



การเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เกี่ยวกับคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน

5.1 พื้นฐานความคิดในการใช้อำนาจรัฐจัดการปัญหาคนขอทาน

โดยปกติแล้วหน้าที่ของรัฐตามหลักกฎหมายปกครอง รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และทำนุบำรุงส่งเสริมให้ประชาชนมีการกินดี อยู่ดี โดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นหลักในการใช้นโยบายแห่งรัฐ ซึ่งในการกระทำตามหน้าที่ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึง ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ในประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ค้ำคองมั่นคง รัฐเองก็ไม่สามารถกระทำตามหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้เกิดปัญหาตามมา เช่น ปัญหาความยากจน การว่างงาน และบุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคมก็ไม่ได้รับการเหลียวแลดูแลจากรัฐ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย และประเทศไทย มีพื้นฐานความคิดในการใช้อำนาจรัฐจัดการปัญหาคนขอทาน โดยการใช้มาตรการทางอาญา และมาตรการทางสังคมสงเคราะห์ ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสียโดยแยกพิจารณาดังต่อไปนี้

ก. ในด้านคนขอทาน ได้มีพื้นฐานความคิดในการใช้อำนาจรัฐแก่คนขอทานอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. การใช้มาตรการทางอาญา ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษได้มีการใช้อำนาจรัฐในการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลจรจัด โดยคนขอทานจัดอยู่ในจำพวกหนึ่งของคนจรจัด สาเหตุที่รัฐใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่คนจรจัดเนื่องจากสาเหตุทางประวัติศาสตร์ที่ต้องการแรงงาน จึงออกกฎหมายบังคับให้บุคคลต้องทำงานไม่ให้เกือจคร้าน และสาเหตุมาจากต้องการป้องกันสังคมจากอาชญากรรมที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 หัวข้อ 4.1 การใช้อำนาจโดยการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่คนขอทานมีทั้งผลดีและผลเสียดังต่อไปนี้

ผลดี

1. ทำให้บ้านเมืองปราศจากโจรผู้ร้าย เนื่องจากคนชอทานอาจก่อให้เกิดอาชญากรรมได้ เพราะความยากจนไม่มีงานทำ ไม่มีวิถีทางหาเงินมาดำรงชีพ สิ่งนี้อาจจะเป็นสิ่งที่ล่อใจให้เกิดความคิดอยากที่จะขโมยของเพื่อหาเงินมาประทังชีวิตและสิ่งจำเป็นสำหรับครอบครัว การใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่คนชอทาน จึงเป็นมาตรการป้องกันอย่างหนึ่งก่อนที่จะมีอาชญากรรมเกิดขึ้น

2. ทำให้คนไม่เกียจคร้าน ต้องทำงานหาเลี้ยงชีพโดยวิธีการประกอบอาชีพ จึงเป็นการไม่เอาเปรียบเทียบสังคม ทำให้สังคมพัฒนาไปได้ด้วยดีโดยไม่ต้องสูญเสียงบประมาณรายจ่ายในการเลี้ยงดูและให้ความช่วยเหลือแก่คนชอทาน ซึ่งเป็นคนยากจน

ผลเสีย

1. กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในการที่รัฐควรให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่การใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลจรจัดเป็นกฎหมายที่ออกมาเป็นการเลือกปฏิบัติและแบ่งชนชั้นระหว่างคนยากจนและคนร่ำรวยที่มีอำนาจและเป็นการบังคับใช้แรงงาน โดยพิจารณาจากเพียงสถานะภาพและวิธีการดำรงชีพของคนจรจัดเท่านั้น เป็นการเอาเปรียบคนจรจัด ซึ่งขัดต่อปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติข้อ 7 ที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งบัญญัติว่า

"ทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญาและจากการข่มขู่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติดังกล่าว"

และข้อ 8 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
ข้อ 8 บัญญัติว่า¹

1. บุคคลใดจะถูกเอาตัวลงเป็นทาสมิได้ ห้ามการเอาคนลงเป็นทาส และการค้าทาสทุกรูปแบบ

¹ เอกสารแปลของกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

2. บุคคลใดจะถูกบังคับให้ตกอยู่ในภาวะจำยอมมิได้
3. (ก) บุคคลใดจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับให้ใช้แรงงาน

มิได้

(ข) บทบัญญัติในวรรค 3(ก) มิได้ห้ามการทำงานหนักตามคำพิพากษาของศาลที่มีอำนาจอันเป็นการลงโทษ ในประเทศที่ถือว่าการจำคุกและการทำงานหนักเป็นโทษทางอาญานิดหนึ่ง

(ค) เพื่อวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในวรรคนี้ คำว่า "เกณฑ์แรงงาน หรือบังคับให้ใช้แรงงาน" ไม่หมายรวมถึง

(1) การทำงานหรือการปฏิบัติงาน ซึ่งมีได้กล่าวถึงในวรรค (ข) อันบุคคลผู้ถูกควบคุมตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายหรือบุคคลผู้อยู่ระหว่างการปล่อยตัวจากการถูกควบคุมอย่างมีเงื่อนไขจะพึงกระทำ

(2) การรับราชการทหารแบบใดแบบหนึ่ง และในประเทศที่ยอมรับการไม่เห็นด้วยกับการเป็นทหารเพราะขัดกับมโนธรรม จึงให้มีการรับใช้ชาติแบบอื่นใดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการคัดค้านต่อการเป็นทหาร เพราะขัดกับมโนธรรม

(3) การปฏิบัติงานใด ๆ ในสามฉุกเฉิน หรือหาชนภัยคุกคามความอยู่รอดหรือสวัสดิภาพของชุมชน

(3) การทำงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมืองตามปกติ

2. รัฐจะต้องจัดหางานมารองรับให้อย่างทั่วถึง และให้ความมั่นคงทางสังคมแก่ผู้ประกอบแรงงานด้วย โดยจัดให้มีการประกันสังคม ในการประกันสังคมจะต้องจัดให้มีกองทุนประกันสังคม กองทุนนี้ได้มาจากการมีส่วนร่วม 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จึงเป็นภาระของรัฐอย่างมากที่จะต้องจัดให้มีการประกันสังคมเกิดขึ้นอย่างทั่วถึงในประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไม่ค่อจะดี รัฐก็ไม่สามารถจัดให้มีการประกันสังคมให้อย่างทั่วถึงได้ ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในสังคม

3. เป็นการแก้ปัญหาได้เฉพาะขณะนั้น แต่เมื่อสังคมได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่กฎหมายที่ออกมาไม่ได้พัฒนาตามไปด้วย ทำให้กฎหมายล้าสมัยและอาจจะไม่มีผลบังคับใช้ได้ ดังที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายคนจรจัดในขณะนั้นที่ออกมาเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน แรงงานเป็นสิ่งจำเป็นในขณะนั้นซึ่งเป็น

ช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม จึงได้มีการออกกฎหมายในการลงโทษแก่บุคคลจรรยาที่ไม่ยอมทำงาน แต่ปัจจุบันนี้สังคมได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยมุ่งเน้นหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐไม่สามารถล่วงละเมิดสิทธิในการบังคับใช้แรงงานได้ ทำให้กฎหมายที่ออกมาละเมิดหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชน จึงไม่มีผลบังคับใช้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 หัวข้อ 4.4

4. มีปัญหาสำหรับคนพิการที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ รัฐมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการทางสังคม โดยให้การสงเคราะห์แก่บุคคลเหล่านี้ให้พึ่งตนเองและสามารถอยู่ร่วมกับคนปกติได้โดยการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เมื่อคนพิการได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแล้ว รัฐเองจะต้องออกกฎหมายมารองรับให้สถานประกอบการรับบุคคลเหล่านี้เข้าทำงานเพื่อให้คนพิการพึ่งตนเอง ไม่เป็นภาระต่อสังคม การบังคับให้ทำงานโดยใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลจรรยา จึงเป็นภาระแก่รัฐในด้านสวัสดิการทางสังคมเป็นอย่างมาก และเป็นภาระเอาเปรียบทางด้านแรงงานแก่คนพิการ ผู้ซึ่งเป็นผู้ต้องโอกาสทางสังคมในเมื่อรัฐไม่สามารถจัดสวัสดิการทางสังคมแก่คนพิการได้อย่างทั่วถึง

5. ทำให้มีประวัติในการกระทำความผิด เนื่องจากการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่คนขอทาน เมื่อคนขอทานหลุดพ้นจากโทษก็จะมีประวัติในการกระทำความผิดติดตัว และทำให้เป็นที่รังเกียจของนายจ้าง โดยนายจ้างจะปฏิเสธไม่ยอมรับบุคคลที่มีประวัติในการกระทำความผิดมาแล้วมาเป็นลูกจ้าง ซึ่งเป็นสาเหตุให้คนขอทานที่หลุดพ้นจากโทษจะต้องหันไปประกอบอาชีพในการขอทานใหม่อีก

2. การใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์ เห็นได้จากประเทศไทยที่ได้ใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์แก่คนขอทาน เนื่องจากรัฐเห็นว่าการขอทานไม่ได้เป็นภัยต่อความสงบสุขของสังคมโดยตรง เพียงแต่เป็นการกระทำที่น่ารังเกียจและทำให้เกิดความไม่เป็นที่เรียบร้อยเท่านั้น การใช้อำนาจรัฐโดยการใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์แก่คนขอทานจึงมีผลดีมากกว่าผลเสียดังนี้

ก. เป็นการฝึกอาชีพให้คนขอทานรู้จักพึ่งพาตนเอง จะได้อาศัยติดตัวหลังจากออกจากสถานสงเคราะห์ไม่หันไปประกอบอาชีพขอทาน โดยในสถานสงเคราะห์จะมีการอบรมความประพฤติและนิสัยให้เป็นพลเมืองดี และจัดให้มีการฝึกอาชีพตามเหมาะสมกับสภาพร่างกาย จิตใจและความถนัด

ข. ไม่มีประวัติในการกระทำความผิด เนื่องจากการขอทานไม่เป็นความผิด เพียงแต่จะถูกส่งไปยังสถานสงเคราะห์เพื่อฝึกอาชีพเท่านั้น ทำให้ไม่มีประวัติในการกระทำความผิด ซึ่งประวัติในการกระทำความผิด อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้นายจ้างปฏิเสธไม่รับลูกจ้างเข้าทำงานได้

ซึ่งผู้เชี่ยวชาญนิพนธ์เห็นด้วยกับการใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์แก่คนขอทาน ซึ่งประเทศไทยเองก็ใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์แก่คนขอทาน เห็นได้จากพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน และในร่างพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ. ... ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ขอยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้แทน ก็ไม่มีการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่คนขอทาน เพราะการขอทานไม่ได้เป็นภัยต่อความสงบสุขของสังคม เพียงแต่เป็นการกระทำที่น่ารังเกียจและทำให้เกิดความไม่เป็นที่เรียบร้อยเรียบร้อยเท่านั้น และการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดได้ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดเท่านั้น ซึ่งวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของกฎหมายอาญา คือ เพื่อป้องกันความเสียหายต่อสังคม หรือเพื่อป้องกันอันตรายต่ออนามัย ความปลอดภัยและศีลธรรมของส่วนรวมเท่านั้น² แต่การขอทานในตัวของมันเองไม่ได้เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยและศีลธรรมของสังคมส่วนรวม เพียงแต่เป็นบุคคลที่ทำการขอทานเป็นคนเกียจคร้าน ไม่ยอมทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยการขอทาน และเหตุที่มีการขอทานเกิดขึ้น ก็เนื่องจากเป็นความบกพร่องในหน้าที่ของรัฐ ในการที่รัฐมีหน้าที่จะต้องทำนุบำรุงส่งเสริมให้ประชาชนกินดี อยู่ดี มีงานทำ และให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือแก่เด็ก คนพิการ และคนชราที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ให้ได้รับการเลี้ยงดูและรักษาจากรัฐ

ข. ในด้านผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย รวมทั้งประเทศไทย ได้มีมาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่ใช้

² วิสาร พันธนะ, "ลักษณะทั่วไปของกฎหมายอาญาและปรัชญากฎหมายอาญา," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 1 : ภาคทฤษฎีทั่วไป (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2536), หน้า 6.

เด็กเป็นเครื่องมือในการขอลาน เนื่องจากพื้นฐานความคิดในการใช้อำนาจรัฐในการลงโทษแก่บุคคลประเภทนี้คือ ต้องการคุ้มครองป้องกันมิให้เด็กถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอลานโดยที่เด็กเป็นบุคคลที่อ่อนแอไม่สามารถที่จะต่อสู้ปกป้องตนเองจากผู้ถือประโยชน์ที่มั่วร่างกาสแข็งแรงกว่าได้ ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.2 และบทที่ 4 หัวข้อ 4.1

ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นด้วยกับการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอลาน เนื่องจากผู้ถือประโยชน์จากคนขอลานก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสังคมหลายประการ คือ

1. ก่อให้เกิดการขอลานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรายได้ในการขอลานซึ่งมีอัตราค่อนข้างสูง เป็นสิ่งที่ล่อใจให้ผู้ถือประโยชน์จากคนขอลานใช้เด็ก สตรี คนพิการ และคนชราเป็นเครื่องมือในการขอลานมากยิ่งขึ้น

2. ก่อให้เกิดการเอาเปรียบหรือทารุณกรรมแก่คนขอลาน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นคนยากจน คนพิการ เด็กและคนชรา ซึ่งเป็นบุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคมอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเอาเด็กทารกมาขอลาน

3. ก่อให้เกิดอาชญากรรมอื่น ๆ ติดตามมา เช่น การลักพาตัวเด็กมาบังคับให้ทำการขอลาน การทำร้ายร่างกายเด็กให้ได้รับอันตรายสาหัส ความผิดต่อเสรีภาพ เป็นต้น

4. ก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503

และผู้เขียนวิทยานิพนธ์ยังเห็นควรต่อไปว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอลานเท่านั้น แต่บุคคลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอลานมิได้มีเพียงเฉพาะเด็ก แต่ยังมีคนพิการหรือทุพพลภาพ คนชรา สตรีที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอลาน จึงเห็นควรบัญญัติกฎหมายคุ้มครองแก่บุคคลเหล่านี้ด้วย และเห็นควรขยายขอบเขตผู้ถือประโยชน์มิได้มุ่งเฉพาะบุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอลาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุส่งเสริมให้เด็กขอลานเท่านั้น เพราะผู้ถือประโยชน์จากคนขอลานยังเป็นบุคคลที่เป็นอิสระ จัดหา ชักพาคนไปประกอบอาชีพขอลาน รวมทั้งยังเป็นบุคคลที่ดำรงชีพจากรายได้ของคนขอลานด้วย

5.2 คำนิยามการขอทาน

ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษได้บัญญัติไว้ในกฎหมายคนจรจัดโดยคนขอทานอยู่ในจำพวกหนึ่งของคนจรจัด ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 หัวข้อ 4.4 ส่วนประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484 ที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3 ก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

ก. ปัญหาในเรื่องการตีความคำนิยาม เนื่องจากคำนิยามการขอทานได้บัญญัติไว้กว้างขวาง เป็นปัญหาสำหรับการตีความของเจ้าพนักงานว่าการกระทำอย่างไร จึงจะตรงกับบทบัญญัติคำนิยามการขอทาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดการตัดสินใจอย่างอำเอใจของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ และอาจเป็นข้อต่อสู้ของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าอ้างได้ว่าไม่ได้กระทำการขอทาน ปัญหานี้ได้เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ รวมทั้งประเทศไทย ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ในเมืองหลวงกรุงลอนดอน บุคคลจำพวก (Punk) ซึ่งเป็นวัยรุ่นได้แสดงกิริยาอาการในการข่มขู่ประชาชนเพื่อขอเงินโดยกระทำการเป็นกลุ่ม อาจมีการข่มขู่ว่าจะปล้นหรือทำร้ายร่างกายเพื่อต้องการเงินทำให้ประชาชนที่ถูกข่มขู่ให้เงินเนื่องจากกลัวต่อการข่มขู่ ไม่ใช่ให้เงินเพราะสงสารหรือเต็มใจ³ ทำให้มีปัญหว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำการขอทานตรงกับคำนิยามหรือไม่

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีปัญหาในการตีความว่าบุคคลใดเป็นคนจรจัด คนขอทานจัดอยู่ในจำพวกหนึ่งของคนจรจัด คนจรจัดตามกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกามีบุคคลหลายจำพวก ทำให้มีปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในการพิจารณาว่าการกระทำของบุคคลเช่นใดที่ถือว่าเป็นคนจรจัด ก่อให้เกิดการตัดสินใจอย่างอำเอใจ ไม่มีหลักเกณฑ์มาพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นคนจรจัด และทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากผู้ถูกกล่าวหา ดังคดีที่เกิดขึ้นระหว่าง Papachristou V. City of Jacksonville ที่ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินยกฟ้องจำเลยที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 เนื่องจากสาเหตุหนึ่งก็คือเทศบัญญัติเมือง Jacksonville ที่เกี่ยวกับการตีความคนจรจัดเคลือบคลุม ไม่ชัดเจนว่าการกระทำเช่นใดที่ถือว่าเป็นคนจรจัด ปลอ่ยให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการ

³Neil Corre, "A proposal for Reform of the Law of Begging," The Criminal Law Review (December 1984), p.752.

ตัดสินใจที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา ก่อให้เกิดการตัดสินใจอย่างอำเอใจและทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้ถูกกล่าวหาได้

3. ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ก็มีปัญหาในการจับกุมบุคคลที่ทำการขอทานว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการขอทานตรงกับคำนิยามหรือไม่ บุคคลที่เป็นปัญหาได้แก่

(1) บุคคลที่ทำการข่มขู่โดยอาศัยความพิการ ในการขูดรีดเงินจากประชาชน ซึ่งเป็นร้านอาหารโดยเจ้าของร้านจะต้องจ่ายเงินเป็นรายเดือน เพื่อเป็นค่าปลอดคนพิการซึ่งเป็นโรคเรื้อน ถ้าหากเจ้าของร้านไม่ปฏิบัติตามจะถูกรบกวนจากบุคคลที่เป็นโรคเรื้อนเข้าไปขอทาน ทำให้คนรับประทานอาหารไม่เข้าร้าน โดยกระทำการเป็นขบวนการ⁴

(2) เด็กที่ทำการขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ ตามที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น โรงภาพยนตร์ สวนสาธารณะ ร้านอาหาร โดยขายของ เช่น กระดาษเช็ดปาก ลูกอม บุคคลที่ทำการซื้อของจากเด็กที่ขายเป็นการที่ซื้อด้วยความสงสารหรือไม่ก็เป็นเพราะความรำคาญ โดยผู้ซื้อไม่ต้องการสิ่งของเหล่านี้

(3) บุคคลที่เข็ดกระจกรถยนต์ตามท้องถนนเวลารถติดสัญญาณไฟจราจรแถวสี่แยก โดยเจ้าของรถยนต์ไม่เต็มใจให้เข็ดกระจก เพราะอาจจะทำให้กระจกหน้ารถยนต์เป็นรอยได้ แต่บุคคลดังกล่าวอาจจะเป็เด็ก ผู้หญิง หรือวัยรุ่น จะดำเนินการเข็ดกระจกหน้ารถยนต์โดยเจ้าของรถยนต์ไม่ได้จ้างวานให้เข็ด เมื่อเข็ดเสร็จเจ้าของรถยนต์ก็ต้องจ่ายเงินค่าเข็ดกระจกโดยเจ้าของรถยนต์ไม่เต็มใจที่จ่ายเงินดังกล่าว

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทั้งสาม เป็นปัญหาในการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการขอทานแล้วหรือไม่ โดยบุคคลที่ให้เงินแก่บุคคลดังกล่าวไม่ได้มีเจตนาที่จะให้เงิน แต่ที่ให้เงินไปเพราะกลัวต่อการข่มขู่ หรือเพื่อความรำคาญ หรือเพราะกลัวจะทำให้ทรัพย์สินเสียหาย

ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่อาจกล่าวหาโดยผิดพลาดว่าบุคคลใดเป็นคนขอทาน และในทางกลับกันก็เป็น การป้องกันมิให้มีข้อโต้แย้งได้ว่ามีการกล่าวหาโดยผิดพลาด จึงเห็นควรบัญญัติคำนิยามการขอทานให้ปรากฏรายละเอียดการกระทำว่า ครอบคลุมถึงการกระทำใดบ้าง เช่น การขายของ

⁴ ขอทานงานทำทาสรัฐบาล, หนังสือพิมพ์บ้านเมือง (21 พฤศจิกายน 2532): 5.

เล็ก ๆ น้อย ๆ และการใช้เครื่องรถยนต์ตามท้องถนนต่าง ๆ เวลาเรดดิคสัญญาณไฟ เป็นต้น แต่การกระทำของบุคคลดังกล่าวจะต้องมีเจตนาโดยมีพฤติกรรมเป็นการกระทำบังหน้าการขอลานเป็นหลัก ซึ่งผู้กระทำดังกล่าวไม่มีเจตนาที่จะขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือกระทำการใดตอบแทนผู้ให้ทาน หรือของที่ขายได้ไม่คุ้มกับราคาที่ผู้ซื้อให้ตอบแทนแก่ผู้ขาย เช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศอินเดีย ซึ่งบัญญัติค่านิยมการขอลานในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศอินเดีย มาตรา 363A ได้ให้ค่านิยม "การขอลาน" หมายถึง การกระทำใดบ้างที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4

ข. ปัญหาในเรื่องหลักเกณฑ์ค่านิยมการขอลาน ไม่ควรรวมถึงการกระทำการขอลานด้วยความจำเป็น จากค่านิยมการขอลานในประเทศไทยเห็นได้ว่า บุคคลที่ทำการขอลานเป็นครั้งแรกหรือหลายครั้งไม่ว่าด้วยเหตุจำเป็นอย่างไรหรือไม่ก็นำมาพิจารณาจัดว่าเป็นการขอลานตามค่านิยมแล้ว ถ้าหากขอเงินจากบุคคลที่ให้ทาน โดยไม่ได้กระทำการงานอย่างใดหรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช้ชอกันในฐานะญาติมิตร ซึ่งแตกต่างจากค่านิยมของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ที่ให้ค่านิยมการขอลานจะต้องเป็นบุคคลซึ่งทำการขอลานเป็นอาชีพ (habit or mode of life) โดยไม่หวังที่จะทำงานหาเลี้ยงชีพ ถ้าหากบุคคลที่ทำการขอเงินโดยไม่ได้ทำการขอลานเป็นอาชีพ แต่มีเหตุจำเป็นโดยไม่มีเจตนาที่จะไม่หางานเลี้ยงชีพ ก็ไม่เข้าค่านิยมการขอลาน

ดังคดีที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ คดี In Pointon V Hill และ คดี In Mathers V Penfold ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 หัวข้อ 4.2 ที่พิจารณาว่าการกระทำของผู้ใช้แรงงานที่ขาดงาน เพื่อยื่นข้อเสนอเรียกร้องต่อนายจ้างในระหว่างที่ขาดงานอยู่นั้น ต้องการความช่วยเหลือทางการเงิน จึงทำการขอเงินจากประชาชน หรือขายตัวไปยังระหว่างสมาชิกของสหภาพเพื่อต้องการสนับสนุนทางการเงิน ไม่ได้เป็นคนเก็บจคร้านไม่ยอมทำงาน ขาดงานชั่วคราวโดยไม่สมัครใจ และไม่ได้เป็นการขอลานโดยลักษณะนิสัยหรือวิถีทางการดำรงชีพ แต่กระทำการขอเงินด้วยความจำเป็น ไม่ถือว่าเป็นการขอลานตามค่านิยมการขอลาน

ซึ่งปัญหานี้ประเทศไทยโดยกรมประชาสงเคราะห์ ได้ดำเนินการขอแก้ไขกฎหมาย โดยขอยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. 2484 มาขอใช้ร่างพระราชบัญญัติคนขอลาน พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในร่าง

พระราชบัญญัตินี้มีการพิจารณาบุคคลที่ทำการขอกานด้วยความจำเป็นครั้งแรก ถ้าหากพิจารณา
 ได้ความดังกล่าว คณะอนุกรรมการจะว่ากล่าวตักเตือนมิให้ขอกานอีกก่อนที่จะส่งปล่อยตัวไป
 ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 16 และมาตรา 17

มาตรา 10 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำตัวผู้กระทำการขอกานผู้ใดมายัง
 สถานแรกรับคนขอกาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้นั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสถานแรกรับ
 คนขอกาน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบตัวรับค่าเงินการสอบประวัติ วิธีการขอกาน
 สถานที่ขอกาน ที่อยู่อาศัย และบันทึกไว้เป็นหลักฐาน แล้วนำเสนอคณะอนุกรรมการเพื่อ
 พิจารณาต่อไป

มาตรา 16 เมื่อคณะอนุกรรมการได้รับรายงานจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม
 มาตรา 10 วรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นว่าสมควรจะได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว
 นั้น ก็ให้ทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกควบคุมตัวมิได้
 ขอกานก็ให้คณะอนุกรรมการส่งปล่อยตัวไป หรือถ้าได้ขอกานด้วยความจำเป็นเป็นครั้งแรกให้
 คณะอนุกรรมการว่ากล่าวตักเตือนมิให้ขอกานอีกก่อนที่จะส่งปล่อยตัวไป

มาตรา 17 ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา 6 ได้เคย
 ถูกปล่อยตามมาตรา 16 มาแล้ว หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าได้หาเลี้ยงชีพด้วยการขอกาน
 หรือมีนิสัยชอบขอกาน ให้คณะอนุกรรมการรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้การ
 ส่งเคราะห์โดยมีชกษา

การที่ร่างพระราชบัญญัติคนขอกาน พ.ศ. ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา
 ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังคงถือว่ากรณีคนขอกานด้วยเหตุจำเป็นก็ยังเป็นการขอกานอยู่
 ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เป็นผลดีในแง่ที่ว่าตัดปัญหาว่าไม่ให้บุคคลใดขอกานเป็นอาชีพ มา
 แอบอ้างว่ามีเหตุจำเป็นจึงมาขอกาน แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากบุคคลที่ขอกานด้วยความจำเป็น
 มีเหตุผลที่จะต้องการเงิน จากประชาชนเพื่อสนับสนุนในข้อเรียกร้องของตนในการนัดหยุด
 งานหรือบุคคลที่ถูกโจรล้วงกระเป๋าเงินไม่มีค่ารถกลับบ้านต้องขอเงินจากประชาชนเพื่อเป็น
 ค่ารถ จะต้องถูกกล่าวหาว่าเป็นขอกานและถูกส่งตัวไปสถานแรกรับเพื่อทำการสอบประวัติ
 วิธีการขอกาน ที่อยู่อาศัย เพื่อนำเสนอคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาตามมาตรา 16 ก่อนที่
 จะถูกส่งปล่อยตัวไป ทำให้ต้องเสื่อมเสียเสรีภาพและเสียเวลาในการที่จะต้องถูกสอบสวน
 จึงควรมีมาตรการในส่วนของการสอบสวนให้กระชับรัดกุมและรวดเร็วขึ้น เพื่อไม่ให้กระทบ
 กระเทือนเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว โดยอาจจะพิจารณาจากประวัติของบุคคลที่เคยถูกจับ

ในข้อหานี้โดยมีระบบการพิมพ์ลายนิ้วมือ เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบได้อย่างรวดเร็วว่าบุคคลดังกล่าวได้เคยกระทำการขอลานเป็นอาชืพมาก่อน ดังเช่น ประเทศอังกฤษได้มีวิธีการแก้ปัญหาคุคคลใดได้กระทำการขอลานเป็นอาชืพ วิธีหนึ่งก็คือประวัติของผู้กระทำผิดโดยมีระบบการพิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อสอบประวัติของผู้กระทำผิดว่า เคยได้กระทำความผิดในข้อหานี้มาก่อนหรือไม่ (a record of cautions buttressed by a fingerprinting system)⁵

ผู้เขียนวิภาษานพณ์ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เห็นควรบัญญัติให้บุคคลที่ทำการขอเงินจากประชาชนด้วยความจำเป็น ไม่ถือว่าเป็นการขอลานดังกล่าวพิพากษาของประเทศไทยที่ตัดสินว่าบุคคลที่ทำการนัดหยุดงาน เพื่อต่อรองอัตราค่าจ้างต่อนายจ้างและได้ขอเงินจากประชาชนเพื่อสนับสนุนทางการเงิน ไม่ถือว่าเป็นการขอลานเนื่องจากไม่ได้ประกอบอาชีพหาเลี้ยงชีพด้วยการขอลานหรือมีนิสัยชอบขอลาน

ค. ควรแยกแวกนิพกออกจากคำนิยามการขอลาน ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษได้แยกแวกนิพกออกจากคำนิยามการขอลานจากคำพิพากษาของศาลสูงของประเทศอังกฤษ ในคดี Gray V. Chief Constable of Grater Manchester ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 ได้แยกแวกนิพกออกจากคำนิยามการขอลาน โดยให้เหตุผลว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพวิพกได้ให้บางสิ่งตอบแทนแก่บุคคลที่ให้ทาน โดยการเล่นดนตรี (musician) และการกระทำของวิพกเป็นสิ่งจูงใจบังคับให้คนผ่านไปมาตามท้องถนนมาสนใจในกิจกรรมที่วิพกได้กระทำ ซึ่งแตกต่างจากคนขอลานทั่ว ๆ ไปที่เป็นการเที่ยวร้องขอเงินจากบุคคลที่ให้ทาน เป็นการรบกวนบุคคลที่ให้ทานและไม่มีการให้บางสิ่งตอบแทนบุคคลที่ให้ทาน

ส่วนในประเทศไทยบุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นวิพก ถือว่าเป็นการขอลานตามคำนิยาม "การขอลาน" มาตรา 6 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พ.ศ. 2484 แล้ว แต่หลักเกณฑ์กำลังจะถูกเปลี่ยนแปลงโดยร่างพระราชบัญญัติคนขอลาน พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แยกแวกนิพกออกจาก

⁵L.H. Leigh, "Vagrancy, Morality and Decency," in The Criminal Law Review (July 1975): 383.

คนชอกทานโดยถือว่าเป็นการกระทำของวณิพกไม่ถือว่าเป็นการชอกทาน ถ้าหากเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ในมาตรา 5, 6 และ 9 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า

มาตรา 5 "วณิพก" หมายความว่า ผู้ใช้ความสามารถหรือความชำนาญพิเศษเฉพาะตัว กระทำการขับร้อง ดัดสีตีเป่า หรือแสดงการละเล่นต่าง ๆ หรือกระทำการอย่างอื่นใดในทำนองเดียวกันตามลำพังหรือเป็นหมู่คณะให้ผู้อื่นดูหรือฟัง โดยมีได้เรียกค่าดูค่าฟัง แต่รับทรัพย์สินตามแต่ผู้ดูผู้ฟังจะสมัครให้

มาตรา 6 วรรคสอง บัญญัติว่า

การขับร้องกั๊ต การดัดสีตีเป่ากั๊ต หรือการแสดงการละเล่นต่าง ๆ กั๊ตหรือการกระทำอย่างอื่นใดในทำนองเดียวกันกั๊ต ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจว่าเป็นวณิพก โดยมีได้ใช้ความสามารถหรือความชำนาญพิเศษเฉพาะตัว มิให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ชอกทาน

มาตรา 9 การขับร้อง การดัดสีตีเป่า การแสดงการละเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำอย่างอื่นใดในทำนองเดียวกัน ของวณิพกคนเดี่ยวหรือเป็นคณะจะต้อง

(1) ไม่กีดขวางการจราจรหรือการสัญจรไปมาของประชาชน หรือ

(2) ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่ในบริเวณใกล้เคียง

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นร่างฉบับใหม่ที่ขอลงเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่แยกวณิพกออกจากคนชอกทาน เนื่องจากวณิพกส่วนใหญ่ในประเทศไทยได้แก่ คนตาบอด คนพิการ ได้ใช้ความชำนาญหรือความสามารถพิเศษเฉพาะตัวในการขับร้องและเล่นดนตรีอยู่ตามถนนทางเท้าย่านชุมชนต่าง ๆ เพื่อเป็นการตอบแทนแก่บุคคลที่ให้ทาน และการขับร้องเล่นดนตรีดังกล่าวทำให้ผู้ให้ทานมาสนใจในกิจกรรมที่วณิพกได้กระทำ เป็นการตอบแทนทางด้านคุณค่าในการให้ทานของผู้ให้ เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพวณิพก ดังเช่นคุณป้าสำอางค์ เลิศถวิล ผู้พิการทางตา อายุ 61 ปี ซึ่งประกอบอาชีพเป็นวณิพกโดยอาศัยการร้องเพลงชอกทาน การร้องเพลงชอกทานจะต้องอาศัยความชำนาญ การฝึกฝนและความถนัดของแต่ละบุคคล เพลงชอกทานซึ่งมักจะขับร้องเป็นเรื่องจักร ๆ วงศ์ ๆ หรือเรื่องชาดก อันได้แก่

จันทโครพ ลักษณะวงษ์ พระรถเมรี พระธำมรงค์ เป็นต้น โดยใช้เครื่องดนตรีกลองโทนและ ฉิ่งประกอบ^๕ บุคคลเหล่านี้มีความชำนาญและความสามารถพิเศษ ไม่จำเป็นต้องนำไป สงเคราะห์เพื่อฝึกอาชีพใด ๆ ส่วนผู้ร้องรำทำเพลงที่ไม่มีความชำนาญหรือความสามารถพิเศษ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติมิให้บุคคลอ้างการกระทำของตนเป็นฉนวนกีดกันการกระทำ ของตนมิได้ใช้ความสามารถหรือความชำนาญพิเศษเฉพาะตัวให้ถือการกระทำดังกล่าวเป็น การขอทาน โดยเจ้าพนักงานผู้จับกุมคนขอทานสามารถพิสูจน์ได้จากพฤติกรรมของผู้ถูกจับกุมที่ แสดงออกมาว่าได้ใช้ความชำนาญหรือความสามารถพิเศษเฉพาะตัวหรือไม่ บุคคลเหล่านี้อยู่ใน บังคับร่างกฎหมายฉบับใหม่ ย่อมสามารถนำตัวมารับการสงเคราะห์และฝึกอาชีพได้ต่อไป

5.3 มาตรการในการป้องกันมิให้มีคนขอทาน

รัฐควรใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสังคมและเศรษฐกิจควบคู่กันไป ในการจัดการปัญหาคนขอทาน ถ้าหากใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียว ก็ไม่ สามารถป้องกันและปราบปรามคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานได้ ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษที่ใช้มาตรการทางกฎหมายควบคู่ไปกับมาตรการ ทางสวัสดิการสังคม เพื่อแก้ปัญหาคนจรจัดโดยคนขอทานอยู่ในจำพวกหนึ่งของคนจรจัด มาตรการในการป้องกันมีดังต่อไปนี้

5.3.1 มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

ก. มาตรการทางกฎหมาย

1. รัฐควรออกกฎหมายมารองรับเพื่อให้พระราชบัญญัติฟื้นฟู สมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง เพื่อให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ แก่คนพิการให้ออกมาอยู่ร่วมกับคนปกติในการประกอบอาชีพและในการมีส่วนร่วมในกิจกรรม สังคมเท่าเทียมกับคนปกติโดยทั่วไป แต่ปรากฏว่าเมื่อรัฐออกพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้ ผลในทางปฏิบัติไม่มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐยังไม่ได้ออกกฎหมายมารองรับคือกฎกระทรวงตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเลย

^๕ ประภาวรรณ เกตุอำ, "ศิลปวัฒนธรรม," นิตยสารการประชาสัมพันธ์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2530): 51.

ซึ่งมาตรา 17 บัญญัติว่า " เพื่อเป็นการคุ้มครองและสงเคราะห์คนพิการให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) ลักษณะอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการ
สาธารณะอื่นที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ

(2) ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชน
รับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับลูกจ้างอื่น

ในกรณีที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการประสงค์จะ
ไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กำหนดจะขอส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 16 ตาม
อัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแทนการรับคนพิการเข้าทำงานก็ได้"

จะเห็นได้ว่า ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพ
คนพิการ พ.ศ.2534 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคาร สถานที่
ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะ รวมทั้งให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของ
เอกชนรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับลูกจ้างอื่น ซึ่งใน
ขณะนี้เองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงตามมาตรา 17 ดังกล่าว
เลยทำให้ฐานะคนพิการไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างแท้จริงตามกฎหมาย

การที่รัฐบกพร่องต่อหน้าที่ที่มีต่อราษฎรตามหลักกฎหมายปกครอง
ในการให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนที่ยากไร้ไม่มีงานทำ เด็ก คนป่วย คนชรา คนพิการ
หรือทุพพลภาพ ให้ได้รับการรักษาและเลี้ยงดูจากรัฐ ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องพึ่งตนเอง จึง
เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดคนขอทาน ถ้าหากรัฐให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ยากไร้ไม่มี
งานทำ เด็ก คนป่วย คนชรา คนพิการ หรือทุพพลภาพให้ได้รับการเลี้ยงดู การรักษาจากรัฐ
และจัดหางานให้ทำก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาคนขอทาน

2. รัฐควรออกกฎหมายสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองแก่บุคคลที่
ไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เนื่องจากไม่เข้าข่ายใน
การได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นบุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคม เช่น
เด็ก เยาวชน สตรี คนชรา คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบภัยพิบัติ ผู้ตกเป็นเหยื่อของ

อาชญากรรม⁷ เป็นต้น ควรได้รับการช่วยเหลือจากรัฐโดยจัดเป็นการบริการสังคม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ทำนุบำรุงส่งเสริมให้ประชาชนกินดี อยู่ดี และให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่ยากจนไม่มีงานทำ เด็ก คนพิการ และคนชราให้ได้รับการดูแลรักษาจากรัฐ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ไม่หันไปประกอบอาชีพขอทาน โดยอ้างสาเหตุมาจากเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยที่รัฐไม่ควรยี่ห่วยให้ความช่วยเหลือดูแล

ซึ่งในขณะนี้ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม

พ.ศ. ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนแก่ประชาชนที่ยังประสบปัญหาทางสังคม จิตใจ ครอบครัวยาก ความมั่นคง ชาติผู้อุปการะ ไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบสาธารณภัย และผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ทั้งนี้โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมสวัสดิภาพ และความผาสุกให้กับประชาชนควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่มุ่งสร้างหลักประกันแก่ผู้มีรายได้น้อยอน ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ก็จะเป็นการช่วยเหลือและแก้ปัญหาของบุคคลที่ประสบความเดือดร้อนทุกข์ยาก และยังรวมถึงเป็นมาตรการป้องกันและส่งเสริมสวัสดิภาพของสังคมให้ดีขึ้น⁸ ทำให้ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและไม่หันไปประกอบอาชีพขอทาน

ข. การบังคับใช้กฎหมาย รัฐควรดำเนินการให้องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนทั้งสถาบันครอบครัวให้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหาคนขอทาน เพื่อป้องกันและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ด้อยโอกาสสังคมให้ได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายอย่างแท้จริง

⁷ นิษฐา เทวินทรภักดี, "พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม," เอกสารในการประชุมทางวิชาการประจำปี 2535 เรื่อง ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่องานสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ ห้องประชุม ชั้น 4 ตึกอเนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 31 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 2535.

⁸ เรื่องเดียวกัน

1. องค์การภาครัฐ ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่หลักให้บริการแก่ผู้ตกทุกข์ได้ยาก ผู้ด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนคนไทยผู้ไปตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชนเป็นประการสำคัญ⁹ เป็นมาตรการที่สำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้นขอลาน ภาครัฐดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่กรมประชาสงเคราะห์ในการที่จะดำเนินการตามเป้าหมายให้ได้อย่างทั่วถึง ในการที่จะช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยการจัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการพัฒนาการฝึกอาชีพในสถานสงเคราะห์ให้มีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการของตลาดในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมมีความรู้ความสามารถ สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ และควรเพิ่มและขยายขอบเขตการสงเคราะห์ครอบครัวสำหรับครอบครัวที่มีปัญหาเดือดร้อน และยากจนให้มากขึ้น¹⁰ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้หันไปประกอบอาชีพขอทาน นอกจากนี้ กรมประชาสงเคราะห์เองควรดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างจริงจัง โดยการจัดให้เจ้าหน้าที่ออกไปสอดส่องดูแลให้ได้อย่างทั่วถึงโดยร่วมมือกับองค์การเอกชนด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองและป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้ถูกเอาเปรียบจากสังคม โดยเฉพาะเด็ก คนพิการ และคนชราถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการขอทาน

2. องค์การภาคเอกชน ภาครัฐส่งเสริมให้องค์กรของเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้นขอลาน เพื่อมิให้บุคคลหันมาประกอบอาชีพขอทานและป้องกันมิให้ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น เด็ก คนพิการ และคนชราถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ของบุคคลอื่น โดยรัฐควรรับรองสถานภาพทางกฎหมาย และให้ความคุ้มครองแก่บุคลากรของเอกชนในเวลาปฏิบัติงาน องค์กรของเอกชนควรมี

⁹ หนังสือครบรอบ 43 ปี กรมประชาสงเคราะห์, หน้า 12.

¹⁰ รายงานการสำรวจเกี่ยวกับคนขอทานในกรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพมหานคร: กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, 2522) หน้า 74-75.

บทบาทในการร่วมมือกับองค์กรภาครัฐในด้านการส่งเสริมการศึกษา ส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมวัฒนธรรม และคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคม¹¹ โดยการร่วมมือกันในการดักเตือนและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเด็ก คนพิการ และคนชรา เมื่อถูกทารุณกรรมหรือถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ เพื่อเป็นการป้องกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเหล่านี้มิให้ถูกกระทบกระเทือนจากการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ดังเห็นได้จากองค์กรของเอกชนปัจจุบันนี้ได้ดำเนินการอยู่ เช่น มูลนิธิเด็ก มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก มูลนิธิดวงประทีป เป็นต้น รัฐควรส่งเสริมและให้การสนับสนุนองค์กรเอกชนเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมให้ประชาชนกินดีอยู่ดี ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

3. สถาบันครอบครัว รัฐควรส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัวอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของสังคมอย่างจริงจัง โดยณรงค์ให้สมาชิกทุกคนในครอบครัวรู้จักหน้าที่และมีความรับผิดชอบ มีศีลธรรมและระเบียบวินัยมีเสียสละสามัคคีกัน เลืออาหารต่อกัน ตามลักษณะอันดีของสังคมไทย เพื่อป้องกันปัญหาในการทอดทิ้งเด็ก คนชรา คนพิการ หรือการทารุณกรรมแก่เด็ก เพื่อบังคับให้ทำการชดเชย ดังที่ปรากฏตามข่าวหน้าหนังสือพิมพ์อยู่บ่อย ๆ รัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันครอบครัวในด้านต่าง ๆ เช่น การให้คำปรึกษาหารือ ทูบประกอบอาชีพ ทูบการศึกษาแก่เด็ก ค่ารักษาพยาบาล นอกจากนี้ควรประสานขอความร่วมมือและความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กอยู่กับครอบครัวของตนต่อไปได้ ถ้าหากเด็กไม่สามารถอยู่กับครอบครัวตามธรรมชาติของตนได้ รัฐควรพยายามดำเนินการหาครอบครัวแทนที่เหมาะสมกับเด็ก เพื่อให้เด็กดำรงชีวิตอยู่ในบรรยากาศและสภาพแวดล้อมของครอบครัว อันจะมีผลให้เด็กได้รับความรัก ความอบอุ่น และมีคุณภาพชีวิตที่ดี¹² เช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศ

¹¹ รายงานการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์การดำเนินงานขององค์การเอกชนที่พัฒนาเด็กและเยาวชน (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการเฉพาะกิจโครงการวิเคราะห์การดำเนินงานขององค์การเอกชนที่พัฒนาเด็กและเยาวชน, 2529), หน้า 47-49.

¹² อุไรวรรณ พันธุ์ประพันธ์ และคณะ, การทอดทิ้งเด็ก : ปัญหาที่ท้าทายจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมในปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: กรมประชาสัมพันธ์, 2534), หน้า 22-24.

อังกฤษ The Children Act 1987 ที่ให้มีครอบครัวอุปถัมภ์ขึ้น (Foster parent) เพื่อให้มีความคุ้มครองและเลี้ยงดูแก่บุตรบุญธรรม (foster children)

5.3.2 มาตรการทางสังคมและเศรษฐกิจ

ก. รัฐควรใช้นโยบายทางด้านเศรษฐกิจในการกระจายรายได้ ตลอดจนเร่งกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการขยายบริการทางสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทได้อย่างทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในส่วนภูมิภาคและชนบทที่มีความเป็นอยู่ที่ด้อย มีงานทำจะได้ไม่ต้องย้ายถิ่นมาหากินอยู่ในเมืองหลวงหรือมาประกอบอาชีพชอกทาน

ข. รัฐควรยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน โดยจัดหางานให้ประชาชนได้มีงานทำอย่างทั่วถึง เพื่อการกินดีอยู่ดี ทำให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพสำหรับตนเองและครอบครัว

ค. รัฐควรส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาอาชีพ โดยจัดตั้งสถานฝึกอาชีพและพัฒนาอาชีพให้อย่างทั่วถึงทั้งในเมืองและต่างจังหวัด โดยไม่คิดค่าบริการเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ

ง. รัฐควรดำเนินการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนทั่วไปว่า การให้ทานไม่ใช่เป็นการสงเคราะห์บุคคลที่ถูกต้องตามหลักการ เพราะเป็นการทำให้เขาไม่รู้จักช่วยตัวเอง การช่วยคนที่เดือดร้อนต้องช่วยให้เขาสามารถช่วยตนเองต่อไปได้ ถ้าบุคคลใดต้องการประกอบการกุศลก็อาจทำได้ โดยบริจาคเงินแก่องค์กรสาธารณกุศล หรือองค์กรทางสังคมสงเคราะห์ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยการพัฒนาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับคนชอกทานทางสื่อมวลชน เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบและมีความเข้าใจเกี่ยวกับการชอกทาน จะได้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการปราบปรามคนชอกทาน¹³

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางสังคมและเศรษฐกิจดังกล่าว อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกือบทุกฉบับ ซึ่งรัฐมีนโยบายที่จะพัฒนาประเทศเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี พยายามลดช่องว่างคนในเมืองกับชาวชนบทด้วยการกระจายรายได้ในการ

¹³ รายงานการสำรวจเกี่ยวกับคนชอกทานในกรุงเทพมหานคร. (กรุงเทพมหานคร: กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, 2522), หน้า 76.

สร้างงานในชนบท แก้ปัญหาความยากจน ส่งเสริมการฝึกอาชีพและพัฒนาอาชีพ แต่นโยบายของรัฐบาลดังกล่าวไม่สามารถบรรลุตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ เนื่องจากขาดเงินทางด้านงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร

5.4 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาคนชอกทาน

โดยแยกพิจารณาจากทางด้านตัวบุคคล คือ ทางด้านตัวคนชอกทานและทางด้านผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน

5.4.1 มาตรการทางกฎหมายแก่คนชอกทาน จากการเปรียบเทียบการใช้มาตรการทางกฎหมายแก่คนชอกทานของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย รวมทั้งประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีการใช้มาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

ก. ผู้มีอำนาจจับกุมตามกฎหมาย ในประเทศอังกฤษผู้มีอำนาจในการจับกุมคนชอกทาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจและราชบุตร โดยราชบุตรมีอำนาจในการจับกุมคนชอกทานส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศาลมาจิสเตรทได้ตามพระราชบัญญัติคนจรจัด ค.ศ. 1824 ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4

ส่วนประเทศไทย ผู้มีอำนาจในการจับกุมคนชอกทานนำส่งสถานสงเคราะห์ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3

ข. ผู้ถูกจับกุมดำเนินการตามกฎหมาย ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ได้แก่ คนจรจัดโดยคนชอกทานจัดอยู่ในจำพวกคนจรจัดประเภทหนึ่ง ซึ่งคนจรจัดได้แบ่งบุคคลออกเป็นหลายจำพวกที่จะถูกจับกุมดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับคนจรจัดที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4

ส่วนในประเทศไทย ได้แยกคนจรจัดกับคนชอกทานออกจากกันไม่ได้ จัดคนชอกทานอยู่ในจำพวกคนจรจัดประเภทหนึ่ง อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ โดยบุคคลใดถ้ากระทำการชอกทาน จะถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์เพื่อฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 ส่วนคนจรจัดจะเข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์เพื่อฝึกอาชีพได้เช่นเดียวกับคนชอกทาน โดยจะต้องสมัครใจเข้ามาเพื่อรับการฝึกอาชีพใน

สถานสงเคราะห์ สถานสงเคราะห์จะรับบุคคลเข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์อยู่ 2 ประเภท¹⁴

(1) ประเภทที่ถูกจับ ได้แก่ บุคคลที่ถูกเจ้าพนักงานตำรวจจับกุม นำส่งสถานสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการชกาน พ.ศ. 2484

(2) ประเภทสมัครใจ ได้แก่ บุคคลเร่ร่อนและบุคคลไร้ญาติขาดที่พึ่ง ที่สมัครขอเข้ารับการสงเคราะห์หรือบุคคลที่หน่วยราชการ องค์การกุศล ฝากเข้ารับ การสงเคราะห์ ทั้งนี้ต้องผ่านการพิจารณาของนักสังคมสงเคราะห์ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ค. การบังคับใช้กฎหมาย ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศ อังกฤษได้ใช้มาตรการทางอาญาในการจัดการปัญหาคนจรจัด โดยคนชกานจัดอยู่ในจำพวก คนจรจัดประเภทหนึ่ง

ส่วนในประเทศอินเดียและประเทศไทยได้ใช้มาตรการทางสังคม- สงเคราะห์ในการจัดการปัญหาคนชกาน มิได้ใช้มาตรการทางอาญาอย่างเช่นในประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ เว้นเสียแต่ผู้ที่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์เพื่อรับการ สงเคราะห์ไม่ไปหรือหลบหนีจากสถานสงเคราะห์ก็จะมีคามผิดและรับโทษทางอาญาตาม พระราชบัญญัติควบคุมการชกาน พ.ศ. 2484 มาตรา 13 ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3

จากการเปรียบเทียบและวิเคราะห์การใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ข้างต้น ทำให้ทราบถึงสาเหตุและปัญหาในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประเทศไทยใน ส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนชกาน ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการจับกุมคนชกาน ในประเทศ ประเทศไทยเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า ผู้มีอำนาจในการจับกุมคนชกานเพื่อส่งยังสถานสงเคราะห์ เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจไม่รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่กรมประชา- สงเคราะห์ เพราะฝ่ายนิติการกรมประชาสงเคราะห์ ได้ตีความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ กรมประชาสงเคราะห์ไม่มีอำนาจจับกุมคนชกาน แต่มีอำนาจในการประสานงาน การ อำนวยความสะดวก การให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการจับกุม คนชกานและนำตัวคนชกานส่งสถานสงเคราะห์เท่านั้น

¹⁴ เอกสารสรุปผลการดำเนินงานประจำปี สถานสงเคราะห์ชายัญญบุรี จังหวัด ปทุมธานี กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2533.

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า การตีความดังกล่าวอิงข้อขัดข้องในทางปฏิบัติมากกว่า เพราะผู้กระทำการขอทานตามกฎหมายไทยมิได้บัญญัติเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติว่าผู้มีอำนาจในการจับกุมส่งสถานสงเคราะห์ เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเท่านั้น ซึ่งต่างกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษที่บัญญัติการกระทำขอทานเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา ทำให้ไม่มีปัญหาในการตีความอำนาจของเจ้าพนักงานว่ารวมถึงบุคคลใดที่มีอำนาจในการจับกุมคนขอทาน ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาตรา 5 ได้กำหนดนิยามของคำว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" ไว้แล้วว่า หมายถึง "พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามความหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้หมายความตลอดถึงบุคคล ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีหน้าที่ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติ" ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีคำสั่ง กระทรวงมหาดไทยที่ 211/2525 แต่งตั้ง อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์ และนักสังคมสงเคราะห์ กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ประชาสงเคราะห์จังหวัด นักสังคมสงเคราะห์ประจำที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด และผู้ปกครองสถานสงเคราะห์ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว เพราะตามกฎหมายฉบับนี้ในส่วนที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ "พนักงานเจ้าหน้าที่" ในการส่งตัวคนขอทานไปยังสถานสงเคราะห์หรือแหล่งประกอบกรงานแล้วแต่กรณีนั้น ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่พิเศษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจยิ่งไปกว่าในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด ดังนั้นผู้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ที่มีตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ก็ล้วนมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันในส่วนที่จะต้องจัดการตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นหากจะถือว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับกุมคนขอทานตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว เจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ที่มีตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็ย่อมมีอำนาจจับกุมคนขอทานด้วยเช่นกัน แต่หากจะอ้างว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่เป็นพิเศษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดูด้วย ก็น่าจะไม่ใช่ข้อข้องกับในส่วนที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายควบคุมการขอทานแต่อย่างใด เพราะกรณีการขอทานนี้ไม่ใช่ความผิดทางอาญา จึงไม่ใช่เรื่องที่จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่ด้วย หากแต่

เป็นเรื่องของพระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 โดยเฉพาะส่วนการที่ตามคำนิยามของคำว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะใช้ถ้อยคำว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็เป็นเพียงการกล่าวพาดพิงถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในแง่ที่ว่าตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองหมายถึงใครเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า การบังคับตามกฎหมายควบคุมชอกทานจะต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้โดยใช้ถ้อยคำว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ "ส่งตัว" ไปยังสถานสงเคราะห์ ไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนถึงอำนาจ "การจับกุม" หรือวิธีการ "ส่งตัว" ปัญหาว่าจะมีอำนาจจับกุมหรือไม่ จึงน่าจะเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในจุดนี้ต่างหาก ซึ่งผู้เขียนก็ยังเห็นว่า การจับกมนั้นถือเป็นวิธีการที่จะทำให้ได้ตัวคนชอกทานไป "ส่งตัว" ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นรายละเอียดของวิธีที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ จึงควรมีอำนาจในการจับกุมเพื่อประโยชน์ในการ "ส่งตัว" ต่อไปด้วย แต่เพื่อไม่ให้เป็นที่ปัญหาในการตีความ จึงน่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ชัดเจนในส่วนนี้ ซึ่งจะเกี่ยวข้องไปถึงอำนาจหน้าที่ในการ "ควบคุมตัว" นับแต่การ "จับกุม" ไปจนถึง "ส่งตัว" เสร็จสิ้นแล้วด้วย

2. มาตรการทางกฎหมายแก่คนชอกทาน ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษได้ใช้มาตรการทางอาญาแก่คนจรจัด โดยคนชอกทานอยู่ในจำพวกคนจรจัดประเภทหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาคนจรจัด โดยที่กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ เพราะเนื่องจากขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4

ส่วนในประเทศไทยในพระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ. 2484 มีข้อพิจารณาว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ อย่างเช่น กฎหมายคนจรจัดของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นการห้ามไม่ให้บุคคลทำการชอกทานและหากมีการฝ่าฝืนก็มีมาตรการจัดการกับคนชอกทาน โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ซึ่งก็ต้องมีการควบคุมตัวอันเป็นการจำกัดเสรีภาพ ผู้เขียนวิธานิพนธ์เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 30 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกาย การจับกุม คุมขังหรือตรวจค้นตัวบุคคล ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ซึ่งการส่งตัวคนชอกทานไปยังสถานสงเคราะห์ ตลอดจนการควบคุมไว้นั้นก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการชอกทาน พ.ศ.

2484 อันเป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมายในส่วนนี้จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ส่วนตามมาตรา 43 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์" ก็อาจเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มีเจตนารมณ์เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ด้วย กฎหมายฉบับนี้จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็มีการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่หลบหนีจากสถานสงเคราะห์ แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากมีผู้หลบหนีจากสถานสงเคราะห์เพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยที่อัตราโทษที่จะลงแก่ผู้หลบหนีจากสถานสงเคราะห์มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นอัตราโทษเพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับราชได้จากการขอทานค่อนข้างสูง ที่ผู้หลบหนีจากสถานสงเคราะห์จะได้รับเมื่อกลับไปประกอบอาชีพขอทาน ซึ่งต่อมาก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ. . . . ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในร่างฉบับใหม่นี้ได้เพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นแก่ผู้หลบหนีจากสถานสงเคราะห์ และเพิ่มเติมบทบัญญัติในการลงโทษแก่บุคคลที่ให้การช่วยเหลือแก่คนขอทานที่ถูกควบคุมตัวในสถานสงเคราะห์ ให้หลุดพ้นจากการควบคุมตัวไป ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3

ผู้เชี่ยวชาญนิพนธ์เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ที่เพิ่มอัตราโทษแก่ผู้หลบหนีจากสถานสงเคราะห์ และเพิ่มเติมบทบัญญัติในการลงโทษแก่บุคคลที่ให้การช่วยเหลือแก่คนขอทานที่ถูกควบคุมในสถานสงเคราะห์ให้หลุดพ้นจากการควบคุมตัวไป เนื่องจากเป็นการป้องกันไม่ให้บุคคลขอทานหันไปประกอบอาชีพขอทานดั้งเดิม และการถูกควบคุมตัวในสถานสงเคราะห์ก็เป็นการฝักอาชีพให้แก่คนขอทานมีวิชาชีพติดตัว เมื่อออกจากสถานสงเคราะห์แล้วก็สามารถประกอบอาชีพอื่นได้ไม่หันไปประกอบอาชีพขอทาน

5.4.2 มาตรการทางกฎหมายแก่ผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน จากการเปรียบเทียบการใช้มาตรการทางกฎหมายแก่ผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย รวมทั้งประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีการใช้มาตรการทางกฎหมายเหมือนกันและแตกต่างกันดังต่อไปนี้

ก. มาตรการทางอาญา ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย และประเทศไทย ได้ใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทานเหมือนกันแต่แตกต่างกันในเรื่องฐานความผิดและอัตราโทษ ซึ่งประเทศอังกฤษและประเทศไทยได้ใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทาน โดยมีอัตราโทษสำหรับประเทศอังกฤษจำคุกไม่เกินสามเดือน ปรับไม่เกินสี่สิบห้าปอนด์หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนประเทศไทยจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนประเทศอินเดียได้ใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่ลักพาหรือทำร้ายร่างกายผู้เยาว์ให้พิการเพื่อจุดประสงค์ในการขอทาน โดยมีอัตราโทษสูงสุดจำคุกตลอดชีวิต และบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอินเดีย ในหมวดความผิดฐานลักพา ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3

ข. กระบวนการทางอาญา ประเทศอังกฤษและประเทศอินเดียได้ใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กหรือเยาวชน เป็นเครื่องมือในการขอทาน โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กำหนดหน้าที่นำสืบตักแก่บุคคลผู้กระทำผิด คือผู้ใช้เด็กหรือผู้เยาว์เป็นเครื่องมือในการขอทานให้มีภาระการพิสูจน์ว่า ตนเองหาได้กระทำความผิดสันนิษฐานตามกฎหมายนั้นไม่ ส่วนประเทศไทยแทบไม่ได้นำบทบัญญัติประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 มาบังคับใช้ในการลงโทษแก่ผู้ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทาน เนื่องจากไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาลงโทษแก่ผู้ถือประโยชน์ได้และอัตราโทษที่จะลงโทษแก่ผู้ถือประโยชน์ก็มีอัตราโทษเพียงแค่ลู่โทษเท่านั้น

จากการเปรียบเทียบและวิเคราะห์การใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแก่ผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน ทำให้ทราบถึงสาเหตุและปัญหาในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประเทศไทยในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือประโยชน์ ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน จะเห็นว่าในประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย รวมทั้งประเทศไทยได้มีมาตรการการลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทาน เช่น ในพระราชบัญญัติ Children and Young Persons Act 1933 ของประเทศอังกฤษ ลงโทษแก่ผู้ปกครอง ผู้ควบคุมหรือดูแลที่ยินยอมให้เยาวชนอยู่ในสถานะนั้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการขอทาน ประเทศอินเดียลงโทษแก่บุคคลที่ลักพาหรือทำร้ายร่างกายผู้เยาว์ให้เสียแขนหรือขาเพื่อจุดประสงค์ในการขอทาน ส่วนประเทศไทยก็มีมาตรการลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทานที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 และบทที่ 4 จะเห็นได้ว่ารัฐใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคล

เหล่านี้สมควรแล้ว เพื่อคุ้มครองป้องกันสิทธิของผู้เช่าหรือเด็กมิให้ตกเป็นเครื่องมือในการขอลาน แต่ยังไม่เพียงพอในการจัดการปัญหาคนขอลาน เนื่องจากปัจจุบันนี้รูปแบบการขอลานในประเทศไทยได้มีการวิวัฒนาการจากการขอลานโดยอาชีพ มาเป็นมีผู้จัดการอำนวยความสะดวกอยู่เบื้องหลังการขอลาน ซึ่งกระทำกันในรูปธุรกิจหรือเรียกว่าขบวนการธุรกิจขอลาน มีการแบ่งปันผลประโยชน์กัน มีระบบในการทำงาน

ระบบการทำงานของขบวนการธุรกิจขอลาน จะเริ่มจากมีนายหน้าออกไปตามชนบท หรือตามแหล่งเสื่อมโทรม ที่มีสภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างต่ำและขาดแคลน นายหน้าจะไปโน้มน้าว ชักชวนโดยเอาเงินเป็นสิ่งล่อใจแก่คนพิการ คนชรา หรือแม่ลูกอ่อน หากมีการตกลงก็จะนำเข้าสู่ตลาดเพื่อการขอลาน โดยนำไปพักพิงตามแหล่งต่าง ๆ หรือมีเงินนั้นก็อาจจะล่อวงหรือลักพาเด็กหรือคนพิการจากผู้ปกครองมาบังคับให้ทำการขอลาน

วิธีการออกทำงานคือ ตอนเข้าผู้ประกอบการจะนำคนขอลานขึ้นรถบรรทุกเล็กไปส่งตามที่ชุมชน เช่น บนสะพานลอยซึ่งใกล้ศูนย์การค้าต่าง ๆ ซึ่งแห่งดังกล่าวมีบุคคลพลุกพล่าน และจะมีรายได้ดีมาก ผู้ควบคุมดูแลจะเฝ้าคอยดูอยู่ห่าง ๆ อาจจะทำข้าว ขนม น้ำไปให้บ้าง แล้วเก็บกวาดเงินในกระป๋องหรือภาชนะที่ขอได้รวบรวมไว้ พอตกเย็นก็จะมารับกลับไปยังแห่งพำนัก

ทุกวันนี้อิทธิพลของขบวนการขอลานมีครอบคลุมไปทั่ว โดยเฉพาะจุดขอลานที่ทำรายได้ดี ขอลานที่ไม่อยู่ในขอบข่ายของขบวนการ จะถูกบีบให้ออกไปจากแหล่งที่ทำรายได้ดีโดยอาจจะไปอยู่ที่ไกล ๆ ที่อิทธิพลของขบวนการยังครอบคลุมไปไม่ถึง จะเป็นแหล่งที่รายได้น้อยไม่มีใครสนใจ ขอลานอิสระจะต้องถูกดึงเข้ามาสู่ขบวนการ ทำงานให้ขบวนการรับส่วนแบ่งจากขบวนการและกลายเป็นสมาชิกขบวนการธุรกิจขอลานไปในที่สุด¹⁵

ผู้มีอิทธิพลของขบวนการธุรกิจขอลานบางราย เป็นนายทหารซึ่งเป็นผู้จัดการธุรกิจมีขอลานในสังกัดเป็นร้อย ทำการขอลานทุกรูปแบบที่กรุงเทพมหานคร หากขอลานถูกรังแกหรือถูกจับกุม ผู้มีอิทธิพลดังกล่าวมักจะช่วยเหลือแก้ปัญหาให้¹⁶

¹⁵ เอกสารแจกจ่ายของฝ่ายสังเคราะห์คนไร้ที่พึ่งและคนไร้โรคจิตกุเลา กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย.

¹⁶ "ธุรกิจขอลาน," สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 1 (26 มิถุนายน 2526): 21.

และประเทศไทยขณะนี้ได้มีการขอแก้ไขกฎหมายโดยการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขอกาน พ.ศ. 2484 คือ ร่างพระราชบัญญัติคนขอกาน พ.ศ. ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในร่างฉบับใหม่นี้ได้มีการขยายขอบเขตลงโทษแก่บุคคลมิใช่เฉพาะบุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอกานเท่านั้น ได้มีการขยายขอบเขตการลงโทษแก่บุคคล ผู้ใช้ จ้าง วาน ยุง สนับสนุน ใช้อุปายหลอกลวง ใช้กำลังประทุษร้าย ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 8 ร่างพระราชบัญญัติคนขอกาน พ.ศ. บัญญัติว่า

"ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ จ้าง วาน ยุง สนับสนุน ใช้อุปายหลอกลวง ใช้กำลังประทุษร้ายหรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใดให้คนอื่นขอกาน หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้มีคนอื่นขอกานตามสถานที่ต่าง ๆ"¹⁷

ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคนขอกาน พ.ศ. ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ขยายขอบเขตลงโทษแก่บุคคลมิใช่เฉพาะบุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอกานเท่านั้น เนื่องจากปัจจุบันนี้การขอกานได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการขอกานโดยอาชีพ มาเป็นในรูปแบบธุรกิจขอกาน มีผู้อำนวยการความสะดวกในการจัดหาพาหนะ ที่อยู่อาศัย มีการแบ่งปันผลประโยชน์กันและมีระบบในการทำงาน เป็นต้น ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนให้บุคคลทำการขอกาน เป็นความผิดอาญาโดยเฉพาะแล้ว ก็ไม่สามารถเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวได้ เนื่องจากบุคคลที่จะมีความผิดฐานผู้ใช้ ผู้จ้างวาน ยุง สนับสนุน จะต้องเป็นการก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิดหรือสนับสนุนให้บุคคลอื่นกระทำความผิด การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นเหตุให้ผู้อื่นกระทำความผิด ย่อมได้ชื่อว่า ก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการก่อโดยตรง เช่น การไว้ บังคับ ชูเชิญ จ้าง วาน ยุง ส่งเสริม สิ่งหรือขอร้องให้ทำ หรือก่อโดยอ้อม ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วนในเรื่องการเป็นผู้สนับสนุนตามกฎหมายอาญา ก็ต้องมีการกระทำผิดเกิดขึ้น จะเป็นในชั้นพยายามหรือความผิดสำเร็จก็ได้¹⁸ แต่การขอกานไม่เป็น

¹⁷ ร่างพระราชบัญญัติคนขอกาน พ.ศ. จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹⁸ จิตติ ดิงศักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 พิมพ์ครั้งที่ 8

(กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2529), หน้า 473, 506.

ความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมการชอทาน พ.ศ. 2484 ผู้กระทำการชอทานเพียงแต่ จะถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์เพื่อทำการสงเคราะห์เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีการบัญญัติ ให้ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนให้กระทำการชอทานมีความผิดอาญา ก็ยังครอบคลุมไม่เพียงพอ โดยยังไม่ ตรงกับความหมายของผู้ถือประโยชน์จากคนชอทาน กล่าวคือ ผู้เขียนเห็นว่า ควรขยายถึง กรณีที่เทียบเคียงกับถ้อยคำในประมวลกฎหมายอาญา ในลักษณะ 9 ความผิดเกี่ยวกับเพศ มาตรา 282 และมาตรา 286 ซึ่งใกล้เคียงกับการกระทำของผู้แสวงหาประโยชน์จาก คนชอทาน มากำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าบุคคลใดควรเป็นผู้ถือประโยชน์จากคนชอทานนั้นด้วย ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 282 บัญญัติว่า

"ผู้ใดเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือ ชักพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งหญิง แม้หญิงนั้นจะยินยอมก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปี ถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท ไม่ว่าการกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็น ความผิดนั้น จะได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรก เป็นการกระทำแก่เด็กหญิง หรือหญิงอายุยังไม่เกินสิบแปดปี ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับ ตั้งแต่หกพันบาทถึงสามหมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคสอง เป็นการกระทำแก่เด็กหญิง อายุยังไม่เกินสิบห้าปี ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่น บาทถึงสี่หมื่นบาท

ผู้ใดเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น รัับตัวเด็กหญิงหรือหญิงซึ่งมี ผู้จัดหาล่อไปหรือชักพาไปตามวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือสนับสนุนในการกระทำ ความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสามแล้ว แต่กรณี

มาตรา 286 ผู้ใดอาชุกว่าสิบหกปีดำรงชีพอยู่แม้เพียงบางส่วน จากรายได้ของหญิงซึ่งค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ผู้ใดไม่มีปัจจัยอย่างอื่นอันปรากฏสำหรับดำรงชีพ หรือไม่มีปัจจัยอัน พอเพียงสำหรับดำรงชีพและ

(1) ปรากฏว่าอยู่ร่วมกับหญิงซึ่งค้าประเวณี หรือสมาคมกับหญิง

ซึ่งคำประเวณีคนเดียวหรือหลายคนเป็นอาจิม

(2) กินอยู่หลับนอนหรือรับเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่น โดยหญิง

ซึ่งคำประเวณีเป็นผู้จัดให้หรือ

(3) เข้าแทรกแซงเพื่อช่วยหญิง ซึ่งคำประเวณีในการทะเลาะวิวาทกับผู้ทักคำกับหญิงซึ่งคำประเวณีนั้น ให้ถือว่าผู้นั้นดำรงชีพอยู่จากรายได้ของหญิงในการค้าประเวณี เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจได้ว่ามิได้เป็นเช่นนั้น

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับค่าเลี้ยงดูจากหญิง ซึ่งคำประเวณี ซึ่งพึงให้ค่าเลี้ยงดูนั้นตามกฎหมายหรือตามธรรมเนียม

จากบทบัญญัติมาตรา 282 ของประมวลกฎหมายอาญา สามารถนำถ้อยคำความหมายของคำว่า ชุระจัดหา ล่องไปหรือชักพาไป เพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่นมาใช้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทาน เนื่องจากบุคคลที่กระทำความผิดฐานนี้เป็นผู้แสวงหาประโยชน์จากตัวเด็กหรือหญิง ซึ่งเป็นโสเภณี ซึ่งใกล้เคียงกับผู้แสวงหาประโยชน์จากคนชอกทาน ได้มีการจัดหา ล่องไปหรือชักพาไปเพื่อการชอกทานของบุคคลอื่น

"เป็นชุระจัดหา" การเป็นชุระจัดหาไม่จำเป็นต้องลงมือกระทำเอง อาจเป็นนายทุนจัดหาโดยจ้างคนอื่นให้ทำหน้าที่นี้ให้ก็ได้ คำว่าเป็นชุระจัดหาหมายถึง ทำให้ได้มาโดยวิธีการใด ๆ อันเป็นการกระทำเพื่อผู้อื่น กล่าวคือ บริการให้เป็นที่สมประสงค์ของผู้อื่น การเป็นชุระจัดหาทำให้ผู้เป็นชุระจัดหาได้ผลประโยชน์อย่างใดหรือไม่ก็ไม่สำคัญ

"ล่องไป" การล่องไป หมายถึง การทำอุบายด้วยประการใด ๆ ให้ติดตามไป แต่ต้องไม่ถึงกับหลอกลวง เป็นการแนะนำหวานล่อมเสนอแนะให้ความคิดแก่เด็กหรือหญิงนั้นจนตัดสินใจไปด้วย

"ชักพาไป" หมายถึง นำไปแต่ต้องไม่เป็นการใช้กำลังบังคับหรือขู่ให้ไป กล่าวคือ ต้องยินยอมไปเอง การให้การช่วยเหลือให้สามารถติดตามไปได้

"เพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น" หมายถึง เพื่อความพึงพอใจ
ในทางเพศของผู้อื่น¹⁰

และจากบัญญัติ มาตรา 286 ของประมวลกฎหมายอาญา สามารถ
นำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในส่วนของกรกระทำเช่นใดที่ถือว่าเป็นผู้ถือประโยชน์
จากคนชอกทาน การกระทำในมาตรา 286 คือดำรงชีพอยู่จากรายได้ของหญิงซึ่งค้าประเวณี
แม้อาศัยรายได้นั้นเพียงบางส่วน หรือให้ถือว่าเป็นผู้ดำรงชีพจากรายได้ของหญิงในการค้า
ประเวณี เมื่อผู้ใดไม่มีปัจจัยอย่างอื่นอันปรากฏสำหรับดำรงชีพหรือไม่มีปัจจัยเพียงพอสำหรับ
ดำรงชีพ และมีพฤติการณ์ประการใดประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในอนุ (1) (2) และ (3) ของ
มาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายอาญา²⁰ ซึ่งผู้ถือประโยชน์จากคนชอกทานก็ได้มีการกระทำ
เช่นเดียวกัน

การกระทำในมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เร็วเกินไป
ทั่วไปว่า "แมงดา" ผู้กระทำที่จะเป็นแมงดาได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับหญิง
ซึ่งค้าประเวณีหรือหญิงนครโสเภณี ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องเป็นความสัมพันธ์อันมีระยะ
เวลาที่เนิ่นนานตามควร และในการนี้ผู้ใดเป็นส่วนหนึ่งของหญิงในส่วนที่เกี่ยวกับการหา
รายได้ในการค้าประเวณีของหญิงนั้น และทำตัวเองเป็นการฝากบุตรผิดหญิง²¹

จากบทบัญญัติมาตรา 282 และมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมาย
อาญาสมควรที่จะนำมาเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการขอแก้ไขกฎหมายในการลงโทษแก่บุคคลที่
แสวงหาประโยชน์จากคนชอกทาน นอกเหนือจากการลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือใน
การชอกทานที่บัญญัติไว้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515
และเพิ่มเติมบทที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติคนชอกทาน พ.ศ..... ซึ่งกำหนดโทษผู้ใช้และ

¹⁰ กฤตยชญ์ สิริเขต, "ความผิดเกี่ยวกับการค้าและความผิดเกี่ยวกับเพศ," ใน
เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 2 ภาคความผิด (เนทบุรี่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช 2528), หน้า 404-405.

²⁰ จิตติ ตึงศกิกย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอนที่ 1,
(กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2518), หน้า 966.

²¹ คณิต ฌ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 208.

ผู้สนับสนุนเท่านั้น

2. ควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมขยายขอบเขตการคุ้มครองแก่บุคคลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ กฎหมายไทยปัจจุบันมุ่งคุ้มครองแก่เด็กที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ มิได้คุ้มครองแก่บุคคลทั่วไปที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ด้วย เช่น คนพิการหรือทุพพลภาพ สตรี คนชรา ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 และพระราชบัญญัติควบคุมการข่มขู่ พ.ศ. 2484 ได้ใช้บังคับมานานแล้ว โดยที่การข่มขู่ได้มีการพัฒนาจากรูปแบบการข่มขู่อาศัยพิษร้าย มาเป็นในรูปแบบธุรกิจการข่มขู่ มีขบวนการธุรกิจข่มขู่ที่ซับซ้อนนำบุคคลเหล่านี้มาข่มขู่หรือลักพา หลอกหลวงคนพิการ สตรี คนชรา มาบังคับให้ทำการข่มขู่ และบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคมและเป็นบุคคลที่อ่อนแอสามารถถูกหลอกหลวงได้ง่ายจากผู้แสวงหาประโยชน์จากคนข่มขู่ โดยที่รัฐยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองและจัดสวัสดิการให้แก่บุคคลเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึง

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กหรือเยาวชน เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ โดยมิได้มีการลงโทษแก่บุคคลที่ใช้บุคคลอื่นเป็นเครื่องมือในการข่มขู่ก็ตาม แต่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายสวัสดิการสังคมคุ้มครองคุ้มครองแก่บุคคลคนพิการหรือทุพพลภาพ สตรี คนชรา ให้ได้รับการคุ้มครองจากรัฐได้อย่างทั่วถึง จึงมิได้มีการบัญญัติกฎหมายลงโทษแก่บุคคลที่ใช้บุคคลอื่นเป็นเครื่องมือในการข่มขู่ นอกจากเด็กไว้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4

จึงเห็นควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมคุ้มครองแก่บุคคลทั่วไป มิใช่เฉพาะเด็กแต่เพียงอย่างเดียวที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ ดังเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติคนข่มขู่ พ.ศ. ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้ขอขอลูกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการข่มขู่ พ.ศ. 2484 และได้บัญญัติลงโทษแก่บุคคลที่ใช้หรือสนับสนุนบุคคลอื่นให้ทำการข่มขู่

"มาตรา 8 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ จ้าง วาน ชุอง สนับสนุน ใช้อุบาย หลอกหลวง ใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้วิธีข่มขู่ใจด้วยประการอันใดให้คนอื่นข่มขู่หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้มีคนอื่นข่มขู่ตามสถานที่ต่าง ๆ"

3. อัตราโทษที่ลงโทษแก่ผู้ถือประโยชน์ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ได้บัญญัติลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการข่มขู่หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุส่งเสริมให้เด็กข่มขู่ มีความผิดต้องระวาง

โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามข้อ 20(4) และข้อ 24 ซึ่งเป็นอัตราโทษเพียงแฉ่ลโทษ ทำให้กฎหมายฉบับนี้แทบไม่มีผลบังคับใช้ในการปราบปรามผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน เนื่องจากรายได้ในการขอทานมีผลตอบแทนที่สูงกว่าบุคคลที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทาน จึงยอมเสี่ยงที่จะถูกปรับเพื่อแลกผลประโยชน์ที่จะได้รับที่ค่อนข้างจะสูงกว่าโดยที่ไม่ต้องลงทุนอะไรมากนัก

ในประเทศอินเดียได้มีการลงโทษแก่บุคคลที่ใช้ผู้เยาว์เป็นเครื่องมือในการขอทาน โดยลักพาผู้เยาว์จากผู้ปกครองหรือทำร้ายร่างกายผู้เยาว์ให้พิการเพื่อจุดประสงค์ในการขอทาน มีอัตราโทษจำคุกสูงสุดตลอดชีวิต เพื่อคุ้มครองแก่ผู้เยาว์ซึ่งเป็นบุคคลที่อ่อนแอว่ามีให้ตกเป็นเครื่องมือในการขอทาน

จึงเห็นควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมโทษแก่บุคคลที่ถือประโยชน์จากคนขอทานให้สูงขึ้น เพื่อป้องกันและคุ้มครองแก่บุคคลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอทานและเห็นควรบัญญัติกฎหมายลงโทษแก่บุคคลที่ใช้เด็ก คนพิการ และคนชรา ให้สูงขึ้นกว่าบุคคลที่ใช้บุคคลอื่นเป็นเครื่องมือในการขอทาน เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ..... ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 31

มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสามหมื่นบาท

ถ้าความผิดตามมาตรา 8 ได้กระทำต่อเด็กอายุไม่เกินสิบสามปีหรือคนพิการ ทูพพลภาพ หรือคนชรา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท

4. หน้าที่นำสืบ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง และคนใช้โรคจิตทุเลา กองสวัสดิการสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์ชายและหญิง วิทยุบุรุษกรมประชาสัมพันธ์ สาเหตุที่ยังไม่มีการดำเนินคดีกับธุรกิจขอทานซึ่งเป็นผู้ถือประโยชน์ เนื่องจากไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ว่า ผู้ใช้คนขอทานเป็นเครื่องมือในการขอทานเป็นใคร เนื่องจากการให้ปากคำส่วนใหญ่ของคนขอทานที่ส่งสถานสงเคราะห์ต่อเจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์จะให้ปากคำว่ามาขอทานเองโดยสมัครใจ ไม่ได้ถูกข่มขู่หรือบังคับมาขอทาน หรือมีจะนั้นก็ยังไม่ยอมรับว่าเป็นคนขอทาน มานั่งอยู่ข้างถนนแล้วถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับมา

ชบวนการธุรกิจขอทานหรือผู้ถือประโยชน์จากการขอทาน เจ้าหน้าที่
ตำรวจไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานได้ เพราะไม่ได้รับความ
ร่วมมือจากคนขอทานและไม่มีพยานหลักฐานที่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ ทำให้
ปัจจุบันนี้มีผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

โดยปกติแล้วในคดีอาญาหน้าที่นำสืบจะตกแก่โจทก์ โจทก์มีหน้าที่นำ
พยานเข้าสืบก่อนเพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา มาตรา 174 บัญญัติว่า

"ก่อนนำพยานเข้าสืบ โจทก์มีอำนาจเปิดคดีเพื่อให้ศาลทราบคดี
โจทก์ คือ แถลงถึงลักษณะของฟ้อง อีกทั้งพยานหลักฐานที่จะนำสืบเพื่อพิสูจน์ถึงความผิดของ
จำเลยเสร็จแล้วให้โจทก์นำพยานเข้าสืบ เมื่อสืบพยานโจทก์แล้ว จำเลยมีอำนาจเปิดคดีเพื่อ
ให้ศาลทราบคดีจำเลย โดยแถลงข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายซึ่งตั้งใจอ้างอิง ทั้งแสดงพยาน
หลักฐานที่จะนำสืบ เสร็จแล้วให้จำเลยนำพยานเข้าสืบ

เมื่อสืบพยานจำเลยเสร็จแล้ว โจทก์และจำเลยมีอำนาจแถลงปิด
คดีของตนด้วยปาก หรือหนังสือหรือทั้งสองอย่าง

ในระหว่างพิจารณา ถ้าศาลเห็นว่าไม่จำเป็นต้องสืบพยานหรือทำ
การอะไรอีก จะสั่งงดพยานหรือการนั้นเสียก็ได้"

แต่อย่างไรก็ดี หน้าที่นำสืบก็อาจตกแก่จำเลยได้เหมือนกันในเมื่อ
มีข้อสันนิษฐานของกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของจำเลยนำสืบ ตามปกติกฎหมายจะไม่บังคับให้
จำเลยนำสืบว่าตนมิได้กระทำความผิดเพราะหลักการแล้ว กฎหมายถือว่าทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์เป็น
ผู้สุจริต แต่อย่างไรก็ดีการถือหลักเช่นนั้น เครื่องคิดเกินไปก็อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่
สังคมได้ในบางกรณี เช่น เหตุการณ์นั้นจำเลยเท่านั้นที่รู้ความจริง ฉะนั้นเพื่อหาทางให้มีการ
"ยุติ" ที่เป็น "ธรรม" จึงจำเป็นต้องกำหนดไว้ในบางกรณีให้จำเลยเป็นฝ่ายแสดงความ
บริสุทธิ์ หรือต้องนำสืบว่าแท้จริงแล้วตนหาได้กระทำความผิดดังข้อสันนิษฐานของกฎหมายนั้น ๆ ไม่
ข้อสันนิษฐานของกฎหมายดังกล่าวนี้ก็ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 6 บัญญัติว่า
"ผู้ใดอยู่วงการเล่นอันขัดต่อกบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือขัดต่อความในกฎกระทรวงหรือ
ใบอนุญาต ซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นเป็นผู้เล่นด้วย เว้นแต่ผู้ซึ่ง
เพียงดูการเล่นในงานรื่นเริงสาธารณะหรืองานนักขัตฤกษ์หรือในที่สาธารณะสถาน" เพราะ

ฉะนั้นหากเราไปดูเขาเล่นไพ่ ชนไก่หรือกัดปลา พนันเอาเงินหรือทรัพย์สินกัน หากการเล่น การพนัน รายนี้^{๒๑}ไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแต่เล่นผิดเงื่อนไข หากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เข้าทำการจับกุมและจับเราไปด้วยหาว่าเล่นกับเขาด้วย เราก็ต้องมีหน้าที่นำสืบว่าเราไม่ได้ เล่น

(2) ตามพระราชบัญญัติศาลอากร พ.ศ.2476 มาตรา 100 วาง หลักว่าผู้เสียภาษีนำเข้าต้องรับรองว่าของที่นำมาเสียภาษีนั้นเป็นของที่มีไว้โดยชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งมาตรา 100 บัญญัติไว้ว่า

"ในการฟ้องร้องคดีอันเกี่ยวข้องกับของซึ่งต้องยึด เพราะไม่ เสียภาษีหรือเพราะเหตุพึงวิบัติโดยประการอื่นก็ดี หรือยึดเพื่อเอาค่าปรับตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ดี ถ้ามีข้อโต้เถียงเกิดขึ้นว่าค่าภาษีสำหรับของนั้น ๆ ได้ส่งชำระถูกต้องแล้วหรือไม่ หรือว่า ของนั้น ๆ ได้นำเข้ามา ได้ขนขึ้นจากเรือได้ส่งออก ได้บรรทุกลงเรือได้ย้ายขนไป ได้เก็บ ได้ขาย หรือได้จัดการอย่างอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือหาไม่ไซ้ร้ ท่านว่าหน้าที่พิสูจน์ตกอยู่ แก่จำเลยทุกคดีไป"

(3) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กรณีคนต่างด้าว ปรากฏตัวอยู่ในราชอาณาจักร เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นว่าเป็นผู้ลอบเข้ามาในราชอาณาจักรไทย หรือไม่ เช่นนี้มาตรา 59 ก็กำหนดให้จำเลยมีหน้าที่นำสืบ

(4) ประมวลกฎหมายอาญาในความผิดบางอย่างก็มีข้อสันนิษฐาน ให้หน้าที่นำสืบตกอยู่แก่จำเลยเหมือนกัน เช่น ความผิดฐานอั้งยี่หรือช้องโจร ซึ่งมาตรา 211 บัญญัติว่า "ผู้ใดประชุมในที่ประชุมอั้งยี่หรือช้องโจร ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือ ช้องโจร เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงได้ว่า ได้ประชุมโดยไม่รู้ว่าเป็นการประชุมของอั้งยี่หรือ ช้องโจร"^{๒๒}

ในกฎหมายประเทศอังกฤษในพระราชบัญญัติ (Children and Young Persons Act 1933) ได้บัญญัติให้หน้าที่นำสืบในการพิสูจน์ผู้กระทำผิดใช้เยาวชนเป็น เครื่องมือในการขอทาน ให้ตกอยู่กับผู้กระทำผิดโดยให้ผู้กระทำผิดมีหน้าที่พิสูจน์ว่า ผู้กระทำ ผิดไม่ได้ยินยอมให้เยาวชนอยู่ในสถาน^{๒๓}นั้นเพื่อจุดประสงค์ในการขอทาน

^{๒๒} อั้งยี่ก็คือ กฤษณจินดา, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2528), หน้า 54-56.

ในประเทศอินเดียก็เช่นเดียวกัน ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 363A ให้หน้าที่นำสืบตกอยู่ผู้กระทำผิดโดยให้ผู้กระทำผิดพิสูจน์ว่าตนเองไม่ได้ลักพาผู้เยาว์ หรือทำร้ายร่างกายผู้เยาว์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการขอทาน

จึงเห็นควรบัญญัติกฎหมายให้หน้าที่นำสืบตกแก่ผู้แสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน เช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศอินเดีย ที่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทาน เพื่อเป็นการคุ้มครองแก่บุคคลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอทาน โดยที่ไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาลงโทษแก่ผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานได้ โดยผู้กระทำผิดเป็นฝ่ายแสดงความบริสุทธิ์หรือต้องนำสืบว่าแท้จริงแล้วตนเองหาได้กระทำความผิดตั้งข้อสันนิษฐานของกฎหมายนั้น ๆ ไม่

5. ในความผิดฐานพรากเด็กหรือผู้เยาว์ไปเสียจากผู้ดูแล ควรรวมถึงผู้ปกครองสวัสดิภาพในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ผู้ปกครองสวัสดิภาพในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กควรจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่อำนาจปกครองของผู้ปกครองสวัสดิภาพ ในคดีความผิดฐานพรากผู้เยาว์ไปจากควบคุมดูแล ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317-318 ด้วย ในกฎหมายของประเทศอินเดียบัญญัติข้อหาลักพาผู้เยาว์ไปเสียจากผู้ปกครอง ผู้ควบคุมหรือผู้ดูแลเพื่อจุดประสงค์ในการขอทาน โดยผู้ปกครองอาจจะไม่ใช่ผู้ปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายก็ได้ เป็นผู้ปกครองตามสภาพเป็นจริง เพื่อป้องกันมิให้เด็กหรือผู้เยาว์ถูกลักพาตัวไปจากอำนาจปกครอง ผู้ควบคุมหรือผู้ดูแลและถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการขอทาน

ในประมวลกฎหมายอาญาของไทยก็มีบทบัญญัติความผิดฐานลักพาตัวเด็กหรือผู้เยาว์ไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของไทยในความผิดฐานพรากเด็กหรือผู้เยาว์ตามมาตรา 317-318 อยู่แล้ว แต่เป็นเพราะการใช้ถ้อยคำในเวลาแปลความหมายจากภาษาต่างประเทศมาเป็นภาษาไทยผิดไป ในภาษาต่างประเทศใช้คำว่า "Abduction" ซึ่งมีความหมายเท่ากับ "Taking away" แปลได้ว่า เป็นการพาตัวหรือพาผู้เยาว์ไป แต่ประมวลกฎหมายอาญาของไทยกลับใช้คำว่า "พราก" เป็นผลทำให้การคุ้มครองสิทธิเด็กและผู้เยาว์เกิดช่องว่างขึ้นแปลเจตนาของกฎหมายผิดไป ซึ่งเจตนาที่แท้จริงมุ่งคุ้มครองเด็กและผู้เยาว์มิใช่มุ่งคุ้มครองอำนาจปกครองของบิดามารดา ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลเด็ก เนื่องจากเห็นว่าเด็กหรือผู้เยาว์ไม่อยู่ในสภาวะที่จะแสดงออกถึงเจตนาที่แท้จริงได้ กฎหมายจึงให้บิดามารดา

ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลมีอำนาจแสดงเจตนาแทนเด็กหรือผู้เยาว์²³

ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เด็กที่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ได้แก่ เด็กที่มีปัญหาทางความประพฤติ อันได้แก่ เด็กซึ่งบิดามารดา หรือผู้ปกครองไม่สามารถควบคุมความประพฤติได้หรือเด็กซึ่งประพฤติน่าไม่สมควร²⁴ เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กคือผู้ปกครองสวัสดิภาพในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

ผู้เชี่ยวชาญนิพนธ์เห็นว่า การลักพาตัวเด็กไปจากสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก น่าจะถือว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่อำนาจปกครองผู้ปกครองสวัสดิภาพโดยปริยาย โดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งจากศาลแต่งตั้งให้มีอำนาจปกครอง ตามความเห็นของอาจารย์ จิตต์ ตังศภัทย์ ในคำอธิบายกฎหมายอาญาที่กล่าวถึง องค์ประกอบความผิดในส่วนการกระทำ ในมาตรา 317 ประมวลกฎหมายอาญาว่า พวกรักเด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากบิดามารดา ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลเด็กไม่จำกัดเพศ บิดามารดาคงหมายถึงผู้ที่เด็กอยู่ด้วยคนใดคนหนึ่งหรือทั้ง 2 คนก็ได้ เป็นบิดาตามความเป็นจริงก็พอ เพราะผู้มีฐานะตามกฎหมายได้บัญญัติถึงผู้ปกครองอยู่แล้ว ทั้งยังรวมถึงผู้ดูแลซึ่งไม่มีฐานะตามกฎหมายด้วย ผู้ปกครองคงจะหมายถึงผู้มีฐานะทางกฎหมายเกี่ยวพันกับเด็ก เช่น บิดามารดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1566 หรือเมื่อมีผู้ปกครองแทนบิดา มารดาตามมาตรา 1585 ส่วนผู้ดูแลเป็นผู้ควบคุมระวางรักษาเด็กโดยข้อเท็จจริง เช่น ครู อาจารย์ นายจ้าง หรือผู้ที่รับดูแลเด็กเป็นเนืองนิตย์ หรือชั่วคราวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 430 เจ้าหน้าที่สถานควบคุมเด็กที่หน้าที่ควบคุม รวมทั้งผู้ที่เด็กมาอยู่ด้วยตามนัยแห่งมาตรา 74 แต่ไม่หมายรวมถึงผู้ที่ได้เด็กมาโดยผิดกฎหมาย²⁵

²³ สัมหวัง วิริยะผล, ความผิดฐานพรากเด็กและพรากผู้เยาว์ตามประมวลกฎหมายอาญา, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 107-108.

²⁴ ข้อ 12 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515.

²⁵ จิตต์ ตังศภัทย์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2524), หน้า 2127-2128.



จะเห็นได้ว่า ผู้ดูแลเด็กซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กเป็นผู้ควบคุมระวางรักษาเด็กโดยข้อเท็จจริง ถือว่าเป็นผู้ดูแลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 ถ้าหากบุคคลใดมาลักเด็กไปจากสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งเป็นผู้ปกครองควบคุมดูแลเด็ก ถือว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่อำนาจปกครอง ผู้ปกครองสวัสดิภาพอันถือได้ว่าเป็นความผิดฐานพรากผู้เยาว์ด้วยเช่นกัน ดังเห็นได้จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1605/2523 ผู้เยาว์อายุไม่เกิน 13 ปี ได้รับอนุญาตจากผู้ดูแลให้ไปดูภาพยนตร์ ภาพยนตร์เล็กแล้วผู้เยาว์พบกับจำเลย จำเลยกับผู้เยาว์พากันไปร่วมประเวณีที่กระท่อมด้วยความสมัครใจแล้วแยกกันกลับบ้าน แม้ว่าทางกลับบ้านของผู้เยาว์กับกระท่อมจะห่างกันเพียง 90 เมตร และผู้เยาว์อยู่กับจำเลยที่กระท่อมเพียง 5 ชั่วโมงก็ตาม ถือได้ว่าจำเลยรบกวนสิทธิหรือแยกสิทธิของผู้ดูแลในการควบคุมดูแลผู้เยาว์โดยปราศจากเหตุอันสมควร เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 317 วรรค 3

6. การบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย แทบจะไม่มีผลบังคับใช้แก่ผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน การบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยสามารถนำมาใช้กับผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานได้ เนื่องจากผู้ถือประโยชน์เป็นบุคคลที่แสวงหาประโยชน์จากบุคคลอื่น โดยบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่อ่อนแอหรือด้อยปัญญาสามารถถูกหลอกลวงได้ง่าย ถ้าบุคคลเหล่านี้ไม่เต็มใจจะถูกผู้แสวงหาประโยชน์บังคับหรือทำร้ายร่างกายให้ทำการขอทาน โดยบุคคลเหล่านี้ได้แก่ เด็ก คนพิการ สตรี และคนชรา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษได้มีการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่บุคคลจรจัด โดยคนขอทานอยู่ในจำพวกหนึ่งของคนจรจัด สาเหตุที่มีการใช้มาตรการทางอาญาสาเหตุหนึ่งก็คือ เพื่อป้องกันสังคม (prevent crime) เพราะคนจรจัดอาจจะก่อให้เกิดอาชญากรรมตามมาภายหลังได้ (probable criminal) จึงต้องออกกฎหมายคนจรจัดเพื่อป้องกันสังคม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 4

วิธีการเพื่อความปลอดภัยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันสิ่งคมให้ปลอดภัยจากผู้กระทำผิดและเพื่อแก้ไขให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดี²⁶

ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ 5 วิธีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39 คือ

1. กักกัน
2. ห้ามเข้าเขตกำหนด
3. เรียกประกันทัณฑ์บน
4. คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล
5. ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง

ในกรณีผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานสามารถนำวิธีการเพื่อความปลอดภยมาบังคับใช้ได้ ในกรณีเรียกประกันทัณฑ์บน เนื่องจากผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานอาจเป็นอันตรายต่อบุคคลที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขอทานได้

เรียกประกันทัณฑ์บนมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้าความปรากฏแก่ศาลตามข้อเสนอของพนักงานอัยการว่า ผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นก็ได้ ในการพิจารณาคดีความผิดใด ถ้าศาลไม่ลงโทษผู้ถูกฟ้องแต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องนั้นจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นก็ได้ ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งผู้ยื่นให้ทำทัณฑ์บนโดยกำหนดจำนวนเงินไม่เกินกว่าห้าพันบาท ว่าผู้ยื่นจะไม่ก่อเหตุดังกล่าวแล้ว ตลอดเวลาที่ศาลกำหนดแต่ไม่เกินสองปี และจะสั่งให้มีประกันด้วยหรือไม่ก็ได้"

ถ้าผู้ยื่นไม่ยอมทำทัณฑ์บนหรือหาประกันไม่ได้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งกักขังผู้ยื่น จนกว่าจะทำทัณฑ์บนหรือหาประกันได้ แต่ไม่ให้กักขังเกินกว่าหกเดือน หรือจะสั่งห้ามผู้ยื่นเข้าในเขตกำหนดตามมาตรา 45 ก็ได้"

การเรียกประกันทัณฑ์บนเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภยชนิดพิเศษที่กฎหมายให้บังคับใช้ได้แม้ว่ายังไม่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ศาลอาจสั่งให้ทำทัณฑ์บนได้ 2 กรณีคือ

²⁶ ชาญวิทย์ ยอดมณี, "วิธีการเพื่อความปลอดภย : แนวความคิดและข้อสังเกตบางประการ," วารสารกฎหมาย ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-กันยายน 2530): 16.

1. กรณีที่พนักงานอัยการเสนอต่อศาล ว่าผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้
เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น

2. กรณีที่ศาลพิจารณาคดีความผิดถ้าศาลไม่ลงโทษผู้ถูกฟ้อง แต่
มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น²⁷
จึงเห็นควรรื้อถอนการทวงถามโทษมาใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย
แก่ผู้ถือประโยชน์จากคนขอทาน เพื่อเป็นการป้องกันอันตรายอันอาจจะเกิดแก่บุคคลหรือ
ทรัพย์สินของผู้อื่นอย่างจริงจัง ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์ เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์
และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก พ.ศ..... ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ
กฤษฎีกาที่นำมาวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับบิดามารดา ผู้ปกครองหรือญาติของเด็กหรือ
เยาวชน ถ้าหากปรากฏว่าเป็นผู้กระทำทารุณกรรมเด็กและเยาวชน จะมีการดำเนินคดีอาญา
หรือไม่มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดก็ตาม แต่มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าจะมีการทารุณกรรม
แก่เด็กหรือเยาวชนอีก ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ออกคำสั่ง
ห้ามมิให้กระทำความผิด และเรียกประกันทัณฑ์บนด้วยก็ได้ ตามมาตรา 44 ซึ่งเป็นการให้
ความคุ้มครองแก่เด็กและเยาวชนในการที่ไม่ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์

7. ควรบัญญัติให้อำนาจของเจ้าพนักงาน มีอำนาจในการเข้าไป
ตรวจค้นและให้ความช่วยเหลือแก่เด็กหรือเยาวชน ในสถานที่ใด ๆ ที่มีการทารุณกรรมเด็ก
หรือเลี้ยงดูมิชอบ โดยมีหมายค้นจากอธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ เว้นแต่เป็น
กรณีที่เร่งด่วน หากล่าช้าเด็กหรือเยาวชนอาจได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต และให้มีอำนาจใน
การแยกตัวเด็กหรือเยาวชนจากครอบครัวเด็กหรือเยาวชน เพื่อให้การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
หรือเยาวชนโดยเร็ว เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีบิดามารดาเด็กหรือเยาวชนใช้เด็กเป็น
เครื่องมือในการขอทานจำนวนมาก โดยผู้คุมเด็กแบบเบาๆก็ยังเล็กยังไม่สามารถพูดได้มา
ขอทานจำนวนมาก ซึ่งตามกฎหมายแล้วบิดามารดาจำต้องอุปการะเลี้ยงดูและให้การศึกษาตาม
สมควรแก่บุตรในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์²⁸ แต่ปรากฏว่าบิดามารดาไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย
ได้ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทานจำนวนมาก ถ้าหากเด็กไม่กระทำการขอทานหรือ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

²⁸ มาตรา 1564 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ขอทานได้เงินจำนวนน้อย ก็จะถูกทำร้ายร่างกายจากบิดามารดาจนได้รับอันตรายแก่กายและจิตใจ

ในประเทศอังกฤษได้มีกฎหมาย The Children Act 1989 ออกมาให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่ถูกทารุณกรรม โดยการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการให้การช่วยเหลือแก่เด็ก ในการเข้าไปยังเคหสถาน ในสถานที่ที่เด็กถูกทารุณกรรมได้ โดยไม่ต้องได้รับคำสั่งอนุญาตจากศาลก่อนที่ได้กล่าวไปแล้ว ในบทที่ 4

ซึ่งผู้เชี่ยวชาญนิพนธ์เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพและเยาวชน พ.ศ..... ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ขอแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ ที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ไม่มี เป็นการให้ความคุ้มครองและป้องกันมิให้เด็กถูกทารุณกรรมและถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้มีใจความว่า

"พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้ได้รับแจ้งเหตุตาม มาตรา 41 หรือเป็นผู้พบเห็นหรือมีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อ ว่ามีการกระทำทารุณกรรม หรือเลี้ยงดูมิชอบต่อเด็กหรือเยาวชนในสถานที่ใด ๆ ให้มีอำนาจ เข้าตรวจค้นตามมาตรา 24(1) และมีอำนาจแยกตัวเด็กหรือเยาวชนจากครอบครัวของเด็ก หรือเยาวชน เพื่อให้การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กหรือเยาวชนโดยเร็วที่สุด"