

การใช้อำนาจรัฐต่อคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน

การใช้อำนาจรัฐต่อคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน ในการป้องกันและแก้ไขมิให้บุคคลมาเป็นคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐตามหลักกฎหมายปกครองที่มีต่อประชาชน ทั้งในด้านการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และในด้านการทำนุบำรุงส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน โดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชน เป็นหลักในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1 หน้าที่ของรัฐตามหลักกฎหมายปกครอง

ในคำอธิบายกฎหมายปกครองของ "ขุนประเสริฐ สุภมาตรา" อธิบายว่า รัฐมีหน้าที่ต่อเอกชน ดังนี้¹

1. ค้ำครองสิทธิของมนุษยชน
2. รับผิดชอบต่อมหาชน เช่น สร้างถนนหนทาง ขุดคลอง ทำการขนส่ง ฯลฯ ซึ่งเป็นหน้าที่อย่างทั่ว ๆ ไป
3. มีหน้าที่สงเคราะห์หรือทำนุบำรุงเอกชนพลเมืองอีกมากมาย มีอาทิเช่น
 - ก. การสาธารณูปการ (Assistance sociale) ซึ่งหมายถึง หน้าที่ของรัฐบาลในการช่วยเหลือคนเจ็บ คนพิการ หรือคนชรา เด็ก โดยตั้งโรงพยาบาลหรือสุรศาลาสำหรับทารกที่ถูกทอดทิ้ง คนเสีจจริต คนป่วย คนพิการ คนชราที่ปราศจากที่พึ่งและคนที่ไร้งาน ความอึดอัดของบุคคลเป็นสิ่งที่มารบกวนมนุษย์โดยไม่มีผู้ใดปรารถนา ถ้ารัฐไม่สงเคราะห์ ก็เท่ากับปล่อยให้บุคคลเหล่านี้ตกไปอยู่ในห้วงแห่งทุกข์และไม่ใช้กำลังอันดีของประเทศเลย

¹ ขุนประเสริฐ สุภมาตรา, กฎหมายปกครอง คำสอนชั้นปริญญาตรี (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2480), หน้า 112-113.

ข. การป้องกันความทุกข์ยากที่จะบังเกิดขึ้นในภายหน้า (Prevoyance sociale) เช่น เก็บเงินเดือนของข้าราชการไว้เดือนละเล็ก ๆ น้อย ๆ ทุกเดือน เพื่อจะได้เป็นทุนรอนในเวลาออกจากงานและเมื่อได้รับราชการมาครบกำหนดระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ให้มีสิทธิได้รับบำนาญเลี้ยงชีพตลอดชีวิต ส่วนคนงานก็บังคับให้นายจ้างเก็บเงินค่าจ้างไว้ส่วนหนึ่ง เมื่อตนออกจากงานจะได้รับเพิ่มอีกส่วนหนึ่งเพื่อได้ใช้จ่ายในวัยชราหรือถึงคราวทุพพลภาพ ถ้าเป็นโรงงานที่คนงานอยู่ใกล้อันตรายมากก็บังคับให้นายจ้างประกันชีวิตของคนงาน เหล่านี้เป็นต้น

ค. อำนวยการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นสิ่งที่ส่งเสริมสติปัญญาของมนุษย์ให้สามารถครองตนอยู่ในความดีความเจริญ และส่งเสริมให้รู้เท่าถึงการแก้ปัญหาประจำชีวิตตลอดจนมีความรู้เข้าใจใคร่ครวญถึงสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองได้โดยถูกต้อง เพราะฉะนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ต้องอำนวยการศึกษาของเอกชนให้คงอยู่ในอิสระที่จะเรียนสรรพวิชาได้ตามสมัครใจ โดยออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษา

"หลวงประดิษฐ์ มนุธรรม" (ปรีดี พนมยงค์) อธิบายว่า หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน² มีดังนี้

รัฐมีหน้าที่ ต้องรักษาอิสรภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ ต้องคุ้มครองร่างกาย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หน้าที่ของตนเป็นหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีการตำรวจ ทหาร ฯลฯ และรัฐยังมีหน้าที่ต้องจัดการสงวนรักษาและกระจาย อนามัย ทรัพย์สิน เพื่อยังหมู่คณะ หรือประเทศให้ถึงความสมบูรณ์

ก. การช่วยเหลือมนุษย์ที่เจ็บยากจนชั้นไร้อำนาจ เช่น การจัดตั้งสถานพยาบาล บรรเทาทุกข์ มีอาทิ การสงเคราะห์ทารก คนจรจัดไม่สมบูรณ์ คนจน คนป่วย คนแก่ มารดา ครอบครัวยากจนที่มีบุตรมาก

ข. การพยายามถึงความทุกข์อันจะบังเกิดขึ้นแก่มนุษย์และจัดวิธีป้องกัน เช่น ในเรื่องเบียดเบียนของข้าราชการของคนงาน

²หลวงประดิษฐ์ มนุธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2475), หน้า 21-22.

ค. การศึกษา อันจะช่วยให้มนุษย์รู้เท่าถึงการดำเนินการประกอบกิจการใด ๆ หรือในการอยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น

ง. การจัดหางานและการทำมาหากินให้พลเมือง และการช่วยเหลือในทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

"ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล อธิบายว่า หน้าที่ของฝ่ายปกครองแยกได้เป็นสองประเภทใหญ่คือ³

(1) กิจการที่จัดทำเพื่อคุ้มครอง

(2) กิจการที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม

กิจการที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประชาชนและป้องกันรักษาประเทศนั้น ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการสงวนรักษาทรัพย์สินสาธารณะของรัฐ

กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม เป็นกิจการที่จัดทำเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประชาชนและประเทศ และสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุขปโภค และกิจการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นต้น

ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งระบุว่ารัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนอย่างไร เช่น

รัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี

มาตรา 4 ความมั่นคงในสังคม เป็นพื้นฐานของสังคมอิตาลี

มาตรา 16 รัฐพึงจัดให้มีบริการสวัสดิการสังคม และชาวอิตาลีที่มีสิทธิได้รับความ

ช่วยเหลือในกรณีชราภาพ ป่วยเจ็บ กุพพลภาพ และการว่างงาน

³ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 25.

รัฐธรรมนูญสเปน

มาตรา 1 ประเทศสเปน ประกาศหลักการในการออกกฎหมายว่าการเคารพต่อ เกียรติภูมิศักดิ์ศรี และเสรีภาพบุคคลยอมรับว่าบุคคลในฐานะผู้ทรงคุณค่าถาวรและสมาชิกของ ประเทศชาติ เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ซึ่งจะต้องใช้ในลักษณะที่ส่งเสริมความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

มาตรา 24 ชาวสเปนทุกคนมีสิทธิที่จะทำงาน และมีหน้าที่ที่จะต้องมีส่วนร่วมในกิจการที่เป็นที่ยอมรับกันในสังคม

มาตรา 28 รัฐสเปนให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรที่จะมีความมั่นคงพอเพียงใน สยามยากและยอมรับสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือในยามชรา และในเมื่อมีการเสียชีวิต ป่วยเจ็บ ตั้งครรภ์

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี

มาตรา 8 ประชาชนทุกคนมีเกียรติภูมิและคุณค่าในฐานะเป็นมนุษย์ และรัฐพึงมี หน้าที่ที่จะต้องให้ความคุ้มครองอย่างสูงสุดความสามารถแก่สิทธิมูลฐานของประชาชน

มาตรา 28(1) บุคคลมีสิทธิในการทำงาน เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะส่งเสริมให้ กรรมกรมีงานทำ โดยวิธีการทางสังคมและเศรษฐกิจ

มาตรา 30(1) บุคคลมีสิทธิที่จะมีชีวิตที่ดีสัมพันธ์กับความเป็นมนุษย์

(2) รัฐพึงพยายามส่งเสริมความมั่นคงแห่งสังคม

(3) บุคคลผู้ไม่อาจหาเลี้ยงชีพได้ พึงได้รับความคุ้มครองจากรัฐตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

มาตรา 62 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดย ปกติสุข

⁴ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจริญทัศน์, 2517), หน้า 125-126, 370, 373-374, 427, 429.

มาตรา 80 รัฐพึงจัดให้มีการสังคมนาเคราะห์ ส่งเสริม และสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการสังคมนาเคราะห์

มาตรา 81 รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการที่มีสุขภาพกำลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร

มาตรา 82 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ และพึงคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิงกับจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักของรัฐดังกล่าว รัฐจึงมีหน้าที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ
2. หน้าที่สงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือแก่คนเจ็บ คนพิการ คนชรา เด็ก ทารก ที่ถูกทอดทิ้ง คนเสียจริต และคนป่วยให้รับการดูแลรักษาจากรัฐ
3. หน้าที่จัดหางานให้แก่ประชาชนให้มีความมีงานทำ และพึงให้ความคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง

หน้าที่หลักของรัฐ มีไว้เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประชาชนและของประเทศ ส่วนรัฐใดจะบรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ บุคลากร และการบังคับใช้กฎหมายให้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน

2.2 สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน

แนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ใช้กันอยู่ เป็นแนวคิดที่ถือกันว่าเป็นสากล เป็นพื้นฐานอันชอบธรรมขั้นสูงสุดสำหรับมนุษยชนทั้งหลาย เป็นสิทธิในความเป็นมนุษย์แล้ว มนุษย์ทุกคนจึงควรจะต้องได้รับสิทธิทุกประการอันปรากฏตามแนวคิดดังกล่าว ซึ่งก็หมายความว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ ณ แห่งหนตำบลใดจะต้องได้รับสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเมือง การร่วมประชุม ก่อตั้งสมาคม มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา มีสิทธิในครอบครัว การงาน ได้รับการประกันสังคม มี

สิทธิที่จะได้รับบริการทั้งทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขและสิทธิอื่น ๆ⁵

สิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย สิทธิแบบต่าง ๆ ที่ครอบคลุมการดำรงอยู่ของมนุษย์ เพื่อ "ชีวิต" ที่ดีใน "สังคม" ที่สามารถระบุได้ สามประการคือ

1. สิทธิในชีวิต เป็นสิ่งพื้นฐานที่สุด อันหมายถึงการมีชีวิตอยู่และได้รับความคุ้มครองให้ปลอดภัย บุคคลย่อมต้องการบางสิ่งที่จำเป็นสำหรับชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค และในบางกรณีเขาก็ต้องการได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เช่น กรณีของคนพิการ คนชรา คนปัญญาอ่อน เป็นต้น
2. สิทธิในการยอมรับนับถือ หมายถึง การที่บุคคลพึงปฏิบัติต่อกันด้วยความยอมรับกันและกัน ตระหนักถึงศักดิ์ศรี และคุณค่าของชีวิตอันเสมอภาคเท่าเทียมกัน
3. สิทธิในการดำเนินชีวิตและพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ชอบธรรม สังคมต้องให้โอกาสสำหรับสิ่งนี้ และถ้าหากบุคคลกระทำการอันไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการไม่ "รักษา" ตัวเองและผู้อื่น เขาก็ควรได้รับการอบรมแก้ไขเสียใหม่ สิทธินี้คาดหวังถึงความสามารถของบุคคลที่จะปกครองตัวเอง ตัดสินใจด้วยตัวเองและตระหนักถึงความสำคัญของพัฒนาชีวิต สู้จุดหมายอันพึงปรารถนา ทำให้ชีวิตส่งส่งประเสริฐขึ้น⁶

ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้มีความเชื่อมั่นในศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งชีวิต มนุษย์ได้เสนอแนวความคิดนี้ไว้ในข้อเขียนขนาดสั้น ชื่อ "ปฏิทินแห่งความหวังจากครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอน" อันเป็นการเรียกร้องมาตรฐานการดำรงชีวิตมนุษย์ที่สมศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งพอจะประมวลสิทธิมนุษยชนที่ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เสนอไว้ได้ดังนี้

⁵ สุรัสวดี หุ่นพยนต์, "สิทธิมนุษยชนกับการพัฒนาชนบทไทย," ใน สิทธิมนุษยชน : สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน, วิมลศิริ ชำนาญเวช และวิจิต มันทาภรณ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 76.

⁶ บรรลือ คงจันทร์, คู่มืออาสาสมัครส่งเสริมสิทธิประชาชนทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, 2533), หน้า 44.

1. แม่และเด็กจะต้องได้รับอาหารที่ถูกหลักโภชนาการ ทั้งในขณะที่เด็กอยู่ในครรภ์และกำเนิดมาแล้ว และได้รับการดูแลเอาใจใส่ด้านสวัสดิการแม่และเด็ก
2. ได้รับการศึกษาเล่าเรียนสูงสุดตามความสามารถ ไม่ว่าจะหญิงหรือชาย
3. มีงานทำเลี้ยงชีพ
4. มีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย ไม่ถูกกดขี่ข่มเหง และประทุษร้าย
5. ในกรณีเป็นชาวนาต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ราคาผลผลิตต้องยุติธรรม และมีตลาดการเกษตรที่มั่นคง
6. ถ้าเป็นชาวเมืองทำงานในโรงงานก็ต้องมีหุ้นในกิจการที่ทำอยู่
7. มี น.ส.พ. อ่านราคาถูก ๆ และมีวิทยุโทรทัศน์
8. ได้รับการบริการด้านสุขภาพอนามัยที่ราคาถูกและเรียกหาได้ง่าย
9. มีเวลาและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
10. มีอากาศบริสุทธิ์หายใจ และน้ำสะอาดดื่ม
11. มีโอกาสรวมกลุ่มช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
12. ได้ร่วมงานของชุมชน และมีปากเสียงในการกำหนดชะตากรรมบ้านเมือง
13. ได้รับการประกันสังคมเมื่ออยู่ในวัยชรา⁷

เดิมสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นมูลฐานในเรื่องเกียรติศักดิ์ คุณค่า และความเท่าเทียมกันของมนุษย์เป็นแนวความคิดทางปรัชญา แต่เป็นแนวความคิดที่มนุษย์โลกได้พยายามเรียกร้องต่อสู้ให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิตามความเป็นจริง รัฐทั้งหลายมีความร่วมมือกันที่รับรองสิทธิมากขึ้น แต่แตกต่างกันตามสภาพของตนโดยวิถีทางนิติบัญญัติ นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติได้บัญญัติกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีบทบัญญัติอ้างอิงเกี่ยวข้องกับส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอยู่หลายบทด้วยกัน⁸ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้เกิดมีการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ต่อมาและถึงแม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่สมควรได้รับความคุ้มครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยความเห็นชอบจากประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติส่วนมาก แต่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ปฏิญญาสากลเป็น

⁷ สุรัสวดี หุ่นยนต์, อ้างแล้ว, หน้า 76.

⁸ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 1, 13, 55, 56, 62, 68, 76

เพียงมาตรการเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนร่วมกันและไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่บรรดาประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติที่ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็ถือว่าเป็นหลักสากลที่ประเทศทั้งหลายในโลกควรจะปฏิบัติตามบทบัญญัติของปฏิญญา โดยใช้วิถีทางปฏิบัติในทางกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในปฏิญญาสากลดังกล่าวนี้ได้แก่สิทธิในการศึกษา สิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธ์กรรมกร สิทธิที่จะมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี กินดีของตนเองและครอบครัว สิทธิในการพักผ่อนและมีเวลาทำงานที่เหมาะสม สิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด สิทธิในการรักษาพยาบาล โดยไม่คิดมูลค่า สิทธิในการรับหลักประกันในการจ้างแรงงาน สิทธิที่จะมีหลักประกันในการบังคับใช้แรงงาน สิทธิในการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิในการนับถือหรือเปลี่ยนศาสนา สิทธิตัดสินใจในเรื่องสถานะทางการเมืองและแสวงหาซึ่งการพัฒนาในทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมโดยเสรี ฯลฯ แต่การยอมรับปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ของประเทศต่าง ๆ ย่อมแตกต่างกันไปตามเหตุผลที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้นองค์การสหประชาชาติจึงได้ตระหนักถึงความจำเป็นว่าต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อใช้บังคับในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้สัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงาน เครื่องมือดังกล่าวนี้ได้จัดทำในรูปกติการะหว่างประเทศ (International Covenant) 2 ฉบับ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม ค.ศ. 1976 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, 1966) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 แต่อย่างไรก็ตามกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับนี้มีผลใช้บังคับเฉพาะแต่ประเทศที่ให้สัตยาบันเท่านั้น

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนี้เป็นสิทธิขั้นมูลฐานสากลเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่รัฐภาคีต้องมีหน้าที่เคารพและดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิ สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิที่เกี่ยวกับการอยู่ดี กินดี และมีคุณภาพชีวิต เช่น สิทธิที่จะมีความเสมอภาคในการศึกษา การทำงาน การมีมาตรฐานการครองชีพ การมีสุขภาพอนามัยที่ดีอยู่ในขั้นมาตรฐานสูงสุด การมีหลักประกันในการทำงาน สิทธิต่าง ๆ เกี่ยวกับการจ้างแรงงาน การคุ้มครองหญิงและเด็ก สิทธิในการมีส่วนร่วมใน

การสร้างวัฒนธรรมและมีสิทธิใช้ประโยชน์จากการก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์^๑

สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนควรจะต้องได้รับไม่ว่าจะอยู่ ณ แห่งหนตำบลใด รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมิให้ถูกระทบกระเทือน โดยการบัญญัติกฎหมายภายในของประเทศให้สอดคล้องกับปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และดำเนินการตามข้อบัญญัติกฎหมายให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

2.3 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขไม่ให้บุคคลมาเป็นคนชอกทาน และผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน

เนื่องจากคนชอกทานส่วนใหญ่แล้วเป็นคนยากจน ด้อยการศึกษา ไม่มีงานทำ โดยเป็นเด็ก คนพิการ สตรี และคนชราส่วนใหญ่ โดยบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคม สภาพทางร่างกายและจิตใจอ่อนแอ ทำให้ตกเป็นเหยื่อของผู้แสวงหาประโยชน์จากคนชอกทาน ในการถูกล่อลวง ลักพา หรือถูกชักนำมาบังคับให้ทำการชอกทานได้ง่าย ประกอบกับนโยบายของรัฐที่มีต่อประชาชนมีหน้าที่หลักสำคัญ คือ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนให้ประชาชนได้อยู่อย่างปลอดภัย ปราศจากโจรผู้ร้าย และทำนุบำรุงส่งเสริมให้ประชาชนกินดีอยู่ดี มีงานทำ ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่เจ็บป่วย เด็ก คนพิการ คนชรา ให้ได้รับการดูแลรักษาจากรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับการบริการจากรัฐโดยรัฐไม่มีสิทธิที่จะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลบางคนหรือบางจำพวกได้ ดังเห็นได้จากปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ขององค์การสหประชาชาติข้อ 7

^๑วิมลศิริ ช่านาญเวช และสุพานิต เกิดสมเกียรติ, "สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในสังคมไทย : มองในแง่เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม," ใน สู่สิทธิมนุษยชน : สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน, วิมลศิริ ช่านาญเวช และวิจิต มันทาภรณ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 48-50.

"ทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญาและจากการข่มขู่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติดังกล่าว"¹⁰

รัฐจึงควรจัดสวัสดิการสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้สังคมน่าอยู่อาศัยเพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน งานสวัสดิการสังคมไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือหรือแก้ไข้ปัญหาของบุคคลที่ประสบความเดือดร้อนทุกข์ยากเท่านั้น แต่รวมถึงการหามาตรการป้องกันและส่งเสริมสวัสดิภาพสังคมให้ดีขึ้น การกำหนดนโยบายของรัฐที่มีต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. การประกันสังคม (Social Insurance) รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนประกันรายได้ของตนไว้กับรัฐบาล และมีนายจ้างร่วมออกเงินสมทบด้วย การประกันสังคมเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกันและครอบครัวในยามที่ผู้นั้นเจ็บป่วย ได้รับอุบัติเหตุ พุพพลภาพ ชราภาพ หรือในกรณีการเสียชีวิตอื่น ๆ การได้รับประโยชน์ถือว่าเป็นสิทธิเพราะเป็นส่วนหนึ่งเป็นการออกเงินสมทบของผู้ประกันตนเอง

2. การประชาสงเคราะห์ (Public Assistance) รัฐบาลให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนที่เดือดร้อนและไม่สามารถช่วยตนเองได้ โดยจะต้องทดสอบข้อเท็จจริงหรือทดสอบความจำเป็น (Means Test)

3. บริการสังคม (Social Service) รัฐบาลช่วยเหลือประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยไม่ว่าผู้นั้นเดือดร้อนหรือไม่ และผู้รับบริการก็ไม่จำเป็นต้องรับการทดสอบความจำเป็น หรือจ่ายเงินสมทบการประกันสังคม เช่น การให้บ้านอายุแก่ผู้สูงอายุ การให้บริการจัดหางานและแนะนำอาชีพ เป็นต้น¹¹

¹⁰ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การเวก, 2520), หน้า 219.

¹¹ วิจิตร ระวังค์, "อนาคตของสวัสดิการสังคมในประเทศไทย," เอกสารในการสรุปรายงานการประชุมสัมมนาการเสริมสร้างความรู้ทางสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ ห้องประชุมชั้น 4 ตึกอเนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 12-13 ธันวาคม 2532.

การที่รัฐได้กำหนดนโยบายในการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเด็ดขาดในการป้องกันและแก้ไขไม่ให้บุคคลมาเป็นคนขอทานและผู้ถือประโยชน์ ดังต่อไปนี้

ก. ในด้านคนขอทาน ตามหลักกฎหมายปกครองรัฐมีหน้าที่ในการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และทำนุบำรุงส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน ประกอบกับรัฐจะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อรัฐจะได้ออกกฎหมายให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจน เด็ก สตรี และคนพิการที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ ให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และจัดหางานให้แก่คนว่างงานให้มีความทำ รัฐจึงได้ใช้นโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดใน 2 ประการนี้ เป็นหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนขอทาน คือ

1. การใช้มาตรการทางอาญามาลงโทษแก่คนขอทาน เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้บ้านเมืองปราศจากโจรผู้ร้าย ซึ่งในประเทศที่มีขอทานจำนวนมาก อาจก่อให้เกิดอาชญากรรมตามมาภายหลังได้ บุคคลที่ทำการขอทานส่วนใหญ่แล้วก็เนื่องมาจากความยากจน ในเรื่องของความยากจนหรือความขัดสน ย่อมเป็นปัจจัยโดยอ้อมให้เกิดอาชญากรรม หมายความว่าต้องมีปัจจัยอื่นเข้ามาสนับสนุนส่งเสริมด้วย ความยากจนเป็นต้นเหตุของความทุกข์ยากเดือดร้อน ทางแก้ของความทุกข์ยากเดือดร้อนอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการผิดกฎหมายก็คือประกอบอาชญากรรม¹² อันอาจได้แก่ การลักเล็กขโมยน้อย กรรโชกทรัพย์ ทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น

ในบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ได้มีการใช้มาตรการทางอาญากับคนขอทานโดยถือเป็นประเภทหนึ่งของคนจรจัด ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาด้วย โดยกฎหมายบังคับไม่ให้เป็นคนจรจัด เนื่องจากคนจรจัดเป็นคนเกียจคร้าน ไม่ยอมทำงาน ไม่มีวิถีทางในดำรงชีพ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญอาจก่อให้เกิดอาชญากรรมตามมาได้ รัฐจึงออกกฎหมายบัญญัติให้การประกอบอาชีพขอทานซึ่งเป็นประเภทหนึ่งของคนจรจัดดังกล่าว เป็นความผิดอาญา เพื่อบังคับให้ทำงานประกอบอาชีพ เป็นการป้องกันสังคมจากอาชญากรรม เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

¹² อรรถาธิบาย ชูบารุง, อาชญาวิทยาและอาชญากรรม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532), หน้า 179-180.

2. การใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์แก่คนชอกาน เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการทำนุบำรุงส่งเสริมให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี รัฐจึงมีหน้าที่ในการดูแลคนชอกาน ซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาส โดยรัฐจะนำบุคคลที่ประกอบอาชีพชอกานไปสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือ ฝึกอาชีพให้มีความทำ เพื่อจะได้มีอาชีพติดตัวสามารถดำรงชีพจากการประกอบอาชีพได้เมื่อออกจากสถานสงเคราะห์ โดยรัฐดำเนินการจัดตั้งสถานสงเคราะห์เพื่อฝึกอาชีพแก่บุคคลชอกาน

ในบางประเทศ เช่น ประเทศไทย ได้มีการใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการชอกาน พ.ศ. 2484 แก่คนชอกานโดยไม่ใช้มาตรการทางกฎหมายอาญา เนื่องจากมีความเห็นว่าโดยเนื้อแท้แล้ว การชอกานมิได้เป็นภัยต่อความสงบสุขของสังคมโดยตรง เพียงแต่เป็นการกระทำที่น่ารังเกียจและทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองเท่านั้น นอกจากนี้บุคคลจำนวนมากไม่น้อยจำต้องชอกานด้วยความจำเป็น เนื่องจากความชราภาพ การเจ็บป่วย วิกฤจริต ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ บุคคลประเภทนี้สมควรได้รับการสงเคราะห์จากสังคมและจากรัฐยิ่งกว่าการลงโทษทางอาญา¹³

ข. ในด้านผู้ถือประโยชน์จากคนชอกาน เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและทำนุบำรุงส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี ผู้ถือประโยชน์จากคนชอกานเป็นบุคคลที่ก่อให้เกิดการพัฒนาจากบุคคลที่ประกอบอาชีพชอกาน โดยอาชีพมาเป็นรูปแบบธุรกิจชอกาน เป็นการแสวงหาประโยชน์จากคนชอกาน มีการชักจูงบุคคลให้มาทำการชอกาน เมื่อบุคคลใดไม่สมัครใจก็อาจจะมีการลักพา เช่น เด็ก คนพิการ มาทำการชอกานโดยบังคับให้ทำการชอกาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะมีการทำร้ายร่างกายหรือมิฉะนั้นก็อาจมีการลักเด็กมาทำร้ายร่างกายให้พิการ เพื่อจุดประสงค์ในการชอกานซึ่งผู้ถือประโยชน์จากคนชอกานเป็นบุคคลที่ก่อให้เกิดคนชอกานจำนวนมาก และยังก่อให้เกิดความผิดทางอาญาฐานทำร้ายร่างกาย ความผิดต่อเสรีภาพ และยังเป็นบุคคลที่หากินบนหาคาดแห่งอแรงงานของคนชอกานในทางที่ไม่ชอบธรรม ประเทศส่วนใหญ่จึงมีนโยบายในการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลผู้ถือประโยชน์จากคนชอกาน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศ

¹³ กุลพล พลวัน, "ความผิดเกี่ยวกับความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง," ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 3 (นทบุร๊ะ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 1022.

อังกฤษ ประเทศอินเดีย รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งมีมาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่ใช้
เด็กเป็นเครื่องมือในการขอกทาน ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

ในการใช้อำนาจรัฐกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมิให้มี
คนขอกทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอกทาน รัฐได้คำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน
และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นหลักในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ในแต่ละ
ประเทศได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาคนขอกทานแตกต่างกันไป
โดยขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นไปทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ และแนวคิดนโยบาย
การใช้อำนาจรัฐเป็นหลักในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย บางประเทศใช้มาตรการทาง
กฎหมายอาญาเป็นหลักในการจัดการปัญหาคนขอกทาน และในบางประเทศได้ใช้มาตรการทาง
สังคมสงเคราะห์แทนการใช้อนุญาโทษ ส่วนผู้ถือประโยชน์จากคนขอกทาน รัฐได้ใช้
มาตรการทางอาญาเป็นหลักในการจัดการผู้ถือประโยชน์จากคนขอกทานเพียงอย่างเดียว

แต่การใช้อนุญาโทษอย่างเดียวไม่สามารถที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาค
คนขอกทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอกทานได้ รัฐควรจะต้องใช้นโยบายในด้านสวัสดิการ
สังคมควบคู่ไปกับการใช้อนุญาโทษด้วย เพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน
ทุกข์ยากของประชาชนและเป็นการป้องกันและส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้นด้วย โดยบัญญัติ
ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศ
อังกฤษได้ใช้นโยบายทางด้านสวัสดิการสังคม โดยจัดให้มีการประกันสังคม การประชา-
สงเคราะห์และการบริการสังคมอย่างทั่วถึง เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชน ซึ่ง
จะได้กล่าวในบทต่อไป