

การใช้มาตรการทางกฎหมายแก่คนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานในประเทศไทย

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ที่เกี่ยวกับคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการจัดการปัญหาคนขอทานที่เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่รัฐเองก็ยังไม่สามารถที่จะจัดการปัญหาคนขอทานได้ กลับปรากฏว่า คนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม โดยมีการพัฒนารูปแบบการขอทานจากเดิมแบบขอทานโดยอาศัยพม่าเป็นรูปแบบธุรกิจขอทานที่ซับซ้อนมากกว่าเดิม มีขบวนการธุรกิจขอทานคอยอำนวยความสะดวกให้แก่คนขอทานอยู่เบื้องหลัง ทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับใช้ยู่ล้าหลังไม่ทันต่อรูปแบบธุรกิจขอทานที่ได้เปลี่ยนแปลงไป ถึงแม้ว่ารัฐเองจะมีนโยบายในการที่จะป้องกันและแก้ไขมิให้มีการขอทาน โดยมึนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกือบทุก ๆ ฉบับที่มุ่งกระจายรายได้ไปสู่ชนบท แก้ปัญหาความยากจน การว่างงาน และให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือแก่คนป่วยเจ็บ คนพิการ คนชราที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ตลอดจนมีการออกกฎหมายหลาย ๆ ฉบับในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน คนพิการให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เป็นต้น แต่รัฐเองก็ยังไม่สามารถจัดการปัญหาคนขอทานได้

การศึกษาวิเคราะห์ในบทนี้จะเป็นการศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน พ.ศ. ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน เพื่อเป็นการศึกษาให้ทราบถึงสภาพและปัญหาที่เป็นอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมาย และแนวทางของรัฐในการแก้ไขกฎหมายในการจัดการปัญหาคนขอทาน โดยเริ่มพิจารณาจากสภาพและปัญหาที่คนเข้าสู่ขบวนการขอทาน พื้นฐานความคิดในการใช้อำนาจรัฐจัดการปัญหาคนขอทาน คำนิยามการขอทานตามกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมิให้มีคนขอทาน มาตรการบังคับ

ใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาคนขอทาน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ปัญหาคนขอทาน และ
 แนวนโยบายแห่งรัฐในการที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

3.1 สภาพและปัญหาที่คนเข้าสู่ขบวนการขอทาน

คนที่เข้าสู่ขบวนการขอทานอาจมีสาเหตุมาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้าน
 สังคม และทางด้านสุขภาพอนามัย ดังข้อมูลดิบที่ได้มาจากทะเบียนประวัติของผู้รับการ
 สงเคราะห์ที่อยู่ในสถานสงเคราะห์คนขอทาน 3 แห่งคือ สถานสงเคราะห์ชายัญญบุรี สถาน
 สงเคราะห์หญิงัญญบุรี จังหวัดปทุมธานี และสถานสงเคราะห์วังทอง จังหวัดพิษณุโลก ซึ่ง
 ผู้รับการสงเคราะห์ กระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และอยู่ใน
 สถานสงเคราะห์ 3 แห่ง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2531 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2533 รวม 3
 ปีงบประมาณ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 890 ราย เป็นชาย 531 ราย และเป็นหญิงจำนวน 359
 ราย¹ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

¹จรรยาพร ทันนิเทศ กับคณะ, เอกสารรายงานเรื่อง การกำหนดมาตรการป้องกัน
 และแก้ไขปัญหาคคนขอทาน หลักสุนทรนิกบริหารงานประชาสงเคราะห์ รุ่นที่ 14 กรมประชา-
 สงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, หน้า 14-21.

1. ข้อมูลทั่วไปที่ได้จากการศึกษา

1.1 อายุ

อายุ	ชาย		หญิง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 20 ปี	52	9.8	15	4.2
20 - 30 ปี	139	26.2	62	17.3
31 - 40 ปี	107	20.2	42	11.7
41 - 50 ปี	73	13.7	49	13.6
51 - 60 ปี	61	11.5	55	15.3
61 - 70 ปี	55	10.4	81	22.6
71 - 80 ปี	34	6.4	38	10.6
80 ปีขึ้นไป	10	1.9	17	4.7
รวม	531	100.0	359	100.0

จากข้อมูลด้านอายุ จะพบว่าทั้งชายและหญิงส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงานที่ทำการชอทาน ส่วนวัยที่มีอายุน้อยกว่า 20 ปี หรือมากกว่า 60 ปี มีจำนวนไม่มากนัก

1.2 การศึกษา

การศึกษา	ชาย		หญิง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ได้รับการศึกษา	159	29.9	218	60.7
ต่ำกว่า ป.4	91	17.1	43	11.9
จบ ป.4	186	35.0	80	22.3
จบ ป.7	28	5.3	6	1.7
มัธยมต้น	23	4.3	3	0.8
มัธยมปลาย	7	1.3	1	0.4
ปวช.	1	0.2	-	-
ไม่มีข้อมูล	36	6.8	8	2.2
รวม	531	100.0	359	100.0

จากข้อมูลด้านการศึกษา ผู้รับการสงเคราะห์ที่อยู่ในตัวอย่างของการศึกษาคั้งนี้ มีการศึกษาอยู่ในระดับที่ต่ำมาก

1.3 สถานภาพสมรส

สถานภาพสมรส	ชาย		หญิง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
โสด	255	42.4	48	13.4
สมรส	163	30.7	159	44.3
หม้าย-หย่าร้าง	101	19.0	143	39.8
ไม่มีข้อมูล	12	7.9	9	2.5
รวม	531	100.0	359	100.0

จากข้อมูลพบว่า ผู้รับการสงเคราะห์ที่เป็นคนชกทานชาย มีสถานภาพโสดมากที่สุด

1.4 ภูมิลาเนาเดิม

ภูมิลาเนาเดิม	ชาย		หญิง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
กทม.	83	15.6	28	7.8
ภาคกลาง	138	26.0	65	18.1
ภาคเหนือ	86	16.2	49	13.6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	179	33.7	206	57.4
ภาคใต้	7	1.3	1	0.3
ไม่มีข้อมูล	38	7.2	10	2.8
รวม	531	100.0	359	100.0

จากข้อมูลพบว่า ผู้รับการสงเคราะห์ที่เป็นชายจะมีภูมิลาเนาเดิมอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด รองลงมาคือ ภาคกลาง และมีภูมิลาเนาอยู่ทางภาคใต้น้อยที่สุด ส่วนหญิงก็เช่นเดียวกัน

1.5 สภาพทางร่างกาย

สภาพทางร่างกาย	ชาย		หญิง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ปกติ	184	34.6	210	58.5
พิการทางร่างกาย	177	33.3	63	17.5
พิการทางสมอง	15	2.8	6	1.7
อ่อนแอ-เจ็บป่วย	50	9.4	36	10.0
พิการ-เจ็บป่วย	8	1.5	-	-
พิการทางสมอง-เจ็บป่วย	2	0.4	5	1.4
อาการทางจิต	93	17.5	-	-
อื่น ๆ	2	0.4	39	10.9
รวม	531	100.0	359	100.0

จากข้อมูลพบว่า ผู้รับการสงเคราะห์ประเภทขอทานที่เป็นชายพิการทางร่างกาย มีจำนวน 177 ราย คิดเป็นร้อยละ 33.3 รองลงมามีอาการทางจิต ส่วนหญิงพิการทางร่างกาย มีจำนวน 63 ราย คิดเป็นร้อยละ 17.5 รองลงมามีสุขภาพอ่อนแอและเจ็บป่วย

1.6 สาเหตุของการขอทาน

สาเหตุของการขอทาน	ชาย		หญิง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ	69	13.0	11	3.1
เป็นอาชีพหลักของครอบครัว	40	7.5	-	-
การอพยพย้ายถิ่น	19	3.6	22	6.1
ครอบครัวแตกแยก	3	0.6	3	0.8
ถูกล่อลวงให้ขอทาน	12	2.3	12	3.4
ถูกบังคับจากแก๊งขอทาน	-	-	3	0.8
ความยากจน	56	10.5	110	30.6
พิการทางร่างกาย, สมอง, จิตใจ	182	34.2	32	8.9
เป็นอาชีพที่รายได้ดี	28	5.3	134	37.3
ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู	39	7.3	18	5.0
มีปัญหาความประพฤติ	81	15.2	13	3.6
ไม่มีข้อมูล	2	0.4	1	0.3
รวม	531	100.0	359	100.0

จากข้อมูลพบว่า สาเหตุของการขอทานเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ส่วนที่เป็นขอทานชายมีสาเหตุมาจากความพิการทางร่างกาย สมอง และจิตใจมากที่สุด รองลงมาคือ ผู้ที่มีปัญหาความประพฤติและความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ สำหรับหญิงสาเหตุของการขอทานมากที่สุด คือ เห็นว่าเป็นอาชีพที่สะดวก สบาย และมีรายได้ดี รองลงมาคือ สาเหตุของความยากจน

ดังนั้น จึงอาจจะจำแนกสาเหตุของคนเข้าสู่ขบวนการขอทานได้ดังต่อไปนี้ คือ

ก. สาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ สาเหตุทางด้านนี้มาจากความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ ความยากจน และรายได้จากการขอทานมีอัตราค่อนข้างสูงในแต่ละวัน เมื่อเปรียบเทียบกับ การประกอบอาชีพอื่น ขอทานบางรายมีรายได้จากการขอทานวันหนึ่งประมาณ 700-1,000 บาท²

ข. สาเหตุทางด้านสังคม สาเหตุทางด้านนี้มาจากครอบครัวแตกแยก ชาติผู้อุปการะเลี้ยงดู มีปัญหาความประพฤติ ถูกล่อลวงให้ทำการขอทาน ถูกบังคับให้ทำการขอทาน รวมถึงการย้ายถิ่นตามฤดูกาล และเป็นอาชีพหลักของครอบครัว

สาเหตุที่ถูกบังคับหรือถูกล่อลวงให้ทำการขอทาน และถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอทาน สถิติที่ถูกจับกุมได้มีจำนวนน้อย เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานที่สามารถบ่งชี้ได้ว่า ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอทานจากผู้แสวงหาประโยชน์ ค่าให้การของคนขอทานที่ถูกจับส่งสถานสงเคราะห์ส่วนใหญ่จะให้ปากคำต่อเจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์ ว่ามาขอทานโดยสมัครใจ ไม่ได้ถูกบังคับหรือถูกขู่เชิญให้มาทำการขอทาน หรือมิฉะนั้นก็ไม่ยอมรับว่าเป็นขอทาน มานั่งอยู่ข้างถนนแล้วถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับตัวมา³ ทำให้สถิติในการจับกุมคนขอทานที่ถูกบังคับหรือถูกล่อลวงหรือถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอทานจากผู้แสวงหาประโยชน์เป็นตัวเลขที่ไม่ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง

ค. สาเหตุทางด้านสุขภาพอนามัย สาเหตุทางด้านนี้คือ ผู้ที่มีปัญหาความพิการทางร่างกาย พิการทางสมอง พิการทางจิตใจ เจ็บป่วยเรื้อรังและอ่อนแอมีจำนวนมาก จากสถิติสาเหตุของการขอทาน เนื่องจากสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวยให้ประกอบอาชีพเช่นเดียวกับคนปกติ และเห็นว่าสภาพร่างกายและความพิการของตนเอื้ออำนวยให้คนทั่วไปเกิดความสงสารและให้ทานได้ง่าย

²"ขอทานธุรกิจเงินแสนในคราบคนจน" หนังสือพิมพ์วัฏจักร (28 ตุลาคม 2533):

6.

³สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ในสถานสงเคราะห์ชายและหญิงธัญบุรี กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, 16 กันยายน 2535.

จากสาเหตุทั้งสามประการดังกล่าว แสดงว่ารัฐเองยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่คนเจ็บไข้ได้ป่วย คนพิการ คนวิกลจริต ให้ได้รับการรักษาดูแลจากรัฐ นอกจากนี้รัฐเองยังมีหน้าที่ในการแก้ปัญหาความยากจน โดยจัดให้ประชาชนมีงานทำอย่างทั่วถึงและกระจายรายได้ไปสู่ชนบทเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนในชนบทเคลื่อนย้ายแรงงานมาประกอบอาชีพในเมืองหลวง แต่ปรากฏว่ารัฐเองยังไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นบ่อเกิดให้มีคนชอกทานและผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน

3.2 พื้นฐานความคิดในการใช้อำนาจรัฐจัดการปัญหาคนชอกทาน

โดยพิจารณาจากประวัติแนวคิด นโยบายแห่งรัฐในการออกกฎหมายเกี่ยวกับคนชอกทานและผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน และการใช้อำนาจรัฐในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายปกครอง โดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นหลัก

ก. กฎหมายเกี่ยวกับคนชอกทาน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 มีประวัติแนวคิดนโยบายแห่งรัฐในการออกกฎหมายดังนี้

ในบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 มีหลักการและเหตุผลในเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ "ไม่ควรให้มีการชอกทาน" และไม่ถือว่าการควบคุมเพื่อการสงเคราะห์ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการลงโทษทางอาญา โดยเห็นควรว่า⁴

1. พวกโรคเรื้อน ควรรัฐบาลจัดตั้งนิคมโรคเรื้อนและอุดหนุนสถานพยาบาลโรคเรื้อนที่มีอยู่แล้ว ส่วนกฎหมายไม่ต้องออกใหม่ มีพระราชบัญญัติสาธารณสุขอยู่แล้ว
2. พวกพิการและชราภาพ ควรรัฐบาลจัดตั้งสถานสงเคราะห์และออกกฎหมายบังคับ
3. พวกเก็ชจคร้าน ถือการชอกทานเป็นอาชีพ ควรรัฐบาลจัดให้ทำงานให้คุ้มค่า และออกกฎหมายบังคับ

⁴บันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

4. พวกเด็กไร้ที่พึ่ง ครัวรัฐบาลจัดตั้งโรงเรียนอนาถา และออกกฎหมาย บังคับ

จะเห็นได้ว่า ในบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ได้มีแนวคิดนโยบายแห่งรัฐในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย โดยใช้มาตรการควบคุมคนขอทานในสถานสงเคราะห์ เพื่อฝึกอาชีพและจัดให้ทำงาน และบุคคลที่เป็น โรคเรื้อน คนพิการ คนชราภาพ และเด็กไร้ที่พึ่งได้รับการดูแลรักษาจากรัฐ ซึ่งสอดคล้อง กับหน้าที่หลักตามกฎหมายปกครองและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการจัดหางานให้แก่ ประชาชนให้มีความก้าวหน้า ไม่ให้มีคนเกียจคร้านมาประกอบอาชีพขอทาน และให้ความช่วยเหลือ แก่คนเจ็บป่วย คนพิการ และเด็กให้ได้รับการดูแลรักษาจากรัฐ ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2

และในบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ก็ สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่ มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ในมาตรา 80, มาตรา 81 และมาตรา 82 ที่ได้กล่าวไปแล้วใน บทที่ 2 หัวข้อ 2.1

ข. กฎหมายเกี่ยวกับผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้คือประมวล กฎหมายอาญาและประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ประมวลกฎหมายอาญาจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการลงโทษแก่ผู้ถือประโยชน์จากคน ขอทาน ต่อเมื่อคนขอทานถูกบังคับ ถูกขู่เข็ญหรือถูกทำร้ายร่างกายให้ทำการขอทานจากผู้ถือ ประโยชน์โดยไม่มีสมัครใจ ถ้าหากคนขอทานสมัครใจในการถูกแสวงหาประโยชน์จากการขอทาน กฎหมายอาญาเองก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการกับผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานได้ เนื่องจาก กฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์ที่จะลงโทษแก่บุคคล ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดและ กำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา⁵

ส่วนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 เป็น มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทาน หรือกระทำการใด ๆ

⁵ มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

อันเป็นเหตุส่งเสริมให้เด็กขอกาน⁶ โดยไม่คำนึงถึงว่าเด็กที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอกาน จะสมัครใจหรือไม่สมัครใจ เป็นการบัญญัติกฎหมายต่างหากขึ้นมาเพื่อลงโทษแก่ผู้ถือประโยชน์ จากคนขอกาน กฎหมายฉบับนี้มีประวัติแนวคิดนโยบายแห่งรัฐในการออกกฎหมายดังนี้

"โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันมีเด็กกำพร้าอนาถาที่ขาด ผู้อุปการะเลี้ยงดู เด็กซึ่งประพฤติน่าไม่สมควรแก่วัย และเด็กซึ่งตกอยู่ในสภาพแวดล้อมอัน เป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย จิตใจและศีลธรรมเป็นจำนวนมากหากไม่ได้รับการ ปฏิบัติดูแล ส่งเคราะห์และคุ้มครองที่เหมาะสมแล้วจะเป็นภัยแก่สังคมและประเทศชาติ คณะ ปฏิวัติตระหนักดีว่า การให้สวัสดิการแก่เด็กอย่างได้ผลนั้น นอกจากจะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ยังสมควรกำหนดให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กเข้ามามี ส่วนช่วยในการอบรมเลี้ยงดูเด็กของตนอีกด้วย และเพื่อกำหนดวิธีการให้การส่งเคราะห์และ การคุ้มครองเด็กที่เหมาะสมแก่เด็กและแก่สภาพของสังคม"⁷

จะเห็นได้ว่า เหตุผลในการออกกฎหมายฉบับนี้ เพื่อมุ่งคุ้มครองในตัวเด็ก มิให้ถูกล่วงละเมิดสิทธิจากบุคคลอื่นในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และยังมีมุ่งคุ้มครอง สวัสดิภาพแก่เด็กให้ได้รับการดูแลและสงเคราะห์จากรัฐ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหน้าที่ของ รัฐตามกฎหมายปกครอง และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รัฐจึงใช้มาตรการทางอาญา ลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอกาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุ ส่งเสริมให้เด็กขอกาน เพื่อคุ้มครองเด็กมิให้ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์โดย มิชอบ

และในเหตุผลในการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ก็สอดคล้องกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในมาตรา 62 ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข

⁶ ข้อ 20(4) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน

⁷ ในคำนำของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515

3.3 คำนิยามคำว่า "การขอกทาน" ตามกฎหมาย

ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. 2484 ได้ให้คำนิยาม "การขอกทาน" ไว้ในมาตรา 6 วรรคสองและวรรคสาม

มาตรา 6 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. 2484 บัญญัติว่า

"การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอกทาน

การขั้บร้อง การดีดสีตีเป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำอย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรง หรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าจ้าง ค่าค่า แต่ขอทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้น ไม่ให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอกทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้"

และความตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า

"การปฏิบัติ อันเป็นกิจวัตรตามลัทธิศาสนา ไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้"

ตามคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า การกระทำเช่นไรที่ถือว่าเป็นการขอกทาน ประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. การขอทรัพย์สินของผู้อื่น ๆ โดยมิได้ทำการงานอย่างใดหรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน หรือ

2. การขั้บร้อง การดีดสีตีเป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำอย่างอื่นในทำนองเดียวกัน เมื่อมิได้มีข้อตกลงหรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าจ้างค่าค่า แต่ขอทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้

โดยทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น ต้องมิใช่เป็นการขอกันในฐานญาติมิตรและมีใช่กิจวัตรตามลัทธิศาสนา

จากคำนิยามตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น บุคคลที่ถือว่าเป็นคนขอกทาน จึงได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

ก. บุคคลที่ทำการขอกทานตามสถานที่ต่าง ๆ ที่ ๆ ไปย่านชุมชน อาจจะเป็นเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ หรือทุพพลภาพ ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ทำการขอกทานจากบุคคลทั่ว ๆ ไป โดยบุคคลที่ให้ทานมิได้เป็นญาติมิตร

ข. วนิพก คือ คนที่ขั้บร้อง ดีดสีตีเป่า ได้แก่ วงดนตรีคนตาบอด คนที่ใช้เครื่อง

ดนตรีหาเงินตามทางเท้าหรือตามสถานที่ต่าง ๆ โดยมีผู้มีข้อตกลงที่จะเรียกเก็บค่าฟัง ค่าดู แล้วแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน

ค. คนที่เล่นกลตามสถานที่สาธารณะต่าง ๆ โดยมีผู้มีข้อตกลงที่จะเรียกเก็บค่าฟัง ค่าดู แล้วแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน

ง. บุคคลที่ไม่ได้ปฏิบัติอันเป็นกิจวัตรตามลัทธิศาสนา เช่น พระภิกษุที่บิณฑบาตผิด กำหนดเวลาที่ออกบิณฑบาตตอนเที่ยงหรือตอนค่ำ เช่นนี้จะถือเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตาม พระธรรมวินัยของพุทธศาสนา จะอ้างว่าเป็นการปฏิบัติอันเป็นกิจวัตรตามลัทธิศาสนาไม่ได้

จ. บุคคลที่อ้างตนเป็นพระภิกษุในพุทธศาสนา โดยบวชในนิกายที่ไม่ได้รับการ รับรองตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ก็ต้องถือว่าไม่เป็นพระภิกษุในพุทธศาสนา หากออกบิณฑบาตก็ต้องถือว่าเป็นการขอทาน

และบุคคลดังต่อไปนี้ ย่อมถือว่าไม่ใช่คนขอทานตามกฎหมาย

ก. พระภิกษุ สามเณรที่บวชตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และออก บิณฑบาตอันเป็นการปฏิบัติกิจวัตรตามหลักพุทธศาสนา

ข. บุคคลที่ทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดหรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทนจากการให้ ทรัพย์สินของผู้อื่น

ค. บุคคลที่ขอทรัพย์สินผู้อื่น โดยขอกันในฐานญาติมิตร

ง. บุคคลที่ขบร้อง ดัดสีตีเป่า แสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำอย่างอื่นใน ทำนองเดียวกัน โดยมีข้อตกลงหรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าฟังค่าดู

จ. บุคคลที่เรียไรซึ่งอ้างว่าเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือสาธารณประโยชน์ โดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไร แม้โดยเจตนาที่แท้จริงจะกระทำ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ก็น่าจะถือว่าไม่เป็นการขอทานตามพระราชบัญญัติการควบคุม ขอทาน พ.ศ. 2484 เพราะไม่ใช่การขอทรัพย์สินจากผู้อื่นโดยตรง หากแต่เป็นการเชิญชวน หรือเสนอให้บุคคลอื่นบริจาคเงินแก่สาธารณกุศลโดยผู้ที่เรียไรแสดงตัวเป็นตัวแทนในการรับ เงินนั้นไว้แทนอันเข้าลักษณะการเรียไร ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2478 ซึ่งกำหนดความหมายของการเรียไรไว้ว่า เป็นการขอร้องให้ผู้อื่นบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้ โดยใจสมัคร และหมายความรวมถึงการกระทำอย่างอื่นที่มีผลเป็นการทำให้ผู้อื่นบริจาคเงิน หรือทรัพย์สินให้ เพื่อผู้เรียไรจะได้รวบรวมไปใช้ในกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ได้ประกาศให้

ทราบล่วงหน้าแล้ว^๖ ซึ่งมีโทษทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมการ
เรียไร พ.ศ. 2478 เพราะอาศัยความศรัทธาของประชาชน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ
ต่อสวัสดิภาพสังคม ซึ่งต่างกับการขอกทานอื่นมีความหมายอยู่ในตัวว่าเป็นการขอเงินหรือ
ทรัพย์สินจากผู้อื่น เพื่อเลี้ยงชีพของผู้ขอตนเอง เป็นการอาศัยความเมตตาจากผู้ให้
พระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. 2484 จึงไม่มีโทษทางอาญา มีแต่ผู้นำบุคคลที่ทำการ
ขอกทานส่งสถานสงเคราะห์เพื่อฝึกอาชีพ

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมิให้มีคนขอกทาน

รัฐมีนโยบายในการทำนุบำรุงส่งเสริมให้ประชาชนกินดี อยู่ดี จัดหางานให้
ประชาชนมีงานทำ รัฐจึงได้ออกกฎหมายให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจน เด็ก สตรี คนชรา
และคนพิการที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยรัฐได้ออกกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่บุคคล
เหล่านี้ ดังต่อไปนี้

ก. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 เรื่องการคุ้มครองแรงงาน รัฐได้ออก
กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน โดยจัดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อเป็นหลักประกัน
แก่ลูกจ้างว่าจะต้องได้รับเงินทดแทนในเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความ
ตายเนื่องจากการทำงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจของ สังคม

ข. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รัฐได้ออกกฎหมายให้ความคุ้มครอง
แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคม เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและ
บุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน
รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และสำหรับกรณีว่างงาน ซึ่งให้หลัก
ประกันเฉพาะลูกจ้าง^๗

ค. พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 เพื่อให้ความคุ้มครอง
แก่คนพิการ โดยรัฐสมควรสนับสนุนส่งเสริมให้คนพิการได้มีโอกาสในด้านต่าง ๆ สามารถ
ดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมเท่าเทียมกับคนปกติทั่วไปสมควร

^๖ เอกสารบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติคนขอกทาน พ.ศ. จากสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา

^๗ บันทึกในท้ายหมายเหตุ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ให้คนพิการได้รับการคุ้มครองการสงเคราะห์ การพัฒนาและการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีการทางการแพทย์ ทางการศึกษา ทางสังคม และการฝึกอาชีพตลอดจนแก้ไขปัญหาและจัดอุปสรรคต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่คนพิการ¹⁰

จะเห็นได้ว่าในการที่รัฐออกกฎหมายดังกล่าวขึ้นมา เพื่อคุ้มครองและป้องกันมิให้ผู้ใช้แรงงานและคนพิการ ถูกเอารัดเอาเปรียบทางด้านแรงงานและค่าจ้างจากนายจ้าง และจากสภาพความพิการ แต่กฎหมายดังกล่าวที่ออกมาบังคับใช้ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานและคนพิการได้ เนื่องจากสถานการณ์ประกอบการนายจ้างพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยพยายามหาช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว เช่น อ้างว่าสถานการณ์ประกอบการของตนมีลูกจ้างไม่ครบจำนวนตามกฎหมาย พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่บัญญัติไว้ จึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้รัฐเองก็ยังมีส่วนทำให้เกิดกฎหมายที่ออกบังคับใช้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐไม่ได้ออกกฎหมายมารองรับกฎหมายดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 รัฐไม่ได้ออกกฎกระทรวงมารองรับตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ทำให้สิทธิของคนพิการไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และรัฐก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญในการออกกฎหมายสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองแก่บุคคลที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้ได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือตามกฎหมาย ถ้าหากรัฐยังไม่เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว บุคคลเหล่านี้ก็อาจหันมาประกอบอาชีพขอทานหรือถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์จากการขอทานก็ได้ เพราะมีสิ่งจูงใจที่สำคัญ คือ รายได้จากการขอทานค่อนข้างสูง ประกอบการขอทานไม่ต้องลงทุนลงแรงอะไรมากนัก

¹⁰ บันทึกในท้ายหมายเหตุ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534

3.5 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาคนขอทาน

ในปัจจุบันนี้มีมาตรการทางกฎหมายแก่บุคคล 2 จำพวก คือ คนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน เพื่อแก้ปัญหาคนขอทาน เนื่องจากรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ จึงได้ก่อให้เกิดคนยากจนหันมาประกอบอาชีพขอทานมากขึ้น และยังก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน โดยผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน ซึ่งอาจจะเป็นบิดา มารดา หรือบุคคลอื่นที่ใช้เด็ก คนชรา คนพิการเป็นเครื่องมือในการขอทาน รัฐจึงมีมาตรการทางกฎหมายแก่บุคคลดังนี้

3.5.1 มาตรการทางกฎหมายแก่คนขอทาน กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้คือ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ไม่มีมาตรการทางอาญาลงโทษแก่คนขอทาน มีแต่มาตรการทางสังคมสงเคราะห์ในการให้ความช่วยเหลือและฝึกอาชีพแก่คนขอทาน เว้นแต่คนขอทานที่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ จะหลบหนีจากสถานสงเคราะห์ จึงจะมีบทลงโทษทางอาญา เพราะโดยเนื้อแท้แล้ว การขอทานมิได้เป็นภัยต่อความสงบสุขของสังคมโดยตรง เพียงแต่เป็นการกระทำที่น่ารังเกียจและทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองเท่านั้น นอกจากนี้บุคคลจำนวนมากไม่น้อยจำเป็นต้องขอทานด้วยความจำเป็น เนื่องจากความชราภาพ การป่วยเจ็บ วิกัลจริต ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ บุคคลประเภทนี้สมควรได้รับการสงเคราะห์จากสังคมและจากรัฐยิ่งกว่าการลงโทษทางอาญา¹¹

ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มีมาตรการทางกฎหมายแก่คนขอทานอยู่ 2 มาตรการ คือ

ก. มาตรการสงเคราะห์คนขอทาน และ

ข. มาตรการทางอาญา

มาตรการทั้งสองดังกล่าว มีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

1. การส่งตัว เมื่อบุคคลกระทำการขอทาน และพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนว่าได้กระทำการขอทาน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการส่งตัวโดยแยกประเภทบุคคลไว้ 2 ประเภท เพื่อให้การสงเคราะห์ที่แตกต่างกัน คือ

¹¹ กลพล พลวัน, "ความผิดเกี่ยวกับความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมา-ธิราช, 2532), หน้า 1022.

ก. กรณีคนขอทานเป็นคนชราภาพ หรือเป็นคนวิกลจริตพิการหรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพอย่างใด และไม่มีทางเลี้ยงชีพ ทั้งไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

ข. กรณีคนขอทานที่ไม่อยู่ในลักษณะอย่างประเภทแรก ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งให้ไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาล เพื่อได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งถ้าภายในกำหนด 30 วัน นับแต่ได้รับคำสั่งดังกล่าว คนขอทานผู้รับคำสั่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และได้กระทำการขอทานอีก ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังแหล่งประกอบการทำงาน ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานให้ผู้ใช้แรงงาน ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

จะเห็นได้ว่า มาตรา 7 และ 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ได้แยกการปฏิบัติต่อบุคคลที่ทำการขอทานไว้ 2 ประเภท แต่ในทางปฏิบัติ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนได้ความว่า ผู้ใดทำการขอทาน ก็จะถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ โดยไม่มีการแยกประเภท เนื่องจากในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่เลิกใช้มานานแล้ว เนื่องจากไม่ได้ผลและกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานให้ผู้ใช้แรงงาน ก็ถูกยกเลิกไปแล้ว¹²

ส่วนในกรณีที่ขอทานเป็นเด็ก ได้มีกฎหมายที่ออกมาในภายหลังแยกการสงเคราะห์เด็ก โดยเด็กที่ทำการขอทานจะถูกส่งตัวไปยังสถานแรกรับเด็ก เพื่อวิเคราะห์และพิจารณาวิถีการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่เด็ก ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 เนื่องจากเด็กประพฤตินั้นไม่สมควร

และผู้มีอำนาจในการส่งตัวคนขอทานไปยังสถานสงเคราะห์ได้แก่

1. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ
2. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และ

¹² กรมประชาสงเคราะห์, "เอกสารประมวลความคิดของคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ในการประชุมครั้งที่ 1/2529," ณ ห้องประชุมกรมประชาสงเคราะห์ 1, 12 ธันวาคม 2529.

3. บุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง

บุคคลทั้งสามประเภทดังกล่าว มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของคำ
นิยามพนักงานเจ้าหน้าที่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการชอกาน พ.ศ.2484 ซึ่งมีอำนาจใน
การสอบสวนบุคคลใดเป็นคนชอกานและส่งตัวคนชอกานไปยังสถานสงเคราะห์

บุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 211/2525
เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการชอกาน พ.ศ.2484 ที่ออกโดย
อำนาจตามมาตรา 5 ให้บุคคลต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการ
ชอกาน พ.ศ.2484¹³

1. อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์
2. รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์
3. ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสงเคราะห์
4. เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์

นักสังคมสงเคราะห์ กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

5. ประชาสงเคราะห์จังหวัด
6. นักสังคมสงเคราะห์ประจำที่ทำการประชาสงเคราะห์

จังหวัด

7. ผู้ปกครองสถานสงเคราะห์

2. การสงเคราะห์คนชอกาน เมื่อคนชอกานถูกเจ้าพนักงานส่งตัวไป
ยังสถานสงเคราะห์แล้ว ก็จะอยู่ในอำนาจการควบคุมของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่ง
อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะสั่งให้ผู้ที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ ทำ
การงานตามที่เห็นสมควร หรือจะส่งไปทำการงานที่อื่นก็ได้ ตามมาตรา 9 และมาตรา 10
แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการชอกาน พ.ศ. 2484

¹³ กองสวัสดิการสงเคราะห์ ฝาสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง กรมประชาสงเคราะห์,
"หนังสือที่ มท.0807/02224 เรื่องข้อมูลเกี่ยวกับคนชอกาน," 19 กุมภาพันธ์ 2531.

การที่อธิบดีจะสั่งให้ผู้อยู่ในสถานสงเคราะห์ทำงานตามที่เห็นสมควรหรือจะส่งไปทำงานที่อื่นก็ได้ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้รับการสงเคราะห์ได้ฝึกอาชีพตามความถนัดและเหมาะสมและมั่งงำทำ เมื่อผู้รับการสงเคราะห์ได้ออกจากสถานสงเคราะห์แล้ว จะได้มีอาชีพติดตัวไปประกอบอาชีพหาเลี้ยงตัวได้โดยไม่ต้องหันไปประกอบอาชีพขอทานดังเดิม

3. กระบวนการทางอาญา ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 เมื่อบุคคลใดทำการขอทาน ก็จะถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์เพื่อฝึกอาชีพ ผู้ที่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์จะอยู่ในอำนาจการควบคุมของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ตามมาตรา 9 ซึ่งการควบคุมตัวคนขอทานตามมาตรา 9 นั้น มิใช่มาตรการทางอาญาในการลงโทษแก่บุคคลที่ทำการขอทาน แต่เป็นการควบคุมตัวเพื่อการสงเคราะห์และฝึกอาชีพ

ผู้รับการสงเคราะห์จะถูกควบคุมตัวไว้เพื่อการสงเคราะห์และอบรมนับแต่วันที่ได้รับตัวจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตั้ง¹⁴

- ก. บุคคลที่ถูกส่งตัวเป็นครั้งแรก ให้ควบคุมไว้ไม่น้อยกว่า 3 เดือน
- ข. บุคคลที่ถูกส่งตัวเป็นครั้งที่ 2 ให้ควบคุมไว้ไม่น้อยกว่า 1 ปี
- ค. บุคคลที่ถูกส่งตัวเป็นครั้งที่ 3 ขึ้นไป ให้ควบคุมไว้ไม่น้อยกว่า

2 ปี

กระบวนการทางอาญา จะถูกนำมาใช้ต่อเมื่อคนขอทานที่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ไม่ไปหรือหลบหนีจากสถานสงเคราะห์ มีความผิดและมีโทษทางอาญาตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งบัญญัติว่า

"ผู้ที่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ หรือที่อื่นใด ไม่ไปหรือหลบหนีจากสถาน¹⁵นั้น มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ"

¹⁴ ข้อ 12 แห่งข้อบังคับกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการควบคุมและวินัยของสถานสงเคราะห์ควบคุมคนขอทาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

และการใช้มาตรการทางกฎหมายแก่คนขอทาน ก่อให้เกิด
ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ปัญหาคนขอทาน ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีปัญหาในทางปฏิบัติ
ว่า ผู้มีอำนาจในการจับกุมคนขอทานเพื่อส่งยังสถานสงเคราะห์ เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ของ
เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่
กรมประชาสงเคราะห์ด้วย เพราะฝ่ายนิติกรกรมประชาสงเคราะห์ ได้ตีความว่าพนักงาน
เจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ไม่มีอำนาจจับกุมคนขอทาน แต่มีอำนาจในการประสานงาน
การอำนวยความสะดวก การให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการ
จับกุมคนขอทาน และนำตัวคนขอทานส่งสถานสงเคราะห์เท่านั้น¹⁵ ซึ่งทำให้เป็นปัญหา
แก่ผู้ปฏิบัติงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ ในการดำเนินการตามกฎหมาย
พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ในการจับกุมคนขอทานเพื่อส่งสถานสงเคราะห์

2. มาตรการลงโทษแก่ผู้หลบหนีจากสถานสงเคราะห์ มีปัญหาใน
ทางปฏิบัติเนื่องจากมีผู้หลบหนีจากสถานสงเคราะห์เพิ่มจำนวนมากขึ้น¹⁶ โดยที่อัตราโทษที่จะ
ลงแก่บุคคลที่หลบหนีจากสถานสงเคราะห์มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท
หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ ซึ่งเป็นอัตราโทษเพียงเล็กน้อย เมื่อ
เปรียบเทียบกับรายได้จากการขอทานค่อนข้างสูงที่ผู้ที่หลบหนีจากสถานสงเคราะห์จะได้รับ
เมื่อกลับไปประกอบอาชีพขอทาน และในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ก็ไม่มี
บทลงโทษแก่บุคคลที่ให้ความช่วยเหลือแก่คนขอทานให้หลบหนีจากสถานสงเคราะห์ ซึ่งทำให้
เป็นปัญหาในการปราบปรามคนขอทาน เพราะบุคคลที่ถูกควบคุมในสถานสงเคราะห์จะได้รับ
การฝึกอาชีพ เมื่อออกจากสถานสงเคราะห์ไปแล้วจะได้ไปประกอบอาชีพอื่นไม่ทันไปประกอบ
อาชีพขอทานอีก

¹⁵ กองสวัสดิการสงเคราะห์ ฝ่ายสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง กรมประชาสงเคราะห์,
"หนังสือที่ มท 0807/02224 เรื่องข้อมูลเกี่ยวกับคนขอทาน," 19 กุมภาพันธ์ 2531.

¹⁶ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์หญิง กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวง
มหาดไทย, 16 กันยายน 2535.

3.5.2 มาตรการทางกฎหมายแก่ผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายแก่ผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทานโดยตรง มีกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดียว คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งกล่าวถึงการให้เด็กเป็นเครื่องมือในการชอกทานหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมให้เด็กชอกทานนั้นเป็นความผิดตั้งบัญญัติไว้ในหมวด 5 การปฏิบัติต่อเด็ก ข้อ 20(4) ดังนี้

ข้อ 20 ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) ทอดทิ้งเด็กไว้ในสถานพยาบาล หรือสถานรับเลี้ยงเด็ก หรือทอดทิ้งเด็กไว้กับบุคคลที่รับจ้างเลี้ยงเด็ก

(2) โฆษณาเพื่อรับเด็กหรือยกเด็กให้บุคคลอื่น เว้นแต่เพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(3) ชื้อขาย หรือแลกเปลี่ยนเด็กด้วยทรัพย์สิน เว้นแต่กรณีที่ทรัพย์สินนั้นเป็นสินสอดหรือของหมั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(4) ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการชอกทาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุส่งเสริมให้เด็กชอกทาน

(5) ขายหรือให้สุราหรืออบุหรหรือสิ่งเสพติดให้โทษอื่นใดแก่เด็ก หรือชักจูงให้เด็กดื่มสุราหรือสูบบุหรหรือสิ่งเสพติดให้โทษอื่นใด เว้นแต่การปฏิบัติทางการแพทย์

(6) สอมให้เด็กเข้าเล่นการพนัน

(7) ชักจูงหรือส่งเสริมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควร

ข้อ 24 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อ 20 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ที่ลงโทษแก่ผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน มีมาตรการทางอาญาเพียงมาตราเดียวที่ลงโทษแก่บุคคลใดที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการชอกทาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุส่งเสริมให้เด็กชอกทาน มีขั้นตอนในการพิจารณาดังนี้

ก. ฐานความผิด ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 20(4) เป็นมาตรการทางอาญาลงโทษแก่ผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน ในฐานความผิดฐานใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการชอกทานหรือกระทำการใด ๆ อันเป็น

การส่งเสริมให้เด็กชอทาน มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

1. เป็นฐานความผิดพิเศษที่กฎหมายบัญญัติขึ้นมาต่างหาก เพื่อลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการชอทานหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมให้เด็กชอทาน โดยที่ผู้ถูกใช้ให้กระทำการชอทาน (เด็ก) ไม่เป็นความผิดทางอาญาเพียงแต่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์เด็กหรือสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เพื่อให้การศึกษาและอบรมฝึกอาชีพ เป็นการมุ่งคุ้มครองในตัวเด็กมิให้ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์

2. อัตราโทษที่ลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการชอทานหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมให้เด็กชอทาน เป็นอัตราโทษเพียงแค่ลหุโทษซึ่งเป็นคดีอาญาเล็กน้อยได้ เมื่อผู้ต้องหาที่กระทำความผิดชำระค่าปรับตามที่เจ้าพนักงานได้เปรียบเทียบแล้ว ทำให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาระงับไป¹⁷ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 ซึ่งบัญญัติว่า สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้

(1)

(2) เมื่อคดีเล็กน้อย ตามมาตรา 37

มาตรา 37 บัญญัติว่า คดีอาญาเล็กน้อยได้ดังต่อไปนี้

(1)

(2) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษ

ไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือความผิดต่อกฎหมายแพ่งกษัตริย์อากร ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินสองพันบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(3) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดอัตราโทษไม่

สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินสองพันบาท ซึ่งเกิดในจังหวัดพระนคร และธนบุรี เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการแทนในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

¹⁷ คัมภีร์ แก้วเจริญ, "ข้อจำกัดสิทธิการฟ้องคดีอาญา," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายวิธีสบัญญัติ 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 422-423.

ข. กระบวนการทางอาญา ความผิดฐานใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขมขานหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมให้เด็กขมขาน เป็นกระบวนการทางอาญาที่เจ้าพนักงานตำรวจสามารถดำเนินการเปรียบเทียบปรับได้ เนื่องจากเป็นความผิดที่มีอัตราโทษเป็นลหุโทษ ถ้าหากผู้กระทำผิดยินยอมให้เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการเปรียบเทียบปรับได้ สิทธิในการดำเนินคดีอาญาก็ระงับ แต่หากผู้กระทำผิดไม่ยินยอมให้เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการเปรียบเทียบปรับ ก็จะต้องดำเนินการผ่านขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ พนักงานอัยการและศาล ในกรณีที่ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดได้จะต้องมีการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษต่อไป

จากฐานความผิดและอัตราโทษที่ลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขมขานหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมให้เด็กขมขาน ก่อให้เกิดปัญหา คือ ไม่สามารถแก้ปัญหาคนขมขานได้ กลับปรากฏว่าคนขมขานได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น และได้มีการพัฒนารูปแบบการขมขานโดยอาชีพ มาเป็นในรูปธุรกิจการขมขาน โดยมีผู้ถือประโยชน์จากคนขมขานอยู่เบื้องหลัง และบุคคลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขมขานนี้ไม่เพียงแต่เด็กเท่านั้น ยังรวมถึงคนป่วยเจ็บ คนพิการ และคนชราด้วย

ดังเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์¹⁸ ที่บิดาบังคับให้ภรรยาหน้าบุตรทำการขมขาน ถ้าหากไม่กระทำการขมขานจะถูกทำร้ายร่างกายให้ได้รับอันตรายแก่กายและจิตใจ

"นางสุณี พรายแก่น อายุ 32 ปี ได้ให้การต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจลาดพร้าว โดยให้การว่า ตนเองมีสามีชื่อ นายมงคล จอมทอง อายุ 27 ปี ไม่ได้ประกอบอาชีพ มีภุมิลาเนาเดิมอยู่ที่จังหวัดสุรินทร์ มีบุตร 2 คน คือ เด็กชาย เฉลิมพล อายุ 4 ขวบ และเด็กชายใหม่ อายุเพียง 9 เดือน ได้มาอาศัยอยู่บริเวณริมกำแพงภายในตลาดร้าง ติดกับแฟลตการเคหะคลองจั่น ถนนสุขุมวิท 1 กรุงเทพมหานคร ตนเองมีหน้าที่ต้องหอบหิ้วบุตรทั้งสองไปขมขานย่านตลาดบางกะปิ ตามแหล่งที่มีคนเยอะ ๆ โดยต้องไปตั้งแต่ตอนเช้าและกลับมาตอนค่ำ เอาเงินที่ได้จากการขมขานมาให้แก่สามี โดยบังคับให้ขมขานให้ได้รายได้นั้นจะไม่ต่ำกว่า 700 บาท ถ้าวันไหนได้น้อยก็จะต้องถูกสามีซ้อมและทุบตี"

¹⁸ "พ่อติดเหล้าซ้อมลูกเมียบังคับให้ขมขาน" หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (11 พฤศจิกายน 2536): 10.

จากเหตุการณ์ที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์นี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายอาญาจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับต่อเมื่อมีเหตุการณ์ปรากฏว่า มีการบังคับ ชู่เซ็ญ หรือทำร้ายร่างกายให้ได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจเสียก่อนแก่บุคคลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอกทาน แต่ถ้าหากบุคคลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอกทานมิได้ถูกบังคับ ชู่เซ็ญ หรือถูกทำร้ายร่างกาย สัมผัสใจต่อการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอกทาน กฎหมายอาญาก็ไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับได้ มีเพียงความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 เท่านั้น ฐานใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอกทานหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุส่งเสริมให้เด็กขอกทาน ดังเห็นได้จากเหตุการณ์ที่ปรากฏนี้ที่บิดาและมารดาใช้บุตรเป็นเครื่องมือในการขอกทาน แต่ถ้าหากบุคคลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอกทานเป็นคนพิการ สตรี คนชรา และสัมผัสใจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอกทาน ก็ไม่มีกฎหมายเข้ามารองรับในการจัดการกับผู้ถือประโยชน์จากบุคคลเหล่านี้

และการใช้มาตรการทางกฎหมายแก่ผู้ถือประโยชน์จากคนขอกทาน ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ปัญหาคนขอกทาน ดังต่อไปนี้

1. ฐานความผิดและอัตราโทษที่ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ได้บัญญัติลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอกทานหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุส่งเสริมให้เด็กขอกทานมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นมาตรการทางอาญาที่มุ่งคุ้มครองในตัวเด็ก แต่ปัจจุบันนี้การขอกทานได้มีการพัฒนาไปในรูปแบบธุรกิจการขอกทาน มีการใช้คนป่วยเจ็บ คนพิการ คนชรา และสตรีเป็นเครื่องมือในการขอกทาน มิใช่มีแต่เพียงเด็กเท่านั้น และอัตราโทษเพียงแต่ลดโทษ ทำให้กฎหมายฉบับนี้แทบจะไม่มีผลบังคับใช้ในการปราบปรามผู้ถือประโยชน์จากคนขอกทาน เนื่องจากรายได้ในการขอกทานมีอัตราค่อนข้างสูงในแต่ละวัน บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอกทาน จึงยอมเสี่ยงเพื่อแลกต่อผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอกทาน

2. หน้าที่นำสืบ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งและคนใช้โรคจิตทุเลา กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ได้ความว่า สาเหตุที่ยังไม่มีการดำเนินคดีกับขบวนการธุรกิจขอกทาน ซึ่งเป็นผู้ถือประโยชน์จากคนขอกทานนั้น เนื่องจากไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ว่า ผู้ถือประโยชน์จากคนขอกทานดังกล่าวเป็นใคร จากการให้ปากคำของคนขอกทานส่วนใหญ่ที่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ ได้ความว่ามา

ขอทานโดยสมัครใจไม่ได้ถูกข่มขู่หรือบังคับให้มาขอทาน หรือมิฉะนั้นก็ไม่ยอมรับว่าเป็นคนขอทาน โดยอ้างว่ามานั่งอยู่ข้างถนนแล้วถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับตัวมา สาเหตุเนื่องมาจากกลัวอิทธิพลของขบวนการธุรกิจขอทาน หรือมิฉะนั้นก็กลัวว่าถ้าหากตนเองออกจากสถานสงเคราะห์แล้วไปขอทานดังเดิม ก็จะถูกแหล่งอำนาจความสะดวกจากขบวนการธุรกิจขอทาน¹⁹

เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานได้ เพราะในบางกรณีก็ไม่ใช่ความผิดตามกฎหมาย และในบางกรณีก็ขาดพยานหลักฐาน ทำให้ปัจจุบันนี้มีผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานเพิ่มขึ้นจำนวนมาก เพราะโดยหลักแล้วหน้าที่นำสืบในคดีอาญาจะตกแก่โจทก์ โจทก์มีหน้าที่นำพยานเข้าสืบก่อนเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยว่า จำเลยได้กระทำความผิด เสร็จแล้วให้จำเลยนำพยานเข้าสืบทีหลัง²⁰ เมื่อโจทก์ไม่สามารถนำพยานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย ศาลก็จะพิพากษายกฟ้องโจทก์

3. ในความผิดฐานพรากเด็กหรือผู้เยาว์ไปเสียจากผู้ดูแลในความผิดฐานพรากเด็กหรือผู้เยาว์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 ถึงมาตรา 319 ครอบคลุมถึงผู้ปกครองสวัสดิภาพในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เนื่องจากเป็นการป้องกันและคุ้มครองเด็กมิให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลอื่น เพราะเด็กมีผลประโยชน์อย่างมากต่อขบวนการธุรกิจขอทาน สามารถหาเงินให้แก่ขบวนการธุรกิจขอทานได้จำนวนมาก เด็กจึงตกเป็นเป้าหมายของขบวนการธุรกิจขอทาน มีการลักพาตัวเด็กออกจากสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กขึ้น เด็กที่อยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ได้แก่ เด็กที่มีปัญหาทางความประพฤติ เช่น เด็กซึ่งบิดามารดาหรือผู้ปกครอง ไม่สามารถควบคุมความประพฤติได้หรือเด็กซึ่งประพฤติดันไม่สมควร²¹

¹⁹ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่กรมประชาสัมพันธ์, ฝ่ายสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง กองสวัสดิการสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, 20 เมษายน 2536.

²⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174

²¹ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515.

4. การบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย ตามประมวลกฎหมายอาญา แทนจะไม่มีผลบังคับใช้ในการแก้ปัญหาคนชอกทาน แม้ว่าอาจพิจารณานำมาใช้กับผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทานได้ในบางกรณีก็ตาม เนื่องจากผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทานอาจก่อให้เกิดอาชญากรรมตามมาได้ เช่น ความผิดต่อเสรีภาพ ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย เป็นต้น โดยกระทำต่อเด็กหรือคนพิการที่ถูกลักพาตัวมาบังคับให้ทำการชอกทาน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มี การใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยกับกรณีนี้ เพราะขาดการเล็งเห็นความสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในลักษณะนี้

5. อำนาจของเจ้าพนักงาน ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 มีได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน ในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคล เมื่อมีการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยให้อำนาจในการทำการตรวจค้น เข้าไปในสถานที่ที่น่าเชื่อว่าจะมีการกระทำทารุณกรรมแก่เด็กหรือเยาวชนหรือมีการกักขังหรือเลี้ยงดูเด็กหรือเยาวชนโดยมิชอบ เพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กหรือเยาวชนมิให้ตกเป็นเครื่องมือในการชอกทานของผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานำบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเท่านั้น

3.6 แนวนโยบายความคิดของรัฐในการที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับคนชอกทาน คือ พระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 และกฎหมายเกี่ยวกับผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน คือ ประมวลกฎหมายอาญาและประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ไม่สามารถจัดการปัญหาคนชอกทานได้ กลับปรากฏว่าคนชอกทานเพิ่มจำนวนมากขึ้น รัฐจึงได้มีแนวคิดในการให้อำนาจรัฐในการจัดการปัญหาคนชอกทานใหม่ โดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ขอเสนอยกเลิกกฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติคนชอกทาน พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน พ.ศ. ... ต่อสภาผู้แทนราษฎร ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีแนวคิดนโยบายแห่งรัฐในการจัดการปัญหาคนชอกทานใหม่ดังนี้

ในร่างพระราชบัญญัติคนชอกทาน พ.ศ. ... มีแนวคิดนโยบายแห่งรัฐในการจัดการปัญหาคนชอกทานและผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทานดังนี้

"โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ได้ใช้บังคับมานานแล้ว ไม่ทันกับสถานการณ์ของสังคมปัจจุบันซึ่งเปลี่ยนแปลงไปมาก เนื่องจากจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น โดยไม่ได้สัดส่วนกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม คนว่างงานมีมากขึ้น รูปแบบของการขอทานจึงเพิ่มความสลับซับซ้อนกว่าแต่ก่อน เพื่อให้การสงเคราะห์แก่คนขอทานซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้รับการช่วยเหลือ การบำบัดรักษา การฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ ตลอดจนการฝึกอาชีพ สมควรกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่อคนขอทานเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก คนพิการและคนชราที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ มิให้ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่ม สมควรกำหนดให้บุคคลดังกล่าวซึ่งกระทำการใด ๆ ให้บุคคลอื่นขอทานตามสถานที่ต่าง ๆ ได้รับโทษทางอาญา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"²²

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ มีอยู่ 38 มาตรา มีมาตรการที่สำคัญแตกต่างจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ดังนี้

1. แยกกรณีออกจากคนขอทาน โดยบุคคลใดกระทำการเป็นวิฬกไม่ว่าเป็นคนขอทาน โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ได้กำหนดความหมายของ "วิฬก" ไว้ว่า "ผู้ใช้ความสามารถหรือความชำนาญพิเศษเฉพาะตัว กระทำการขีบริ่องตีตีสตีเป่า หรือแสดงการละเล่นต่าง ๆ หรือกระทำการอย่างอื่นใดในทำนองเดียวกันตามลำพัง หรือเป็นหมู่คณะให้ผู้อื่นดูหรือฟัง โดยมิได้เรียกร้องคำคู่คำฟัง แต่รับทรัพย์สินตามแต่ผู้ดูผู้ฟังจะสมัครใจให้" และเพื่อป้องกันปัญหาผู้ไม่สุจริตที่จะทำการขอทาน โดยอ้างตนเป็นวิฬก จึงได้มีการเสนอร่างบทบัญญัติไว้ด้วยว่า "การขีบริ่องก็ดี การตีตีสตีเป่าก็ดี หรือการแสดงการละเล่นต่าง ๆ ก็ดี หรือการกระทำการอย่างอื่นใดในทำนองเดียวกันก็ดี ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจว่าเป็นวิฬก โดยมิได้ใช้ความสามารถหรือความชำนาญพิเศษเฉพาะตัว มิให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ขอทาน" ซึ่งแตกต่างในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มิได้แยกกรณีออกจากคนขอทาน โดยบุคคลใดกระทำการเป็นวิฬกถือว่าเป็นการกระทำขอทาน

²²บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ. ... จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

2. จัดให้มีสถานแรกรับคนขอทาน สำหรับกั้นกรองแยกแยะคนขอทานแต่ละประเภทเพื่อแยกการแก้ไขเยียวยาและสงเคราะห์ให้เหมาะสมกับคนขอทานประเภท นั้น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ของสถานแรกรับคนขอทาน จะรับดำเนินการสอบประวัติ วิธีการขอทาน สถานที่ขอทาน ที่อยู่อาศัย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำตัวผู้กระทำการขอทานมายังสถานแรกรับคนขอทาน แล้วนำเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเพื่อแยกแยะคนขอทานแต่ละประเภทนำไปสงเคราะห์ให้เหมาะสม ดังเห็นได้จาก มาตรา 23 แห่งร่างพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ. ... บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานจากอนุกรรมการ ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าเห็นว่าเป็นคนขอทานที่มีร่างกายและจิตใจปกติ หรือเป็นคนพิการ แต่ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพของร่างกายแล้ว ให้เสนออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เพื่อส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์คนขอทานของกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อรับการฝึกอาชีพหรือส่งตัวไปสำนักงานจัดหางาน กรมแรงงาน เพื่อจัดหางานให้ทำตามความเหมาะสมของร่างกาย

(2) ถ้าเห็นว่ามีหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นคนขอทานที่ป่วยเป็นโรคเรื้อน โรคติดต่ออันตราย หรือโรคติดต่อต้องแจ้งความ ให้เสนออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เพื่อส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์คนขอทานของกรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข

(3) ถ้าเห็นว่าเป็นคนขอทานเป็นคนชรา หรือเป็นคนพิการที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือเป็นคนทุพพลภาพ หรือเป็นคนป่วยด้วยโรคอื่นซึ่งมิใช่โรคเรื้อน โรคติดต่ออันตราย หรือโรคติดต่อต้องแจ้งความ ให้เสนออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เพื่อส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์คนขอทานของกรมประชาสงเคราะห์

(4) ถ้าเห็นว่าเป็นคนขอทานเป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ให้เสนออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เพื่อส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์คนขอทานของกรมการแพทย์กระทรวงสาธารณสุข

ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มิได้มีการบัญญัติจัดตั้งสถานแรกรับคนขอทาน เพื่อการแยกแยะคนขอทานในการสงเคราะห์ที่เหมาะสม

3. ขยายขอบเขตการลงโทษแก่บุคคลรอบคอบถึง ผู้ใช้ จ้าง วาน สูง สนับสนุน ใช้อุปาทนลอกวาง ใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใดให้คนขอทาน หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้มีคนขอทานตามสถานที่ต่าง ๆ โดยมีอัตราโทษจำคุกถึงห้าปี และปรับถึงห้าหมื่นบาท และยังขยายขอบเขตคุ้มครองแก่บุคคลทั่วไปที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือใน

การชอทาน มิใช่คุ้มครองเพียงเฉพาะเด็กที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการชอทานเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการชอทาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุส่งเสริมให้เด็กชอทาน มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทเท่านั้น

4. ลงโทษแก่บุคคลที่กระทำด้วยประการใดให้คนชอทานที่ถูกควบคุมตัวในสถาน-
 แกรับคนชอทานหรือสถานสงเคราะห์คนชอทานหลุดพ้นจากการควบคุมตัวไป และยังมีบัญญัติ
 เพิ่มเติมโทษให้สูงขึ้นแก่คนชอทานที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานแกรับคนชอทาน หรือสถาน-
 สงเคราะห์คนชอทานหลบหนีไปจากสถานแกรับคนชอทานหรือสถานสงเคราะห์คนชอทานจำคุก
 ไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติควบคุมการชอทาน
 พ.ศ. 2484 มิได้บัญญัติลงโทษแก่บุคคลที่ให้การช่วยเหลือแก่คนชอทาน หลุดพ้นจากการควบคุม
 ตัวไปจากสถานสงเคราะห์คนชอทาน และอัตราโทษที่ลงโทษแก่คนชอทานที่หลบหนีจากสถาน
 สงเคราะห์มีอัตราโทษเพียงจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาทเท่านั้น

ในร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน พ.ศ.
 มีแนวคิดนโยบายแห่งรัฐในการจัดการผู้ถือประโยชน์จากคนชอทานดังนี้

"โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ใช้
 บังคับมานานประกอบกับสาระสำคัญ และวิธีการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและ
 เยาวชนไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน สมควรตราพระราชบัญญัติสงเคราะห์และคุ้มครอง
 สวัสดิภาพเด็กและเยาวชน โดยกำหนดหลักการ วิธีการ และขั้นตอนในการสงเคราะห์ และ
 คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน ให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมี
 วัตถุประสงค์สำคัญมุ่งให้การพัฒนาสงเคราะห์ ฟื้นฟูและคุ้มครองสวัสดิภาพ ด้วยความร่วมมือ
 ระหว่างภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รับการพัฒนาในด้านในทางที่
 เหมาะสมตามวิสัยตามแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก"²³

²³ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์และคุ้มครอง
 สวัสดิภาพเด็กและเยาวชน พ.ศ. จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ มีมาตรการสำคัญที่แตกต่างจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ดังนี้

1. อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการทำการตรวจค้น เข้าไปในสถานที่ที่น่าเชื่อว่าจะมีการกระทำการทารุณกรรมเด็กหรือเยาวชนหรือมีการกักขังหรือเลี้ยงดูเยาวชนโดยมิชอบ โดยมีหมายค้นจากอธิบดีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ เว้นแต่เป็นกรณีเร่งด่วน หากล่าช้าเด็กหรือเยาวชนอาจได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต และให้มีอำนาจแยกตัวเด็กหรือเยาวชนจากครอบครัวของเด็กหรือเยาวชน เพื่อให้การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กหรือเยาวชนโดยเร็วที่สุด

2. บัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมขยายขอบเขตของกระทำที่ใช้เด็กหรือเยาวชนเป็นเครื่องมือในการขมขู่ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 33(5) แห่งร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน พ.ศ. ดังนี้ ห้ามมิให้ผู้ใด

"ชักจูง ชูเชิญ ยินยอม หรือส่งเสริม หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เด็กหรือเยาวชนขมขู่หรือเร่ร่อนหรือกระทำผิด หรือใช้หรือจ้างวานหรือชูเชิญให้เด็กหรือเยาวชนเป็นเครื่องมือขมขู่หรือกระทำผิด หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็กหรือเยาวชน"

3. นำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับบิดามารดา ผู้ปกครองหรือญาติของเด็กหรือเยาวชน ถ้าหากปรากฏว่าเป็นผู้กระทำการทารุณกรรมต่อเด็กและเยาวชน จะมีการดำเนินคดีอาญาหรือไม่มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการทารุณกรรมแก่เด็กหรือเยาวชนอีก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ออกคำสั่งห้ามมิให้กระทำดังกล่าว และเรียกประกันตัวทันทีได้

4. ให้อำนาจแก่บุคคลทั่วไป แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ ครูบาอาจารย์ และนายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเด็กหรือเยาวชนที่เป็นศิษย์หรือลูกจ้าง หากเป็นที่ปรากฏชัดหรือเป็นที่น่าสงสัยว่าเด็กหรือเยาวชนถูกกระทำการทารุณกรรมหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการเลี้ยงดูมิชอบให้รีบรายงานให้เจ้าพนักงานทราบโดยมิชักช้า

ถึงแม้ว่ารัฐจะมั่นนโยบายในการจัดการปัญหาคนขมขู่และผู้ถือประโยชน์จากคนขมขู่ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคคนขมขู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาคนขมขู่ได้กลับเพิ่มจำนวนมากขึ้น สาเหตุมาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เกี่ยวกับคนขมขู่และผู้ถือประโยชน์จากคนขมขู่

ถ้าสมัยไม่สามารถแก้ปัญหาคนชอกทานได้ ทำให้เกิดแนวคิดของรัฐในการที่จะแก้ไขกฎหมายในการจัดการปัญหาคนชอกทานเสียใหม่ให้สอดคล้องกับการพัฒนาของรูปแบบการชอกทานโดยอาศัยมาเป็นในรูปแบบชว่นการธุรกิจชอกทาน