

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน

พ.ศ. 2484

จิรวรรณ ทองพ่าย<sup>\*</sup>

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี<sup>\*\*</sup>

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการควบคุมการขอทาน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายขอทานทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมไปถึงศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทาน ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากคนขอทาน ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 อีกทั้งยังศึกษา และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในการแก้ไขการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

จากการศึกษา พบว่า นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ดังต่อไปนี้ ปัญหาแรกเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ในเรื่องการตีความนิยามความหมายของคำว่า “ขอทาน” ไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน การบังคับใช้กฎหมายที่ล่าช้าก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยมิชอบในการเรียกรับทรัพย์สินหรือสินบนจากขอทาน ทำให้บุคคลซึ่งมิใช่ขอทาน (วณิกหรือนักแสดงสาธารณะ) ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่มิชอบ ปัญหาที่สองเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทานและกฎหมายก็ได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก และปัญหาที่สามเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน เนื่องจากกระบวนการค้ามนุษย์ในรูปแบบขอทานเพิ่มจำนวนมาก ส่งผลต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของ

<sup>\*</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

<sup>\*\*</sup> ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ประเทศ ซึ่งปัญหาทั้งสามประการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการใช้พระราชบัญญัติควบคุม การขอทาน พ.ศ. 2484

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยควรนำแนวคิด ทฤษฎี และหลักการตามกฎหมายของ ประเทศอังกฤษ สหพันธรัฐมาเลเซียและสาธารณรัฐอินเดียมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อให้ สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม โดยประเทศไทยควรมีการแก้ไข เพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484 โดยกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติ เกี่ยวกับการนิยามความหมายของคำว่า “ขอทาน” ที่แยกออกไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งควรมีการ แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของ วณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและ ปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทานเพื่อให้มีความเป็นไปได้และเกิดความเหมาะสมใน ประเทศไทย และทำให้ประเทศได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนสืบต่อไป

## 1. บทนำ

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาการใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งผู้วิจัยจะขอลำถึงปัญหา ดังต่อไปนี้

### 1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุม การขอทาน พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484พบว่า มาตรา 6 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติ ที่มีเนื้อหาของกฎหมายล้าสมัยเนื่องจากไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่เข้ากับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่ สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริง ๆ และยังไปกระทบต่อบุคคลอื่นด้วย โดยเนื้อหาของ กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมขอทานให้ลดน้อยลงหรือหมดไป ซึ่งตาม พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 นั้น มีการกำหนดนิยามความหมายของขอทานไว้ เป็นการทั่วไปทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการขอทานในประเทศไทยมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป เช่น เด็กที่ทำการขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ ตามที่สาธารณะ ต่าง ๆ ในโรงพยาบาลนตร์ ทางสาธารณะ สวนสาธารณะ ร้านอาหาร โดยทำการขายเพื่อแลกเปลี่ยน กับทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินจากผู้สัญจรไปมา การเซ็ดกระจกรถยนต์ตามท้องถนนขณะรถประชาชน ที่สัญจรไปมาติดสัญญาฉ้อฉลตามสี่แยก โดยเจ้าของรถยนต์นั้นไม่เต็มใจให้เซ็ดกระจกรถยนต์ เพราะกลัวเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือเต็มใจให้เซ็ดกระจกรถยนต์เพราะเกิดจากความ สงสาร ซึ่งบุคคลที่เซ็ดกระจกดังกล่าวอาจเป็นเด็ก ผู้หญิง ผู้ชาย หรือวัยรุ่น เมื่อเซ็ดเสร็จเจ้าของ รถยนต์ก็ต้องจ่ายทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินให้บุคคลนั้นไปเป็นการตอบแทน และประชาชนทั่วไปที่มี การกระทำที่ใกล้เคียงการขอทาน เช่น นักศึกษาที่ตั้งกล่องเรียโรบริจาคเพื่อทำกิจกรรมค่ายอาสา

การเล่นดนตรีเปิดหมวก รวมไปถึงการเล่นดนตรีตามงานเทศกาลต่าง ๆ ที่มีผู้คนสัญจรไปมา หรือการเล่นดนตรีบนทางเท้าทางสาธารณะเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการแสดงเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสาร เมื่อเกิดความสงสารหรืออาจเกิดจากความรำคาญก็จะมอบทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินมาเป็นการตอบแทน โดยไม่มีการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของกลุ่มบุคคลที่เป็นขอทานจริงๆ หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่ขอทานที่แท้จริง ซึ่งแตกต่างจากขอทานในอดีตที่ใช้ความพิการทางด้านร่างกาย ในการขอทานและสร้างภาระต่อสังคมเหมือนในอดีต

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484 มีเนื้อหาอย่างกว้าง บทบัญญัติของกฎหมายเปิดกว้างไม่มีขอบเขต ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กระทบต่อบุคคลอื่นที่มีการกระทำที่ใกล้เคียงขอทาน นำมาสู่ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เนื้อหาของกฎหมายเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ตีความไปกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วณิพก เพราะปัจจุบันรูปแบบการขอทานมีความซับซ้อนมากขึ้น รวมไปถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการจับกุมบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน ที่ได้กระทำความผิดก็เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของเจ้าหน้าที่ แม้ทางรัฐจะมีมาตรการการควบคุมการขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และข้อบังคับของกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการควบคุมวินัยของสถานสงเคราะห์ เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพได้ภายหลังจากพ้นจากการสงเคราะห์ แต่ปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่เท่าที่ควร เพราะยังมีขอทานอยู่เป็นจำนวนมาก ขอทานบางรายถูกควบคุมตัวเข้าสถานสงเคราะห์ครั้งแล้วครั้งเล่า แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขให้จำนวนขอทานลดลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามขอทานกลับเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วณิพก ในทางปฏิบัติทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจเกินขอบเขต ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยการเรียกรับทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ส่วนตัว จากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วณิพก ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วณิพก ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจ

## 1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอทาน และส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในการ ควบคุม เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถควบคุมและบริหารจัดการประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียม กัน แต่ในการสนับสนุนด้านขอนานั้น กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาพรวม จากส่วนกลางซึ่งไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมขอนานแต่ก็ยังไม่สามารถ บังคับใช้ได้กับขอนาน จึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมวดว่าด้วยการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ที่บัญญัติ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลที่หรือทางสาธารณะ เพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชน ในท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนรวมโดยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เข้ามามีบทบาท หน้าที่ในการควบคุมประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้สามารถใช้สอยพื้นที่หรือทางสาธารณะได้ด้วย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย หากมีผู้ใดฝ่าฝืนจะได้ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติควบคุมการขอนาน พ.ศ. 2484 ฉบับปัจจุบันยังมีได้มีการบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ แม้กระทั่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอนาน พ.ศ. 2484 ในมาตรา 8 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในการควบคุมการขอนานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ไม่ได้ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เพียงแต่เมื่อจับตัวขอนานได้ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปให้สำนักงานจัดหางาน แต่วณิกเมื่อ ถูกจับกุมตัวแล้วไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นก็ไม่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก มีเพียงบทบัญญัติในระหว่าง มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดว่า รัฐต้องสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ขึ้น โดยรัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ การให้ความคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะ แรงงานเด็กและผู้หญิง แต่ประเทศก็ยังประสบปัญหาในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องบทบาทและ หน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดวณิกโดยตรงในพื้นที่เดียวกัน แต่ไม่มี บทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตจึงทำให้วณิกเกิดความยากจน ทำให้ไม่ได้รับ การดูแลช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ส่งผลให้วณิกไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นนั่นเอง

### 1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอตาน

พระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาในการควบคุมขอตานในประเทศไทยมีความล้าสมัยเพราะใช้บังคับมานาน อีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่บัญญัติให้มีการป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ำนุษย์ ซึ่งการแสวงหาผลประโยชน์จากขอตานนั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการค้ำนุษย์ ทำให้การควบคุมขอตานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการควบคุมขอตาน อีกทั้งยังกระทบต่อเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ำนุษย์ เพราะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการที่จะเข้าไปป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ำนุษย์ที่แสวงหาผลประโยชน์จากขอตาน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องของการป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ำนุษย์ที่ทำในรูปแบบขอตานนั้นไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้นั้นมีความล้าสมัย นั่นเอง

## 2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการควบคุมการขอตาน

### 2.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐแต่ละประเภทมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลไกขับเคลื่อนหลักนิติรัฐให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม ดังนั้น องค์ประกอบที่เหมาะสมจะมีส่วนช่วยให้วัตถุประสงค์ของหลักนิติรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ทำให้สังคมที่มีระบบการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐบรรลุความมุ่งหมาย ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งองค์ประกอบหรือสาระสำคัญของนิติรัฐประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

กฎหมายที่ดี ในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายโดยทั่วไปเห็นตรงกันว่ากฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือสามารถใช้กฎหมายได้ถูกต้อง นอกจากนั้น กฎหมายจะต้องมีความแน่นอนมั่นคง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสน และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตน ทำให้ไม่อาจวางแผนชีวิตได้โดยเหมาะสมตามควร ความแน่นอนมั่นคงของกฎหมายนี้จะมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่จะเกิดตามมาด้วย หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ เช่น สิทธิที่เกิดจากคำสั่งของฝ่ายปกครองก็จะมีหลักให้มีความแน่นอนโดยบุคคลทุกคนต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง แม้คำสั่งนั้นจะออกโดยขัดกฎหมาย (เว้นแต่กรณีเป็นโมฆะ) แต่อาจไปฟ้องเพิกถอนในภายหลังได้ ซึ่งจะมีผลสืบต่อไปอีกช่วงว่าหากมีคำสั่งทางปกครองใดให้ประโยชน์แก่บุคคลและบุคคลเชื่อโดยสุจริตในความมั่นคงของสิทธิในประโยชน์นั้น กฎหมายก็ต้องเคารพและคุ้มครองความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวตามสมควร

## 2.2 หลักภารกิจของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐหรือภารกิจพื้นฐานของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่รัฐดำรงอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปเรียกว่าความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐนี้มีอยู่หลายประการ ในอำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ (หรือหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ) อำนาจผูกขาดในการอำนวยความสะดวก (หรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี) อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (หรือหน้าที่ทางการทูต) อำนาจผูกขาดในด้านเงินตราและการคลัง (หรือหน้าที่ทางงบประมาณ)

ภารกิจรองของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีจึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง โดยรัฐอาจทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ รัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ภารกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่ถือว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตยองค์กรอื่นนอกจากรัฐ อาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การจัดการศึกษาและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมวิชาชีพ การสอนให้รู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมนั้นย่อมจะช่วยให้คนในสังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันอย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษา ตลอดจนทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่รัฐสามารถกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดความเชื่อ นั้น รัฐย่อมเคารพสิทธิในความคิดความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การยึดเย็ดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันใดอันหนึ่งให้แก่พลเมืองของตนเอง ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม ตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ

## 2.3 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐจะมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับกำกับดูแลเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง บริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การ

ในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์การนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงกำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ กล่าวโดยสรุปคือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำ หลักการกระจายอำนาจนั้น เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นที่มีชื่อองค์การส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะและมีรัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้นซึ่งเป็นลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

### 3.กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานในต่างประเทศและประเทศไทย

#### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานในต่างประเทศ

##### 3.1.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ มีพระราชบัญญัติคนจรจัด ค.ศ. 1824 ให้ถือว่าคนขอทานจัดอยู่ในจำพวกหนึ่งของคนจรจัด และได้มีมาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับคนจรจัด โดยประเทศอังกฤษนั้นจัดขอทานให้อยู่ในประเภทของคนจรจัดประเภทหนึ่ง มีการใช้มาตรการทางสังคมสงเคราะห์แก่คนจรจัดแทนที่จะลงโทษทางอาญา โดยให้การช่วยเหลือฟื้นฟูสภาพจิตใจให้แก่คนจรจัด เจตนาที่ออกกฎหมาย คนจรจัดขึ้นมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้กฎหมายฉบับนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ทำให้ปราศจากอันตรายยามค่ำคืนและปราศจากคนเลวทรามที่อาจก่อให้เกิดอาชญากรรมได้ อังกฤษมองว่าการขอทานเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำของบุคคลที่ถือว่าเป็นขอทาน กล่าวคือ คนขอทานต้องทำการขอทานเป็นลักษณะนิสัยหรือเป็นวิถีทางการดำรงชีพโดยไม่หวังที่จะทำงาน ถึงแม้ว่าจะทำการขอทานเป็นครั้งแรกก็ตาม ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าคนขอทานทำการขอทานเป็นลักษณะนิสัยหรือเป็นวิถีทางดำรงชีวิตเพื่อความอยู่รอดของเรา รวมไปถึงการขอทานที่จะต้องมีการให้บางสิ่งเป็นการตอบแทน และการขอทานพิจารณาจากพฤติกรรมของบุคคลไม่ใช่พิจารณาจากการไม่มีที่อยู่อาศัย แต่ถ้าบุคคลที่ไม่ได้ขอทานโดยลักษณะนิสัยหรือวิถีทางการดำรงชีพแต่ทำการขอทานจากประชาชนเพื่อต้องการความช่วยเหลือทางการเงินโดยสาเหตุมาจากตนเองต้องขาดงานไม่ยอมทำงานให้นายจ้างหรืออยู่ระหว่างการต่อรองกับนายจ้าง การขาดงานชั่วคราวหรือโดยไม่สมัครใจ ในระยะเวลาอันสั้นนั้น ในประเทศอังกฤษไม่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นขอทาน

นอกจากนี้ อังกฤษเป็นประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน โดยการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานไม่ได้เป็นหน้าที่เฉพาะรัฐ มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางสังคม มุ่งให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือทางสังคม โดยเฉพาะขอทานภายในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งก็ถือเป็นการที่ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน เป็นนโยบายที่มีลักษณะแนวคิดในการลดการพึ่งพาจากรัฐ ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ

ขอทานต้องไม่ทำลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสถาบันครอบครัว ให้ครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลเอาใจใส่ที่รัฐจัดให้ เป็นแนวคิดที่ลดการบริการจากรัฐและให้ครอบครัวชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้ขอทาน รวมทั้งยังมีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางสังคม มุ่งให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือ

### 3.1.2 สาธารณรัฐอินเดีย

สาธารณรัฐอินเดีย มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำของบุคคลที่ถือว่าเป็นขอทานและในคำนิยามของขอทานในประมวลสาธารณรัฐอินเดีย ได้ให้คำนิยามการขอทาน กล่าวคือ การที่เฝ้าร้องขอเงินตามสถานที่สาธารณะทั่ว ๆ ไป โดยอาศัยการร้องเพลง การเต้นรำ การทำนายโชคชะตา การเล่นเกมหรือการขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นเครื่องมือในการขอทาน รวมไปถึงการที่เข้าไปในสถานที่ส่วนบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขอทาน รวมทั้งการที่เปิดเผยบาดแผล ทำให้ตนเอง ผู้อื่นหรือสัตว์พิการ หรือป่วยเป็นโรค ด้วยวัตถุประสงค์ในการขอทานหรือเป็นการข่มขู่หรือบังคับบุคคลเพื่อให้ขอทาน และคนที่ใช้ผู้เยาว์โดยมีวัตถุประสงค์ในการขอทานนั่นเอง

### 3.1.3 สหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นประเทศที่ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีมาก ประชากรมีอายุที่ยืนยาว จึงทำให้สหพันธรัฐมาเลเซียให้ความสำคัญในเรื่องของขอทาน ซึ่งโดยภาพรวมแล้วในสหพันธรัฐมาเลเซีย มีแนวความคิด ในเรื่องการดูแลขอทานว่าเป็นเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมและให้รัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาลท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัท ชุมชนท้องถิ่น โครงการไม่แสวงหากำไร ประชาชนทุกคนที่ใกล้ชิดกับขอทาน ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่ครอบครัว ได้ร่วมกันดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ซึ่งเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทาน อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับความต้องการของขอทาน ในฐานะผู้รับบริการ และมีความพยายามให้ขอทานเข้าถึงบริการให้ได้มากที่สุด ซึ่งมีขอบข่ายครอบคลุมในทุกด้านที่เป็นการจัดสวัสดิการที่ดี อันทำให้เกิดการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของขอทานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ สหพันธรัฐมาเลเซีย ได้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีขอบเขตการบังคับใช้ในลักษณะเดียวกับอังกฤษแต่จะแตกต่างในเรื่องของรายละเอียดของลักษณะการกระทำ กล่าวคือ บังคับใช้ลงโทษแก่บุคคลที่ได้มีการหาประโยชน์จากขอทานไม่ว่าจะเป็นการจ้าง นำมา ชักจูงหรือกักขังบุคคลใดไว้เพื่อส่งตัวไปขอทาน ยุยงสนับสนุนให้มีการขอทานหรือทำการขอทานต่อไป หรือทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะคนขอทาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาธารณชนเกิดความสงสารและการได้ผลประโยชน์จากการขอทานของผู้อื่น ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ และในส่วนของบทลงโทษกฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซียได้บัญญัติให้การแสวงหาประโยชน์จากการขอทานมีความผิดถึงขั้นจำคุกสูงสุด 5 ปีหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ



### 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานในประเทศไทย

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ได้กำหนดไว้ว่า ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ให้ยกเลิกบรรดา บทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

#### 1 ข้อห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทาน

การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช้เป็นการขอทานในฐานะญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

การขบร้อง การตีตีสตีเป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกัน เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเรียกเก็บค่าฟังคำดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้นั้น มิให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้

#### 2 การสอบสวน

เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ใดทำการขอทาน และผู้นั้นเป็นคนชราภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพอย่างใด และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตร อุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ที่ทำการขอทานไม่อยู่ในลักษณะตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งให้ไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาล เพื่อได้รับความช่วยเหลือจากสถานที่ดังกล่าวนั้นต่อไป

ถ้าภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวในวรรคก่อน ผู้รับคำสั่งหาได้ไปติดต่อกับสถานที่ตามคำสั่งนั้นไม่ก็ดี ไปติดต่อกแล้วแต่ไม่ยอมรับการช่วยเหลือโดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นข้อแก้ตัวก็ดี หรือได้รับการช่วยเหลือแล้ว ต่อมาได้ละทิ้งการช่วยเหลือนั้นเสียก็ดี หรือใช้อุบายด้วยประการใด หลีกเลี้ยง ไม่ยอมทำการงานหรือรับการช่วยเหลือซึ่งทางการแห่งสถานที่ที่กล่าวแล้ว ได้จัดการช่วยเหลือให้มิงานทำ หรือมีที่อยู่กินอาศัยก็ดี และปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำการขอทานอีก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังแหล่งประกอบการงาน ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ

#### 3 การส่งตัวบุคคลไปยังสถานสงเคราะห์

ผู้ที่ถูกส่งไปยังสถานสงเคราะห์นั้นอยู่ในอำนาจการควบคุมของอธิบดี อธิบดีอาจมอบหมายให้ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี เป็นผู้มีอำนาจควบคุมต่อไปอีกชั้นหนึ่งได้

ถ้าปรากฏว่า ผู้ที่ถูกส่งไปยังสถานสงเคราะห์นั้นมีที่อาศัย และทางดำรงชีพพอสมควรแก่อัตตภาพ ให้อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณา ปลดปล่อยตัวไป ถ้าบุคคลนั้นเป็นโรคเรื้อน วัณโรค หรือโรคติดต่ออันตราย จะต้องมียุทธศาสตร์แสดงให้เป็นที่พอใจด้วยว่า ได้พ้นเขตระยะ

ติดต่อแพร่หลายแล้ว หรือเมื่อปล่อยตัวไปแล้วจะไปอยู่ในที่ซึ่งมีขอบเขตจำกัดการแพร่หลาย ของโรคตั้งแต่วันนั้น

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

##### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับขอทาน หมายถึง “การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการทำงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นการขอทาน แต่การขบร้อง การติดสืตีเป่า การแสดงการเล่นต่าง ๆ หรือการกระทำ อย่างอื่นในทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะ เรียกเก็บค่าฟังค่าดู แต่ขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ นั้น ไม่ให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอทานตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้” ดังนั้น บุคคลขอทานจึงได้แก่กลุ่มบุคคลที่ทำการขอทานตามสถานที่ต่าง ๆ ทั่วไป ในย่านชุมชน อาจจะเป็นเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ หรือทุพพลภาพ ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ทำการขอทานจากบุคคลทั่วไปโดยบุคคลที่ให้ทานไม่ได้เป็นญาติมิตร หรือคนขบร้อง ติดสืตีเป่า ได้แก่ วงดนตรีคนตาบอด คนที่ใช้เครื่องดนตรีหาเงินตามทางเท้าหรือตามสถานที่ต่าง ๆ โดยมีได้มีข้อตกลงที่จะเรียกเก็บค่าฟัง ค่าดู แล้วแต่ผู้ฟังผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน ซึ่งเราเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า วนิพกหรือนักแสดงสาธารณะ หรือคนที่เล่นกลตามสถานที่ต่าง ๆ โดยมีได้มีข้อตกลงที่จะเรียกค่าฟัง ค่าดู แล้วแต่ผู้ดูจะสมัครใจให้ทรัพย์สิน รวมไปถึงบุคคลที่ไม่ได้ปฏิบัติตามอันเป็นกิจวัตรตามลัทธิศาสนา กล่าวได้ว่าการขอทานในปัจจุบันมีหลายรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบันล้าสมัย ไม่เข้ากับบริบทของกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริง ๆ และยิ่งไปกระทบต่อบุคคลอื่น โดยการบังคับใช้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 นั้น มิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์อย่างแท้จริงในการควบคุมขอทาน เนื่องจากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายที่กว้างไม่มีขอบเขตของการบังคับใช้ เพราะมิได้มีการแยกแยะบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากมีการนำไปบังคับใช้จะส่งผลทำให้การบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับบริบทของการขอทานในปัจจุบันกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ขอทาน เช่น วนิพก แม้กระทั่งวงดนตรีของคนพิการหรือวงดนตรี และบุคคลที่ร้องเพลงไปตามสถานที่สาธารณะ เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินหรือปัจจัยก็เข้าข่ายบุคคล

ขอทาน ก็จะทำให้เห็นว่าไม่ยุติธรรมเพราะวงดนตรีของคนพิการและวงดนตรีบางวงนั้นได้มีการฝึกอาชีพทางด้านนี้โดยเฉพาะและมีความสามารถพิเศษเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาในการแยกแยะผู้พิการที่มีความสามารถพิเศษและวงดนตรีที่ได้รับอนุญาตให้ทำการแสดงตามสถานที่สาธารณะได้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดผลเสียในการควบคุมการขอทานในประเทศอย่างมาก เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พบว่า มาตรา 6 ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับขอทานไว้ว่าเป็นการขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใดหรือให้ทรัพย์สิน สิ่งใดตอบแทน และมีใช้เป็นการขอทานในฐานะญาติมิตรนั้น แต่เนื่องจากการขอทานเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้คนขอทานบางกลุ่มเข้าสู่กระบวนการขอทานประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาถึงแม้จะมีสภาพทางเศรษฐกิจดีกว่าหลายประเทศในโลกแต่ปัญหาความยากจน รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ การว่างงาน ตกงาน การเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ การขาดความมั่นคงทางอาชีพและรายได้ก็ยังเป็นปัญหาหลัก สังคมเมืองและสังคมชนบทของประเทศมีช่องว่างทางเศรษฐกิจมากมายและมาตรฐานการครองชีพของคนก็แตกต่างกันออกไป เมื่อสภาพเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีพทำให้ผู้คนต้อง ดิ้นรนเพื่อประกอบอาชีพจากชนบทสู่เมืองและจากประเทศสู่ต่างประเทศ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 การขอทานนั้นเป็นปัญหาทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจและขอทานขาดการคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ ส่งผลให้เกิดการตีความของคำว่า “ขอทาน” ที่เกิดความไม่ชัดเจน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสังคมและสภาพแวดล้อมในสังคมปัจจุบันไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้แต่กฎหมายที่มีมาบังคับใช้นั้นมีระยะเวลาที่นานไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอทานได้อย่างเต็มที่ ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้เจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมิชอบตามความเหมาะสมในการเรียกรับทรัพย์สินหรือสินบนจากวงดนตรีเป็นการกระทำที่ละเมิดอำนาจทางกฎหมาย ตลอดจนนโยบายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาคือขอทานที่เกิดความไม่ชัดเจนทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ให้การควบคุมขอทานที่ไม่ชัดเจน ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการควบคุมขอทานให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐในการกระจายอำนาจทางปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมและกำหนดสิทธิขอทานในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้เป็นการควบคุมขอทานอย่างชัดเจนเท่าที่ควร จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพียงสามารถกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่ยังไม่สามารถบังคับใช้หรือดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจไว้ในการควบคุมขอทานในท้องถิ่นได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางที่ได้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ขึ้นมาแล้วส่งต่อนโยบายนั้นให้แก่ส่วนภูมิภาคโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะควบคุมขอทานได้เอง ส่งผลให้ขอทานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ไม่ได้รับการควบคุมให้เป็นไปอย่างจริงจังหรือจัดให้หมดไป ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขอทานที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท และหน้าที่ในการควบคุมขอทานในพื้นที่นั้น ๆ ตามหลักภารกิจของรัฐลำดับรอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานได้เอง ส่งผลให้ขอทานในท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งเป็นช่องทางให้ประชาชนจากท้องถิ่นอื่นเข้ามาในอาศัยในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เกิดการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถควบคุมได้อย่างจริงจัง และไม่สามารถแก้ไขและควบคุมขอทานได้ตรงตามปัญหาและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการที่ประเทศไทยไม่มีการควบคุมขอทานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ จะส่งผลให้กระทบต่อการควบคุมขอทานที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดผลเสียต่อประเทศชาติต่อไปนั่นเอง

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ฉบับปัจจุบันยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ แม้กระทั่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.

2484 ในมาตรา 8 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในการควบคุมการขอทานในท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เพียงแต่เมื่อจับกุมได้ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปให้สำนักงานจัดหางานแล้วแต่พนักงานเมื่อถูกจับกุมตัวแล้วไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก มีเพียงบทบัญญัติในระหว่างมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่กำหนดว่า รัฐต้องสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ประเทศก็ยังประสบปัญหาในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก ส่งผลให้วณิกไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นนั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐมิได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิก เนื่องจากไม่มีการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายเฉพาะ ในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนที่เป็นวณิกไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของวณิก หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาอย่างแท้จริง อีกทั้งหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับวณิกก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการก่อให้เกิดผลเสียในด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวณิกที่อาศัยอยู่ภายในท้องถิ่น รวมไปถึงการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของวณิกได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตของวณิกซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไม่ได้รับการพัฒนาที่สอดคล้องในด้านสังคม อันทำให้ประชากรในประเทศไม่มีคุณภาพ ไม่เป็นไปตามการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน

ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้มีวิวัฒนาการจากการขอทานอาชีพมาเป็นขบวนการขอทาน โดยมีผู้จัดการอำนวยความสะดวกอยู่เบื้องหลังการขอทานซึ่งทำกันในรูปแบบธุรกิจ โดยจะมีนายหน้าออกไปตามชนบทหรือตามแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน ชดสนเพื่อโน้มน้าวชักชวนคนพิการ คนชรา หรือแม่ลูกอ่อนเข้าสู่ตลาดขอทาน ซึ่งคนขอทานส่วนใหญ่ขาดโอกาสในการศึกษาและการขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ ชี้ให้เห็นว่าการขอทานในระยะเริ่มแรกจะเป็นการขอทานเพื่อนำเงินมาใช้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่เมื่อกระทำเป็นระยะเวลา ยาวนาน จะถูกขับไล่ออกจากชุมชนที่เขาอาศัยอยู่ ไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลือ ต้องเผชิญความอดอยากโดยลำพังและยังได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากสังคมทำให้พวกเขาไม่สามารถกลับมาสู่วิถี

การดำเนินชีวิตแบบเดิมได้อีก จึงจำเป็นต้องยึดการขอทานเป็นอาชีพถาวรต่อไป ขณะเดียวกันขอทานบางรายเห็นว่ารายได้ดีจึงยึดเป็นอาชีพ โดยไม่คิดจะกลับไปทำอาชีพเดิมอีกต่อไป จนกระทั่งในที่สุดก็ได้พัฒนากลายเป็น “ธุรกิจขอทานข้ามชาติ” มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีการวางแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และยังเป็นผลผลักดันให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นจากชุมชนเมืองและการย้ายถิ่นข้ามชาติก่อให้เกิดปัญหาขอทานข้ามชาติในที่สุด

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมขอทานไว้ใน พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาของกฎหมายล้าสมัยเนื่องจากไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่เข้ากับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์จริง ๆ และยังไม่กระทบต่อขอทานที่เป็นเด็ก สตรี คนชราและคนพิการด้วย โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมขอทานให้ลดน้อยลงหรือหมดไป อีกทั้งมีการกำหนดให้มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับการสงเคราะห์โดยสถานสงเคราะห์ รวมทั้งกำหนดการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิพกภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งในปัจจุบันการแสวงหาประโยชน์จากขอทานในประเทศไทยมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป แม้ทางรัฐจะมีมาตรการแก้ไขปัญหาคนขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และข้อบังคับกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการควบคุมและวินัยของสถานสงเคราะห์ควบคุมขอทาน พ.ศ. 2539 ด้วยวิธีการฟื้นฟูสมรรถภาพคนขอทานในสถานสงเคราะห์เพื่อให้เขาสามารถประกอบสัมมาชีพได้ภายหลังพ้นการสงเคราะห์ ปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เพราะยังมีขอทานอยู่เต็มไปหมด ขอทานบางรายถูกควบคุมตัวเข้าสถานสงเคราะห์ครั้งแล้วครั้งเล่าก็ได้ลดน้อยลงในทางตรงกันข้ามกลับยังเพิ่มจำนวนมากขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมขอทานและให้ความสงเคราะห์เด็ก สตรี คนชราและคนพิการนั้น ถือได้ว่ายังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่ควร ส่งผลทำให้ขอทาน เช่น เด็ก สตรี คนชราและคนพิการไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความล้าสมัยไม่มีขอบเขตในการบังคับใช้เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน ไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกระทบต่อขอทานนำไปสู่กระบวนการค้ำมนุษย์ ก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาควบคุมขอทานแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาขอทานได้อย่างแท้จริง ในกรณีที่กฎหมายควบคุมการขอทานได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนี้ จึงทำให้บุคคลอื่นอาศัยกฎหมายเพื่อเป็นช่องว่างในการกระทำโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการใช้นโยบาย ชูเชิญ แจางวาน ยุยงส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้อื่นขอทาน หรือนำบุคคลอื่นเช่น เด็ก สตรี คนชรา และคนพิการเป็นต้น มาเพื่อประโยชน์ในการขอทานของตนก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการกำหนดมาตรการป้องกันและ

ปราบปรามให้เหมาะสมภายใต้กรอบอำนาจรัฐ ซึ่งถือเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และไม่  
เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายตลอดจนนโยบายต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา  
ขอทาน เกิดความไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ใน  
พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

## 5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้  
พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 นั้น ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข  
ปัญหาดังกล่าวต่อไปนี้

### 5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้  
พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาตรา 6 โดยกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติดังนี้

“ขอทาน” คือ การขอทรัพย์สินของผู้อื่นด้วยวาจา ข้อความ หรือแสดงกิริยาอาการ  
ใด ๆ หรือด้วยวิธีการใด ๆ โดยไม่ได้ตอบแทนด้วยการทำงานหรือด้วยทรัพย์สินใด แต่ไม่รวมถึง  
การขอฉันญาติมิตร หรือการเรียกรไต่ถามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียกรไต่ถาม รวมถึงการกระทำ  
ใดเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและมอบทรัพย์สินให้ โดยไม่มีการตอบแทนด้วยการทำงานหรือ  
ด้วยทรัพย์สิน

“วณิกหรือนักแสดงสาธารณะ” คือ การเล่นดนตรีหรือการแสดงความสามารถอื่นใด  
ในที่สาธารณะโดยขอรับทรัพย์สินตามแต่ผู้ชมหรือผู้ฟังจะสมัครใจให้ แต่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงาน  
ท้องถิ่น และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด

### 5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขอทานและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของ วณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่  
ในการควบคุมขอทานส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน  
พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาตรา 8 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมขอทาน  
ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของวณิกโดยการกระจายอำนาจทางปกครองตามนโยบายของรัฐสู่  
ท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เฉพาะในการควบคุมขอทานในท้องถิ่นให้  
หมดสิ้นไป

(2) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการศึกษาแก่  
วณิก

(3) การส่งเสริม ฝึกอาชีพ เพื่อสร้างอาชีพแก่ผู้ตกงานในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพ และมีรายได้

(4) การจ้างงาน สำหรับผู้ตกงานเป็นการเฉพาะเพื่อลดปัญหาการว่างงาน

### 5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากขอทาน อีกทั้งมีเนื้อหาของกฎหมายที่ล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน เพราะมิได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามตามกฎหมายไว้ จึงทำให้กระทบต่อเด็กขอทานที่เกิดจากกระบวนการค้ามนุษย์นั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างชัดเจนในการควบคุมขอทานและให้ความคุ้มครองเด็กเป็นการเฉพาะควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 โดยกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติดังนี้

1. กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามธุรกิจเด็กขอทานในลักษณะฐานความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบที่หลากหลายมากขึ้น
2. ขยายความคุ้มครองไปยังเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
3. ปรับปรุงกลไกที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนาม ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเด็กและสตรี เป็นต้น
4. ปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

### บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์.(2555). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน.กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

จิตสุภา สกลณี. ปัญหาสังคมและประเด็นสำคัญด้านการพัฒนา : บทความประเด็นปัญหาสังคม เรื่อง ปัญหาคนขอทานในสังคมไทย.

ชาญชัย แสงศักดิ์.(2553). คำอธิบายกฎหมายปกครอง.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิทยุชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,กรุงเทพฯ : จีรรัชการพิมพ์

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555).หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. (พิมพ์ ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(2538).กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.



- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ ฯ :  
วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2).  
กรุงเทพฯ ฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ ฯ : วิญญูชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี  
และราชกิจจานุเบกษา.