็ก หญิง คนสูงอายุ คนพิการ คนทุพพลภาพมาขอตาน โดยมี กลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังคอยแสวงหาประโยชน์ที่เป็นเงินจากคนกลุ่มนี้มาเป็นของ ตนเอง

ตามหนังสือโดยสาระสำคัญที่สุดในการประชุมของสมัชชาสหประชาชาติเมื่อ วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2491 โดยมีที่ประชุมได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศจะต้องนำมาออกมาตรการให้ความคุ้มครองมนุษย์ด้วยกัน หาก มนุษย์ไม่คุณค่าของความเป็นมนุษย์ด้วยกันเองหรือกระทำการเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดย บังคับให้กระทำการหรือไม่กระทำการ ดังเช่นบังคับมนุษย์ที่มีภาวะอ่อนแอทางสังคม หรือมีจุดด้อย ด้วยมีร่างกายที่เป็นปัญหาในการดำรงชีวิตนำมาเป็นขอตานเพื่อใช้จุดด้อยของร่างกายให้ผู้อื่นที่ได้ พบเห็นเกิดความสงสาร โดยมอบเงินหรือทรัพย์สินอย่างไร้เพื่อเกิดความสงสาร บุคคลที่คอยอยู่ เบื้องหลังเหล่านี้ก็จะได้รับผลประโยชน์จากการแสวงหาประโยชน์จากคนขอตานเหล่านี้เป็นเงิน การกระทำเช่นนี้เป็นการเอารัดเอาเปรียบและเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน ย่อมกระทำมิได้ การบังคับ ชู่เช็ญ ล่อลวง มาเป็นขอตาน ย่อมเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพ

²⁷ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ 1-6, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม, 2560, จาก <http://www.lexilogos.com/declaration/thai.htm>

สิทธิที่ถูกบังคับ ชูเชิญ ล่อลวง ใช้อำนาจโดยใช้อำนาจที่โหดร้ายทารุณกรรม ที่ผู้ที่ถูกระทำไม่สมควรที่จะได้รับจากการถูกระทำหรือถูกละเมิด แต่กลุ่มคนที่คอยอยู่เบื้องหลังที่คอยแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานเหล่านี้ กลับไม่สนใจในการกระทำดังกล่าว ที่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนกระทบกระเทือนความสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันเป็นการผิดต่อหลักและเจตนารมณ์ทางศีลธรรมและเจตนารมณ์ของปรัชญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งถือเป็นหลักสากลอย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นหลักสากลเป็นกฎหมายแม่บทระหว่างประเทศ แต่ทุกประเทศจะต้องตราเป็นกฎหมายภายในประเทศของตนเองเสียก่อน เพื่อเป็นการรองรับในการปฏิบัติโดยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลมิให้ถูกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายตลอดถึงการแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานในทุกรูปแบบ เช่นมีการบัญญัติกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

5. แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน

การกระทำโดยการนำเอาบุคคลที่มีจุดด้อยของร่างกาย เช่นคนพิการ เด็กทุพพลภาพ ผู้หญิงตั้งครรภ์ และผู้สูงอายุมาเป็นขอทานเป็นการกระทำที่มีผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อความมั่นคงของมนุษย์เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างร้ายแรง “มนุษย์” ถูกลดทอนสิทธิถูกมองเป็นเพียง “สินค้า” ชนิดหนึ่งเท่านั้น โดยผู้กระทำไม่ได้มีความรู้สึกถึงสภาพร่างกาย จิตใจและความรู้สึกกับปัญหา กลับเป็นการคอยเอาใจเอาเปรียบเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและไร้ซึ่งคุณธรรม ศีลธรรมและไร้ซึ่งมนุษยธรรม

หลักสากลเรื่องมนุษยชน เป็นหลักการที่พัฒนาตามแนวคิดมาจากสิทธิตามธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิอย่างไรบ้าง กล่าวคือแต่เดิมนั้นคำว่าสิทธิมนุษยชนยังไม่ถูกนำมาใช้ แต่กลับใช้คำอื่นแทนเช่นสิทธิตามธรรมชาติ โดยต่อมาจึงมีการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยมีเหตุผลและที่มาต่างๆ หลายแนวทางด้วยกัน โดยแยกแนวความคิดและแยกประเภทของสิทธิมนุษยชนโดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1. แนวคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

แนวคิดว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิตามธรรมชาติโดยมีความเชื่อว่า การใช้เหตุผลของมนุษย์คือคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดเหนือกว่าการมีสิ่งมีชีวิตอื่นๆ โดยมีรากฐานความคิดมาจากการแบ่งแยกมนุษย์ออกจากสัตว์อื่นๆ คุณสมบัติดังกล่าวโดยภาพรวมแล้ว เชื่อได้ว่ามนุษย์ทั้งหลายที่มีความตระหนักรู้มีความเคารพสิทธิและเสรีภาพต่อกันและกันด้วยความเสมอภาคกัน รวมทั้งกับปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงการเคารพศักดิ์ความเป็นมนุษย์ต่อกันและกันและไม่มีใครล่วงละเมิดได้²⁸

แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติมีที่มาจากกฎหมายธรรมชาติซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ

- 1) เป็นกฎหมายที่สามารถใช้ได้โดยไม่จำกัดขอบเขตของเวลา
- 2) เป็นกฎหมายที่สามารถใช้ได้กับรัฐใดรัฐหนึ่งโดยไม่จำกัด
- 3) เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือของรัฐ คือรัฐสามารถออกกฎหมายได้โดยไม่ให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ ตรงกันข้ามหากรัฐออกกฎหมายออกมาโดยขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ ออกกฎหมายของรัฐดังกล่าวก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้²⁹ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายธรรมชาติหมายถึงสิ่งที่มนุษย์อ้างว่ามีตามธรรมชาติโดยสามารถเกิดขึ้นมาเองตามธรรมชาติ ซึ่งอยู่เหนือรัฐและสามารถใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเวลา

สิทธิตามธรรมชาติ คือสิ่งที่มีอยู่ในธรรมชาติและมนุษย์มีความชอบธรรมที่จะพึงมีพึงได้ โดยหลักตามธรรมชาติมนุษย์ปุถุชนย่อมมีความต้องการขั้นพื้นฐานก็คือสิทธิและเสรีภาพ และไม่ต้องการถูกรุกราน ของพลังกายของสังคม ไม่ต้องการถูกบังคับบัญชา ต้องการความปลอดภัยในชีวิต การต้องการประกอบสัมมาอาชีพ ตลอดถึงการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม สิ่งต่างๆเหล่านี้ มนุษย์ปุถุชนทั้งหลายล้วนแล้วแต่ต้องการในเบื้องต้น เนื่องจากเหตุผลว่ามนุษย์มีความกลัวเป็นพื้นฐานมนุษย์จึงต้องมีการแสวงหาความปลอดภัย ความมั่นคงในชีวิต ซึ่งมนุษย์ทุกคนต้องการคุณค่าที่เท่าเทียมกัน การมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตย่อมเป็นสิทธิอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี มนุษย์ต้องให้ความเคารพความเป็นมนุษย์ด้วยตนเอง การทรมาณอย่างทารุณ โหดร้าย การทำร้ายร่างกายหรือการกระทำใดๆ

²⁸ สุทิน นพเกตุ, *สิทธิมนุษยชนศึกษา*, นครปฐม: นครปฐมการพิมพ์, 2549, หน้า 3

²⁹ หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 170-174. อ้างใน เกษราภรณ์ บำรุงรส. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2542, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, 2549, หน้า 28-35

อันเป็นการเหยียดหยาม ย่อมกระทำมิได้³⁰ เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดที่ก่อให้เกิด ภาวะอันตรายหรือการกระทบกระเทือนเสื่อมเสียต่อสิทธิและเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ได้³¹

5.2 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

ก่อนที่จะมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ยังไม่เป็นที่ เผยแพร่มากนัก จนกระทั่งภายหลังที่มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติแล้ว คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั้งในระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค เช่น อธิปไตยในกฎบัตร สหประชาชาติ ได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชน โดยมีข้อความเจตนาและความมุ่งมั่นของสหประชาชาติ ไว้ ดังนี้

เพื่อเป็นการยืนยันความเชื่อในสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ในศักดิ์ศรีและ คุณค่าของมนุษยชาติ To Reaffirm faith in fundamental Human Rights, in the Dignity and Worth of the Human Person....”(United Nation Organization,2012) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในอธิปไตยของสหประชาชาติจะ ได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้ในหลายข้อ แต่แต่ไม่ได้มีคำนิยามหรือคำอธิบาย เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไว้แต่อย่างใด³² ปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ มนุษยชน”ของสหประชาชาติ โดยทั่วไปจะสนใจในสิทธิของมนุษย์มักเกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อย มากกว่า แม้ในสาสน์อื่นๆการใช้คำว่า สิทธิมนุษยชน ไม่ได้นิยามความหมายอย่างเจาะจง เห็นได้ จาก การ บัญญัติสิทธิทางแพ่ง (Civil) การเมือง (Political) เศรษฐกิจ (Economic) สังคม (Social)วัฒนธรรม (Cultural) อันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานสิทธิของมนุษย์ ก็ยังมีปัญหาในความไม่ ชัดเจนและเด็ดขาดในความหมายยังมีความคลุมเครือ³³

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ได้แก่สิทธิขั้นพื้นฐานอันพึงมีตามธรรมชาติ ใน ฐานะเป็นผู้ที่อยู่ในสังคมซึ่งดำรงชีวิตที่มีศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน เช่นสิทธิในร่างกาย สิทธิใน

³⁰ “เรื่องเดียวกัน”, เชิงอรรถที่ 30

³¹ ชัยอนันต์ สมุททิม, *ทฤษฎีระบบการเมืองไทย การอภิปรายวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ*, กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2530, 5-6 อ้างใน นาวิก ตะนะที, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน, 2484, ศึกษากรณีกระบวนการสงเคราะห์คนขอตาน, การค้นคว้าอิสระมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ ฯ มหาวิทยาลัยแม่ ฟ้าหลวง, 2557, หน้า 32-40

³² บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, (ฉบับที่ 3), กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, กระทรวงยุติธรรม, (พ.ศ.2557-2561), (2556 กันยายน), หน้า 1

³³ เนตรนภา พุทธสุวรรณ, *การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปตามอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 1-40

ทรัพย์สิน สิทธิทางการเมือง หรือสิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการนับถือศาสนา การประกอบอาชีพ และสิทธิประการต่างๆ เป็นต้น โดยสิทธิเหล่านี้ต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐโดยกฎหมายที่เท่าเทียมกันทุกคนในสังคม ตั้งแต่เกิดจนถึงตาย³⁴

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542 ให้คำจำกัดความของคำว่า “สิทธิมนุษยชน ในมาตรา 3 ว่า คำว่า “สิทธิมนุษยชน” "สิทธิมนุษยชน" หมายความว่า ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม³⁵

กล่าวโดยสรุปในปัจจุบันยังไม่มีกรให้คำจำกัดความและความหมายที่ชัดเจนของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” จากคำจำกัดความและความหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการต่างๆ ของสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามหากมุ่งที่จะหาความหมายของคำนิยาม แต่ละเลยหลักของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อาจไม่ระงับเหตุได้ หากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น³⁶ หรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ถือว่าสิทธิมีเหนือกว่าสิทธิอื่นๆ ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้ได้ หากมีความขัดแย้งกับสิทธิมนุษยชน ที่มีพื้นฐานสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน³⁷

5.3 สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ

มนุษย์มีความพยายามที่จะทำให้มนุษย์ด้วยกันเองได้รับการเคารพศักดิ์ศรีของตน ต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเองเพื่อสิทธิมนุษยชนที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ด้วยแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนอันเกิดจากแรงบันดาลใจจากนักคิด นักทฤษฎี ที่มาจากความหลากหลายแตกต่างกันจาก ประเพณีและด้านศาสนา ซึ่งต่อมาผู้นำของรัฐรวมถึงนักวิชาการทางด้านกฎหมายซึ่งต่างก็มีบทบาทสำคัญในการที่จะสนับสนุนส่งเสริมแนวคิดจนกลายเป็นร่างขึ้นเป็นเอกสารในการใช้ปกป้องสิทธิของมนุษย์และบุคคลต่างๆ ในสังคม จนต่อมาได้กลายเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย จากวิวัฒนาการจะเห็นได้ว่าสิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการมาจากแนวคิดที่มาจากความพยายามของมนุษย์ นั่นเอง

³⁴ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, *สิทธิมนุษยชน*, กรุงเทพฯ, 2552, หน้า 24

³⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, พุทธศักราช 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๑๑๘ ก/หน้า ๑/๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

³⁶ “อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน”, *เชิงอรรถที่ 48*

³⁷ Jim, I., *Human rights and social work*, (New York: Cambridge University Press, 2012), 19 อ้างใน นาวิก ตะนะคี, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484, ศึกษาศาสตร์กระบวนการสงเคราะห์คนขอทาน, การค้นคว้าอิสระนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย, 2557, หน้า 32-40

ในระดับนานาชาติมีบทบัญญัติในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเป็นการแสดงออกถึงความร่วมมือได้ปรากฏขึ้นระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสนธิสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการนับถือศาสนา สนธิสัญญาเกี่ยวกับสงครามและสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการเลิกทาส จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของชาติตะวันตกยังถือไม่ได้ว่าเป็นหลักสากล เพราะพลเมืองทุกคน รวมถึงเด็ก สตรีคนต่างชาติและทาส ยังไม่ได้รับการคุ้มครองครอบคลุมในฐานะที่มีสิทธิตามบทบัญญัติของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1914-1918) สิ้นสุดลง รัฐบาลทั้งหลายไม่สามารถปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ ระหว่างชาติต่างๆ ได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสันติภาพชาติขึ้นเป็นองค์การสากลระหว่างรัฐบาลองค์การแรก ซึ่งมีวัตถุประสงค์แนวทางที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนานาชาติซึ่งจำกัดอยู่เพียงการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยในประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตามภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลงองค์การสันติภาพชาติได้ถูกแทนที่โดยองค์การสหประชาชาติซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันของกฎหมาย ความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิทธิมนุษยชนรวมถึงเป็นเวทีของการเจรจาเพื่อยุติข้อพิพาท ดังนั้นหลักของการคุ้มครองยังคงเน้นในเรื่องของสิทธิส่วนบุคคลเป็นสำคัญ โดยได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรของสหประชาชาติ ซึ่งมีความต่างจากองค์การสันนิบาตชาติ ปัจจุบัน “สหประชาชาติ” United Nations:UN เป็นองค์การระหว่างประเทศโดยมีสมาชิก 192 ประเทศ ครอบคลุมรัฐอธิปไตยเกือบทุกรัฐบนโลก มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในนครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา³⁸

1) กฎบัตรสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติ เป็นข้อตกลงที่ประเทศกลุ่มผู้ก่อตั้งและร่วมเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้เข้าร่วมลงนามและผูกพัน เพื่อให้กฎบัตรสหประชาชาติที่บัญญัติไว้บรรลุมวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามมิได้มีรายละเอียดที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยตรงที่สามารถให้มนุษย์หลุดพ้นจากภาวะอันตรายหรือช่วยให้สมาชิกของสหประชาชาติช่วยกันป้องกันและปกป้องสิทธิมนุษยชน

³⁸ องค์การสหประชาชาติ (United Nations), สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2560,

ปี ค.ศ. 1945 มีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Committee on Human Rights) ขึ้นในองค์การสหประชาชาติโดยมีหน้าที่ร่างระเบียบกฎเกณฑ์เรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศขึ้น ดังนั้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติจึงมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

หลังจากจากที่สหประชาชาติมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนมีจำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเดิมนั้นประเทศสมาชิกมีเพียง 58 ประเทศเท่านั้น เห็นได้ว่าด้วยอิทธิพลของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เกินจำนวนเดิมถึงสามเท่าของสมาชิกเดิม ด้วยเหตุดังกล่าวเห็นได้ว่าปฏิญญาสากลมีการขยายไปยังประเทศต่าง ๆ มากขึ้นจนเป็นที่ยอมรับใน ระดับสากล เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนในกลุ่มประเทศสมาชิกทั่วโลก สามารถใช้อ้างอิงได้

ประเภทแห่งสิทธิที่ได้รับการรับรองและการคุ้มครองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนสามารถแบ่งกลุ่มได้ดังนี้

ข้อที่ 1 ถึงข้อ 3 ได้กล่าวถึงความเท่าเทียมกันและคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมิได้มีการเลือกปฏิบัติ ทางเพศ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา เช่น สิทธิที่จะดำรงชีวิต สิทธิที่จะมีเสรีภาพ และสิทธิที่จะมีความมั่นคงแห่งตัวตน

ข้อ 4 - 21 กลุ่มที่เกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (civil and political rights)

ข้อ 22 - 27 กลุ่มสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (economic, social and cultural rights) ข้อ 28 - 30 ได้กล่าวถึงทุกคนมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อระเบียบสังคมและประชาชนระหว่างประเทศที่มีการรับรองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐาน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเฉพาะของสิทธิมนุษยชนกล่าวคือ

(1) เป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนที่เกิดมาต้องมีความเท่าเทียมกันเป็นสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิที่ไม่มีการให้ เช่า ซื้อหรือสืบทอดมาเป็นมรดก

(2) เป็นสิทธิของมนุษย์ที่เหมือนกันทุกคน เช่นสิทธิความเป็นเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ถือเป็นสิทธิที่เป็นสากล (Universal)

(3) เป็นสิทธิที่ไม่มีล่วงละเมิดได้หรือโอนให้แก่กันและกันได้ (Inalienable) และไม่มีใครจะมาแย้งชิงเอาสิทธิมนุษยชนอีกคนหนึ่งได้ ดังตัวอย่างในสมัยข้าทาส แม้ถึงว่าสิทธิของทุกคนจะถูกละเมิด แต่ทาสทุกคนมีสิทธิมนุษยชน และเป็นสิทธิที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ (Indivisible) มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ มีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่มั่นคง ซึ่งสิทธิต่างๆ เหล่านี้จะต้องไม่ถูกทำลายหรือแยกออกจากกัน เพื่อความเหมาะสมกับความเป็ นมนุษย์³⁹

ถึงแม้ว่าความเป็นหลักสากลของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้นได้ เน้นถึงเรื่องความชอบธรรมของมนุษย์ทุกคนที่เกิดจะต้องความเท่าเทียมกันทุกคน คุณค่าแห่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพได้ระบุไว้ใน “ปฏิญญาสากล” แต่ไม่มีการจำแนกถึง ความแตกต่างในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคนขอทานอันสำคัญ ซึ่งได้แก่

(1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

(2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคน

ขอทาน ดังนี้

ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายทั้งหลายเกิดมามีอิสระ เสรี เท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรี และสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิ์ประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่ น้อง

ข้อ 2 บุคคลชอบที่จะมี สิทธิและเสรีภาพตามที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ ทั้งนี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทาง การเมือง หรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด นอกจาก นี้การจำแนกข้อแตกต่าง โดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง ทางศาสนาหรือทาง เรื่องระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะทำมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าดินแดนดังกล่าว จะเป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์ มิได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดแห่งอธิปไตยอื่นใด

ข้อ 3 บุคคลมีสิทธิในการดำเนินชีวิตในเสรีธรรมและในความมั่นคงแห่ง ร่างกาย

³⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *เส้นทางสู่สิทธิมนุษยชนศึกษา*, กรุงเทพฯ: สร้างสื่อ, 2546, หน้า 28-29

ข้อ 4 บุคคลใดจะถูกบังคับให้เป็นทาส หรืออยู่ในภาวะจำยอมใดๆมิได้ การเป็นทาสและการค้าทาสจะมีไม่ได้ทุกรูปแบบ

ข้อ 5 บุคคลใดจะถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติ หรือลงทัณฑ์ซึ่งทารุณโหดร้ายมนุษยธรรมหรือเหยียดหยามเกียรติมิได้

ข้อ 6 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมาย ไม่ว่า ณ ที่ใดๆ

ข้อ 23 บุคคลมีสิทธิที่จะทำงานและเลือกงานอย่างเสรี และมีสถานะการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ ที่จะได้รับการคุ้มครองจากการว่างงานบุคคลมีสิทธิที่จะรับค่าตอบแทนเท่ากัน สำหรับการงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆบุคคลที่ทำงานมีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรม และเอื้อประโยชน์เพื่อเป็นประกันสำหรับตนเองและครอบครัว ให้การดำรงชีวิตสมควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ชอบที่จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ เพิ่มเติมบุคคลมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

ข้อ 25 บุคคลมี สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี สำหรับตนเองครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการทางสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย วยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในเหตุการณ์อันเกิดจากที่ตนควบคุมได้มารดาและบุตรชอบที่จะได้รับการดูแลและความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นบุตรในหรือนอกสมรส ย่อมได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน

ข้อ 26 บุคคลมีสิทธิในการศึกษา การศึกษาจะเป็นสิ่งที่ให้ประโยชน์โดยไม่มีคิดมูลค่า อย่างน้อยที่สุดในขั้นประถมศึกษา และขั้นพื้นฐาน ขั้นประถมศึกษาให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ ขั้นเทคนิคและประกอบอาชีพเป็นการศึกษาที่ต้องจัดให้มีโดยทั่วไป ขั้นสูงสุดเป็นขั้นที่จะเปิดให้ทุกคนเท่ากันตามความสามารถการศึกษาจะมุ่งไปทางการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่ เพื่อเสริมพลังการเคารพสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แข็งแกร่ง และมุ่งเสริมความเข้าใจ ขันติและมิตรภาพระหว่างประชาชาติ กลุ่มเชื้อชาติและศาสนา และจะมุ่งขยายกิจกรรมของสหประชาชาติเพื่อธำรงสันติภาพผู้ปกครองมีสิทธิก่อนผู้อื่นที่จะเลือกชนิดของการศึกษาสำหรับบุตรหลานของตน⁴⁰

⁴⁰ ปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่อง, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2560,

2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก 1) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคนขอทาน ซึ่งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับเด็ก โดยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2532 ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามภาคยานุวัติสารรับอนุสัญญาเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 และให้การคุ้มครองเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ดังนี้

ข้อที่ 9

(1) รัฐภาคีจะประกันว่า เด็กจะไม่ถูกแยกจากบิดามารดาโดยขัดกับความประสงค์ของบิดามารดา เว้นแต่ในกรณีที่หน่วยงานที่มีอำนาจ ซึ่งอาจถูกทบทวน โดยทางศาลจะกำหนดตามกฎหมายและวิธีพิจารณาที่ใช้บังคับอยู่ว่าการแยกเช่นที่ว่านี้จำเป็นเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก การกำหนดเช่นที่ว่านี้อาจจำเป็นในกรณีเฉพาะ เช่น ในกรณีที่เด็กถูกระทำโดยมิชอบ หรือถูกอดทิ้งละเลยโดยบิดามารดา หรือในกรณีที่บิดามารดาอยู่แยกกันและต้องมีการตัดสินใจว่าเด็กจะพ่านักที่ใด

(2) การดำเนินการของข้อ 1 เป็นการให้โอกาสที่มีผลประโยชน์กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

(3) เด็กที่ถูกแยกจากบิดามารดาหรือจากทั้งคู รัฐภาคีจะเคารพศักดิ์ศรีและรักษาความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยสม่ำเสมอจากบิดาและมารดา

(4) หากมีการร้องขอในกรณีที่เด็กถูกแยกจากบิดาหรือมารดาที่เป็นผลมาจากกรกระทำใดๆ โดยรัฐภาคีต่อบิดาหรือมารดา หรือต่อเด็ก เช่นการถูกกักขัง การจำคุก การเนรเทศ การส่งตัวออกนอกประเทศ หรือแม้แต่การเสียชีวิต รัฐภาคีจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นที่อยู่ของสมาชิกของครอบครัวที่หายไปแก่บิดาหรือมารดา

ข้อ 24

(1) รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงสุดเท่าที่จะทำได้ และสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับการบำบัดรักษาความเจ็บป่วย และการฟื้นฟูสุขภาพ รัฐภาคีจะพยายามดำเนินการที่จะประกันว่าไม่มีเด็กคนใดถูกลิดรอน สิทธิในการรับบริการดูแลสุขภาพเช่นว่านั้น

(2) รัฐภาคีจะให้มีการปฏิบัติตามซึ่งสิทธินี้อย่างเต็มที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการลดการสูญเสียชีวิตทารกและเด็ก การช่วยเหลือทางการแพทย์โดยการเน้นเรื่องการพัฒนาดูแลสุขภาพขั้นปฐม รวมถึงการให้หลักประกันดูแลสุขภาพอย่างเหมาะสมแก่มารดาทั้งก่อนและหลังคลอด

ข้อ 25 รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็ก ผู้ซึ่งได้รับการจัดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจให้ไปได้รับการดูแล การคุ้มครอง หรือการบำบัดรักษาสุขภาพ ทั้งร่างกายและจิต ในอันที่จะได้รับการทบทวนการบำบัดรักษาที่ให้แก่เด็กเป็นระยะๆ ตลอดจนสถานะแวดล้อมอื่นๆ ทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการดังกล่าว

ข้อ 26

(1) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กทุกคน ในอันที่จะได้รับประโยชน์จากการประกันสังคม รวมถึงการประกันภัยทางสังคม และจะดำเนินมาตรการที่จำเป็น เพื่อให้สิทธินี้บังเกิดผลอย่างเต็มที่ตามกฎหมายของแต่ละประเทศ

(2) ในกรณีที่เหมาะสม การให้ประโยชน์ควรคำนึงถึงทรัพยากร และสถานะแวดล้อมของเด็กและบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเลี้ยงดูเด็ก ตลอดจนข้อพิจารณาอื่นๆ เกี่ยวข้องกับการร้องขอรับประโยชน์ซึ่งกระทำโดยเด็กผู้นั้นหรือตัวแทน

ข้อ 28 รัฐภาคียอมรับ สิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา และเพื่อที่จะให้สิทธินี้บังเกิดผลตามลำดับและบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน รัฐภาคีจะต้องจัดการศึกษาระดับประถมเป็นภาคบังคับที่เด็กทุกคนจะต้องได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ รวมทั้งให้การสนับสนุนการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ และการดำเนินการให้เหมาะสม หรือในกรณีที่จำเป็น เช่นการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าและการให้เงินเป็นการช่วยเหลือในกรณีจำเป็น

ข้อที่ 32

(1) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและจากการทำงานใดที่น่าจะเป็นการเสี่ยงอันตราย หรือที่ขัดขวางการศึกษาของเด็ก หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการพัฒนาทางร่างกาย สมอง จิตใจ ศิลธรรม และสังคมของเด็ก

(2) รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติ บริหาร สังคม และการศึก เพื่อประกันให้มีการดำเนินการเพื่อประโยชน์และกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม เช่นการกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานและความเหมาะสมเกี่ยวกับการกำหนดเวลาชั่วโมงในการทำงาน รวมถึงบทลงโทษที่เหมาะสม

ข้อ 35 รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและพหุภาคี เพื่อป้องกันการลักพา การขาย หรือการลักลอบค้าเด็ก ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใด หรือในรูปแบบใด

ข้อ 36 รัฐภาคีจะคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบอื่นทั้งหมดที่เป็นผลร้ายต่อสวัสดิภาพของเกไม่ว่าในด้านใด⁴¹

จากจุดเริ่มต้นของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กโดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้การคุ้มครองเด็กโดยให้ได้รับการพัฒนาทั้งการศึกษาขั้นต่ำ การได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เช่นการได้รับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยไม่ต้องหันไปประกอบอาชีพการขอทาน ดังเห็นได้จากปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ให้การคุ้มครองและรับรองเด็กที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอทาน โดยพิจารณาได้ตามข้อ 8 และข้อ 9 กล่าวคือ เด็กและเยาวชนจะได้รับการคุ้มครองปกป้องให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งหรือให้พ้นจากการถูกทารุณกรรมที่โหดร้ายและการถูกข่มเหงรังแกทุกชนิด โดยเด็กจะไม่ถูกกลายเป็นสินค้าหรือรูปแบบใดๆ เด็กจะต้องไม่ถูกเกณฑ์เข้าทำงานด้วยวัยอันไม่สมควร ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเด็กหรือห้ามมิให้มีการกระทำใดๆ ที่มีผลต่อร่างกายและจิตใจ ดังนั้น เด็กที่ถูกล่อลวง ถูกบังคับขู่เข็ญหรือแม่กระทำการซื้อขายเด็กจากมารดาหรือผู้ปกครองแล้วนำเด็กเหล่านั้นมาเป็นขอทานในรูปลักษณะต่างๆ เช่น การลักพาตัวเด็กมาตัดแขน ตัดขา ตัดมือ หรือหรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง การกระทำเหล่านี้เป็นการทารุณกรรมทำร้ายร่างกาย จะต้องได้รับการสงเคราะห์ ความคุ้มครองป้องกันทุกกรณีตามหลักการคุ้มครองตามปฏิญญานี้ได้ด้วย

5.4 สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยหากวิเคราะห์จากสถานการณ์ในอดีตคนไทยได้รู้จักกับมาตรการและความคุ้มครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมานานแล้วในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นหลักคำสอนให้มนุษย์ได้ละเว้นความชั่วจากการฆ่าสัตว์ ให้มีความเมตตา กรุณา มีขันติ ให้มีความอดกลั้นรู้จักให้อภัยต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ปฏิเสธการแบ่งชั้นวรรณะ ในระบบของฮินดู โดยเห็นว่ามนุษย์ทุกคนที่เกิดมาล้วนมีกรรมเป็นของตนเอง ต้องอยู่ภายใต้กฎแห่งกรรมอย่างเท่าเทียมกัน พระพุทธเจ้าทรงถือว่า การเข้าถึงชีวิตที่ดีเป็น โอกาสและเป็น โลกุตระธรรมเป็นสมบัติของมนุษย์ของทุกๆ คน โดยจะยึดถือเอาระบบชั้นวรรณะมาเป็นเครื่องจำกัดในการดำเนินชีวิตหาได้ไม่⁴² พุทธศาสนาถือว่า “ค่าของคน” คือการไม่

⁴¹ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2560, จาก <http://www.djop.go.th/home>

⁴² เสน่ห์ จามริก, (Sanich Chaarik), *พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน (Buddhism and Human Rights)*, กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543, หน้า 10, อ้างใน ไพโรจน์ โปธิไสย, ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, 2554, หน้า 20-35

เห็นแก่ตัว ซึ่งเป็นลักษณะของคน การเห็นแก่สัตว์ทั้งหลาย ที่เป็นเพื่อนทุกข์ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ด้วยกันทั้งหมดทั้งสิ้น เป็นลักษณะของมนุษย์ รุ่งเรืองอยู่ด้วยความเป็นมนุษย์ทั้งโลกส่วนตัวและส่วนรวม⁴³ อย่างไรก็ตาม หลักคำสอนของพุทธศาสนาไม่สนับสนุนให้มีทาส เพราะถือว่าทุกคนที่เกิดมามีสิทธิที่เท่าเทียมกันอยู่ภายใต้กฎของธรรมชาติคือการเกิด แก่ เจ็บ ตาย ด้วยกันทั้งหมดทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิฐานะ ร่ำรวยหรือยากจน ทุกคนต้องเป็นไปตามกฎแห่งกรรมเดียวกัน⁴⁴

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว เช่นเสรีภาพในด้านการพูด การนับถือ การเขียน การนับถือศาสนา เป็นต้น เรียกได้ว่ารัฐธรรมนูญไทย ได้บัญญัติแห่งสิทธิและเสรีภาพที่มีความทันสมัยล้ำหน้าและมีมาก่อนที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติจะมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 เสียอีก

นับตั้งแต่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เสร็จสิ้น ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้ปกครอง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ยังให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และได้กลายเป็นแม่บทของรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2492 เป็นปีเดียวกันที่สหประชาชาติกำลังดำเนินการจัดทำปฏิญญาสากลซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ด้วย โดยสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนในปฏิญญาสากลที่ไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยจึงถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการของปฏิญญาสากล โดยคำนึงถึงหลักการของสิทธิมนุษยชน ด้วยเช่นกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยได้มีการประกาศใช้เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2560 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพและยังได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเป็นกลไกระดับชาติ ในมาตรา 246-247 โดยมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจำนวน 7 คน (แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งมีคณะกรรมการจำนวน 11 คน) มาจากการสรรหา อยู่ในวาระ 7 ปี (แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งอยู่ในวาระ 6 ปี) โดยทำหน้าที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง และในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญ และทำหน้าที่ตรวจสอบอีกทั้งให้รายงานการกระทำหรือละเว้นที่เป็นการละเมิดสิทธิตามกฎหมายไทยหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยได้ร่วมลงนาม ทั้งนี้ โดยไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา

⁴³ หนังสือดี 100 ปี, พุทธทาส, เทียงแต่เกิดมาเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ: เพชรประกาย, 2549,

⁴⁴ “อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน”, เชิงอรรถที่ 58

อายุ หรือเพศ หากบุคคลใดมีภูมิลำเนาหรืออาศัยอยู่ในพื้นที่ใดในโลกนี้ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญบุคคลนั้นก็ย่อมได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะได้บัญญัติเรื่องของสิทธิและเสรีภาพเหมือนฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมา จากเดิมได้บัญญัติว่าสิทธิของประชาชน เป็นเรื่องของประชาชนที่จะไปเรียกร้องเอาจากหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลเอาเอง ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้ย้ายหมวดของสิทธิและเสรีภาพบางส่วน ไปไว้ที่หมวดของหน้าที่ของรัฐ เป็นหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนบังเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม โดยให้เหตุผลว่า ประชาชนอยู่เฉยๆ ประชาชนจะได้รับสิทธิ ถ้ารัฐไม่ปฏิบัติตามก็ถือว่าจงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ สิทธิหลายอย่างบังคับให้รัฐทำ แต่บางเรื่องเขียนไว้เป็นหน้าที่ของรัฐ ใครมีหน้าที่ต่อเราก็เกิดสิทธิขึ้นมา⁴⁵

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดมากล่าวได้ว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มนุษย์เกิดมาทุกคนก็มีอยู่แล้วซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันกับการดำรงชีวิตความเป็นมนุษย์ไว้ซึ่งความมีศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกันและเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้และสิทธิดังกล่าวก็ไม่มีใครที่จะมาล่วงละเมิดได้ โดยสรุปสิทธิของมนุษย์เป็นสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

- (1) กฎหมายที่สามารถใช้ได้ไม่จำกัดระยะเวลา
- (2) สามารถใช้ได้กับทุกพื้นที่โดยไม่จำกัดว่ารัฐใดรัฐหนึ่ง
- (3) อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ รัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ถ้ารัฐออกกฎหมายไม่ให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ⁴⁶

มนุษย์ที่เกิดมาแล้วไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ใด มีเชื้อชาติ ศาสนาใด จะมีฐานะยากจนหรือร่ำรวยเพียงใด ถือเป็นหน้าที่หลักของรัฐโดยตรงที่มีจะบทบาทสำคัญในการที่จะทำให้บุคคลที่อยู่ภายใต้การปกครองได้รับสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน มิให้มีการถูกเลือกปฏิบัติและถูกปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม ตัวอย่างเช่น การจัดการกับปัญหาคนขอทาน การที่ใช้

⁴⁵ สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: เมื่อ “สิทธิเสรีภาพ” เขียนใหม่เป็น “หน้าที่ของรัฐ”, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2560, จาก <https://ilaw.or.th/node/4214>

⁴⁶ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2527, หน้า 6 อ้างใน เกษราภรณ์ บำรุงรส, ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, 2549, หน้า 25-45

อำนาจของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลักซึ่งเป็นพื้นฐานของนานาประเทศที่ต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชน การมีองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามอำนาจของรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการที่ตรวจสอบการถูกล่วงละเมิดของบุคคลอื่น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอตาน โดยเจตนาเป็นการควบคุมป้องกันมิให้มีการขอตานเกิดขึ้น และการควบคุมป้องกันมิให้มีการขอตานที่เกิดจากการบังคับ ขู่เข็ญ ล่อลวง ช้อขาย เช่า จากเด็ก คนพิการ คนสูงอายุ หรือผู้หญิงตั้งครรภ์ หรือโดยการถูกทารุณกรรมที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม เพื่อนำไปเป็นขอตานเป็นการสร้างรายได้ให้กับตนเองและกลุ่มองค์กรหรือแก๊งค์ และให้การคุ้มครองสิทธิด้านอื่นๆ เช่นการจัดสรรที่ดินทำกิน จัดที่อยู่อาศัยให้กับบุคคลที่ไร้ที่พึ่ง มีการส่งเสริมอาชีพ สนับสนุนเงินทุนในการประกอบอาชีพ ให้การศึกษาอย่างทั่วถึง การสาธารณสุขที่เข้าถึงบริการภาครัฐที่เท่าเทียมกัน การบริการให้ประชาชนอยู่ดีกินดี การจัดหางานทำให้มีรายได้สามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัว การได้รับการคุ้มครองของกฎหมาย สิ่งต่างๆเหล่านี้ เป็นบทบาทและหน้าที่สำคัญของรัฐ ในอันที่จะป้องกัน ควบคุม และลดจำนวนคนขอตานไม่ให้เพิ่มมากขึ้นในสังคมไทย

6. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

โดยธรรมชาติทั่วไปของมนุษย์เมื่อเกิดมาย่อมมีศักดิ์ศรีติดตามตัวมาและการดำรงชีวิตซึ่งอยู่บนความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน หากผู้ใดมาบังอาจให้บังคับปฏิบัติอันเป็นการข่มเหง ข่มขู่ หรือทำร้ายร่างกายและจิตใจได้ไม่ เพราะมนุษย์มีศักดิ์ศรีเป็นตัวตน เป็นเกราะกำบังและทำให้การปฏิสัมพันธ์การประพฤติปฏิบัติระหว่างเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ เชื้อชาติและศาสนา ผิว เพศ อายุ อย่างไรก็ตาม การอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะจำนวนมากของมนุษย์ก็ย่อมมีความขัดแย้งเกิดขึ้น มีการกระทบกระทั่งเกิดขึ้นในสังคมนั้นๆ อันเนื่องมาจากเป็นเพราะการกระทำบางอย่างหรือความมีแนวความคิดที่แตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อมนุษย์ได้อยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากสิ่งสำคัญที่สุดคือการเคารพศักดิ์ศรีของเพื่อนมนุษย์โดยการไม่ข่มเหงรังแกหรือปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์โดยไม่เห็นคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยตนเอง การไม่เห็นคุณค่าของความเป็นมนุษย์ด้วยตนเอง จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองและปกป้องตามกฎหมาย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 4 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นการรับเอาแนวคิดมาจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้ โดยมีที่มาจากสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ.1944-1945) ซึ่ง

พวกนาซี โดยการนำของ ออดอล์ฟ ไฮชมาน (Adolf Eichmann) ได้กระทำการโดยทารุณกรรมกับชนชาติยิวด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่เพื่อนมนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกัน เช่น

- การโกนหัวสตรีแล้วนำไปทอเป็นเครื่องนุ่งห่มเพื่อให้ความอบอุ่นแก่ร่างกาย
- การใช้มนุษย์เป็นเครื่องทดลองยาโดยการฉีดสารต่างๆเข้าร่างกาย
- หรือเมื่อพวกยิวอยู่ที่ค่ายกักกันจะถูกบังคับให้ถอดเสื้อผ้าและคัดเอาเฉพาะคนที่แข็งแรง ส่วนคนที่ร่างกายอ่อนแอก็ถูกบังคับให้เข้าห้องน้ำขนาดใหญ่โดยถูกหลอกว่าจะมีน้ำฝักบัว (sgiwir) ทำความสะอาดแต่ข้อเท็จจริงมีก๊าซพิษออกมาทำลายร่างกายและเสียชีวิตในที่สุด ซึ่งเชื่อว่ามีประมาณหนึ่งพันกว่าคนที่ถูกทำลายเสียชีวิตด้วยวิธีการนี้⁴⁷ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 1949 มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 1(1) ของรัฐธรรมนูญว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม้อาจล่วงละเมิดได้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งการบัญญัติลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นถึงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนของประเทศเยอรมันนี้ว่าจะเคารพคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเคร่งครัด⁴⁸

นอกเหนือจากปัจจัยดีเพื่อการดำรงชีวิต ความมีคุณค่าในตัวตนเป็นความสามารถที่เลือกและตั้งใจเป็นของตนเองถือได้ว่าเป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันสูงส่ง อย่างไรก็ตามเมื่อมนุษย์ทุกคนต่างก็มีศักดิ์ศรีสมควรได้รับเกียรติด้วยการให้ความเคารพนับถือซึ่งกันและกัน มนุษย์ไม่สมควรที่จะถูกกระทำต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเองหรือถูกโดนดูถูกเหยียดหยาม การปฏิบัติเสมือนมิใช่เพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เช่น การถูกทรมาน การถูกล่ามโซ่ การกระทำความผิดนี่เป็นเพราะมนุษย์ไม่ให้ความเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน⁴⁹ ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต้องได้รับความเคารพด้วยความเสมอภาคกันไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีเชื้อชาติ ศาสนาหรือมีสถานะทางสังคมอย่างไร ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงติดตัวบุคคลนั้นไปตลอด ทั้งในเวลาที่ยังมีชีวิตไปแล้วหรือกำลังมีชีวิตอยู่บนโลกใบนี้

6.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2559)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 ได้ให้การรับรองหลักความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁴⁷ ทิพย์รัตน์ เดิมเพชร, *ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์: กรณีศึกษาการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ และ ตามกฎหมายภายใน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2550, หน้า 15-28*

⁴⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552, หน้า 85

⁴⁹ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หนุมานี มาเล่า, สืบค้นจาก

มาตรา 4 สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล
ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

รัฐได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล
ซึ่งเป็นการวางหลักโดยทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่มีความผูกพันต่ออำนาจของรัฐและเป็น
ภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหลายที่ต้องกระทำ ทั้งนี้ยังก่อให้เกิดผลของการตีความของสิทธิขั้นพื้นฐานทั้ง
ปวง โดยต้องตีความเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายทั้งปวงล้วนเป็นผลมาจากคำว่า สักดิ์ศรีความเป็น
มนุษย์ทั้งสิ้น โดยเนื้อหาจะต้องถูกนำไปประกอบการตีความสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆประกอบกับ
ก่อให้เกิดสิทธิการเรียกร้องต่ออำนาจรัฐเพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการต่างๆ โดยมี
วัตถุประสงค์ให้บรรลุเป้าหมายในการใช้สิทธิและเสรีภาพในด้านต่างๆ

มาตรา 25 ได้บัญญัติไว้ว่า “สิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากที่บัญญัติ
คุ้มครองไว้เป็นเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือใน
กฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตาม
รัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อ
ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือ
เสรีภาพของบุคคลอื่น”

ตามบทบัญญัติของมาตรานี้ได้ให้สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติและคุ้มครองไว้เป็น
การเฉพาะ นอกเหนือจากนั้นยังเปิดโอกาสให้กระทำการใดๆก็ได้ หากในรัฐธรรมนูญมิได้ห้ามหรือ
จำกัดไว้ ทั้งนี้ การกระทำใดๆนั้น จะต้องไม่ไปกระทบกระเทือนที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคง ความ
สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย สรุปได้ว่า บทบัญญัติ
มาตรานี้ เป็นบทมาตราที่ประชาชนได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสิทธิเสรีภาพที่สามารถ
กระทำการใดๆ ก็ได้ ถ้าหากไม่กระทบต่อความสงบสุขของสังคม

มาตรา 26 “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้อง
เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้
กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกิน
สมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล
ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเมื่อมีการตรากฎหมายโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องไม่เป็นการตรากฎหมายในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นสำคัญ โดยจะตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล หรือละเว้นการกระทำใดๆ มิได้ เว้นแต่ ถ้ามีการตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพรวมถึงกระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จะต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นไว้ด้วย

7. แนวคิดการส่งเสริมและสนับสนุนผู้มีรายได้น้อย

แนวนโยบายของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560– 2564 ตามกรอบยุทธศาสตร์ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)

ตามแผน ฉบับที่ 12 ประเด็นสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย โดยรัฐให้ความสำคัญกับการจัดบริการของรัฐที่มีคุณภาพทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข ให้กับผู้ที่ด้อยโอกาสและผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ห่างไกล การจัดสรรที่ดินทำกิน สนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพ รายได้ และสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพ ผู้ด้อยโอกาส สตรี และผู้สูงอายุ รวมทั้งกระจายการจัดบริการภาครัฐให้มีความครอบคลุมทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนสร้างชุมชนเข้มแข็งให้เป็นพลังร่วมทางสังคมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและพร้อมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา โดยส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการระดับชุมชน การสนับสนุนศูนย์ฝึกอาชีพ ชุมชน ส่งเสริมให้ชุมชนจัดสวัสดิการและบริการในชุมชน และผลักดันกลไกการกระจายที่ดินทำกินและการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน โดยมุ่งบรรลุเป้าหมายสำคัญในการยกระดับรายได้ประชากรกลุ่มร้อยละ 40 ที่มีรายได้น้อยที่สุด ให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ต่อปี⁵⁰

⁵⁰ สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564

ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยตามแผนพัฒนาและเศรษฐกิจแห่งชาติมีการวางแนวทางในการพัฒนา โดยสรุปประเด็นสาระสำคัญ ดังนี้

(1) เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ในสังคมไทย ในด้านรายได้ของประชาชนที่มีความเป็นอยู่หรือฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และด้านความยากจน ทั้งนี้โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญ 5 ตัว กล่าวคือ

ตัวชี้วัดที่ 1 ด้านรายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากร ร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ให้เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี

ตัวชี้วัดที่ 2 ด้านค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านการรายได้ลดลง 0.41 เมื่อสิ้นสุดแผนฯ 12

ตัวชี้วัดที่ 3 ด้านการถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มครัวเรือนร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดเพิ่มขึ้น

ตัวชี้วัดที่ 4 สัดส่วนของประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 6.5 เมื่อสิ้นสุดแผนฯ 12

ตัวชี้วัดที่ 5 สัดส่วนของหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุดลดลง

(2) ด้านการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ ซึ่งมีตัวชี้วัดประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัด ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 1 อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่ากับร้อยละ 90 โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างกลุ่มนักเรียน นักศึกษาที่มีครอบครัวมีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจและระหว่างพื้นที่

ตัวชี้วัดที่ 2 สัดส่วนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในทุกระดับชั้นผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 มีจำนวนเพิ่มขึ้น และมีความแตกต่างของคะแนนผลสัมฤทธิ์ระหว่างพื้นที่และภูมิภาคลดลง

ตัวชี้วัดที่ 3 สัดส่วนของแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ประกันสังคม

ตัวชี้วัดที่ 4 ความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่ลดลง

ตัวชี้วัดที่ 5 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มประชากรที่ฐานะยากจนเพิ่มขึ้น

(3) ด้านการเพิ่มศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็งโดยให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้และได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีตัวชี้วัดประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 1. สัดส่วนของครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งเงินทุนเพิ่มมากขึ้น

ตัวชี้วัดที่ 2. ดัชนีชุมชนเข้มแข็งเพิ่มขึ้นในทุกภาค

ตัวชี้วัดที่ 3. มูลค่าสินค้าชุมชนเพิ่มขึ้น⁵¹

ตามยุทธศาสตร์โดยการสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในช่วง 5 ปี (พ.ศ.2560 – 2564 ซึ่งมีแนวทางในการพัฒนา เพื่อเป็นการเพิ่ม โอกาสให้แก่มุมประชากรที่มีรายต่ำสุดร้อยละ 40 ให้เข้าถึงการรับบริการของรัฐ และมีอาชีพ ทั้งในทุกระดับการศึกษา การขยายการคุ้มครองทางสังคม การสวัสดิการ ให้มีความเป็นธรรม รวมทั้งการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพ ทั้งนี้เพื่อยกระดับการเพิ่มรายได้ของประชาชน โดยการขยายโอกาสทางการศึกษา การดูแลผู้ที่ยังไม่ได้รับการเหลียวแลหรือหรือเด็กด้อยโอกาส เด็กยากจนที่อยู่ห่างไกล ให้การสนับสนุนค่าเดินทางไปยังสถานศึกษา การทุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อป้องกันเด็กออกจากกระบบการศึกษาหรือออกจากโรงเรียนกลางคัน ประการต่อมา เพื่อเป็นการเพิ่ม โอกาสในการมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพื่อยกระดับรายได้ โดยรัฐเข้าไปให้การสนับสนุนการมีที่ดินทำกินอย่างยั่งยืนในลักษณะรูปแบบที่ครบวงจร เริ่มตั้งแต่การจัดสรรที่ดินทำกิน โดยมีเงื่อนไข หลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้แก่กลุ่มคนที่ยากจนในภาคการเกษตรที่ไร้ที่ทำกิน รวมทั้งการเข้าแหล่งถึงแหล่งเงินทุนและจัดการหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ ประการต่อมา การเป็นเพิ่มการจัดสวัสดิการทางสังคมให้กับกลุ่มประชาชนเป็นผู้สูงอายุ ผู้พิการที่มีฐานะยากจนให้เพียงพอต่อความต้องการที่จะสามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยการจัดสรรที่อยู่อาศัยพร้อมกับสร้างระบบสาธารณสุขไปเพื่อแก้ปัญหาการแออัดสำหรับในชุมชน และสนับสนุนให้ชุมชนมีการจัดบริการตามความจำเป็นของผู้สูงอายุผู้พิการ ทั้งนี้ ต้องมีการเชื่อมโยงระบบของฐานข้อมูลกับการจัดบริการของภาครัฐ ระหว่างหน่วยงานรัฐทั้งหมดเพื่อใช้ประโยชน์จากระบบร่วมกัน ในการกำหนดเป้าหมายคนจน คนเกือบจน กลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 40 เพื่อสามารถจะระบุกลุ่มประชาชนและกลุ่มเป้าหมายได้อย่างชัดเจนจนเป็นรูปธรรม⁵²อย่างไรก็ตาม ยังมีกรอบหลักการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่ยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”อย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนา

⁵¹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564

⁵² “อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน”, เชิงอรรถที่ 51

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9-11 แล้ว ยังมียุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ อีก ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นกรอบวิสัยทัศน์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ควบคู่กับกรอบเป้าหมายที่ยั่งยืน (SDGs)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้วางกรอบยุทธศาสตร์โดยรัฐจะดำเนินการ โดยมีเป้าหมายคือลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความยากจนให้ลดลงจากผู้ที่มีรายได้น้อย ที่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการโครงการใดๆ ของรัฐบาล สิ่งสำคัญที่สุดที่เป็นเป้าหมาย ต้องพิจารณาถึงที่อยู่อาศัยเป็นอันดับแรกสำหรับผู้มีรายได้น้อยเสียก่อน ต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึงมาตรฐานคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นองค์ประกอบหลักของพื้นที่ในบริบทที่อยู่อาศัยทุกระดับรายได้ ทั้งนี้รัฐบาลต้องมีความจริงจังและตั้งใจที่จะนำแผนฯ นำมาปฏิบัติให้เกิดในทางเป็นรูปธรรมมากที่สุด ดังนั้นถ้าผู้ที่มีรายได้น้อยไม่ได้รับเหลียวแลด้านที่อยู่อาศัยจะส่งให้เกิดปัญหา ชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุกกระจายไปในเมืองต่างๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล และเมืองในภูมิภาคทั่วประเทศ เช่น โครงการพระราชรัฐ รัฐบาลเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้น้อย (Social Enterprise) ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือนต่อครอบครัว ซึ่งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เสนอนโยบายเพื่อต้องการให้ผู้ที่มีรายได้น้อยซึ่งมีอยู่จำนวน 2.7 ล้านครัวเรือน ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองให้ได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับคนจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย แต่ผู้เขียนเห็นว่า นโยบายของรัฐบาลที่ออกมาเพื่อขจัดปัญหาคนจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยให้มีที่อยู่อาศัยของตนเองถือว่ามีเจตนาดีที่จะแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย แต่ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลควรมีมาตรการตรวจสอบข้อมูลที่เป็นจริงให้มากที่สุด เช่น ข้อมูลการขึ้นทะเบียนคนจน ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการตรวจสอบข้อมูลที่เป็นจริง เพราะปัญหาที่ตามคือการสวมสิทธิของคนที่ยากจน แต่ไม่จน เพื่อต้องการสิทธิในการได้รับสวัสดิการจากรัฐ และรัฐบาลต้องลดเงื่อนไขในการจับจองในที่อยู่อาศัยให้คนจน คนที่ไม่มีอยู่อาศัยได้เข้าถึงบริการของรัฐอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้เป้าหมายลดการเหลื่อมล้ำในสังคมตามแผนพัฒนาและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 บรรลุตามเป้าหมายที่วางกรอบยุทธศาสตร์เอาไว้

บทที่ 3

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนขอทานตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ

การศึกษาถึงกระบวนการและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการสงเคราะห์กลุ่มคนที่เป็นขอทานให้ได้เข้าถึงจุดมุ่งหมายโดยไม่ขาดตอนและมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์สำคัญที่จะทำให้การควบคุมและการแก้ไขปัญหาคนขอทานเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ คือการช่วยเหลือยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มบุคคลที่ขอทานให้ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ประกอบกับการจัดการควบคุมคนขอทานและการปราบปรามการลงโทษกับผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน ทั้งนี้ จะศึกษาถึงด้านการจัดการแก้ไขปัญหากลุ่มบุคคลที่ขอทานของประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร เพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุและแนวทางให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และสามารถนำมาใช้กับมาตรการการสงเคราะห์กระบวนการช่วยเหลือคนขอทานในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมกับสังคมไทยต่อไป

1. มาตรการทางกฎหมายและการควบคุมการขอทานตาม พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แม้ว่าได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักการปกครองอันเป็นหลักของประชาธิปไตยมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายอันสูงสุด โดยตลอดมา เช่น การเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยไม่ให้ขาดแคลนปัจจัยสี่ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงสิทธิหลักการคุ้มครองและพัฒนาผู้ด้อยโอกาสผู้ยากไร้และการช่วยเหลือเกษตรกรและส่งเสริมการมีงานทำ ซึ่งปัญหาหลักที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ คือปัญหาความยากจนของประชากรภายในประเทศ มีความเหลื่อมล้ำในสังคม และความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันระหว่างคนรวยกับคนจน การไม่มีที่ทำกิน

เป็นตนเอง ไว้ที่อยู่อาศัยและการไม่มีงานทำ เป็นปัญหาหลักที่ทำให้บุคคลเหล่านี้ถูกชักจูงให้มาขอทานตามแหล่งชุมชนที่มีคนจำนวนมากหรือในเมืองหลวง ซึ่งต่อมาจึงปัญหาของประเทศ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่หลักของรัฐที่จะส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มคนเหล่านี้ให้มีความสามารถ มีการศึกษาให้ทั่วถึง มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และส่งเสริมสนับสนุนราคาสินค้าในระดับที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ดังนี้⁵³

มาตรา ๗๑ รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ ของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างสรรค์สุขภาพเพื่อให้ ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาไปสู่ความเป็นเลิศ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดีมีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว

มาตรา ๗๓ รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

มาตรา ๗๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ และวัยและให้มีความสามารถ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มี หรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

1.1 การควบคุมการขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มีการประกาศใช้มาเป็นเวลานานและเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวฯ ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ สถานการณ์บ้านเมืองปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะมาตรการการลงโทษทางอาญาและมาตรการในการสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานในขณะที่อยู่ในสถานสงเคราะห์และไม่สามารถหา

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เลี้ยงชีพตนเองและอยู่ในสังคมได้ภายหลังออกจากสถานสงเคราะห์ และปัญหาของการให้คำนิยามของคำว่า “ขอทาน” กับบุคคลที่แสดงความสามารถ เช่น การร้องเพลง การแสดงมายากล หรือคำว่า วณิพก ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ได้ให้ความหมายไปในทางเดียวกัน คือ เป็นพฤติกรรมของการขอทาน จึงทำให้เกิดประเด็นทางสังคมว่าเห็นควรพิจารณาแยกคำว่า “ขอทาน” กับคำว่า “การแสดงความสามารถ” ออกจากกัน เพื่อการควบคุมและให้ช่วยเหลือที่แตกต่างกันและเพื่อแก้ไขปัญหาการขอทานในสังคมให้มีประสิทธิภาพ และประเด็นเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางอาญาที่ไม่ได้บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งต่อมานำไปสู่การแก้ไขปัญหาคควบคุมการขอทาน โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำเสนอให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และมีมติให้รับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน ฉบับ พ.ศ. 2559 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 14 / 2559 วันศุกร์ที่ 4 มีนาคม 2559 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 133 ตอนที่ 38 ก หน้า 1 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559 มีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 90 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หลักการและเหตุผลการตราพระราชบัญญัตินี้คือการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขอทานปี 2484 ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันการขอทานมีลักษณะของการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากผู้ซึ่งอาศัยความพิการทางร่างกายสติปัญญาความสามารถหรือสภาพจิตใจของบุคคลอื่น⁵⁴ ส่งผลให้เกิดความเสียหายและความสงบเรียบร้อยของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรมีการจัดระเบียบเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้นพร้อมทั้งกำหนดให้บุคคลซึ่งกระทำการใดๆ ให้ผู้อื่นกระทำการขอทานตามสถานที่ต่างๆ สมควรกำหนดความผิดให้ได้รับโทษทางอาญาสำหรับผู้ซึ่งคอยแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานอันเนื่องมาจากความไม่สมประกอบทางร่างกาย ความอ่อนด้อยทางสติปัญญาหรือทางด้านสภาพจิตใจของบุคคลอื่น และเพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลดังกล่าวไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ของผู้อื่น โดยมีแนวคิดในการจัดการกับปัญหาคนขอทาน การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับคนขอทานกับผู้คอยแสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน การคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต มีรายละเอียด ดังนี้

⁵⁴ เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

1) ลักษณะการกระทำที่ถือว่าการขอลา

มาตรา 13 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามบุคคลใดทำการขอลา” คำว่าบุคคลดังกล่าว ตามกฎหมายหมาย หมายถึงประชาชนคนไทยทุกคนที่กฎหมายบัญญัติให้มีสิทธิและเสรีภาพ เช่น เด็ก ผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุ คนพิการ ทูพพลภาพ หญิงตั้งครรภ์ เป็นต้น

การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ให้ถือว่าการขอลา

(1) การขอเงินหรือทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการขอด้วย วาจา ข้อความ หรือการแสดงกิริยาอาการใด

(2) การกระทำด้วยวิธีการใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือ ทรัพย์สิน

การแสดงความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจากผู้ชมหรือผู้ฟัง การขอเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตร หรือ การเรียกรไต่ถามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียกรไต่ถาม ไม่ถือว่าการขอลาตามพระราชบัญญัตินี้

บทบัญญัติดังกล่าวห้ามมิให้บุคคลทำการขอลา โดยการขอลาจะมีความผิด โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับแต่เมื่อสอบสวนพบว่า ผู้ทำการขอลานั้นเป็นเด็กหญิงมีครรภ์ผู้สูงอายุคนพิการหรือทุพพลภาพที่ไม่สามารถ เลี้ยงชีพอย่างอื่นได้ให้ละเว้นจากโทษดังกล่าวและส่งตัวเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) ลักษณะการกระทำที่ถือว่าการแสดงความสามารถ

มาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดประสงค์จะเป็นผู้แสดงความสามารถ ไม่ว่าจะ เป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม ให้ผู้นั้นแจ้งเพื่อเป็นผู้แสดง ความสามารถตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อจะแสดงความสามารถในพื้นที่ใด ให้ แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่ได้รับแจ้งแล้ว ให้ ออกใบรับแจ้งไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ประกาศเป็นการทั่วไปเพื่อ กำหนดเขตพื้นที่หรือสถานที่ใดอันเป็นที่สาธารณะ วันเวลา การใช้อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นใด ให้ใช้ในการ แสดงความสามารถ

ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นในเขตพื้นที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดหรือเลิกกระทำการดังกล่าวได้

บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การเล่นดนตรีและการแสดงความสามารถอื่นใดในที่สาธารณะหรือกลุ่มวณิกโดยขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ชมและผู้ฟังจะสมัครใจในการขอเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตรหรือการเรียไรรตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไรมิให้ถือเป็นการขอทานแต่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้นและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด

3) บทลงโทษบุคคลที่กระทำการขอทาน

มาตรา 19 บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 23 บัญญัติว่า กำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับแล้วถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในมาตรา 20 หากผู้ทำการขอทานได้ยอมเข้ารับการคุ้มครองในสถานสงเคราะห์แล้ว ต่อมาได้หลบหนีออกจากสถานสงเคราะห์โดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในขณะที่ผู้ขอทานอยู่ในสถานสงเคราะห์หากได้รับการช่วยเหลือจากบุคคลภายนอกอำนวยความสะดวกในการหลบหนีออกจากสถานสงเคราะห์ บุคคลที่ให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4) บทลงโทษบุคคลที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน

มาตรา 22 ได้บัญญัติไว้ว่า “ ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานโดยการใช้ ช้าง วานสนับสนุน ยุงส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีการอันให้ผู้อื่นทำการขอทาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบังคับให้ผู้อื่นมาเป็นขอทานหากพบ มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 30,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและหากพบว่ามีการบังคับให้ชาวต่างชาติให้มาขอทานในประเทศไทย เช่นการนำ เด็กหญิงมีครรภ์ผู้สูงอายุคนพิการหรือคนเจ็บป่วยหรือคนพิการหรือทุพพลภาพหรือเจ็บป่วย และเป็นกรกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีโทษจำคุกเกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

การจัดการกับคนขอทานและผู้ทีแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นใช้มาตรการบังคับมิให้มีการขอทานโดยถือว่าการขอทานเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและได้รับโทษทางอาญาสำหรับคนขอทาน และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน

5) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายและการพัฒนาคุณภาพชีวิตคน

ขอทาน

การแก้ไขปัญหาคอนขอทาน ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 กำหนดให้มีคณะกรรมการทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อเข้ามา ร่วมกันแก้ไขและให้ความช่วยเหลือคนขอทาน โดยมีรูปแบบการดำเนินการและมีอำนาจหน้าที่ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้



ตารางที่ 3.1 รูปแบบการดำเนินการและหน้าที่ของคณะกรรมการระดับชาติและระดับภูมิภาค

คณะกรรมการควบคุมการขอทานระดับชาติ (National)	
กลุ่ม/ตำแหน่ง	มีหน้าที่
ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 6 ประกอบด้วย	ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 9 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ	1. เสนอนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานและคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน
2. ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ	2. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานและคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน
3. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	3. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการควบคุมการขอทาน แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
4. อธิบดีกรมการจัดหางาน	4. ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการแสดงความสามารถ และการช่วยเหลือผู้ทำการขอทาน ตลอดจนระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
5. อธิบดีกรมการปกครอง	
6. อธิบดีกรมการแพทย์	
7. อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน	
8. อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุ	
9. อธิบดีกรมควบคุมโรค	
10. อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	
11. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	
12. อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	
13. อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรม	
14. อธิบดีกรมสุขภาพจิต	
15. ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกินแปดคน	
16. อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นเลขานุการ	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

คณะอนุกรรมการการควบคุมการขอทานระดับจังหวัด	
กลุ่ม/ตำแหน่ง	มีอำนาจหน้าที่
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานอนุกรรมการ	1. กำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางบูรณาการการ
2. ปลัดจังหวัด อนุกรรมการ	ปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต
3. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด อนุกรรมการ	ผู้ทำการขอทาน
4. นายกองบังคับการบริหารจังหวัด อนุกรรมการ	2. จัดทำแผนปฏิบัติการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต
5. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด อนุกรรมการ	ผู้ทำการขอทานประจำปี
6. ศึกษาธิการจังหวัด อนุกรรมการ	3. จัดทำแผนและรายงานสถานการณ์และผลการ
7. ท้องถิ่นจังหวัด อนุกรรมการ	ดำเนินงานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการ
8. วัฒนธรรมจังหวัด อนุกรรมการ	ขอทานในจังหวัดต่อคณะกรรมการควบคุมการ
9. แรงงานจังหวัด อนุกรรมการ	ขอทาน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
10. จัดหางานจังหวัด อนุกรรมการ	4. ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์
11. ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน/ศูนย์	องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น
12. ท้องเที่ยวและกีฬาจังหวัด อนุกรรมการ	อาสาสมัครในจังหวัดมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
13. ประชาสัมพันธ์จังหวัด อนุกรรมการ	เกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนา
14. หัวหน้าด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด	5. รับเรื่องร้องเรียน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล
15. ผู้ปกครองสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเขตพื้นที่	การคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน
16. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าฯแต่งตั้ง จำนวน 3 คน	ในจังหวัด
17. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด	6. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินงานตามภารกิจ
	7. ที่คณะกรรมการควบคุมการขอทานมอบหมาย

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ระดับสถานสงเคราะห์ (Workhouse)	
กลุ่ม/ตำแหน่ง	มีอำนาจหน้าที่
1. ผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นหัวหน้า	1. ควบคุมดูแลผู้เข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตและรับผิดชอบดำเนินการทั่วไปในสถานสงเคราะห์
2. เจ้าหน้าที่ในสถานสงเคราะห์	2. เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานหน้าที่ตามสัดส่วน
ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Parish)	
กลุ่ม/ตำแหน่ง	มีหน้าที่
1. นายองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	- มีหน้าที่ในการรับแจ้งและประกาศเขตพื้นที่หรือสถานที่ให้ใช้ในการแสดงความสามารถ
2. นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล	- มีอำนาจสั่งให้หยุดหรือเลิกกระทำการเมื่อมีผู้กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 14 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติ
3. นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา	ควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559
4. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร	
5. ผู้บริหารท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีกฎหมายจัดตั้ง แต่มิใช่องค์การบริหารส่วนจังหวัด	

จากตารางข้างต้น หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานเพื่อเข้ารับการฟื้นฟูในสถานสงเคราะห์ ตามประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยกรมคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต และหน่วยงานอื่นๆเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ทั้งในระดับจังหวัดและในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมการขอทาน และคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทานแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอทานการดำเนินการกับผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทาน เป็นต้น

6) การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการจับคนขอทานซึ่งถือเป็นมาตรการในทางอาญาโดยในมาตรา 5 พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจับกุมคนขอทานได้ หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 และหากพิจารณาบทบัญญัติ

ในมาตรา 15 และมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่า กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เอาไว้ให้เป็นอำนาจที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้มีอำนาจในการปฏิบัติงานและมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง และสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะตำรวจให้มีอำนาจในการจับกุมผู้ที่ทำการขอทาน ซึ่งหากพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ของมาตรา 5 นั้น คือพนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17) ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในกองการสอบสวนและนิติการกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจ รองผู้บัญชาการตำรวจ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ ผู้บังคับการตำรวจ รองผู้บังคับการตำรวจ หัวหน้าตำรวจ ตำรวจภูธรจังหวัด รองหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจ ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด เขต รองผู้กำกับการตำรวจ หัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป โดยมีอำนาจตามมาตรา 15 และ 16 ซึ่งวิธีการก่อนเข้าควบคุมตัวและการจับกุมคนขอทานในปัจจุบันกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานเจ้าหน้าที่จากพัฒนาสังคมในการควบคุมคนขอทาน สามารถสอบข้อเท็จจริงและสอบประวัติ ภาพถ่ายของคนขอทานได้เพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดีและนำไปคัดกรองเพื่อเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต และประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เพื่อขอความร่วมมือในการดำเนินการจับกุมกับกลุ่มเป้าหมายที่กระทำความผิดตามตมตองถนน ทางเดิน สถานที่ต่างๆ ในย่านชุมชน ตามที่สถานที่สำคัญ สถานที่ท่องเที่ยว หรือตามสถานที่ย่านธุรกิจ วัด ทำการปรับและลงบันทึกประจำวัน ดังนั้นหากมีการกระทำผิด คนขอทานได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ผู้เขียนมีความเห็นในกรณีนี้ว่า หากคนขอทานได้ยอมชำระค่าปรับแล้ว คนขอทานก็จะสามารถหวนกลับมาขอทานได้อีก ซึ่งจำนวนค่าปรับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามมาตรา 19 บัญญัติไว้ว่า “ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท” ยกตัวอย่างเช่น คนขอทานมีเงินภายในร่างกายแค่จำนวน 20 บาท และไถ่ยอมเสียค่าปรับเท่าที่มีอยู่คือจำนวน 20 บาท นั้นหมายความว่า ได้เสียค่าปรับแล้วทำให้คดีเลิกกัน ก็เท่ากับว่า บุคคลผู้ทำ

การขอทานได้ชำระค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้แล้ว กรณีดังกล่าวก็ยิ่งที่จะทำให้คนขอทานได้หวนกลับทำอาชีพขอทานเหมือนเดิมและไม่สามารถทำให้จำนวนคนขอทานลดลงได้

7) การสงเคราะห์และคุ้มครองพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทาน

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 หากคนขอทานได้ยินยอมที่จะเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานสงเคราะห์ของรัฐแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะนำตัวคนขอทานไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามประกาศของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในการฟื้นฟูโดยการสงเคราะห์คนขอทานในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในการฝึกอบรมอาชีพพระยะสันตามทีหน่วยงานได้จัดไว้ตามความเหมาะสมและเห็นสมควรนั้น ถือว่าได้เป็นส่วนหนึ่งทีเปิดโอกาสให้คนขอทานทีมีสภาพร่างกายทีแข็งแรง จิตใจและมีสติสัมปชัญญะทีจะสามารถทำงานเหมือนคนปกติโดยทั่วไปได้ ทั้งนี้ต้องอาศัยการฝึกฝนความรู้ ความชำนาญจากการทีได้รับการฝึกอบรมในระหว่างทีอยู่ในสถานสงเคราะห์ เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ หาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้โดยไม่ต้องพึ่งพาจากคนอื่น และทีสำคัญจะต้องไม่หวนกลับคืนไปอาชีพขอทานอีก

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานฉบับดังกล่าวถือเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นทีอาจทำให้การขอทานในประเทศไทยลดน้อยลงจนหมดไปจากสังคมไทยได้ในระดับหนึ่งนอกจากปัญหาการขอทานแล้วยังมีปัญหาด้านสวัสดิการทียังไม่ได้รับการบริการและเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน ในสังคมกฎหมายควบคุมการขอทานฉบับพุทธศักราช 2559 จึงยังไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับผู้ใช้กฎหมายว่าจะสามารถนำไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดการบังคับใช้ควบคู่กับกฎหมายอื่นทีเกี่ยวข้องจะต้องบูรณาการควบคู่กัน ไปเช่นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรหรือพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เป็นต้น

ดังนั้นหน้าที่หลักของรัฐตามหลักกฎหมายปกครองจะต้องจัดให้ประชาชนในประเทศไทยทีมีความเป็นอยู่ทีดีขึ้น จัดให้มีการศึกษาอย่างทั่วถึงตลอดถึงจัดให้มีงานทำ และได้รับบริการจากภาครัฐทีเท่าเทียมกัน ในสังคม ตามสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทีพึงจะได้รับและรัฐจะต้องให้ความคุ้มครองและรับรองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้อาจทำให้ปัญหาคนขอทานในประเทศไทยลดน้อยลงได้

พระราชบัญญัติฉบับนี้เปรียบเสมือนกฎหมายที่ได้วางกรอบเพื่อใช้ควบคุมมิให้มีการขอลาน โดยได้วางหลักให้เห็นว่าแตกต่างจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. 2484 ซึ่งได้บัญญัติให้การขอลานเป็นความผิดและได้รับมาตรการลงโทษทางอาญาทั้งผู้ทำการขอลานและผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอลาน กฎหมายให้อำนาจในการจับกุม ทำการเปรียบเทียบปรับ และส่งไปยังสถานสงเคราะห์เพื่อฟื้นฟูคุณภาพชีวิต เหตุผลหลักเพราะมองการขอลานนั้นเป็นภัยที่คุกคามนำไปสู่การค้ำมนุษย์ขาดความสุขของประเทศและยังก่อให้เกิดความรำคาญ ความเดือนร้อนต่อสังคมโดยตรงและนำมาซึ่งการเสียภาพลักษณ์ของประเทศ อย่างไรก็ตาม นั่นคือเหตุผลส่วนหนึ่งที่ถูกมองว่าการขอลานคือการทำลายภาพลักษณ์ของประเทศและก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมเท่านั้น แต่ยังมีคนขอลานอีกจำพวกหนึ่งที่มีความจำเป็นด้วยเหตุผลส่วนตัว เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาทางด้านการศึกษา ปัญหาการว่างงาน หรือแม้แต่ปัญหาทางด้านสุขภาพ เช่น พิการ ทูพพลภาพ คนสูงอายุ บุคคลเหล่านี้ทำให้ไม่สามารถทำงานได้เหมือนคนปกติโดยทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. 2559 มีวัตถุประสงค์โดยมุ่งเน้นทั้งการปราบปรามมาตรการลงโทษทางอาญาและการสงเคราะห์เพื่อทำการฟื้นฟูคุณภาพชีวิต การฝึกอบรมอาชีพให้ เพื่อที่จะสามารถช่วยเหลือตนเองได้

2. มาตรการทางกฎหมายและการจัดการเกี่ยวกับคนขอลานของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี กล่าวคือ เป็นระบอบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด โดยรัฐจะมอบอำนาจหน้าที่ให้แต่ละองค์กร ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นการนำไปปฏิบัติเป็นอิสระ โดยแต่ละองค์กรจะทำหน้าที่ของตนเองโดยไม่ก้าวท้าวตรวจสอบซึ่งกัน และกัน⁵⁵ ส่วนระบบกฎหมายอาญาของประเทศสหรัฐนั้น แต่ละรัฐจะมีอำนาจอิสระในการบัญญัติกฎหมายอาญาของมลรัฐเอง โดยที่รัฐบาลกลาง (Federal Government) จะไม่เข้าไปแทรกแซงในเรื่องของการกำหนดว่าลักษณะการกระทำใดเป็นความผิดอาญาหรือไม่ อย่างไรก็ตามศาลของแต่ละมลรัฐนั้น เป็นแหล่งที่มาของกฎหมาย ถึงแม้ว่ากฎหมายเกิดจากคำพิพากษาของศาลจะมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลนั้นอาจถูกแก้ไขโดยบทบัญญัติที่ตรา

⁵⁵ สงขลา วิชัยกะ, “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชา 41711 หน่วยที่ 1-15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี, หน้า 3-32

ขึ้นโดยฝ่ายก็ตาม ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ (Common) โดยมีรากฐานและแนวคิดมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งนำส่วนที่ดีมาใช้ในขณะที่เดียวกันยังคงความเป็นเอกภาพทางศาลไว้โดยถือหลักที่ว่า ระบบตุลาการจะต้องปลอดจากอำนาจทางการเมือง หรือสภาองเกรสหรือฝ่ายบริหาร⁵⁶

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการและควบคุมคนขอทานในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น สืบเนื่องมาจากท่ามกลางความเจริญของอารยประเทศที่ปรากฏคนขอทานไปพร้อมๆกันของความเจริญ ซึ่งปรากฏให้เห็นโดยทั่วไป ด้านหนึ่งมาจากแนวความคิดจากความต้องการแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมสูง จึงทำให้ตลาดแรงงานหรือคนงานพยายามหลีกเลี่ยงไม่ยอมทำงาน เพื่อเรียกร้องค่าครองชีพหรือให้ได้แรงงานที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง และในขณะเดียวกันระบบการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมมีความต้องการที่จะลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำสุดเพื่อให้สามารถแข่งขันกับตลาดคู่แข่งได้ ประกอบกับคนจรจัดอาจก่ออาชญากรรมลักขโมยเพื่อหาเงินมาประทังชีวิต เมื่อมีการอพยพคนมาจากประเทศต่างๆเพื่อเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นจำนวนมาก เป็นเหตุผลหนึ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายคนจรจัดขึ้นเพื่อลงโทษแก่บุคคลที่สามารถทำงานได้โดยใช้แรง เหมือนบุคคลทั่วไปได้ แต่บุคคลดังกล่าวยอมปฏิบัติเสขการทำงาน โดยเฉพาะการใช้แรงงานในยุคนั้น ซึ่งถือเป็นแรงงานเป็นเรื่องสำคัญและเป็นความต้องการของสังคมในการที่พัฒนาประเทศ แต่บุคคลเหล่านั้นหันไปประกอบอาชีพการขอทาน ซึ่งถูกมองว่าเป็นอาชีพที่เอาเปรียบคนอื่นในสังคม ประกอบกับสาเหตุเพื่อการป้องกันอาชญาทางสังคมที่จะเกิดขึ้น เพราะแนวคิดว่าคนจรจัดไว้ที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดอาชญากรรมสามารถกระทำได้ทุกเมื่อ ซึ่งอาชญากรรมอาจจะเกิดได้ตลอดเวลาจากวิถีการดำรงชีวิตของคนไว้ที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งหรือคนจรจัด โดยมีความแตกต่างกับกฎหมายอาญาธรรมดาที่เป็นการลงโทษและเป็นการห้ามจากการกระทำผิดอาชญากรรมที่เกิดขึ้น และเจตนาในการออกกฎหมายสำหรับคนจรจัดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายก็เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม⁵⁷ ดังนั้น สหรัฐฯจึงตราพระราชบัญญัติคนจรจัดเพื่อลงโทษบุคคลที่มีร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรงหรือเป็นผู้ที่สามารถทำงานได้เหมือนบุคคลปกติโดยทั่วไป แต่ไม่ยอมทำงานหรือประกอบอาชีพที่สามารถทำได้ หรือลงโทษบุคคลที่ทำการขอทานเลี้ยงชีพเพื่อเอาเปรียบสังคม ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่าง กฎหมายเกี่ยวกับคนขอทานซึ่งปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา

⁵⁶ ประชุม โฉมฉาย, “กฎหมายเอกชนเปรียบเทียบเบื้องต้น: จารีตโรมันและแองโกลแซกซอน”, *โครงการตำราเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ*, หน้า 13-24

⁵⁷ สมศักดิ์ ชินอรุณชัย, “มาตรการทางกฎหมายต่อคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานในประเทศไทย”, *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, 2537*, หน้า 51

ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีบทบัญญัติว่า “การขอร้อง” เป็นการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 647 ดังต่อไปนี้

“นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อ (1) ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ถือว่ามีความผิดฐานก่อความไม่สงบเรียบร้อย อันเป็นความผิดลหุโทษ”

“มาตรา 647(c) ผู้ใดชักชวนผู้อื่นที่สาธารณะหรือสถานที่อันเปิดไว้เพื่อใช้เป็นสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขอร้องหรือขอสั่งของหรือเงินบริจาค

ที่สำคัญของกฎหมาย รัฐแคลิฟอร์เนียได้ตรากฎหมายการห้ามการขอร้องนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมในการรักษาผลประโยชน์และการปกป้องสาธารณะ มิให้กระทำการที่ก่อให้เกิดความรำคาญที่เกินสมควร อันเป็นผลประโยชน์ของรัฐ การตัดสินใจตรากฎหมายในการห้ามมิให้คนขอร้องของรัฐแคลิฟอร์เนียโดยใช้วิธีการข่มขู่ที่เป็นการคุกคาม หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่ามิแน่วโน้มที่จะที่จะส่งเสริมผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งของรัฐอย่างสมเหตุสมผล

การตรากฎหมายและข้อบังคับของรัฐแคลิฟอร์เนียในการห้ามมิให้คนขอร้อง คนขอร้องยังคงมีความเป็นอิสระและเสรีภาพในอันที่จะสื่อสารด้วยข้อความใดๆที่มีความต้องการจะสื่อสาร แต่การกระทำใดๆจะต้องไม่มีผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการ ซึ่งรัฐบาลรัฐแคลิฟอร์เนียมีผลประโยชน์โดยการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนให้มีความเป็นอิสระโดยปราศจากการคุกคามข่มขู่และพฤติกรรมใดๆที่เกิดจากการคุกคาม บังคับ ชูเชิญ ที่ไม่ใช่ “ข้อความ” ของคนขอร้องที่มีการควบคุม แต่อาจเป็นความประพฤติของเขาเอง โดยคนขอร้องมิได้ถูกห้ามในการขอร้องร้ายโรตราบเท่าที่คำขอร้องไร่นั้นไม่ได้เกิดจากพฤติกรรมที่แสดงความก้าวร้าว⁵⁸ นอกจากรัฐแคลิฟอร์เนียที่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับห้ามมิให้คนขอร้องแล้ว ผู้เขียนขอยกตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับคนขอร้องในเมืองซีแอตเทิล (Seattle) รัฐวอชิงตัน (Washington) ประเทศสหรัฐอเมริกาในเทศบัญญัติในมาตรา 12 A.12.015 โดยมีรายละเอียดดังนี้

A. บทบัญญัติตามมาตรานี้ บังคับกับการกระทำความผิดดังนี้

1. “ การขอร้องโดยรุกราน ” หมายถึงการขอร้องโดยมีเจตนาที่คุกคามผู้อื่น เพื่อให้มอบเงินหรือสิ่งของอย่างใดให้

2. “ คุกคาม ” หมายถึงการกระทำอันมีลักษณะที่จะเข้าใจได้ว่าเป็นการทำให้ผู้อื่นรู้สึกกลัวหรือถูกบังคับ

⁵⁸ Darryl, D. C., Hastings constitutional law quarterly: Aggressive panhandling legislation and the constitution: Evisceration of fundamental rights-or valid restrictions upon offensive conduct?, 573

3. “ขอทาน” หมายถึงการร้องขอเงินหรือสิ่งของที่เป็นการบริจาคให้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยคำพูด การแสดงท่าทาง สัญลักษณ์ หรือการกระทำอันมีความหมายอื่น ๆ

4. “สถานที่สาธารณะ” หมายถึง พื้นที่ที่โดยทั่วไปเห็นได้ชัดว่าเพื่อสาธารณะ และรวมถึงตรอก ซอย ตึก อาคารสำนักงาน ถนนส่วนบุคคล ลานจอดรถ สวน ตลาด ทางเท้า และถนนที่ไว้สาธารณะทั่วไป รวมถึงสถานที่ที่จัดให้มีการบริการด้านอาหาร เครื่องดื่ม และให้ความบันเทิง ทางเข้าประตูเข้าอาคาร หรือบ้าน และที่ดินที่มีรั้วล้อมรอบ

B. ผู้กระทำผิดฐานขัดขวางการเดินถนน ถ้าเป็นการกระทำในสถานที่สาธารณะโดยตั้งใจมีความผิด เป็นการขอทานโดยการรุกราน

C. ความผิดฐานรบกวนขัดขวางการเดินถนน เป็นความผิดลหุโทษ

นอกจากนี้ การส่งเสริมผลประโยชน์ที่รัฐจะต้องสนับสนุนและทำหน้าที่รวมถึงการปกป้องประชาชนจากความน่ารำคาญเกินควรได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนว่าเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญของรัฐการห้ามเพียงการกระทำที่ประสงค์ที่เกี่ยวข้องในการชักชวนให้ทานการผลักดันประโยชน์ต่อเมืองซีเอตเทิลและสำคัญในการปกป้องพลเมืองจากความน่ารำคาญเกินควร ทั้งนี้โดยไม่กระทำการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานใดๆ ดังนั้นการห้ามการขอทานด้วยความก้าวร้าวเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐที่บัญญัติตรากฎหมายโดยทำหน้าที่ในการส่งเสริมรักษาผลประโยชน์ที่สำคัญของรัฐ⁵⁹

พอสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคนจรจัดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 647 รัฐแคลิฟอร์เนียของสหรัฐอเมริกา ดังนี้

1. คนจรจัดจัดอยู่ในประเภทหนึ่งของคนขอทาน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 647 ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดบทลงโทษปรับไม่เกิน 500 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. มาตรการในการจับกุม ประชาชนทุกคนที่พบเห็นคนจรจัดหรือคนขอทานสามาจับกุมคนจรจัดได้และนำตัวไปส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือศาลได้ และหากเจ้าหน้าที่ตำรวจละเว้นการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยอมรับแจ้งความหรือรับตัวคนจรจัดเหล่านั้น และหากมีบุคคลใดทำการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจถูกลงโทษโดยการปรับได้ และ

⁵⁹ Darryl, D. C., Hastings constitutional law quarterly: Aggressive panhandling legislation and the constitution: Evisceration of fundamental rights-or valid restrictions upon offensive conduct?, 575

หากมีความสงสัยว่าเจ้าของบ้านพักหรือเจ้าของสถานที่ให้ที่พักพิงหรือให้ที่หลงซ้อนแก่คนจรจัด ศาลมีอำนาจออกหมายค้นให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปตรวจค้นและจับในสถานที่ดังกล่าวได้

3. การพิพากษาตัดสินของศาลของผู้กระทำความผิดการขทานนั้น ศาลจะตัดสิน โดยที่ไม่ต้องสอบถามจำเลยก่อนว่าต้องการพิจารณาโดยผ่านคณะลูกขุนหรือไม่

4. การให้คำนิยาม “คำว่าขทาน” หมายถึงบุคคลที่ยังชีพด้วยการเร่ร่อนขอ ทรัพย์สินหรือสิ่งของจากผู้อื่น โดยไม่มีการให้สิ่งของตอบแทน แต่ไม่รวมถึงวิฬก และผู้ประสบ วิกฤติชีวิตต้องการเงินไปใช้ในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ขาดงานชั่วคราว เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากมาตรการดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย สรุปลงได้ดังนี้

1. จากสถานการณ์และความเจริญของอารยณานานาประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป การ บังคับให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำงานตามเหตุผลในการออกกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์ กับวัตถุประสงค์ที่นำไปใช้ และยังเป็นกรกระทำที่ละเมิดหรือขัดกับรัฐธรรมนูญที่ไม่มีเหตุผลที่จะ ไปจำกัดเสรีภาพสวนบุคคลที่จะเดินทางไปตามถนนที่เวลาชากวิกาลหรือค่ำคืน สิทธิเสรีภาพที่จะ ไม่ถูกบังคับ ชู่เชิญ หรือบังคับให้ใช้แรงงาน เว้นแต่สถานการณ์อยู่ในช่วงยามสงครามหรือเหตุอื่นๆ ที่จำเป็น

2. ปัญหาที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของการกระทำความผิดอาชญากรรม โดยต้อง พิจารณาจากการกระทำ แต่คนจรจัดที่กระทำความผิดนั้นพิจารณาจากสถานภาพ พฤติกรรม ลักษณะนิสัย และวิถีชีวิตการดำรงชีวิต โดยเป็นการขัดต่อความรับผิดชอบทางอาญา

3. กรณีปัญหาที่ต้องพิจารณาโดยคณะลูกขุน โดยจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการ พิจารณาจากคณะลูกขุน

4. โทษจำคุกสำหรับคนจรจัด ทำให้คนจรจัดมีประวัติทางด้านอาชญากรรมติดตัว เหมือนเงาติดตามอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจทำให้บริษัทหรือนายจ้างปฏิเสธไม่รับบุคคลเหล่านี้เข้า ทำงานเนื่องมีประวัติทางด้านอาชญากรรม จึงทำให้โอกาสของคนเหล่านี้ได้ทำงานยากมากขึ้น และ อาจทำให้คนจรจัดเหล่านี้ได้หวนกลับไปเป็นคนจรจัดเหมือนเดิม⁶⁰

ดังนั้น เห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวล้ำสมัย จึงมีแนวคิดที่จะใช้มาตรการทางด้าน สังคมสงเคราะห์โดยให้ความช่วยเหลือ การฟื้นฟู การให้ฝึกอาชีพ การให้คำปรึกษาตลอดถึงหางาน ให้แก่คนจรจัดเหล่านี้ และจัดให้คลินิกไว้ปรึกษาปัญหาทางด้าน โรคจิต เพราะเห็นว่าบุคคล เหล่านี้มักจะมีปัญหาทางด้านอารมณ์เป็นสำคัญ

⁶⁰ “เรื่องเดียวกัน”, เชนงอรรถที่ 5

สหรัฐอเมริกาได้ล้มเลิกมาตรการทางอาญาลงโทษแก่คนขอทานอาชีพ โดยเห็นว่าการก่อให้เกิดปัญหาตามมา และที่สำคัญ เป็นการขัดต่อสิทธิและเสรีภาพ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงได้ปรับเปลี่ยนจากมาตรการลงโทษทางอาญามาใช้มาตรการทางด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือทางด้านสังคมสงเคราะห์ในการช่วยเหลือฟื้นฟูสมรรถภาพของคนจรจัดหรือคนขอทานให้มีศักยภาพสูงขึ้น ใ้บุคคลเหล่านี้ได้อยู่ในสังคมที่พึ่งตนเองได้ สามารถประกอบอาชีพตนเองได้ มีรายได้ที่เลี้ยงตนเองได้ โดยไม่คิดห็นเป็นคนจรจัดหรือขอทานตามที่องถนนอีก

ประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการในการที่จะผู้ที่ยากจนในประเทศโดยจัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้ยากจนเป็นจำนวนมากมายกตัวอย่างเช่น โครงการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลเอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อลดการพึ่งพาสวัสดิการจากรัฐบาล หรือจะเป็นโครงการในการให้ความช่วยเหลือระยะสั้นสำหรับครอบครัวที่มีความจำเป็น (Temporary Assistance to Needy Family:TANF) โดยมีความมุ่งหมายให้มีความสำคัญสำหรับครอบครัวที่มีรายได้น้อยแต่มีบุตรที่ต้องเลี้ยงดู ซึ่งโครงการดังกล่าวมีลักษณะคือการกำหนดระยะเวลาในการเข้ารับสิทธิประโยชน์ ทั้งนี้มีการกำหนดเงื่อนไข วิธีการทำงาน ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการป้องกันเพื่อป้องกันมิให้มีพึ่งพาอาศัยสวัสดิการจากรัฐโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังมีโครงการที่มีลักษณะที่ให้ความช่วยเหลือด้านพื้นฐาน เช่น โครงการ Public Housing ที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยรัฐบาลจะเป็นผู้จัดหาบ้านเช่าให้กับผู้ยากไร้ที่อยู่อาศัย และยังมีโครงการอื่นๆ เช่น โครงการ Housing Choice Vouchers เป็นโครงการที่รัฐบาลมีนโยบายด้านให้เงินอุดหนุนค่าเช่าให้กับผู้ยากไร้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลสหรัฐนอกจากจะมีโครงการพื้นฐานที่ให้ความช่วยเหลือให้กับผู้ยากไร้แล้วยังมีโครงการที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ทูพพลภาพ หรือผู้พิการที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือตนเองได้ โดยโครงการมีลักษณะที่มีการจัดหาเงินช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนให้ ทั้งนี้พร้อมกับการส่งเสริมการทำงานโดยที่รัฐบาลจะเป็นผู้อนุญาตให้ผู้รับเงินช่วยเหลือได้ทดลองทำงาน แต่ก็ยังคงยังได้รับเงินสวัสดิการช่วยเหลือจากรัฐเป็นรายเดือน

สำหรับด้านสุขภาพอนามัย หรือด้านอาหารรัฐบาลโดยสหรัฐอเมริกายังคงให้ความช่วยเหลือโดยผ่านไปยังโครงการแสตมป์อาหาร (Food Stamp Program) ซึ่งสามารถนำไปใช้แลกอาหารได้จากร้านค้า โดยในปัจจุบันอยู่ในลักษณะของบัตรเดบิต รัฐบาลได้โอนเงินให้เพื่อให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรดังกล่าว นอกจากนี้ยังรัฐบาลยังได้จัดทำโครงการ Women, Infants and Children (WIC) ขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือกับกลุ่มที่เป็นเด็กและสตรีที่มีความเสี่ยงทางด้านโภชนาการ ขึ้นทั้งนี้จะสนับสนุนด้านพัฒนาการของเด็กให้มีสุขภาพที่แข็งแรง

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคนขอทานของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรถือเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเริ่มตั้งแต่การต่อสู้ระหว่างพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) กับกลุ่มขุนนางจนได้รับชัยชนะ โดยอำนาจได้ตกเป็นของประชาชนและพระมหากษัตริย์ทำหน้าที่เป็นเพียงประมุขของรัฐที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ได้มีการมีอำนาจทางการเมืองเหมือนในอดีต สำหรับระบบกฎหมายของอังกฤษนั้นใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ กล่าวคือ ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ระบบกฎหมายจารีตประเพณี” โดยยึดหลักคำพิพากษาของศาลในการตัดสิน ซึ่งถือว่าคำพิพากษาของศาลมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยประเทศอังกฤษใช้ระบบศาลเดี่ยวโดยมีศาลสูงสุดเพียงศาลเดียว หน้าที่ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่างทุกศาล ซึ่งแต่เดิมนั้นมีสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูง แต่ในปี ค.ศ. 2005 มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งศาลฎีกา (The Supreme Court) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนสภาขุนนางโดยเริ่มเปิดดำเนินการเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2009

สำหรับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคนขอทานเพื่อลงโทษทางอาญาและการสงเคราะห์แก่คนขอทาน ซึ่งประเทศอังกฤษถือว่าคนขอทานจัดอยู่ในคนจรจัดเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งตามพระราชบัญญัติคนจรจัด ค.ศ. 1824 ซึ่งมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

3.1 ลักษณะและการกระทำที่ถือว่าการขอทาน

- (1) คนเกียจคร้านและเกะกะเกร (Idle and Disorderly person) ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีอาชีพคนเร่ขายของเล็กๆน้อยๆซึ่งการเร่ร่อนขายไปยังตามสถานที่ต่างๆ ไม่มีหลักแหล่งที่แน่นอนและทำการค้าขายโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาต
- (2) ประกอบอาชีพเป็นโสเภณี เร่ร่อนขายตามที่สาธารณะหรือตามถนนหนทาง โดยลักษณะที่เป็นการอนาจารและการประพฤติตนไม่เหมาะสมเป็นลักษณะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้
- (3) บุคคลที่เร่ร่อนที่อาศัยอยู่ตามที่สาธารณะต่างไม่มีหลักแหล่งที่แน่นอนหรือตามถนนหนทาง ทางเดิน ทางเท้า เพื่อที่จะทำการขอทาน หรือจัดการให้มีการขอทาน อันมีลักษณะเป็นการส่งเสริมกระทำการดังกล่าว

3.2 คนโกงและคนเร่ร่อน (Rogues and Vagabonds)

- (1) บุคคลที่กระทำความผิดที่ต้องถูกลงโทษในฐานะที่เป็นคนเกียจคร้านและเกะกะเกร และผู้ที่ได้กระทำความผิดดังกล่าวซ้ำมาแล้ว
- (2) เป็นบุคคลที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมในฐานะที่เป็นคนเกียจคร้านและเกะกะเกร โดยได้ตัดสินใจว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและได้ใช้กำลังประทุษร้ายขัดขืนการปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
- (3) บุคคลที่เตร็ดเตร่ประกอบอาชีพขอทาน ไม่มีหลักแหล่งหรือเป็นบุคคลซึ่งให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินของบุคคลอื่นโดยใช้กลลวง อุบายว่าจะนำทรัพย์สินไปใช้ในกิจการกุศล
- (4) บุคคลเร่ร่อนกระทำการขอทานโดยอาศัยบาดแผลที่ปรากฏตามร่างกายหรือโดยอาศัยสภาพร่างกายที่พิการของตนเองเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินของบุคคลอื่น
- (5) บุคคลที่เร่ร่อนไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง โดยเข้าไปพักอาศัยตามสถานที่ที่ไม่มีผู้ใดทำการครอบครองอยู่หรือในที่โล่งแจ้งหรือในเส้นทางที่ไม่สามารถบ่งบอกหรืออธิบายใดๆที่เป็นผลดีแก่ตนได้
- (6) บุคคลผู้ซึ่งที่กระทำการจงใจแสดงลามก ภาพอนาจารให้บุคคลอื่น ๆ ได้เห็นในที่สาธารณะ ตามถนนหนทาง ตามประตูหน้าต่างหรือจุดใดจุดหนึ่งของร้านค้าสิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ตามถนน หรือสถานที่สาธารณะ
- (7) บุคคลที่เป็นชายที่ดำรงอยู่ในชีวิตโดยอาศัยรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนที่ได้จากผู้หญิงโสเภณี หรือกระทำการชักชวนบุคคลอื่นหรือการอันไม่ชอบด้วยศีลธรรมอันดีในที่สาธารณะ
- (8) หญิงใดที่ควบคุมช่วยเหลือโสเภณีเพื่อส่งเสริมหรือช่วยเหลือหรือบังคับให้ซึ่งโสเภณีนั้นประกอบอาชีพดังกล่าวกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยทั่วไปเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว
- (9) ผู้ใดทำแกเล้งหรือซึ่งอ้างว่าสามารถทำนายทายทักเหตุการณ์ดวงชะตาของชีวิตของบุคคลอื่นได้ในอนาคตหรือโดยใช้วิธีการเครื่องมือต่างๆ การดูลายมือเพื่อหลอกลวงให้บุคคลอื่นและทำการเรียกร้อยเอาทรัพย์สินเพื่อเป็นการตอบแทน
- (10) บุคคลผู้ซึ่งเข้าไปในที่อยู่อาศัยในบ้าน หรือคลังสินค้า โรงจอดรถ ที่คอกม้า หรือในสวนเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (11) บุคคลที่มีพฤติกรรมอันเป็นที่น่าสงสัย หรือเป็นบุคคลซึ่งมีชื่อเสียงอันเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปว่าเป็นคนขโมยที่เตร็ดเตร่ในแม่น้ำ ลำคลอง ท่าเรือหรือคลังสินค้าที่ตั้งอยู่ใกล้ๆแม่น้ำ

ล่าคล่อง หรือท่าเรือ หรือตามถนนหนทาง ที่สาธารณะที่ใกล้เคียงกับแม่น้ำล่าคล่อง ท่าเรือ โดยมี พฤติกรรมเจตนาที่กระทำการผิดกฎหมาย

(12) บุคคลมีกระทำการรังแกที่อยู่อาศัยโดยใช้เครื่องมือ ทุญแจประตูหน้าต่าง ซึ่ง ในความครอบครองของตนเอง โดยมีเจตนาที่จะใช้อุปกรณ์เครื่องมือดังกล่าวเพื่อที่จะเข้าไปในที่อยู่ อาศัย คลังสินค้า โรงจอดรถ คอกม้า ท่าเรือ และอื่นๆของบุคคลอื่น

(13) บุคคลที่มีเจตนาใช้อาวุธปืนที่อยู่ในความครอบครองของตนเองกระทำ ความผิด

(14) บุคคลผู้ซึ่งเล่นการพนันในพื้นที่ถนนหนทางหรือในที่สาธารณะ

(15) บุคคลผู้ซึ่งได้กล่าวคำเท็จที่เกี่ยวกับหน้าที่ของตนเองในกองทัพเรือ

3.3 คนโกงที่ไม่สามารถแก้ไขได้ (Incorrigible Rogues) หมายถึงบุคคลที่มีลักษณะดังนี้

(1) บุคคลที่เคยได้กระทำความผิดซึ่งถือได้ว่าเป็นคนโกง

(2) บุคคลที่ถูกจับกุมในฐานะเป็นคนเร่ร่อนและเป็นคน โกงซึ่งได้ใช้กำลัง ประทุษร้ายต่อผู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษา ความสงบเรียบร้อย

(3) บุคคลที่ได้หลบหนีออกจากสถานที่ที่ตนเองถูกจับกุมหรือถูกควบคุมตัวหรือ ถูกกักขังตาม Vagrancy Act ก่อนจะถึงเวลาได้รับอนุญาตให้ได้รับการปล่อยตัว⁶¹

พอสรุปสาระสำคัญได้ว่าพระราชบัญญัติคนจรจัด ค.ศ. 1824 ของสหราชอาณาจักร ได้แยกประเภทลักษณะคนขอทาน ที่มีลักษณะเร่ร่อนโดยอาศัยอยู่ตามที่สาธารณะ ตาม ถนนหนทาง ทางเดิน ทางเท้า การจัดการให้ หรือเป็นการส่งเสริมให้บุคคลอื่นกระทำการเป็น ขอทาน ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มเกียจคร้านและเกะกะเกร โดยบุคคลที่มีลักษณะและพฤติกรรมดังกล่าว ๆ จะถูกเจ้าหน้าที่นำ ส่งตัวไปควบคุมยังสถานคุมประพฤติเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน ส่วนคน ขอทานอันมีลักษณะของคนจรจัด โดยจะเตร็ดเตร่ขอทานไปเรื่อยๆหรือเป็นผู้ซึ่งเพื่อให้ได้มาแห่ง ทรัพย์สินจากบุคคลอื่น โคนการหลอกลวงเพื่อที่จะได้นำทรัพย์สินไปใช้การกุศลหรือด้วยอาศัยซึ่ง ร่างกายที่เป็นบาดแผลหรือด้วยร่างกายพิการของตนเองเพื่อให้บุคคลที่พบเห็นเกิดความสงสารและ ได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นจากบุคคลอื่น กลุ่มขอทานดังกล่าวถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่เรียกว่า คนโกงหรือ คนเร่ร่อน ถ้าหากพบผู้กระทำความผิดจะถูกส่งตัวไปควบคุมอยู่ที่สถานคุมความประพฤติเป็นเวลาไม่เกิน สามปี หากลักษณะบุคคลที่ถูกจับในฐานะคนโกงไม่สามารถแก้ไขได้ ก็จะถูกส่งตัวไปอยู่ยังสถานคุม ประพฤติเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปี โดยจะมีหลักเกณฑ์ในการให้ทำงานที่หนักในระหว่างอยู่ในสถาน

⁶¹ Q.Hogg,Halsbury,s Law of England Volume II (London:Butterworths,1976)pp,608-611.

คุมประพฤติด้วยก็ได้ และหากพบทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของคนจรจัดอาจนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจับกุมและเป็นค่าใช้จ่าย เช่นการใช้จ่ายในการกินของคนจรจัดในสถานคุมประพฤติด้วยก็ได้ แต่ถ้าหากมีเงินหรือทรัพย์สินที่คงเหลืออยู่ก็ให้คืนแก่คนจรจัดนั้นไป

3.4 การใช้อำนาจหน้าที่ในการจับกุมคนจรจัดตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติคนจรจัด ให้อำนาจในการจับกุมผู้ที่เป็นคนจรจัดแก่บุคคลทั่วไปที่พบเห็นการกระทำความผิดโดยไม่ต้องมีหมายจับจากศาล สามารถควบคุมตัวจับส่งให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยหรือผู้พิพากษาของศาลมาจิสเตรทได้ทันที ถ้าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ยอมรับตัวคนจรจัดหรือไม่ทำการจับกุมคนจรจัดหรือบุคคลใดที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมอาจถูกลงโทษทางวินัยหรือโทษปรับได้ หรือถ้าหากมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าของโรงเรียนหรือที่พักอาศัยคนเดินทางใด ได้ให้การช่วยเหลือคนจรจัดได้หลบซ่อนหรือหนีเข้าไปอยู่ในที่พักของตนเองผู้พิพากษาศาลมาจิสเตรทอาจใช้ดุลยพินิจออกหมายค้นเพื่อให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปในที่พักคนเดินทางในสถานที่ดังกล่าวเพื่อทำการค้นและจับกุมคนจรจัดนั้นได้

จากมาตรการการจัดการกับกลุ่มคนจรจัดหรือคนขอทานในประเทศอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติคนจรจัด ค.ศ. 1824 จะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้มีการควบคุมการขอทานไว้โดยเฉพาะ แต่ข้อเท็จจริงกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดให้การขอทานนั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย บุคคลที่กระทำความผิดต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ที่กำหนดเอาไว้

อย่างไรก็ตาม ซึ่งต่อมาประเทศอังกฤษได้ปรับเปลี่ยนโดยหันมาใช้มาตรการทางสังคมคือการสงเคราะห์และคุ้มครองพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่คนจรจัดหรือคนขอทานแทนมาตรการทางอาญาการลงโทษจำคุกแก่คนขอทานอาชีวะ ซึ่งเห็นว่ามาตรการลงโทษทางอาญานั้นเป็นการขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพ ขั้รัฐธรรมนูญ และก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำแนวคิดโดยการใช้มาตรการทางสังคมคือการสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่คนจรจัดหรือคนขอทานในการให้ความช่วยเหลือ เช่นการฟื้นฟู การฝึกอาชีพ แทนการลงโทษทางอาญา

4. มาตรการสงเคราะห์คนจรจัดในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือว่าคนขอทานหรือคนยากไร้เป็นประเภทหนึ่งเรียกว่าคนจรจัด ประเทศอังกฤษก่อนเคยมีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ขึ้น (Workhouse) โดยมีวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้ความช่วยเหลือสำหรับคนยากไร้ที่อยู่ในประเทศ ซึ่งเดิมได้ใช้มาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับคนจรจัด ซึ่งต่อมาได้ใช้แนวคิดทางด้านสงเคราะห์ การฟื้นฟู การฝึกอาชีพในสถานสงเคราะห์ แทนการลงโทษ การจัดตั้งสถานสงเคราะห์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นภายใต้การดำเนินตามกฎหมายการแก้ไขปัญหาคความยากจน (The Poor Law Amendent Act) ซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขขึ้นในปี ค.ศ. 1834 โดยมีองค์ประกอบจัดให้มีคณะกรรมการในระดับชาติเพื่อให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาคความยากจนและได้ครอบคลุมไปถึงเวลล์ ในระบบการบริหารงานที่เรียกว่า Poor Law Union ซึ่งมีหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตนในการดำเนินการควบคุมสถานสงเคราะห์ โดยมีคณะกรรมการที่จะเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนนั้น ได้รับการแต่งตั้งขึ้นจำนวน 17 คน โดยหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการสรุปผลรายงานประจำปีเกี่ยวกับความคืบหน้าการดำเนินงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน ทั้งนี้เพื่อจะได้แถลงต่อรัฐสภา

ปี ค.ศ. 1834 ในเขตการปกครองระดับท้องถิ่นของประเทศอังกฤษและเวลส์มีแนวคิดที่จะจัดตั้งสหภาพขึ้นเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาคความยากจน (Poor Law unions) ซึ่งแต่ละสหภาพก็จะมีสถานสงเคราะห์ประจำอยู่ โดยรูปแบบข้างต้นได้เริ่มมีขึ้นในไอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 1838 และในปี ค.ศ. 1845 มีขึ้นในสก๊อตแลนด์ ซึ่งจะมีระบบการบริหารที่แตกต่างกันในบางเรื่อง โดยแต่ละสหภาพจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนยากไร้โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้ (Board of Guardians) แผนงานของสถานสงเคราะห์ โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้จะดำเนินงานตามแผนได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาคความยากจนก่อน

ในการจัดตั้งสถานสงเคราะห์เพื่อให้ผู้ยากไร้ ชาย หญิง เด็ก ผู้ที่ทุพพลภาพรวมถึงผู้ที่มีพลังกำลังแข็งแรงในช่วงที่ได้เริ่มการจัดตั้งนั้น จะถูกจัดให้อยู่แยกกัน และให้ได้รับอาหารพื้นฐานเดิมๆ โดยบุคคลที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานสงเคราะห์นั้นจะต้องสวมใส่ชุดของสถานสงเคราะห์ และนอนในห้องพักส่วนกลางร่วมกัน สำหรับผู้ที่มีพลังกำลังที่แข็งแรงต้องทำงานที่ค่อนข้างหนัก เช่นการขนหิน การทูปหิน ส่วนคนที่มีอายุมากหรือทุพพลภาพไม่ต้องทำอะไร เพียงแค่นั่งอยู่ในห้องพักเฉยๆ ส่วนญาติมีโอกาสน้อยมากที่จะเข้าเยี่ยมได้ถ้าไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้ที่เป็นบิดามารดาที่จะเข้าเยี่ยมบุตรก็จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน ส่วนระยะเวลาในการเข้าเยี่ยมให้เป็นไปตามที่สถานสงเคราะห์กำหนดไว้ ซึ่งบางครั้งก็ได้เยี่ยม บางครั้งก็ไม่ได้เข้าเยี่ยม หากได้รับอนุญาตให้เข้าเยี่ยมได้ก็ไม่เกินสัปดาห์ละหนึ่งชั่วโมงเป็นในช่วงบ่ายของทุกวันอาทิตย์ โดยใน

ศตวรรษต่อมาสถานสงเคราะห์ได้ถูกก่อตั้งขึ้นในหลายๆชุมชนและได้ขยายใหญ่ขึ้นเพื่อที่จะรองรับสำหรับที่จะอาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์เป็นพันๆคน

รูปแบบลักษณะของสถานสงเคราะห์มีได้มีรูปแบบเหมือนลักษณะเป็นที่กักขังหรือจำคุก บุคคลที่ประสงค์จะออกจากสถานที่ดังกล่าวสามารถออกจากสถานที่แห่งนั้นเมื่อใดก็ได้ถ้ามีความต้องการ ดังเช่น ถ้าเห็นว่ามีภาระงานให้ทำข้างนอกสถานสงเคราะห์ บางคนก็เข้าแล้วก็ออกจากสถานสงเคราะห์อยู่หลายๆครั้ง โดยบางคนก็เลือกที่จะอยู่อาศัยในสถานสงเคราะห์เป็นที่อยู่ไปตลอดชีวิตเลยก็มี

ในช่วง ปี ค.ศ. 1850-1860 ในสถานสงเคราะห์ของเมืองลอนดอนมีการเรียกร้อง การใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนที่อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ เช่น การรักษาพยาบาลซึ่งทำการรักษาโดยบุคคลที่ไม่มีความรู้ทางการแพทย์และไม่ได้รับการฝึกฝน จนนำไปสู่รัฐสภาเพื่อให้ออกพระราชบัญญัติ (The Metropolitan Poor Act) โดยกำหนดให้มีและแยกสถานพยาบาลออกจากสถานสงเคราะห์ต่างหาก และในช่วงของปลายศตวรรษที่ 19 มีข้อกำหนดและเงื่อนไขของการใช้ชีวิตอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้ถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นเป็นลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาหารก็มีความหลากหลายมากขึ้นสำหรับผู้สูงอายุ ผู้ทุพพลภาพรวมถึงเด็ก และในวัน โอกาสพิเศษมาถึงก็จะได้รับอนุญาตให้เดินทางออกไปข้างนอกเป็นกรณีพิเศษ⁶²

4.1 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการสงเคราะห์ผู้ยากไร้

การแก้ไขปัญหาคความยากจน ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายขึ้นในปี ค.ศ. 1834 (The Poor Law Amendment Act 1834) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการในระดับชาติในการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของอังกฤษและเวลส์ ซึ่งระบบในการบริหารงานระดับสหภาพนั้น หรือที่เรียกว่า Poor Law Union จะทำหน้าที่ดำเนินการควบคุมสถานสงเคราะห์ในพื้นที่ สำหรับองค์กรในระดับชาติและระดับท้องถิ่นข้างต้นมีลักษณะรูปแบบการดำเนินการและหน้าที่รายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

⁶² The Workhouse, Introduction, Retrieved 2015, June 23, from <http://www.workhouses.org.uk/intro/>

ตารางที่ 3.2 รูปแบบการดำเนินงานและหน้าที่ในองค์กรระดับชาติและระดับท้องถิ่น

องค์กรระดับชาติ(National)	
กลุ่ม/ตำแหน่ง	มีหน้าที่
Poor Law Commissioners (ค.ศ.1834-1847)	ในการนำกฎหมายที่บัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาในการ
Poor Law Board (ค.ศ.1847-1871)	นำไปปฏิบัติโดยรวมถึงการกำหนดกฎระเบียบ ขั้นตอน
Local Government Board (ค.ศ.1871-1919)	วิธีการ ตลอดจนถึงการเก็บข้อมูลทางสถิติทั้งนี้เพื่อนำ
กระทรวงสาธารณสุข(Ministry of Health)	รายงานต่อรัฐสภา
องค์กรระดับสหภาพ (Union)	
กลุ่ม/ตำแหน่ง	มีหน้าที่
1) คณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้(Board of Guardians)	1) มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและการทำงานสหภาพ
2) เลขานุการ(Clerk)	2) มีหน้าที่ในการจัดให้มีการประชุมและบันทึกการประชุม การจัดการเลือกตั้ง การส่งรายงานและการ
3) เھرรัญญิก(Treasurer)	จัดทำบัญชีต่อคณะกรรมการในการแก้ไขปัญหา
4) เจ้าพนักงานสงเคราะห์(Relieving Officer)	ความยากจน
5) เจ้าหน้าที่การแพทย์ประจำเขต(District Medical Lfficer)	3) มีหน้าที่ในการจัดการทางธุรกรรมทางการเงินทั้งหมด(การบัญชีและการตรวจสอบบัญชี)
	4) มีหน้าที่ในการประเมินกับผู้ที่ประสบปัญหาความ
	ยากจน ในการเข้ารับการรักษาทางการแพทย์หรือ
	แก้ไขความยากจนรวมถึงการอนุมัติการให้ความ
	ช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนและการนำส่งเข้า
	สถานสงเคราะห์
	5) มีหน้าที่ในการรักษาผู้ยากไร้ หน้าที่ในการจัดหา
	ตลอดถึงให้คำแนะนำและรายงานผลการปฏิบัติงาน
	เกี่ยวกับการรักษาอาการป่วย

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ระดับสถานสงเคราะห์ (Workhouse)	
กลุ่ม/ตำแหน่ง	มีหน้าที่
1) หัวหน้าสถานสงเคราะห์(Master)	1) มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการของสถานสงเคราะห์และผู้ที่อยู่อาศัยในสถานสงเคราะห์
2) ผู้ควบคุมสถานสงเคราะห์(Matron)	รวมทั้งการขึ้นทะเบียนเกี่ยวกับการเกิดการเสียชีวิต
3) อนุศาสนาจารย์(Chaplain)	2) ทำหน้าที่แทนหัวหน้าสถานสงเคราะห์โดยการดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ยากไร้โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กและการควบคุมการบริหารจัดการภายในสถานสงเคราะห์
4) ครู(School-master/mistress)	3) ทำหน้าที่ในด้านการควบคุมและความประพฤติ ออกเยี่ยมเยียนผู้ป่วยและการดูแลเรื่องการสอนศาสนาแก่เด็ก
5) เจ้าหน้าที่แพทย์ประจำสถานสงเคราะห์ (Workhouse Officer)	4) มีหน้าที่ในการสอนให้วิชาความรู้ทั้งในเวลาศึกษาและนอกเวลาศึกษา
6) พยาบาล(Nurse)	5) มีหน้าที่ในการดูแลผู้ป่วยในสถานสงเคราะห์ ตรวจสอบสุขภาพร่างกายสำหรับผู้ยากไร้ที่เข้ามาอยู่ใหม่ แล้วมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับสุขภาพพลานามัย
7) คนเฝ้าประตู(Porter)	6) มีหน้าที่ในการดูแลรักษาคนป่วยตามที่เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ของสถานสงเคราะห์ได้กำหนดเอาไว้
8) ผู้ควบคุมงานภายนอก(Superintendent of Outdoor Labour)	7) มีหน้าที่ในการควบคุมการเข้าและออก ของบุคคล และตรวจตราสิ่งของในสถานสงเคราะห์
9) พนักงานดับเพลิง(Firemen)	8) มีหน้าที่ในการดูแลควบคุมการทำงานของผู้อาศัยที่บางคนไม่ได้อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์เป็นประจำ
	9) มีหน้าที่ในการระงับอัคคีภัย

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ระดับท้องถิ่น (Parish)	
กลุ่ม/ตำแหน่ง	มีหน้าที่
สายตรวจ (Overseer)	มีหน้าที่ในการเก็บข้อมูลสถิติอัตราความยากจนในเขตท้องถิ่น และการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆในเขตท้องถิ่น

หน่วยงานหลักจากตารางข้างต้นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ โดยมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

4.1.1 คณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้ (Board of Guardians) ประเทศอังกฤษ มีการดำเนินงานของสถานสงเคราะห์ซึ่งอยู่ในการควบคุมดูแลในรูปของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้ (Board of Guardians) โดยจะมีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสงเคราะห์คนยากไร้ทั้งนี้ได้รวมถึงคนขอทาน อันได้แก่

1) เจ้าหน้าที่งานสงเคราะห์ (The Relieving Officer) โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาการขอรับเงินสงเคราะห์ การตรวจสอบข้อเท็จจริงถึงสภาวะแวดล้อมต่างๆ และการออกตรวจเยี่ยมสถานที่บ้านของผู้ยื่นคำขอ หน้าที่ในการสอบสวนหาข้อมูลต่างๆทางด้านสุขภาพ ความสามารถอื่นๆ รวมถึงเงื่อนไขที่กำหนด การรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้ การออกตรวจเยี่ยมผู้ขอรับการสงเคราะห์เป็นครั้งคราว และพิจารณาให้การช่วยเหลือได้หรือไม่

2) หากมีการพบว่าคนที่ขอความช่วยเหลือมีสุขภาพที่ไม่ดีมีอาการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุใดๆ ซึ่งจะต้องเข้ารับการรักษาและช่วยเหลือทางการแพทย์ จะต้องทำการจัดหาการดูแลรักษาจากเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ประจำในท้องถิ่นนั้น (District Medical Officer)

3) ทำการสอบสวนให้เป็นที่แน่ชัดกับเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ที่ประจำในท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ทราบถึงรายชื่อของผู้ที่จะต้องเข้ารับการรักษาและอุปกรณียาที่ต้องใช้

4) ถ้าหากมีความจำเป็นและเร่งด่วนในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ยากไร้หรืออดยาก ให้จัดให้มีการช่วยเหลือ โดยให้ผู้ยากไร้เหล่านั้นได้เข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์ โดยการนำตัวไปยังสถานสงเคราะห์ ทั้งนี้หากมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือนอกสถานสงเคราะห์ที่มีลักษณะเหมือนกัน ไม่ว่าจะผู้ยากไร้เหล่านั้นจะมีที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนนั้น ๆ หรือไม่

5) ให้รายงานผลการดำเนินการทุกกรณีแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้ และปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้เกี่ยวกับระเบียบข้อกำหนดในการ สงเคราะห์แก่ผู้ยากไร้

6) ช่วยเหลือผู้ยากไร้ที่อยู่นอกเขต ซึ่งเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่ที่ดูแล

4.1.2 แพทย์ประจำท้องถิ่น (The District Medical Officer) โดยมีหน้าที่ในการ ให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้ที่ต้องการรักษาทางการแพทย์ทันทีหรือในเวลาที่กำหนดรวมถึงการจัดหา ยาในการรักษาที่จำเป็น ทั้งนี้ต้องรายงานผลต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้หรือเจ้าหน้าที่ สงเคราะห์ให้ทราบ

สำหรับคณะกรรมการที่ออกตรวจเยี่ยม (The Visiting Committee) ที่ประจำ อยู่ในแต่ละสหภาพนั้น จะมีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจดูการดำเนินการของสถานสงเคราะห์ ซึ่ง คณะกรรมการชุดนี้ก็เป็นสมาชิกที่มาจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้ (Board of Guardians) ซึ่ง ในแต่ละสัปดาห์ ก็จะมีการออกตรวจเยี่ยมในการปฏิบัติงานในสถานสงเคราะห์ ว่าจากการที่ได้ ดำเนินการด้วยความเหมาะสมหรือไม่ และผู้ยากไร้ที่อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้รับการ ช่วยเหลืออย่างเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้รวมถึงการรับฟังปัญหาเรื่องต่างๆในสถาน สงเคราะห์ สำหรับผลของการตรวจสอบก็จะถูกบันทึกไว้ในหนังสือโดยเฉพาะที่เรียกว่า Visitors Book ซึ่งมีรายละเอียดของคณะกรรมการตรวจเยี่ยมเอาไว้ใช้ในการตรวจสอบการดำเนินการของ สถานสงเคราะห์ รายละเอียดมีดังนี้

1) บริเวณภายในสถานสงเคราะห์ สถานพยาบาล รวมถึงสำนักงาน และ บริเวณลานสาธารณะ และส่วนอื่นๆ ดังกล่าวมีความสะอาด อากาศถ่ายเทได้สะดวกหรือไม่เพียงใด และรวมถึงที่นอนหลับมีความเหมาะสมเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือไม่เพียงใด

2) คนที่อยู่ในบริเวณภายในสถานสงเคราะห์ดังกล่าวมีความสะอาด มีเสื้อผ้าที่สวมใส่ได้รับการเปลี่ยน รวมถึงความประพฤติที่เหมาะสม และไม่ฝ่าฝืนกฎระเบียบ

3) คนที่อยู่ในบริเวณภายในสถานสงเคราะห์ ได้รับมอบหมายหน้าที่ ให้ทำงาน โดยมีการจำแนกตามเพศ และไม่เกินความรู้ความสามารถที่จะทำได้หรือไม่เพียงใด

4) คนที่ทุพพลภาพทั้งที่เป็นเพศชายและหญิงจะได้รับการเอาใจใส่การดูแล ตามความเหมาะสมของแต่ละคนหรือไม่เพียงใด

5) ระบบการเรียนการสอนที่กำหนดไว้ในระเบียบของคณะกรรมการธิการ ทั้งเด็กชาย และเด็กหญิงได้รับการศึกษาหรือไม่

6) การดูแลรักษาพยาบาลให้มีสุขภาพแข็งแรงของเด็กก่อนได้รับวัคซีน ครบถ้วนหรือไม่

- 7) เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ได้ให้การรักษาเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ และสำหรับผู้ที่อยู่ในหอผู้ป่วยมีพยาบาลเพียงพอและได้รับการรักษาอย่างเหมาะสม หรือมีโรคติดต่อในสถานสงเคราะห์หรือไม่
- 8) มีภาวะเรื่องอาหารที่ไม่เพียงพอหรือขาดสารอาหารหรือไม่
- 9) การกระทำที่ก่อให้เกิดภาวะอันตรายของบุคคลผู้มีวิกลจริต หรือคนปัญญาอ่อนในสถานสงเคราะห์หรือไม่
- 10) ผู้อยู่อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือการจัดเตรียมอาหารหรือที่อยู่อาศัยหรือไม่
- 11) ติดตามจำนวนผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์การช่วยเหลือในสถานสงเคราะห์เป็นต้น

4.1.3 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานสงเคราะห์ (Workhouse) ของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษในสถานสงเคราะห์แต่ละแห่งจะกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำการเพื่อทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้และให้เข้าสู่กระบวนการสงเคราะห์ อาจจำแนกได้ดังนี้

1) หัวหน้าสถานสงเคราะห์ (The Master) โดยมีหน้าที่รับผิดชอบหลักต่อสหภาพและคณะกรรมการช่วยเหลือผู้ยากไร้ (The Poor Law Commissioners) ในการดำเนินนโยบายทางด้านการปฏิบัติงานในสถานสงเคราะห์ ซึ่งเป็นเสมือนเพื่อนตลอดผู้คุ้มครองบุคคลที่เข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์ สำหรับผู้ที่จะเป็นหัวหน้าในสถานสงเคราะห์ได้จะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านบัญชีและได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ มีความมุงมามะ ความตั้งใจ ความแน่วแน่ ซึ่งในขณะเดียวกันก็ต้องมีความเห็นอกเห็นใจมีความเมตตาต่อผู้อื่น และความอ่อนโยนเป็นที่สุด ผู้เป็นหัวหน้าสถานสงเคราะห์มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) มีหน้าที่ในการพิจารณารับบุคคลผู้ยากไร้เข้าสู่ในสถานสงเคราะห์
- (2) มีหน้าที่ในการตรวจสอบผู้ชายที่เข้ามาในสถานสงเคราะห์ให้แน่ชัดว่าได้รับการตรวจสอบข้อมูล การชำระร่างกาย รับเสื้อผ้าและการจัดเข้ากลุ่ม
- (3) มีหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินการให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามคำสั่ง ตรงต่อเวลาและมีความสะอาด
- (4) มีหน้าที่ในการจัดให้ผู้ที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ได้ทำงาน หรือการฝึกอาชีพ
- (5) มีหน้าที่ในการควบคุมเกี่ยวกับการเตรียมอาหารพร้อมทั้งการแจกจ่ายอาหาร

(6) มีหน้าที่ในการดำเนินการทางทะเบียนเกี่ยวกับการเกิด การตายในสถานสงเคราะห์

(7) มีหน้าที่ในการดำเนินการนำส่งผู้ป่วยหรือผู้ที่วิกลจริตอยู่ในสถานสงเคราะห์ โดยให้เข้ารับการรักษาคูแฉจากเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์

(8) มีหน้าที่ในการควบคุมอาคาร สถานที่ อุปกรณ์และเครื่องใช้ต่างๆ มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

(9) มีหน้าที่ในการรายงานผลการประชุมและจำนวนผู้เข้ารับการสงเคราะห์ โดยให้คณะกรรมการคุ้มครองได้ทราบ

2) **ผู้ควบคุมสถานสงเคราะห์ผู้หญิง (The Matron)** เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีที่หัวหน้าสถานสงเคราะห์ไม่อยู่ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้อยู่ในสถานสงเคราะห์ที่เป็นหญิง โดยมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการรับผู้หญิงและเด็กที่มีอายุไม่เกิน 7 ปี เข้าสู่สถานสงเคราะห์

(2) ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงาน การฝึกอาชีพของผู้เข้ารับการสงเคราะห์หญิงและให้ความช่วยเหลือครูใหญ่ที่เป็นผู้หญิงในการเรียนการสอนเด็กๆ

(3) ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลและให้ความสำคัญกับผู้เข้ารับการสงเคราะห์ที่เป็นผู้หญิงและเด็ก เช่น ความประพฤติตลอดถึงให้อยู่ในกรอบของศีลธรรม รวมถึงเรื่องการรักษาพื้นที่และความสะอาด

(4) ปฏิบัติหน้าที่ในการคอยให้ความช่วยเหลือหัวหน้าสถานสงเคราะห์ในการควบคุมให้การดำเนินการต่างๆ ในสถานสงเคราะห์ให้เป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงการประพฤติดนของผู้เข้ารับการสงเคราะห์

4.1.4 **ครูผู้สอน(The School-master and School-mistress) โดยมีหน้าที่ดังนี้**

1) ทำหน้าที่ในการชี้แนะอบรมสั่งสอนเด็กชายและหญิง ให้มีการอ่านเขียน หนังสือ หลักคณิตศาสตร์ หลักคำสอนทางคริสต์ศาสนา โดยอย่างน้อยวันละสามชั่วโมงและสอนให้ทำประโยชน์ ให้มีความอดุสาหะและยึดมั่นในคุณงามความดี

2) ทำหน้าที่ในการออกกฎ ข้อบังคับ ในโรงเรียน ตลอดถึงการกำหนดวิธีการเรียนการสอนเกี่ยวกับความประพฤติและหลักศีลธรรมของเด็ก

4.1.5 เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นแพทย์ประจำสถานสงเคราะห์ (The Workhouse Medical Officer)

ซึ่งมีความแตกต่างจากพนักงานที่เป็นแพทย์ประจำท้องถิ่น (District Medical Officer) โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นแพทย์ในสถานสงเคราะห์จะทำหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในสถานสงเคราะห์ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- 1) ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ตามกำหนดระยะเวลาที่ทางคณะกรรมการควบคุมได้กำหนดเอาไว้ หรือตามที่หัวหน้าสถานสงเคราะห์พามา
- 2) ปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์สำหรับผู้เข้ารับการสงเคราะห์ภายในเวลาที่กำหนดหรือเหมาะสม พร้อมทั้งการจัดหายาที่มีความจำเป็นสำหรับผู้เข้ารับการสงเคราะห์ตามอาการของแต่ละบุคคล
- 3) ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจและวินิจฉัยแก่ผู้ยากไร้ที่เข้ามาในสถานสงเคราะห์
- 4) ปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำแนะนำ วิธีการ เกี่ยวกับอาหาร การแยกจำแนก และการเรียนรู้ผู้ยากไร้ที่กำลังเจ็บป่วยหรือผู้ที่วิกฤต โดยจะรายงานคณะกรรมการควบคุมถึงความผิดปกติทางด้านจิตของผู้ยากไร้และหากมีความเห็นว่าจะจะเป็นอันตราย ก็แนะนำให้ไปส่งโรงพยาบาลประสาท
- 5) ปฏิบัติหน้าที่ในการรายงานถึงข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในสถานพยาบาล

4.1.6 พยาบาล (The Nurse) โดยปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

- 1) ปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือดูแลผู้ป่วยที่นอนพักรักษาตัวอยู่ในสถานพยาบาลและการให้ยาตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์
- 2) ปฏิบัติหน้าที่ในการรายงานผลอาการของผู้ป่วยซึ่งนอนพักรักษาตัวแก่เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์

4.1.7 คนเฝ้าประตู (The Porter) ปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

- 1) ปฏิบัติหน้าที่ในการเฝ้าประตูเพื่อไม่ให้บุคคลอื่นที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้า-ออกสถานสงเคราะห์
- 2) ปฏิบัติหน้าที่ในการจกรายชื่อผู้ที่เข้า-ออก สถานสงเคราะห์
- 3) ทำหน้าที่ในกรณีที่หัวหน้าสถานสงเคราะห์ไม่อยู่ และคอยให้การต้อนรับสำหรับผู้ที่ประสงค์จะขอเข้ารับการสงเคราะห์และพาผู้ยากไร้บุคคลนั้นนำไปยังสถานที่รับตัวเพื่อรอให้หัวหน้าสถานสงเคราะห์มา

4) ปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหัวหน้าสถานสงเคราะห์ในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสถานสงเคราะห์

4.1.8 ผู้ควบคุมงานภายนอก (Superintendent of Outdoor labour) โดยปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมผู้ยากไร้ที่มีสภาพร่างกายแข็งแรง สมบูรณ์ ซึ่งไม่ได้ถูกกักตัวอยู่ในสถานสงเคราะห์ โดยได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการควบคุมให้ทำงาน⁶³

4.1.9 หน่วยบริหารระดับท้องถิ่น (Parish Administration) การให้ความช่วยเหลือตลอดถึงการแก้ปัญหาแก่ผู้ยากไร้นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1834 เปลี่ยนจากหน้าที่ของการปกครองในระดับท้องถิ่น ไปให้สหภาพ the Poor Law Union เป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามในระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ยังมีอำนาจหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลของระดับความยากจนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและหน้าที่ในการแก้ปัญหาความยากจน รวมทั้งการให้การศึกษา การบริการทางแพทย์ สุขภาพและบางครั้งก็มีการทำงานที่ร่วมกันระหว่างคณะกรรมการคุ้มครองและเจ้าหน้าที่จากสถานสงเคราะห์ด้วย⁶⁴

การช่วยเหลือผู้ยากไร้ในสถานสงเคราะห์ของประเทศไทยอังกฤษถือได้ว่ามีการจัดรูปแบบการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่ละส่วนมีความชัดเจนและได้ครอบคลุมสำหรับการให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้ที่ประสบปัญหาในด้านต่างๆ ทั้งนี้มีการติดตามการทำงานของสถานสงเคราะห์โดยมีองค์กรเฉพาะ การให้รายงานผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยากไร้ตลอดถึงคนขอทานและสามารถบรรเทาความทุกข์ยากของผู้ยากไร้และผู้ประสบปัญหาทางสังคมได้

ปี ค.ศ. 1925 Neville Chamberlain, Health inister รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีความเห็นว่ามีคามจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหาความยากจนเสียใหม่ ซึ่งในปี ค.ศ. 1926 มีการยกเลิกคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้ (Board of Guardians) และให้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้ไปอยู่ที่สภาท้องถิ่น (Local Council) โดยมีหน้าที่แก้ไขปัญหาคความยากจน ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่สาธารณชนในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ อันได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายที่เกี่ยวกับ

⁶³ The Workhouse, Poor law and workhouse administration and staff, Retrieved 2015, 23, from <http://www.workhouses.org.uk/adin/index.xhtml#plc>

⁶⁴ The Workhouse, Poor law and workhouse administration and staff

การให้การศึกษา เป็นต้น จนถึงในปี ค.ศ. 1930 สถานสงเคราะห์ได้ถูกยกเลิก และก็มีสถาบันให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ แทน⁶⁵

ประเทศอังกฤษนอกจากมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการกับคนจรจัดแล้ว กฎหมายยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เข้ามาร่วมกันรับผิดชอบ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งตัวแทนเข้าร่วมกันในการดูแลคนจรจัดหรือคนขอทานในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจรจัด โดยมีแนวคิดในการที่จะทำอะไรให้คนจรจัดหรือคนขอทานลดการพึ่งพาจากรัฐให้มากที่สุด ซึ่งเป็นเหตุผลที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทาน และมีแนวคิดในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนขอทานต้องไม่ทำลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคมครอบครัว และในชุมชนและมีวัตถุประสงค์โดยมุ่งให้ความช่วยเหลือคนขอทานในพื้นที่โดยตรง

4.2 มาตรการป้องกันไม่ให้มีขอทานโดยการสงเคราะห์ช่วยเหลือสำหรับผู้ยากไร้ หรือไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในต่างประเทศ

การขอทานยังคงเป็นปัญหาหลักในการแก้ไขปัญหาความยากจน แม้ถึงว่าจะมีหลายประเทศได้ตรากฎหมายออกบังคับใช้โดยการกำหนดให้การขอทานเป็นความผิดก็ตาม ดังนั้น จึงมีหลายประเทศอย่างเช่นมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ได้มีมาตรการความช่วยเหลือ การจัดสวัสดิการให้สำหรับคนยากจน ซึ่งขาดแคลนปัจจัยในการดำรงชีวิตคือปัจจัยสี่ ให้บุคคลที่ยากจนสามารถที่จะพึ่งพาอาศัยตนเองได้โดยไม่ต้องหวนกลับไปสู่วงจรเดิมคือการเข้าสู่กระบวนการขอทาน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนขอยกตัวอย่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้แก่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549) เหตุผลอันเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะและการจัดสรรส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁶⁶ โดยในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้

⁶⁵ The Workhouse, The new poor law, Retrieved 2015, June 23, from <http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/newpoorlaw.shtml#LGB>

⁶⁶ เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบล, องค์การบริหารส่วนตำบล, เมืองพัทยา) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ประกอบกับพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 หากพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายเห็นว่าองค์กรที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดนั้น แนวทางในการปฏิบัติเพื่อสนองตามนโยบายของรัฐบาลนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถเข้ามาดำเนินการเรื่องการสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหตุผลหลักที่ไม่สามารถดำเนินการได้อันเป็นเพราะว่ายังขาดงบประมาณ กฎหมายไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติซึ่งก่อให้เกิดผลกับผู้ปฏิบัติ เรื่องการผิกระเบียบ ไม่มีอำนาจหน้าที่ ในการเข้าจัดการกับเรื่องดังกล่าวได้ การพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งคนยากจน คนไร้ที่อยู่ คนที่ประสบปัญหาทางด้านสังคม โดยเจ้าภาพหลักได้แก่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งจะนำไปวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในบทที่ 4 ต่อไป



บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและปัญหาการบังคับใช้ ในกระบวนการคุ้มครองคุณภาพชีวิตเพื่อสงเคราะห์คนขอทาน

การแก้ไขปัญหาคคนขอทานถือว่าเป็นเรื่องสำคัญและเป็นปัญหาของประเทศไทยในปัจจุบัน กฎหมายที่ใช้ควบคุมจัดการบังคับอยู่ในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งแต่เดิมมีประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับปัญหาคคนขอทานมาเป็นเวลานานและไม่มีประสิทธิภาพในสถานการณ์ปัจจุบัน จึงได้บัญญัติกฎหมายควบคุมการขอทานโดยการกำหนดขั้นตอนและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติแก่คนขอทานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และได้แยกประเภทความหมายของคำว่า “ขอทาน” และคำว่า “การแสดงความสามารถ” ออกจากกัน มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนแห่งบทบัญญัติรวมทั้งบุคคลที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน การส่งตัวผู้ทำการขอทานเข้าสู่สถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 38 ก หน้า 1 เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2559 มีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 90 วัน

การศึกษาวิเคราะห์ในบทนี้ มีความมุ่งหมายโดยเน้นศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 เกี่ยวกับการควบคุมและการจัดการคนขอทานในประเทศไทยโดยตรง เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตลอดจนแนวทางของรัฐที่มีความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาคคนขอทานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันมีรูปแบบวิธีการต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น

1. คำนิยามของคำว่า “ขอทาน” ตามคำจำกัดความของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 13 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ขอทาน” ไว้ใน ดังนี้

(1) มีลักษณะเป็นการขอเงินหรือทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีวิตไม่ว่าจะเป็นการขอด้วยวาจาข้อความถึงการแสดงกิริยาอาการใด

(2) เป็นลักษณะการกระทำด้วยวิธีการใดๆให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและสงมอบเงินหรือทรัพย์สินให้การแสดงความสามารถไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจากผู้ชมหรือผู้ฟังทางของเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตร และ“การปฏิบัติอันเป็นกิจวัตรตามศาสนาไม่ถือว่าเป็นลักษณะของการขอลาน

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. 2559 พบว่ามีกรกำหนดจำแนกประเภทคนขอลานไว้ 2 ประเภท ดังนี้

คนขอลาน ประเภทแรกได้แก่ คนขอลานที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดูและไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่นหรือที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก กฎหมายได้กำหนดให้ส่งตัวไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตหลังจากได้ทำการคัดกรองแล้ว ซึ่งหน่วยที่รับผิดชอบ โดยตรงคือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยระเบียบของพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต พ.ศ. 2560 โดยผู้ที่ได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตได้จำแนกออกเป็นดังนี้

(1) เป็นผู้กระทำการขอลาน มีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. 2559 และได้สมัครใจเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต

(2) เป็นบุคคลสัญชาติไทย อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป

(3) เป็นผู้ที่ประสบความเดือดร้อนได้แก่ เป็นผู้ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพ ไม่มีญาติอุปการะเลี้ยงดู ไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น และอยู่ในสภาวะยากลำบาก

คนขอลานประเภทที่สอง ได้แก่คนขอลานที่ผ่านการคัดกรองพบข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นเด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายเฉพาะเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จากการศึกษาพบว่า การตีความบุคคลใดบุคคลหนึ่งว่าเป็นขอลานนั้น ซึ่งคำนิยามคำว่า “ขอลาน” ของประเทศสหรัฐและประเทศอังกฤษได้ให้ความหมายคนขอลานโดยจัดอยู่ในจำพวกหนึ่งของคนจรจัด กล่าวคือ คนขอลานเป็นบุคคลขอลานเป็นอาชีพ โดยไม่คิดที่จะทำมาหากินและมิใช่ด้วยเหตุจำเป็น เช่น เหตุของการเข้าไม่ถึงบริการของการ การศึกษา หรือเหตุแห่งว่างงาน สตรีท ฯลฯ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. 2559 ลักษณะของการกระทำที่เป็นการขอลานได้ดังต่อไปนี้

1) การขอร้องอันมีลักษณะเป็นการต่อทรัพย์สินของผู้อื่นโดยที่ตนเองไม่ได้ทำงานแต่อย่างใดหรือให้ทรัพย์สินหรือสิ่งอื่นใดเป็นการตอบแทนเพื่อการเลี้ยงชีวิต

2) การขอร้องด้วยการกระทำเพื่อให้บุคคลอื่นเกิดความสงสารและได้มอบเงินหรือทรัพย์สินอื่นให้

และระเบียบคณะกรรมการควบคุมการขอร้องว่าด้วยการจำแนกลักษณะผู้ทำการขอร้องกับผู้แสดงความสามารถพุทธศักราช 2559

ข้อ 5. การกระทำให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้เพื่อการขอร้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) แสดงให้ผู้อื่นเห็นถึงความพิการ ความเจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง
- 2) แสร้งทำเป็นคนพิการ คนเจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง
- 3) นำเด็กสตรีมีครรภ์ คนชรา คนพิการ คนเจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรังมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อทำให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้
- 4) การใช้สัตว์ไม่ว่าจะเป็นปกติ พิกัดเจ็บป่วยมีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง เพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสาร โดยมีเจตนาใช้สัตว์นั้นเป็นเครื่องมือในการขอร้อง

และในข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการควบคุมการขอร้องว่าด้วยการจำแนกลักษณะผู้ทำการขอร้องกับผู้แสดงความสามารถพุทธศักราช 2559 หรือที่เรียกว่า “วณิพก” มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) การแสดงดนตรี การแสดงละคร การแสดงทางนาฏศิลป์ การแสดงงานศิลปะอื่นใด การแสดงกายกรรมมายากล กีฬา หรือการนำสัตว์มาแสดงความสามารถ
 - (2) การร้องเพลงไม่ว่าจะมีหรือไม่มีดนตรีประกอบ
 - (3) การแต่งกายหรือตกแต่งร่างกายอันเป็นศิลปะเพื่อแสดงแก่ผู้ชม
- ทั้งนี้ผู้ที่ประสงค์จะแสดงความสามารถจะต้องยื่นคำร้องได้รับอนุญาตให้เป็นผู้แสดงความสามารถจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในจังหวัดนั้น และได้รับอนุญาตจากพื้นที่ทำการแสดงความสามารถคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ลักษณะของบุคคลตามที่กล่าวในข้างต้น แม้ถึงว่าจะมีลักษณะเป็นการกระทำอันมีพฤติกรรมเป็นการขอทรัพย์สินหรือสิ่งของจากบุคคลอื่นก็ตาม แต่ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการขอร้องตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอร้อง พ.ศ. 2559

สำหรับคนจรจัดหรือคนไร้ที่พึ่งนั้น มีอยู่ในพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ได้ให้ความหมายของคำว่า “คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่อาจพึ่งพาบุคคล

อื่น ได้ ทั้งนี้ซึ่งตรงข้ามกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษที่จัดให้กลุ่มประเภทนี้อยู่ในกลุ่มบุคคลคนขอทาน ผู้เขียนเห็นด้วยกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษที่จัดกลุ่มคนจรจัดหรือคนไร้ที่พึ่งที่จัดอยู่ในกลุ่มบุคคลของคนขอทาน เพราะจะทำให้การจัดระเบียบแยกกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีลักษณะความเป็นอยู่หรือสภาพการดำรงชีวิตที่ประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกันให้มารวมกัน เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งแก่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและง่ายสำหรับผู้ที่จะขอรับบริการ ขอความช่วยเหลือ หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เป็นการเปิดโอกาสให้กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้รับบริการและได้รับการแก้ไข้ปัญหา สำหรับคำนิยามของคำว่า “วณิพก” ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษได้แยก “วณิพก” ออกจากความหมายของคำว่าขอทาน และตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มีลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่คล้ายกัน ซึ่งเดิมตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ได้รวมคำว่า “วณิพก กับ คำว่า “ขอทาน” อยู่ในความหมายอันเดียวกัน แล้วหลังมีการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และปรับปรุงแก้ไข และประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มีการแยกคำนิยามของคำว่า “ขอทาน” กับคำว่า “วณิพก” แยกออกจากกันอย่างชัดเจน ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นด้วยการแยกคำนิยามคำว่าขอทานกับวณิพก ออกจากกัน เนื่องจากเห็นว่าวณิพกส่วนใหญ่ เป็นบุคคลที่พิการทางการมองเห็น คนพิการทางเคลื่อนไหว ซึ่งจัดเป็นคนผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ได้ใช้ความรู้ ความชำนาญหรือความสามารถพิเศษเฉพาะตัว เช่น การร้องเพลง การแสดงมายากล การเล่นดนตรี ความสามารถเฉพาะตัวเหล่านี้เป็นการตอบแทน แต่ก็อาจมีปัญหาสำหรับผู้ที่จะแสดงความสามารถดังกล่าวว่า ถ้าต้องการที่จะแสดงความสามารถจะต้องเป็นผู้ที่มีบัตรประจำตัวเป็นผู้แสดงความสามารถตามระเบียบคณะกรรมการควบคุมการขอทานว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการในการรับแจ้งและการมีบัตรประจำตัวเป็นผู้แสดงความสามารถ พ.ศ. 2559 ซึ่งหน่วยงานที่รับยื่นคำขอมีบัตรต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในแต่ละจังหวัด แต่มีผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการแสดงต่างๆ ไม่กล้าไปลงทะเบียนเพราะคิดว่า อาจถูกมองว่าเป็นคนขอทานตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า ด้วยความเป็นปัจเจกจึงทำให้ผู้แสดงความสามารถ อาจไม่ยอมรับฟังคำตักเตือนและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ที่ได้กำหนด เนื่องจากกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องจึงอาจทำให้ผู้ที่จะประสงค์แสดงความสามารถไม่มีพื้นที่ที่จะการแสดงความสามารถ ปัญหาการแสดงความสามารถของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้แสดงความสามารถมีผู้ที่คอยแสวงหาประโยชน์จากการแสดงความสามารถ มีปัญหาในการที่ผู้แสดงความสามารถ หรือที่เรียกว่าศิลปินเปิดหมวก ไม่มาจดทะเบียนความสามารถเพราะมีข้อจำกัดในเรื่องการแสดงความสามารถนอกเหนือจากกำหนดพื้นที่ที่กำหนดไว้ ปัญหาทางด้านหน่วยงานของรัฐคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้แสดงความสามารถไม่แสดงความสามารถตามที่หน่วยงานท้องถิ่นได้มีการประกาศพื้นที่การแสดง

ความสามารถและผู้แสดงความสามารถไม่สามารถเคลื่อนที่ไปตามจุดที่เป็นแห่งชุมชนได้ ปัญหาการออกบัตรแสดงความสามารถ ควรมีการสร้างมาตรฐานที่ชัดเจนในการออกบัตรเพื่อเป็นแนวปฏิบัติเป็นไปแนวเดียวกัน โดยให้มีการรณรงค์เพื่อให้ผู้แสดงความสามารถปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เข้าในการปฏิบัติเป็นไปแนวเดียวกัน ควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามประกาศตาม มาตรา 14 และไม่ควรมีข้อจำกัดสถานที่ที่มีการประกาศพื้นในการแสดงความสามารถ ควรให้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาของกลุ่มเป้าหมายคนขอทานให้มีความชัดเจนตลอดถึงการรับคำร้องการขอออกบัตรควรที่จะให้บริหารแบบสัญจรเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่ประสงค์จะแสดงความสามารถ

2. มาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับคนขอทาน

มาตรการลงโทษทางอาญาของคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ในกรณีมาตรา 13 วรรคสองที่ระบุให้การขอเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้บุคคลอื่นเกิดความสงสาร โดยกำหนดโทษทางอาญาตามมาตรา 19 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 19 ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ตามมาตราดังกล่าว พบว่า มีการกำหนดโทษไว้ 2 ประเภท อันได้แก่

(ก) โทษจำคุก โดยได้กำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ไม่เกินหนึ่งเดือน กฎหมายได้ใช้คำว่า “ไม่เกิน” ก็หมายความว่า อัตราโทษที่ได้รับอาจน้อยกว่าหนึ่งเดือนก็ได้ จึงทำให้เห็นว่า การลงโทษคนขอทานที่ได้รับนั้น คือโทษจำคุก ซึ่งตามกฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกำหนดโทษแก่คนขอทานที่กระทำความผิดโดยอาจใช้ดุลพินิจได้ว่าให้โทษจำคุกได้น้อยกว่าหนึ่งเดือนก็ได้ การกำหนดโทษไว้ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างน้อย อาจทำให้คนขอทานได้กลับวนคืนสู่อาชีพขอทานได้อีก

(ข) โทษปรับ โดยได้กำหนดอัตราโทษปรับไว้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท กฎหมายได้ใช้คำว่า “ไม่เกิน” เช่นเดียวกับอัตราโทษจำคุก ซึ่งตามกฎหมายได้ให้อำนาจอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีได้มอบหมายให้อำนาจในการเปรียบเทียบปรับ และให้ถือว่าถ้าคนขอทานได้ชำระค่าปรับแล้ว ให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีเปรียบเทียบปรับแก่คนขอทานที่ได้กระทำความผิดเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจได้ว่าให้เปรียบเทียบปรับน้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรืออาจว่า

กล่าวตักเตือน หรืออาจทำให้มีการเรียกร้องผลประโยชน์จากคนขอทานเจ้าหน้าที่ได้ อาจทำให้คนขอทานไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายต่อการกระทำความผิดและกลับไปขอทานได้ตามปกติ

จากการศึกษาและได้ทำการวิเคราะห์ในเบื้องต้น ผู้เขียนเห็นว่า อัตราโทษที่กฎหมายกำหนดสำหรับการกระทำความผิดของผู้ที่กระทำการขอทานตามมาตรา 19 นั้น ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 19 ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีการลงโทษทางอาญา กล่าวคือว่าด้วยทฤษฎีเพื่อข่มขู่ยับยั้งหรืออรรถประโยชน์ โดยมีความเชื่อว่าเมื่อมีกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วไม่สามารถย้อนเวลากลับไปแก้ไขไม่ให้เกิดการกระทำนั้นเกิดขึ้นอีก ตามแนวคิดนี้เห็นว่าสังคมควรจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งและป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นอีกโดยการใช้การลงโทษเป็นการขู่ให้บุคคลอื่นในสังคมกลัวเกรงโทษที่จะได้รับและไม่กล้ากระทำความผิด เพราะเกรงกลัวในโทษ และเป็น การป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นอีกจากอัตราโทษจำคุกที่กฎหมายควบคุมการขอทาน กำหนดโทษไว้ว่าจำคุก “ไม่เกินหนึ่งเดือน” ซึ่งตามกฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจ กำหนดโทษแก่คนขอทานที่กระทำความผิดโดยอาจใช้ดุลพินิจได้ทำให้โทษจำคุกได้น้อยกว่าหนึ่งเดือนก็ได้ การกำหนดโทษไว้ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างน้อย อาจทำให้คนขอทานได้ กลับหวนคืนสู่อาชีพขอทานได้อีก ผู้เขียนเห็นว่า ควร แก้ไขเป็น “โทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือน” เพื่อ แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่ฝ่าฝืนทำการขอทานเป็นผู้กระทำความผิด ต้องรับโทษอย่างน้อยที่สุดคือ “หนึ่งเดือน” และมากที่สุดไม่เกิน “สามเดือน” และกรณีโทษปรับ ก็เช่นเดียวกัน ควรแก้ไขปรับปรุง จาก อัตราการปรับ “ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท” แก้ไขเป็น “ปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาท” เพื่อแสดงให้เห็นว่า ผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้อง ได้รับโทษปรับอย่างน้อยที่สุดคือ “ตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาท” และมากที่สุดก็ไม่เกิน สามหมื่นบาท เพื่อเป็นการป้องปรามให้เกิดความเกรงกลัวและไม่คิดหวนกลับมากระทำความผิดอีก อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติคนจรจัดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 647 รัฐแคลิฟอร์เนียของสหรัฐอเมริกา กำหนดบทลงโทษปรับไม่เกิน 500 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และในเมืองจิกสันวิลล์ มลรัฐฟลอริดาของสหรัฐฯ มาตรา 26-57 ได้ กำหนดโทษจำคุก 90 วัน หรือปรับ 500 ดอลลาร์ หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนประเทศอังกฤษนั้นได้ กำหนดโทษสำหรับคนเร่รอนหรือคนขอทานที่กระทำความผิดนั้นจะถูกนำตัวส่งไปยังสถานสงเคราะห์เป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน และกระทำความผิดซ้ำอีกจะถูกนำตัวส่งไปอยู่ในสถานคุมประพฤติเป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน

อย่างไรก็ตามการกำหนดการขอทานเป็นความผิดตามกฎหมายและถือเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมจัดการกับปัญหาคนขอทาน จากการศึกษาวิจัยบางรัฐของประเทศสหรัฐฯ เช่น ประมวลกฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนีย ในมาตรา 647(1) วางหลักว่า “ผู้ใด

กระทำการดังต่อไปนี้ ถือว่ามีความผิดฐานก่อความไม่สงบเรียบร้อย อันเป็นความผิดหลุโทษ...และ (c) ผู้ใดชักชวนผู้อื่นในที่สาธารณะหรือสถานที่ที่เปิดไว้เพื่อใช้เป็นี่สาธารณะ วัตถุประสงค์เพื่อขอกทานหรือเงินเงินบริจาคจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายทั้งของประเทศสหรัฐฯ มลรัฐแคลิฟอร์เนียและจีกสันวิลล์ ของมลรัฐฟลอริดา รวมทั้งของประเทศอังกฤษ แต่ละแห่งได้กำหนดบทลงโทษที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เพราะบริบทของแต่พื้นที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งรัฐแคลิฟอร์เนียมีแนวความคิดที่บัญญัติกฎหมายก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และการบัญญัติกฎหมายห้ามการขอกทาน ซึ่งถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นภัยคุกคาม ส่วนกฎหมายของเมืองซีแอตเทิล ของรัฐวอชิงตัน ประเทศสหรัฐฯ นั้นได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการขอกทานด้วยความก้าวร้าว กล่าวคือ การขอกทาน โดยมีเจตนาที่จะข่มขู่ผู้อื่นเพื่อวัตถุประสงค์ให้ผู้อื่นมอบเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นให้ ในส่วนของประเทศไทยมีพระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน ได้กำหนดบทลงโทษการขอกทานเป็นความผิดอาญา ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยที่กำหนดการขอกทานเป็นความผิดทางอาญาเพราะคนขอกทานหรือคนจรจัดอาจก่ออาชญากรรมอื่นๆ ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะชนได้ และการขอกทานอาจสร้างความรำคาญและภาพลักษณ์ของประเทศได้ โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว และขอกทานที่มีพฤติกรรมแบบก้าวร้าว กล่าวคืออาจมีการบังคับ ข่มขู่ หรือทำให้บุคคลอื่นเกิดความกลัวและมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ แต่การกำหนดโทษอาจแตกต่างกันออกไป เพราะการขอกทานของบุคคลทั่วไปแยกออกเป็นสองประเภท คือ (1)ประเภทที่เป็นขอกทานจริงๆ ด้วยสภาพแวดล้อมที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิตเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้ประสบปัญหาทางสังคม เป็นผู้พิการ ผู้สูงอายุ ที่ไม่สามารถไปทำงานหรือรับจ้างอย่างอื่นได้ กลุ่มขอกทานประเภทนี้ควรได้รับการสงเคราะห์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้ดีขึ้น เช่นการฝึกอาชีพ เป็นต้น ส่วนคนขอกทานประเภทที่สอง เป็นขอกทานที่ทำเป็นขบวนการหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “แก๊งค์ขอกทาน” ซึ่งจะประกอบไปด้วยหัวหน้าแก๊งค์ คอยทำหน้าที่บริการจัดคนขอกทานให้อยู่ประจำจุดต่างๆ ในย่านธุรกิจ แหล่งชุมชน วัด สะพานลอยตามเมืองใหญ่ๆ ที่มีนักท่องเที่ยวนิยมไปท่องเที่ยว เห็นว่าควรกำหนดโทษทางอาญาให้หนัก เพราะพฤติกรรมของขอกทานเป็นการหลอกลวงหรือเป็นการฉ้อ โกง

สรุปได้ว่า การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับคนขอกทาน ผู้เขียนเห็นว่าขอกทานที่มีพฤติกรรมแบบก้าวร้าว บังคับขู่เข็ญ หรือหลอกลวง มีความจำเป็นกับสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน เหตุผลอันเนื่องด้วยทั้งความปลอดภัยสาธารณะ ภาพลักษณ์ของประเทศ ความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ

3. มาตรการลงโทษทางอาญาดำหรับผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 22 ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานโดยการ ใช้ จ้าง วานสนับสนุน ยุยงส่งเสริม หรือกระทำได้ด้วยวิธีการอื่นให้ผู้อื่นทำการขอทาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตราดังกล่าว ผู้ศึกษาพบว่า มีการกำหนดโทษไว้ 2 ประเภท อันได้แก่

(ก) โทษจำคุก โดยได้กำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ไม่เกินสามปี กฎหมายได้ใช้คำว่า “ไม่เกิน” ก็หมายความว่า อัตราโทษที่ได้รับอาจน้อยกว่าสามปีก็ได้ จึงทำให้เห็นว่าการลงโทษคนที่แสวงหาประโยชน์จากขอทานที่ได้รับนั้น คือโทษจำคุก ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งตามกฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกำหนดโทษแก่คนขอทานที่กระทำความผิด โดยอาจใช้ดุลพินิจได้ทำให้โทษจำคุกได้น้อยกว่าสามปีก็ได้ การกำหนดโทษไว้ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างน้อยในยุคปัจจุบัน ผู้เขียนมีความเห็นว่าการที่กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลที่แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานอันมีลักษณะเป็นการค้ำมนุษย์ โดยผู้ใดที่นำเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้ประสบปัญหาทางสังคม ผู้ทุพพลภาพ หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมมาขอทาน โดยผู้ให้นำมาอาจมีบุคคลที่คอยเป็นธุระจัดหา ชื่อขาย หรือบังคับขู่เข็ญ มาทำการขอทานเพื่อแสวงหาประโยชน์เป็นของตนเองจากคนขอทานเพื่อให้ได้เงินหรือทรัพย์สิน เห็นว่า ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จากเดิม ใช้คำว่า “จำคุกไม่เกิน” ควรแก้ไขเป็น “จำคุกตั้งแต่” โดยให้ผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานได้รับอัตราโทษจำคุก “ตั้งแต่สามปี” ถึง “ห้าปี”

(ข) โทษปรับ โดยได้กำหนดอัตราโทษปรับไว้ไม่เกินสามหมื่นบาท กฎหมายได้ใช้คำว่า “ปรับไม่เกิน” เช่นเดียวกับอัตราโทษจำคุก ควรแก้ไขเป็น “ปรับตั้งแต่” โดยให้ผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานได้รับอัตราโทษปรับ “ตั้งแต่สามหมื่นบาท” ถึง “ห้าหมื่นบาท” เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เป็นการป้องปราม มิให้ผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานมาแสวงหาประโยชน์จากคนขอทานในประเทศไทย

4. ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้มาตรการกฎหมาย เกี่ยวกับการจับคนขอทาน

ในการดำเนินการตามกระบวนการภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ผู้เขียนพบว่ามีปัญหาตั้งแต่การประสานงานและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการกับกลุ่มเป้าหมายไม่ทันต่อเวลา ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจับกุมของเจ้าหน้าที่ เพราะตามที่กฎหมายกำหนดนั้นยังขาดความชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างเดียว เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ยังมองว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้หน้าที่และความรับผิดชอบให้ในเรื่องการจับกุมคนขอทานไว้โดยแจ้งชัด ทำให้เข้าใจได้ว่าตนเองไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมคนขอทานได้โดยตรง เรื่องการจับกุมคนขอทานจึงปล่อยให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการคงเป็นฝ่ายให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ ในการนำไปลงบันทึกประจำวันหากคนขอทานยินยอมชำระค่าปรับและถือว่าหากผู้ทำการขอทานได้ชำระค่าปรับแล้วทำให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากคนขอทานไม่ยอมเสียค่าปรับ หลังจากลงบันทึกประจำวันเสร็จ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะนำคนขอทานไปทำการคัดกรองเพื่อแยกคนขอทานไปยังดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ ส่วนคนขอทานที่ไม่ได้ส่งไปดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะก็จะถูกนำตัวไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตต่อไปเท่านั้น เห็นได้ว่าเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเนื่องจากไม่สามารถเข้ามาช่วยเหลือได้ทันเวลาทำให้กระบวนการเกิดติดขัดและเสียเวลา การปรับตัวของเจ้าหน้าที่เมื่อพบกลุ่มเป้าหมายยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ ดังนั้นกระบวนการการนำคนขอทานเข้าคัดกรองเพื่อแยกตรวจสอบข้อเท็จจริงและเข้าสู่กระบวนการสงเคราะห์คุณภาพชีวิตซึ่งเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการจึงขาดประสิทธิภาพ อันมีสาเหตุมาจากปัญหาด้านความชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการจับกุมคนขอทาน และความเข้าใจที่สับสนของพนักงานเจ้าหน้าที่จากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จากการศึกษาพบว่า อำนาจในการจับกุมคนจรจัดหรือคนขอทานของประเทศสหรัฐฯและประเทศอังกฤษนั้น บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคนจรจัด ค.ศ. 1824 โดยให้อำนาจแก่ตำรวจและประชาชนมีอำนาจในการจับกุมคนที่ทำการขอทาน ซึ่งลักษณะและพฤติกรรมการขอทานที่ตำรวจสามารถจับกุมได้ คือในกรณีที่มีการขอทานตามท้องถนนและเป็นทีละกะ กรณีนี้อาจเป็นข้อบกพร่องของกฎหมายอังกฤษ หมายความว่าสถานที่ที่คน

ขอทานกำลังขอทานอยู่ถ้าไม่ใช่ที่เกาะกะตามท้องถนนตำรวจก็ไม่สามารถจับกุมได้ ตามกฎหมายของอังกฤษพบว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจในการจับกุมตามกฎหมายนั้น ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และถือว่าการขอทานเป็นความผิดมิโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้กฎหมายของอังกฤษจะบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการจับกุมคนขอทานได้แล้ว ยังให้อำนาจแก่ประชาชนผู้พบเห็นสามารถจับกุมคนขอทานได้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ผู้ศึกษาไม่เห็นด้วยกับกรณีดังกล่าว กล่าวคือในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจประชาชนผู้พบเห็นคนขอทานเป็นที่เกาะกะตามท้องถนนเนื่องจากเห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพมากเกินไป ซึ่งการจะจับกุมบุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องมีใช้ความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายเป็นสำคัญ ดังนั้นการใช้อำนาจในการจับกุมคนขอทานจึงต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐน่าจะเหมาะสมกว่า

สำหรับของประเทศไทย อำนาจหน้าที่การจับกุมคนขอทานนี้ หากพิจารณาศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 5 กฎหมายได้กำหนดให้สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่มีอำนาจในการจับและส่งตัวคนขอทานไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559⁶⁷ ซึ่งได้แก่

1. บุคคลผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง
2. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ
3. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่

โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าทำการจับกุมคนขอทานได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการขออนุญาตจากศาลก่อน ในกรณีหากพบการกระทำความผิดการขอทานอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจับกุมคนขอทานได้หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 15 และมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่า กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เอาไว้ ให้เป็นอำนาจที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้มีอำนาจในการปฏิบัติงานและมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁶⁷ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 5 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และให้หมายความรวมถึงพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

โดยเฉพาะตำรวจให้มีอำนาจในการจับกุมผู้ที่ทำการขอตาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2559 ของมาตรา 5 นั้น คือพนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17) ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการสอบสวนและนิติกร กรมการปกครอง หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในกองการสอบสวนและนิติกร กรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจ รองผู้บัญชาการตำรวจ ผู้ช่วยบัญชาการตำรวจ ผู้บังคับการตำรวจ รองผู้บังคับการตำรวจ หัวหน้าตำรวจ ตำรวจภูธรจังหวัด รองหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจ ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด เขต รองผู้กำกับการตำรวจ หัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป โดยมีอำนาจตามมาตรา 15 และ 16 ซึ่งวิธีการก่อนเข้าควบคุมตัวและการจับกุมคนขอตานในปัจจุบันกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานเจ้าหน้าที่จากพัฒนาสังคมในการควบคุมคนขอตาน สามารถสอบข้อเท็จจริงและสอบประวัติ ภาพถ่ายของคนขอตานได้เพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดีและนำไปคัดกรองเพื่อเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต และประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เพื่อขอความร่วมมือในการดำเนินการจับกุมกับกลุ่มเป้าหมายที่กระทำความผิดตามตมตองถนน ทางเดิน สถานที่ต่างๆ ในย่านชุมชน ตามที่สถานที่สำคัญ สถานที่ท่องเที่ยว หรือตามสถานที่ย่านธุรกิจ วัด ทำการปรับและลงบันทึกประจำวันตามหลักของกฎหมายในการใช้อำนาจในการจับกุมผู้ที่กระทำความผิดต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบัญญัติเอาไว้มาตรา 78 ว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่ได้ เว้นแต่มีบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าหรือพบบุคคล โดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถใช้ในการกระทำความผิดได้หรือมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้น แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับได้หรือเป็นการจับผู้ต้องหรือจำเลยที่ ดังนั้นการที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจในการจับกุมขอตานที่กระทำความผิดถือว่ามี ความชอบธรรมและเป็นการใช้อำนาจของรัฐที่เหมาะสม หากพิจารณาตามหลักกฎหมายควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2559 โดยกำหนดบุคคลมีอำนาจในการจับกุมและอำนาจในการเปรียบเทียบปรับนั้น

ยังขาดความชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างเดียวหรือไม่อย่างไร เพราะเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนใหญ่มองว่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 นั้น ไม่ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องของการจับกุมให้กับตนเองให้ชัดเจน ทำให้เข้าใจได้ว่าตนเองไม่มีอำนาจในการจับกุม ดังนั้นจึงปล่อยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุม ส่วนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมฯ เป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนคอยช่วยเหลือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการนำไปเสียดำปรับและลงบันทึกประจำวัน ถ้าผู้กระทำผิดได้เสียดำปรับ ทำให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากไม่เสียดำปรับเจ้าหน้าที่ทางสำนักงานพัฒนาสังคมฯ เพื่อนำส่งผู้กระทำผิดไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อทำการคัดกรองและเข้าสู่สถานสงเคราะห์ต่อไป นับว่าเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงส่งผลให้การนำผู้กระทำความผิดสู่ในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานสงเคราะห์ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกเริ่มต้นของกระบวนการคัดกรองเพื่อเข้าสู่การสงเคราะห์ขาดประสิทธิภาพ เพราะปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการให้อำนาจหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด

5. ปัญหาเกี่ยวกับการกระบวนการฟื้นฟูสงเคราะห์คนขอทานในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต

การเข้ารับการสู่กระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต หลังจากกระบวนการคัดกรองเพื่อแยกกลุ่มเป้าหมายคนขอทาน หากการคัดกรองพบข้อเท็จจริงว่ามีใช้เป็นบุคคลตามมาตรา 15 คือขอทานเป็นเด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนวิกลจริต คนพิการหรือทุพพลภาพแล้ว แต่เป็นบุคคลที่ไม่สามารถประกอบอาชีพ ไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดูและไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างหรืออยู่สภาวะยากลำบาก ตามกฎหมายดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวบุคคลที่ขอทานนั้นไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตทันที ตามประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เรื่องการจัดตั้งสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตอยู่ในอำนาจภายใต้การควบคุมของอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือผู้ที่อธิบดีได้มอบหมาย ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มีปัญหาในการบังคับใช้โดยยังไม่สามารถคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ความช่วยเหลือแก่คนขอทานได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องเหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการควบคุมขอทานเพื่อเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตจะต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีความ

เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ ด้านสาธารณสุข สุขภาพจิต สุขภาพกายคนขอทาน ด้านกฎหมาย และวิชาชีพอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าร่วมประเมินว่าคนขอทานดังกล่าวสมควรจะได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในรูปแบบใดหรือมีความจำเป็นต้องรักษาฟื้นฟูทางด้านจิตใจ สุขภาพ ร่างกายให้เป็นปกติก่อนหรือไม่อย่างไร ประกอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจจะยังไม่สามารถให้การดูแลและคุ้มครองด้านสุขภาพจิตของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการการฝึกอาชีพ การฝึกอบรมที่ได้รับเป็นการสร้างรายได้น้อยกว่าการขอทานจึงส่งผลให้กระทำความผิดได้หวนกลับไปยึดอาชีพขอทานเหมือนเดิม ด้วยสาเหตุหลักดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตยังขาดความชำนาญในด้านการช่วยเหลือด้านการฝึกอาชีพและอาชีพประเภทอื่น ๆ ที่ต้องมีความหลากหลาย และตรงต่อความต้องการของผู้เข้ารับการฝึกอบรม บางสาขาอาชีพอาจไม่มีตลาดรองรับ หรือไม่เป็นที่ต้องการของตลาด และขาดการต่อเนื่องในการพัฒนาคุณภาพชีวิต กิจกรรมบางอย่างไม่สามารถตอบสนองความหลากหลายและความยั่งยืนของกลุ่มเป้าหมายคนขอทาน ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพัฒนาทักษะและการฝึกอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเป้าหมายคนขอทานที่มีอาการทางจิตเวช กระบวนการฟื้นฟูและสงเคราะห์ที่ใช้บริการจึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นจึงทำให้ผู้กระทำความผิดกลุ่มเป้าหมายคนขอทานหลายๆคน เลือกที่จะหวนกลับไปยึดอาชีพขอทานเหมือนเดิมด้วยเหตุผลเนื่องจากปัจจัยทางด้าน ประการต่อมาเป็นปัญหาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2559 และระเบียบของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของระยะเวลาในการเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายของคนขอทานมีเพียงให้อยู่ในอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมพัฒนาและสวัสดิการ ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า การเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายของคนขอทานในการฟื้นฟูการฝึกอาชีพนั้นอาจมีระยะสั้นหรือระยะเวลานานเกินควร ซึ่งทั้งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2559 และระเบียบของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการก็ไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาเอาไว้ ผู้เขียนเห็นว่าหากมิได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนและยังเป็นอำนาจของอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่สามารถใช้ดุลพินิจได้ ก็ยังจะทำให้มีการควบคุมตัวคนขอทานอันเป็นการควบคุมอิสรภาพของบุคคลไว้ และอาจเป็นการจำกัดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของคนขอทานเกินจนความจำเป็น และประการสุดท้ายปัญหาการติดตามและประเมินผลภายหลังจากที่กลุ่มเป้าหมายของคนขอทานได้รับการฝึกอาชีพและได้ออกไปสู่สังคมภายนอกแล้ว ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการติดตามและตรวจสอบ ผู้เขียนเห็นว่า ควรจัดให้มีการประเมินภายหลังจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ทราบถึงถึงแข็งและจุดอ่อนของการดำเนินกิจกรรมต่างๆภายในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยกำหนดขั้นตอน วิธีการในการ

ติดตามและประเมินให้มีความชัดเจน สามารถนำไปพัฒนาในการจัดทำกิจกรรมอื่นๆ และทำการปรับปรุงแก้ไขในแผนให้ดียิ่งๆ ขึ้น ทั้งนี้เพื่อผู้เข้ารับคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายของคนขอทานได้รับการช่วยเหลือฟื้นฟูได้อย่างเหมาะสมและสามารถพัฒนาตนเองและประกอบอาชีพหาเลี้ยงตน โดยที่ไม่ต้องหวนกลับมาขอทานอีก

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการทาน พ.ศ. 2559 เกี่ยวกับกระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานเพื่อสงเคราะห์ฟื้นฟู ซึ่งขาดประสิทธิภาพเริ่มตั้งแต่นั้นตอนของวิธีการจับกุม การคัดกรองเพื่อแยกบุคคลเพื่อนำไปดำเนินคดีตามกฎหมายเฉพาะ และเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการให้ความช่วยเหลือคนขอทานจึงทำให้การคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานในสถานสงเคราะห์ฟื้นฟูและให้การสงเคราะห์ดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคนขอทานได้และถูกต้องเหมาะสม

จากปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 หากพิจารณาถึงมาตรการในการช่วยเหลือคนยากไร้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างของประเทศอังกฤษ ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ในช่วงที่มีการบังคับใช้กฎหมายและการแก้ไขปัญหาคความยากจน แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1834 ถึงมาตรการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูแก่ผู้ยากไร้ประเภทต่างๆ กล่าวโดยสรุป คือ การแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการในระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของอังกฤษ และการบริหารงานระดับสหภาพ หรือที่เรียกว่า Poor Law Union จะทำหน้าที่ดำเนินการควบคุมสถานสงเคราะห์ในพื้นที่ และระดับท้องถิ่น

กระบวนการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ โดยมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

(1) คณะกรรมการคุ้มครองการดำเนินงานของสถานสงเคราะห์ซึ่งอยู่ในการควบคุมดูแลในรูปของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้ (Board of Guardians) โดยจะมีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสงเคราะห์คนยากไร้ทั้งนี้ได้รวมถึงคนขอทาน อันได้แก่ เจ้าพนักงานสงเคราะห์ (The Relieving Officer) ทำหน้าที่ในการพิจารณาการขอรับเงินสงเคราะห์ การตรวจสอบข้อเท็จจริงถึงสภาวะแวดล้อมต่างๆ ให้ความช่วยเหลือมีสุขภาพที่ไม่ดีมีอาการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ ซึ่งจะต้องเข้ารับการรักษาและช่วยเหลือทางการแพทย์ จะต้องทำการจัดหาการดูแลรักษาจากเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ประจำในท้องถิ่นนั้น (District Medical Officer) แล้วรายงานให้รายงานผลการดำเนินการทุกกรณีแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้และปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ยากไร้เกี่ยวกับระเบียบข้อกำหนดในการสงเคราะห์แก่ผู้ยากไร้ สำหรับการช่วยเหลือผู้ยากไร้ที่อยู่นอกเขต ซึ่งเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่ที่ดูแลและมีแพทย์ประจำท้องถิ่น (The District Medical Officer) โดยมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้ที่ต้องการรักษาทาง

การแพทย์ทันที สำหรับคณะกรรมการที่ออกตรวจเยี่ยม (The Visiting Committee) จะทำหน้าที่ประจำอยู่ในแต่ละสภานั้น เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจการดำเนินการของสถานสงเคราะห์ สำหรับผลของการตรวจสอบก็จะถูกบันทึกไว้ในหนังสือ โดยเฉพาะที่เรียกว่า Visitors Book ซึ่งมีรายละเอียดของคณะกรรมการตรวจเยี่ยมเอาไว้ใช้ในการตรวจสอบการดำเนินการของสถานสงเคราะห์ สำหรับ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานสงเคราะห์ (Workhouse) ในสถานสงเคราะห์แต่ละแห่งจะกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำการเพื่อทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้และให้เข้าสู่กระบวนการสงเคราะห์ ประกอบด้วย หัวหน้าสถานสงเคราะห์ (The Master) โดยทำหน้าที่รับผิดชอบหลักต่อสภาพและคณะกรรมการช่วยเหลือผู้ยากไร้ (The Poor Law Commissioners) ผู้ควบคุมสถานสงเคราะห์ผู้หญิง (The Matron) จะทำหน้าที่แทนในกรณีที่หัวหน้าสถานสงเคราะห์ไม่อยู่ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้อยู่ในสถานสงเคราะห์ที่เป็นหญิง ส่วนเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นแพทย์ประจำสถานสงเคราะห์ (The Workhouse Medical Officer) จะทำหน้าที่ตามกำหนดระยะเวลาที่ทางคณะกรรมการควบคุมได้กำหนดเอาไว้ หรือตามที่หัวหน้าสถานสงเคราะห์พามา มีเจ้าหน้าที่ พยาบาล (The Nurse) โดยปฏิบัติหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือดูแลผู้ป่วยที่นอนพักรักษาตัวอยู่ในสถานพยาบาลและการให้ยาตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และรายงานผลการรักษาของผู้ป่วย สำหรับในหน่วยงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและรวบรวมข้อมูลของระดับความยากจนของประชาชนในท้องถิ่นและหน้าที่ในการแก้ปัญหาความยากจน รวมทั้งการให้การศึกษา การบริการทางแพทย์ สุขภาพ

หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 กระบวนการคัดกรองเพื่อแยกกลุ่มบุคคลที่เป็นขอทานเพื่อเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานสงเคราะห์ การกำหนดวิธีการคัดกรองเพื่อเข้ารับการฟื้นฟูหรือฝึกอาชีพในสถานสงเคราะห์ เมื่อเริ่มกระบวนการคัดกรองและปรากฏจากการคัดกรองหรือสอบสวนจากเจ้าหน้าที่จากพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว ว่าไม่บุคคลตามมาตรา 15 ซึ่งไม่สามารถประกอบการอาชีพอย่างใด หรือไม่มีทางเลี้ยงชีพด้วยตนเอง อีกทั้งไม่มีญาติเลี้ยงดู เจ้าหน้าที่ที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะส่งคนขอทานที่ผ่านการคัดกรองแล้วไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตซึ่งจะอยู่ในอำนาจของผู้อำนวยการกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ที่เข้ารับการคุ้มครองคุณภาพชีวิตตามที่เห็นสมควร หรือจะส่งไปหน่วยงานของรัฐที่อื่นก็ได้ กรณีดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การควบคุมตัวคนขอทานนั้นไม่มีการดำเนินการตรวจสอบและประเมินคนขอทานในรูปแบบของคณะกรรมการ และควรมีการจัดตั้งทีมสหวิชาชีพในการปฏิบัติงาน เพราะบางพื้นที่ไม่มีทีมสหวิชาชีพในการทำงาน และประการต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการควบคุมตัวคนขอทาน

เอาไว้ กรณีดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้เกินควรหรือไม่อย่างไร ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดระยะเวลาในการควบคุมตัวคนขอทานและควบคุมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและการสงเคราะห์คนขอทาน โดยประกอบกับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญการจากสายอาชีพที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้อง เช่น จัดให้เจ้าหน้าที่ประจำสถานสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประจำสถานฝึกอาชีพ หรือเจ้าหน้าที่พยาบาล แพทย์ หรือจิตแพทย์ กรณีคนขอทานมีปัญหาเรื่องจิต เพื่อร่วมกันพิจารณาให้ความช่วยเหลือคนขอทานซึ่งคนขอทานแต่ละอาจประสบปัญหาที่แตกต่างกัน ให้ได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในรูปแบบที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ และควรกำหนดระยะเวลาในขณะที่อยู่ในความคุ้มครองของสถานสงเคราะห์ ให้ชัดเจนและรายงานผลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เพื่อนำมาวิเคราะห์และประเมินผล เพื่อให้ได้รับช่วยเหลือคุ้มครองพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างเหมาะสมกับความต้องการอันที่แท้จริงของคนขอทาน สามารถเลี้ยงชีพด้วยตนเองได้โดยไม่หวนกลับไปสู่การขอทานอีก สำหรับประเด็นขององค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล (ทต.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต กลุ่มเป้าหมายคนขอทานในการตั้งเป็นสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เนื่องจากเห็นว่า ถ้ามอบหมายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพราะเห็นว่าเป็นหน่วยที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับกับกลุ่มเป้าหมายได้ทันเวลาและเหมาะสมสะดวกกว่ากับบริบทของพื้นที่เพราะสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในปัจจุบันมีเพียงจังหวัดละหนึ่งแห่ง และบางจังหวัดมีพื้นที่กว้าง มีปัญหาในการเดินทางซึ่งอยู่ห่างไกลจากสถานคุ้มครองฯ ปัญหาการติดตามปัญหาการสืบค้นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง การประเมินผล การรองรับกับปัญหาดังกล่าวยังเป็นอุปสรรคและบางหน่วยงานยังไม่มีสถานที่รองรับกับกลุ่มเป้าหมายคนขอทานหรือคนไร้ที่พึ่งยังไม่ได้มาตรฐานในการรองรับบุคคลดังกล่าว ดังนั้นหากบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น คนขอทานหรือคนยากไร้จะได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อให้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและต่อเนื่องกันไปตลอด 20 ปี ตามกรอบแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี ในด้านการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ให้ความสำคัญกับการ จัดบริการของรัฐที่มีคุณภาพทั้งด้าน การศึกษา สาธารณสุข ให้กับผู้ที่ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากไร้ในพื้นที่ห่างไกล คนยากจน คนยากไร้ และผู้ประสบปัญหาทางสังคม แม้กระทั่งคนคนไร้ที่พึ่งและคนขอทาน การจัดสรรที่ดินทำกิน สนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพ รายได้ และสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพ ผู้ด้อยโอกาส สตรี และผู้สูงอายุ รวมทั้งกระจายการจัดบริการภาครัฐให้มีความครอบคลุมและทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและ

คุณภาพ ตลอดจนสร้างชุมชนเข้มแข็งให้เป็นพลังร่วมทางสังคมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและพร้อมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา โดยส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการระดับชุมชน การสนับสนุน ศูนย์ฝึกอาชีพชุมชน ส่งเสริมให้ชุมชนจัดสวัสดิการและบริการในชุมชน และผลักดันกลไกการกระจายที่ดินทำกินและการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน โดยมุ่งบรรลุเป้าหมายสำคัญในการยกระดับรายได้ประชากรกลุ่ม ร้อยละ ๔๐ ที่มีรายได้ต่ำสุด



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ผู้ศึกษาได้ศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องกระบวนการสงเคราะห์คนขอทาน ที่ผ่านการคัดกรองของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลัก คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเข้าไปในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต เห็นว่า การที่ประเทศไทยประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งประกาศใช้เป็นเวลานาน ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับการสงเคราะห์มีความไม่เหมาะสมและเพื่อเป็นการแก้ปัญหาสังคม นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 นั้น ยังไม่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาคนขอทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะมาตรการทางด้านการสงเคราะห์ การฟื้นฟู การฝึกอาชีพในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งมาตรการดังกล่าวคือวัตถุประสงค์หลักและเหตุผลหลักของการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุม พ.ศ. 2559 ถือเป็นมาตรการที่สำคัญ ในการที่จะเปิดโอกาสให้ผู้เข้ารับการสงเคราะห์ ฟื้นฟู การฝึกอาชีพในสถานคุ้มครองฯ และการฟื้นฟูทางด้านจิตใจ และสุขภาพร่างกาย ด้วยความคาดหวังว่าหากคนขอทานเหล่านี้จะได้รับการฟื้นฟู สงเคราะห์ การฝึกอาชีพต่าง ๆ ภายหลังจากได้ออกจากสถานคุ้มครองฯแล้ว สามารถออกมาใช้ชีวิต เหมือนกับคนปกติทั่วไป กล่าวคือ สามารถทำอาชีพที่ตนเองได้รับการฝึกฝนในระหว่างอยู่ในสถานคุ้มครองฯ เลี้ยงตนเองและครอบครัว มีความเป็นอยู่หาเลี้ยงชีพอยู่ในสังคมได้ โดยไม่หวนกลับมาขี้อาชีพขอทานอีก

หากพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ในพระราชบัญญัติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จากพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่ในการคัดกรองและจัดให้เข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตประกอบด้วย อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ออกระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต พ.ศ.2560 หมวดที่ 5 ว่าด้วยการจัดบริการในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ข้อที่ 11 กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตทำหน้าที่ดำเนินการตามแผนหรือกระบวนการในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต

ผู้ทำการขอทาน ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม หากพิจารณาแล้ว แผนพัฒนาในสถานคุ้มครองฯ หลักสูตรการฝึกอาชีพ การรับคนเข้าและออกในสถานคุ้มครองฯ กฎหมายให้ดุลพินิจให้อธิบดีที่เห็นสมควร และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสำหรับคนที่ จะเข้ารับการคุ้มครองต้องเป็นไปกรอบแผนพัฒนาของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ การที่ผู้ที่จะเข้ารับการคุ้มครองฯ เพื่อได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครอง ไม่ได้กำหนดระยะเวลาของการฝึกอบรมเอาไว้ที่ชัดเจน ทั้งนี้ให้ เป็นไปตามดุลพินิจของอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ประกอบกับกระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ในสถานคุ้มครองฯ ในปัจจุบัน ยังขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนักจิตวิทยา ตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะใน ด้านทักษะการฝึกอาชีพ ปัญหาเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถให้การดูแลและคุ้มครองด้านจิตเวชตาม เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาด้านการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ที่ถูกกำหนดด้วยเวลา ปัญหา หลักสูตรการฝึกอาชีพไม่มีความหลากหลายและอาชีพได้รับการฝึกนั้นทำรายได้น้อยกว่าการขอทาน ส่งผลให้ผู้ทำการขอทานหลายๆ คนเลือกที่จะกลับไปยึดอาชีพขอทานอีก ปัญหาการฝึก อาชีพสามารถทำได้เฉพาะกับคนขอทานที่มีศักยภาพที่จะทำเท่านั้น ปัญหาของการประสานงาน ของเจ้าหน้าที่ในบางจังหวัด ไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้ กำหนดให้มีมาตรการติดตามหรือประเมินผลการช่วยเหลือสงเคราะห์ฟื้นฟูกับกลุ่มเป้าหมายขอทาน อย่่างไรก็ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืน กระทำความผิดของคนขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ที่ทำการขอทาน โดยปัจจุบันรูปแบบ การขอทานมีความหลากหลาย มีการพัฒนารูปแบบที่ได้จากการฝึกฝน ฝึกอบรม การเรียนรู้เทคนิค ในการให้คนมาบริจาค ได้เพิ่มมากขึ้น ทางเลือกหนึ่งที่ทำให้คนขอทานหรือกลุ่มบุคคลนำคน ขอทานเลือกที่จะถูกปรับและเข้าไปสถานสงเคราะห์ เนื่องจากสามารถให้รายได้จากขอทานได้ มากกว่า ถ้าเทียบกับรายได้ขั้นต่ำที่รัฐได้ประกาศ จึงทำให้สถานการณ์คนขอทานในประเทศไทย ยังคงมีเพิ่มมากขึ้น นอกจากเป็นของสังคมแล้ว ยังเป็นปัญหาของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ ซึ่ง สำนักงานเพื่อการติดตามและการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ แห่งกระทรวง ต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2557 โดยที่ไทยเป็นหนึ่งใน 4 ประเทศใน 2557 ที่ถูกลดระดับความพยายามตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ (ประเทศในกลุ่มที่ ต้องจับตามอง) ได้จัดให้ประเทศไทยจัดอยู่ใน Tier 2 มีผลกระทบต่อการค้าขายกับต่างประเทศ เพราะคนขอทานบางส่วนถูกบังคับให้เป็นแรงงานเถื่อนซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์ใน ปัจจุบัน

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 จากการศึกษาแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาคนขอทานและกระบวนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต

เพื่อสงเคราะห์ฟื้นฟูคนขอทานที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เห็นว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะมาตรการในการสงเคราะห์คนขอทาน ซึ่งถือเป็น มาตรการสำคัญในการให้โอกาส และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานเพื่อให้สามารถหาเลี้ยง ตนเองและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ ตามที่กล่าวไว้แล้วในบทสรุป ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติ ควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ และควรให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงพระกระบวนการสงเคราะห์และพัฒนา คุณภาพชีวิต สามารถแยกข้อเสนอแนะ ดังมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2559 และ ระเบียบของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของระยะเวลาในการเข้ารับการ คุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายของคนขอทาน มีเพียงให้อยู่ในอำนาจดุลพินิจ ของอธิบดีกรมพัฒนาและสวัสดิการ ในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การเข้ารับการคุ้มครองและ พัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายของคนขอทานในการฟื้นฟูการฝึกอาชีพนั้นอาจมีระยะสั้น หรือระยะเวลานานเกินควร ซึ่งทั้งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2559และระเบียบของ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาเอาไว้ เห็นว่าหากมิได้กำหนด ระยะเวลาที่แน่นอนและยังเป็นอำนาจของอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่สามารถใช้ ดุลพินิจได้ ก็ยังจะทำให้มีการควบคุมตัวคนขอทานอันเป็นการควบคุมอิสระภาพของบุคคลไว้และ อาจเป็นการจำกัดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของคนขอทานเกินจนความจำเป็น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมี การกำหนดระยะเวลาในการอบรมหลักสูตรไว้ในแผนเพื่อความชัดเจน

2.1.2 เห็นควรจัดให้มีการประเมินผลหลังจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ทราบถึงเชิงและจุดอ่อนของการดำเนินกิจกรรมต่างๆภายในสถานคุ้มครองและพัฒนา คุณภาพชีวิต โดยกำหนดขั้นตอน วิธีการในการติดตามและประเมินให้มีความชัดเจน สามารถนำไป พัฒนาในการจัดทำกิจกรรมอื่นๆ และทำการปรับปรุงแก้ไขในแผนให้ดียิ่งๆขึ้น ทั้งนี้เพื่อผู้เข้ารับ คุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายของคนขอทานได้รับการช่วยเหลือฟื้นฟูได้อย่าง เหมาะสมและสามารถพัฒนาตนเองและประกอบอาชีพหาเลี้ยงตน โดยที่ไม่ต้องหวนกลับมาขอทาน

อีก เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขทาน พ.ศ.2559 ไม่ได้ระบุถึงอาชีพและได้ออกไปสู่สังคมภายนอกแล้ว ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการติดตามและตรวจสอบ

2.1.3 เห็นควรจัดให้มี การสร้างมาตรฐานที่ชัดเจนในการออกบัตรแสดงความสามารถ

เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็น ไปในแนวเดียวกัน โดยให้มีการรณรงค์ เพื่อให้ผู้แสดงความสามารถปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เข้าในการปฏิบัติเป็นไปแนวเดียวกัน ควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามประกาศตาม มาตรา 14 และไม่ควรมีข้อจำกัดสถานที่ที่มีการประกาศพื้นในการแสดงความสามารถ และเห็นควรให้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาของกลุ่มเป้าหมายคนขทานให้มีความชัดเจน ตลอดจนการรับคำร้องการขออกบัตรควรที่จะให้บริหารแบบสัญจรเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่ประสงค์จะแสดงความสามารถ

2.1.4 เห็นควรแก้ไขเพื่อบทกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติมาตรา 19 บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แก้ไขเพิ่มเติม โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน มาตรา 19 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือน แต่ไม่เกินสามเดือน หรือตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาท แต่ไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1) เห็นควรแก้ไขเพื่อบทกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติมาตรา 20 โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน “กรณีผู้ทำการขทานได้ยอมเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้ว ต่อมาผู้ทำการขทานผู้นั้นไม่ยอมรับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตและได้ออกไปจากสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือน แต่ไม่เกินสามเดือน หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทแต่ไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) เห็นควรแก้ไขเพื่อบทกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติมาตรา 21 โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน “ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด อันเป็นการช่วยเหลือหรือสนับสนุนให้มีการฝ่าฝืนมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป แต่ไม่เกินสี่ปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาท แต่ไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าให้กำลังประทุษร้าย หรือโดยมีหรือใช้อาวุธ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีขึ้นไป แต่ไม่เกินหกปี หรือปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) เห็นควรแก้ไขเพิ่มบทกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติมาตรา 22 โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน “ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน โดยการใช้ ข้าง วาน สนับสนุน ยุยงส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดให้ผู้อื่นทำการขอทาน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปี แต่ไม่เกินห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำความดังต่อไปนี้ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป แต่ไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทแต่ไม่เกินเจ็ดหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.1.5 เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ ในการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยให้มีรูปแบบของคณะกรรมการจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ในการให้ความช่วยเหลือด้านพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อเป็นการลดระยะทางและเวลาในการเดินทางเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานสงเคราะห์ตามประกาศของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งบางจังหวัดไม่มีสถานคุ้มครองฯ จำต้องเดินทางข้ามจังหวัดที่อยู่ห่างไกล จึงทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในพัฒนาคุณภาพชีวิตขอทาน เพื่อทำหน้าที่ดูแลและให้การคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทานและคนยากไร้ให้สามารถพึ่งตนเองหาเลี้ยงชีพ การเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยตามกฎหมายดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะส่งตัวบุคคลที่ขอทานนั้น ไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อทำการคัดกรองเพื่อนำไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ ไม่มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในการควบคุม เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถควบคุมและบริหารจัดการประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ในการควบคุม การจัดการ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การฝึกอาชีพ กฎหมายได้ระบุให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวมจากส่วนกลางซึ่งก็ยังมีปัญหาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบ อำนาจหน้าที่ที่สามารถทำได้ สำหรับการควบคุมเพื่อป้องกันมิให้มีขอทาน หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตคนขอทาน จึงยังไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมขอทาน โดยเฉพาะด้านพัฒนาคุณภาพชีวิต เอาไว้ จึงยังไม่สามารถบังคับใช้ได้กับพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ดังกล่าว ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติเป็นกฎหมายให้ชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเทศบาลตำบล (ทต.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีอำนาจในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตขอทานและการตั้งเป็นสถาน

คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนยากจน คนขอทาน คนยากไร้ หรือคนที่ไร้ที่พึ่ง เพราะเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับกับกลุ่มเป้าหมายได้ทันเวลาและเหมาะสมสะดวกกว่ากับบริบทของพื้นที่เพราะสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงจังหวัดละหนึ่งแห่งเท่านั้นที่มีอยู่คนไร้ที่พึ่ง และบางจังหวัดมีพื้นที่กว้าง มีปัญหาในการเดินทางซึ่งอยู่ห่างไกลจากสถานคุ้มครองฯ ปัญหาการติดตามปัญหาการสืบค้นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาไม่ทันเวลาและขาดประสิทธิภาพและ การประเมินผลและรองรับกับปัญหาดังกล่าว และยังเป็นอุปสรรคและบางหน่วยงานยังไม่มีสถานที่รองรับกับกลุ่มเป้าหมายคนขอทานหรือคนไร้ที่พึ่งยังไม่ได้มาตรฐานในการรองรับบุคคลดังกล่าว

2.1.6 เห็นควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย โดยบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจับกุม ควบคุมตัว อำนาจเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ดังกล่าวไม่มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการเข้าจับกุมหรือควบคุมตัว มีเพียงหน้าที่ในการประกาศพื้นที่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะแสดงความสามารถในเขตพื้นที่นั้น ได้แสดงความสามารถโดยแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้นด้วยและเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ได้รับแจ้งแล้ว ให้ออกใบรับแจ้งไว้เป็นหลักฐานโดยเร็ว เท่านั้น หากพิจารณาตามหลักกฎหมายควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยกำหนดบุคคลมีอำนาจในการจับกุมและอำนาจในการเปรียบเทียบปรับนั้น ยังขาดความชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างเดียวหรือไม่อย่างไร เพราะเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนใหญ่มองว่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 นั้นไม่ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องของการจับกุมให้กับตนเองให้ชัดเจน ทำให้เข้าใจได้ว่าตนเองไม่มีอำนาจในการจับกุม ดังนั้นจึงปล่อยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุม ส่วนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมฯเป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนช่วยเหลือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการนำไปเสียค่าปรับและลงบันทึกประจำวัน ถ้าผู้กระทำผิดได้เสียค่าปรับ ทำให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากไม่เสียค่าปรับเจ้าหน้าที่ทางสำนักงานพัฒนาสังคมฯเพื่อนำส่งผู้กระทำผิดไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อทำการคัดกรองและเข้าสู่สถานสงเคราะห์ต่อไป นับว่าเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงส่งผลให้การนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่สถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานสงเคราะห์ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกเริ่มต้นของกระบวนการคัดกรองเพื่อเข้าสู่การสงเคราะห์ขาดประสิทธิภาพ เพราะปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการให้อำนาจหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด

2.1.7 จากการศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคนขอทานในประเทศไทยในปัจจุบัน ประกอบกับกฎหมายและมาตรการการควบคุมแก้ไขและสงเคราะห์คนขอทานของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดมาตรการสงเคราะห์และช่วยเหลือคนขอทานอย่างจริงจังให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีการติดตามและประเมินงานภายหลังคนขอทานได้พ้นจากสถานคุ้มครองไปแล้ว เพื่อได้ทราบปัญหาอุปสรรค จุดแข็งจุดอ่อน เพื่อนำปรับปรุงแก้ไขและบรรจุในแผนงานในการพัฒนาหลักสูตร และกระบวนการสงเคราะห์อาจแก้ไขปัญหาคคนขอทานได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้คนขอทานสามารถเลี้ยงชีพในครอบครัวดำรงอยู่ได้ตามปกติ โดยไม่กลับมาขี้อาชีพขอทานอีก

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขปัญหาคคนขอทานนั้น ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้ทั้งการปราบปรามและให้การสงเคราะห์ในการฟื้นฟูทั้งสภาพร่างกายและจิตใจ การอบรมให้อาชีพเพื่อประกอบอาชีพสามารถเลี้ยงชีพได้ โดยที่ไม่กลับมาทำอาชีพขอทานนั้น รัฐควรจะให้ความสำคัญและมีความจริงจังในการที่จะแก้ไขปัญหาค โดยเฉพาะระบบการศึกษา ต้องมีความเท่าเทียมกันให้ได้รับการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นส่วนสำคัญในการที่จะพัฒนาประเทศ การมีงานทำของผู้ประสบปัญหาทางสังคม คนยากไร้ หรือแม้แต่คนด้อยโอกาส การจัดสรรที่ดินให้กับกลุ่มคนเหล่านี้อย่างทั่วถึง เพื่อจะได้ประกอบอาชีพที่มีความถนัดของแต่ละคนสามารถหาเลี้ยงชีพได้ด้วยตนเอง และสมควรให้ความสำคัญการแก้ไขปัญหาคในการให้สงเคราะห์ฟื้นฟู การฝึกอาชีพ โดยการสร้างมาตรฐานการสงเคราะห์ให้มีประสิทธิภาพ ให้มีความหลากหลายในการฝึกอาชีพ การเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสาขาอาชีพ สำหรับการกำหนดโทษให้การขอทานเป็นผิดนั้นเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการทางกฎหมายและความเดือนร้อนของสังคม แต่หากจะแก้ไขเพียงแค่นำคนขอทานไปติดคุก ก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาคที่ปลายเหตุเท่านั้น ควรที่จะต้องมุ่งเน้น การแก้ไขปัญหาคคนขอทาน ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานของภาครัฐ องค์กรเอกชน และที่สำคัญคือประชาชนโดยทั่วไปจะต้องให้ความร่วมมือ โดยการหยุดให้เงินกับคนททาน เพราะถ้าให้เงินกับคนขอทานเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมให้ทำการขอทานต่อไป จึงเป็นการยากยิ่งในการแก้ไขปัญหาคคนขอทานให้หมดสิ้น ถ้าคนให้เงินไม่ปรับเปลี่ยนทัศนคติแบบเดิมๆ

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กองนิติการ. (2547). *คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์.(2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกศล วงศ์สวรรค์, สติต วงศ์สวรรค์ และสุธิลา ตูลยะเสถียร. (ม.ป.ป.). *ปัญหาสังคม*. กรุงเทพฯ: รวมสาส์น 1997.
- ชัยอนันต์ สมุทวิช. (2530). *ทฤษฎีระบบการเมืองไทย กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หยุด แสงอุทัย. (2535). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพริก.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน.
- สุริรัตน์ ประจันปัจฉิม. (2554). *สิทธิเสรีภาพ: หลักทั่วไป เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. กรุงเทพมหานคร.
- รชฎ เจริญน้ำ. (2525). *กฎหมายกับการพัฒนาสังคม. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. กรุงเทพมหานคร.
- สุทิน นพเกตุ. (2549). *สิทธิมนุษยชนศึกษา*. นครปฐม: นครปฐมการพิมพ์.
- หยุด แสงอุทัย. (2512). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. (2525). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- เสน่ห์ จามริก. (Sanch Chaarik). (2543). *พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน (Buddhism and Human Rights)*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- หนังสือดี 100 ปี. พุทธทาส. (2549). *เพียงแต่เกิดมาเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: เพชรประกาย
- กุลพล พลวัน. (2527). *สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- ทรงพล พันธุ์วิชาติกุล. (2547). *ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี*.
- ณัฐวัธน์ สุทธิยีน. (2555). “ทฤษฎีการลงโทษ”. ใน *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง ชุดวิชา 41716* หน่วยที่ 6 .นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2547.13-15 พฤษภาคม). “ประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์และสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย”. *การค้ามนุษย์: การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ามนุษย์*.
- ปิยวรรณ สุขทอง. (2549). *เหยื่อในความผิดฐานค้ามนุษย์ อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999. (Worst Forms of Child Labour Convention, 1999)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2560.
จาก <http://www.nocht.msociety.go.th/humantrafficking/law/download/la03.pdf>.
- ประชุม โฉมฉาย. *กฎหมายเอกชนเปรียบเทียบเบื้องต้น: จารีตโรมันและแอ่งโกลแซกซอน*. โครงการตำราเอกสารประกอบการสอน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ลาวัลย์ หอนรัตน์. *กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง. เอกสารการสอนชุดวิชา 41716*. หน่วยที่ 1-7. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี. หน้า 7-23.
- อำนาจ เนตยสุภา. (2552). *แนวคิดและทฤษฎีการค้ามนุษย์ .บทความวิชาการวารสารวิชาการนิติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ.
- เสาวลักษณ์ วรายุ. (2550). *คนข้ามแดน: ชีวิตและชุมชนของขอมานเขมรในกรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- สงขลา วิชัยค์ะ. “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา 41711* หน่วยที่ 1-15. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี. หน้า 3-32.

- สุพจน์ สุโรจน์. “อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา”. ในเอกสารการสอนชุดวิชา 33435 หน่วยที่ 8 -15. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,นนทบุรี. หน้า 141-143, 145-1.
- วรรณภา อรัญกุล. (2543). *มาตรการจัดการปัญหาคนขอทานในทศวรรษหน้า*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อุ้นเรื่อน จุลกะเศียร. (2552). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการขอทาน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ.
- สมศักดิ์ ชินอรุณชัย. (2537). *มาตรการทางกฎหมายต่อคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ.
- ธวัชรัตน์ ชุมพลชัย. (2554). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเด็ก: ศึกษากรณีเด็กขอทาน*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ.
- นาวิก ตะนะคี. (2557). *ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484. ศึกษากรณีกระบวนการสงเคราะห์คนขอทาน*. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- วุฒิชัย จิตตานุ. (2548). *กระบวนการทางกฎหมายและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ*. (คุยฎีนิพนธ์หลักสูตรปริญญาคุยฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารพัฒนา .แขนงวิชาการบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ.
- เกษราภรณ์ บำรุงรส. (2549). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ.
- เนตรนภา พุทธสุวรรณ. (2550). *การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950*. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ.

- ทิพย์รัตน์ เดิมเพ็ชร. (2007). *ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์: กรณีศึกษาการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ และ ตามกฎหมายภายใน*. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ.
- ฐาปนันท์ นิพิฏฑกุล. (2557). *คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Declaration des droits del hoe et du citoyen)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2560.
จาก <http://www.thaivolunteer.org/>.
- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2551). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2560.
จาก <http://www.baanjomjut.com/library/human/page1.html>.
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ 1-6 .สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2560. จาก <http://www.lexilogos.com/declaration/thai.htm>.
- องค์การสหประชาชาติ (united Nations) .สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2560. จาก <http://kkaow.blogspot.com/2014/09/united-nations.html>.
- คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. (ม.ป.ท). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2560. จาก http://arin-article.blogspot.com/2010/06/blog-post_7522.html.
- คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. (2532). *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก*. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2560. จาก <http://www.djop.go.th/home>.
- มิชัย ฤชุพันธุ์. (2559). *สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: เมื่อ “สิทธิเสรีภาพ” เขียนใหม่เป็น “หน้าที่ของรัฐ”*. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2560. จาก <https://ilaw.or.th/node/4214>.
- หนูมาลี มาเล่า. (2551). *ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. สืบค้นจาก <http://oknation.nationtv.tv/blog/triphopp/2008/03/02/entry-2> เมื่อ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2560.
- Darryl. D. C. Hastings constitutional law quarterly: Aggressive panhandling legislation and the constitution: Evisceration of fundamental rights-or valid restrctions upon offensive conduct?. (N.P.:n.p., 1996).
- Hogg, Q Halsbury.s *Law of England Volume II* .London:Butterworths. 1976.
- The Workhouse. (n.d) *Introduction*. Retrieved 2015, June 23,
From : <http://www.workhouses.org.uk/intro/>.

The Workhouse. *Poor law and workhouse administration and staff*. Retrieved 2015, 23. From :

<http://www.workhouses.org.uk/adin/index.xhtml#plc>.

The Workhouse. (n.d) *The new poor law*, Retrieved 2015, June 23. From :

<http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/newpoorlaw.shtml#LGB>.

ข้อมูลประมวลผลจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางคนพิการ. กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. ข้อมูล ณ วันที่ 1 เดือนเมษายน พ.ศ. 2560.

บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางการพัฒนาสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3. (พ.ศ.2557-2561). (2556 กันยายน). กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. กระทรวงยุติธรรม.น.1.

ประมวลกฎหมายอาญา

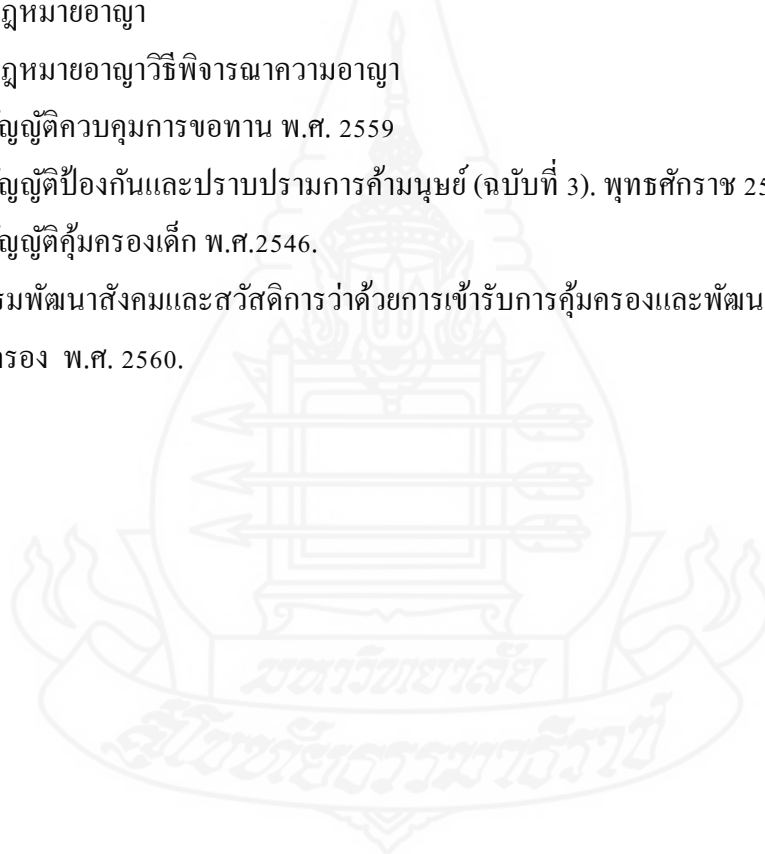
ประมวลกฎหมายอาญาวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3). พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546.

ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครอง พ.ศ. 2560.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสีไทย วงษา
วัน เดือน ปีเกิด	4 สิงหาคม 2516
สถานที่เกิด	อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย
ประวัติการศึกษา	พุทธศาสตรบัณฑิต (พธ.บ.) คณะสังคมศาสตร์ วิชาเอก รัฐศาสตร์การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2544 ประกาศนียบัตรวิชาชีพครู (ปวค.) หลักสูตรการเรียนการสอน ระดับมัธยมศึกษา.มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2545 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2556
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลประสงค์ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ตำแหน่ง	นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ

