

## มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขอทาน ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559<sup>1</sup>

กานต์ธิดา อันธ์รัตน์<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขอทาน ในสังคมไทยเรื่องขอทานเป็นเรื่องที่สังคมเป็นระยะเวลานานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การขอทานนั้นส่วนใหญ่เกิดจากความยากจน ความไม่มีอาชีพที่มั่นคง การไม่ได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมเพียงพอต่อการใช้ชีวิต ในอดีตนั้นการขอทานก็เพื่อที่จะดำรงชีพ หรือเพื่อต้องการหาซื้อข้าวกินประทังชีวิตไปในแต่ละวัน น้อยคนที่จะทำเป็นอาชีพ ขอทานเหล่านี้เป็นภาระกับสังคมเป็นอย่างมาก ประเทศไทยก็ได้ละเลยในการจัดการปัญหาขอทาน มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมและจัดการกับปัญหาขอทานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2484

แต่อย่างไรก็ตามสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บทบัญญัติเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้ทำการขอทานตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงสมควรให้มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต การควบคุมการขอทานและแยกผู้แสดงความสามารถออกจากการเป็นผู้ทำการขอทาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ปัญหาสังคมและคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อีกทั้งควรกำหนดความผิดทางอาญาแก่ผู้ซึ่งหาประโยชน์จากความไม่สมประกอบทั้งร่างกาย ความอ่อนด้อยทางสติปัญญา หรือสภาพจิตใจของบุคคลอื่น จึงทำให้มีพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นคือ พระราชบัญญัติการควบคุมขอทาน พ.ศ. 2559

ในปัจจุบันผู้คนที่ทำการขอทานมีเยอะขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง กฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ก็ยังมีอาจควบคุมได้ทั้งหมด การขอทานเพิ่มมากขึ้นหลายวิธีไม่ว่าจะเป็นการบอกต่อให้ขอทาน หรือการที่เห็นบุคคลอื่นที่ทำการขอทานแล้วมีรายได้ที่มากโดยไม่ต้องทำงานอะไรเลย เพียงแค่ให้คนที่เดินผ่านไปมาเห็นถึงความสงสารจึงได้ให้เงินหรือทรัพย์สินอื่น โดยที่ไม่ได้ทำอะไรเป็นการตอบแทน จึงส่งผลให้ในปัจจุบันเห็นขอทานกันเยอะขึ้น อีกทั้งมีการทำเป็นขบวนการจนกลายเป็นธุรกิจขอทาน มีคนคอยอยู่

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมชัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบดี และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิพล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตบางนา

เบื้องหลังวางแผนให้ว่าจะต้องทำอะไร ขอตานสถานที่ตรงไหนรายได้ดี หรือคนเดินผ่านเยอะ หลักการพวกนี้มักถูกวางแผนจากคนกลุ่มหนึ่งที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์หรือต้องการลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ตามเมื่อได้ทำพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2559 ก็ยังพบช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ขอตานยังคงพบเห็นอยู่

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขอตานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2559 พบว่ามีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ปัญหาประกาศแรก ปัญหาคณะกรรมการควบคุมการขอตาน

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. 2559 มาตรา 6 มีสาระสำคัญว่า กำหนดให้มี

“คณะกรรมการควบคุมการขอตาน” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรม อธิบดีกรมสุขภาพจิต และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ

จากมาตราที่ได้กล่าวข้างต้นยังเห็นถึงปัญหาขาดตัวแทนจากหน่วยงานหรือภาคส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบริบทของปัญหาการขอตานในเชิงพื้นที่ เชิงศาสนา และเชิงระหว่างประเทศ การไม่มีผู้แทนจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีผู้ขอตานหนาแน่นที่สุดในประเทศ ทำให้การกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ขาดความเข้าใจในเชิงพื้นที่อย่างแท้จริงนอกจากนี้ การไม่มีตัวแทนจากองค์กรทางศาสนาในคณะกรรมการ ยังทำให้วัฒนธรรมและจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการอ้างศาสนาในการขอตานถูกมองข้ามไป ทั้งที่เป็นประเด็นสำคัญที่สัมพันธ์โดยตรงกับพฤติกรรมของผู้ให้และผู้ขอ อีกทั้งยังเป็นมิติที่สามารถชี้นำสังคมและสร้างกลไกการควบคุมทางศีลธรรม ที่มีพลังได้อย่างมากหากใช้ให้ถูกทาง ยิ่งไปกว่านั้น การไม่มีตัวแทนจากกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ ทำให้การควบคุมปัญหาการขอตานข้ามชาติหรือเครือข่ายข้ามมนุษย์ที่ใช้การขอตานเป็นเครื่องมือทำให้ไม่มีกฎหมายควบคุมมากพอที่จะทำให้การขอตานลดน้อยลง ทั้งที่ปัญหานี้เริ่มมีลักษณะเชื่อมโยงกับต่างประเทศอย่างชัดเจนมากขึ้นในช่วงหลัง การแก้ไขปัญหาโดยปราศจากผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศจึงไม่อาจครอบคลุมต้นตอของปัญหา ที่มีความซับซ้อนและข้ามพรมแดนได้

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการลงโทษผู้ทำการขอตานกระทำความผิดซ้ำ

จากมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ไม่มีบทลงโทษชัดเจนต่อผู้ที่กระทำการขอทานซ้ำ เป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายในการจัดการปัญหาสังคมที่ซับซ้อนอย่างการขอทานในประเทศไทย แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้เปราะบางและมุ่งเน้นการฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษ แต่การไม่กำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดหรือมาตรการเฉพาะสำหรับผู้ที่กลับมากระทำซ้ำ ทำให้เกิดช่องว่างทั้งในด้านการบังคับใช้และประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหภาพรรวมส่งผลให้ผู้ที่เคยถูกควบคุมหรือส่งเข้ารับการฟื้นฟูสามารถกลับมาขอทานได้อีก ดังนั้นทำให้การยับยั้งหรือป้องปรามไม่เกิดผลจริง การขาดโทษ ที่รุนแรงสำหรับการขอทานซ้ำ เช่น กลุ่มที่นำเด็กคนพิการ หรือคนไร้สัญชาติ มาใช้ในการขอทาน สามารถดำเนินการได้สะดวก เพราะแม้บุคคลจะถูกจับหรือส่งเข้าฟื้นฟู เมื่อถูกปล่อยออกมาก็สามารถกลับไปปฏิบัติการตามเดิมได้โดยไม่มีบทลงโทษหนักกว่าครั้งแรก การควบคุมหรือยับยั้งเครือข่ายเหล่านี้จึงทำได้ยากและปัญหายังคงดำเนินต่อไปในลักษณะเดิม

นอกจากนี้ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับการฟื้นฟูกลับเข้าสู่วงจรเดิมแบบซ้ำซาก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งต้องรับภาระการจับ คัดแยก ส่งฟื้นฟู และเฝ้าดูแล จึงต้องทำงานในรูปแบบวนลูปโดยไม่เกิดผลลัพธ์ที่ยั่งยืน สิ่งนี้ทำให้ทรัพยากรของรัฐถูกใช้ไปโดยไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุได้จริง ขณะเดียวกันสังคมก็ยังมองเห็นผู้ขอทานปรากฏอยู่ทั่วไป ทำให้เกิดความรู้สึกว่ากฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาการลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทาน

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 22 มีสาระสำคัญว่า ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน โดยการขอทาน โดยการ ใช้ จ้างวาน สนับสนุน ยุยงส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้อื่นทำการขอทาน ต้องระวางจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำความผิดต่อไปนี้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากมาตราที่ได้กล่าวข้างต้นยังเห็นถึงปัญหาที่บทลงโทษในมาตรา 22 ไม่มีกำหนดโทษปรับหรือโทษจำคุกขั้นต่ำ การที่กำหนดโทษขั้นต่ำนั้นเพื่อให้เกิดความกลัวต่อกฎหมาย โดยเฉพาะในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งว่าด้วยการแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 22 ยังไม่มีการระบุโทษขั้นต่ำ ทำให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่หรือศาลอาจนำไปสู่การลงโทษในระดับที่ต่ำมาก จนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเชิงการป้องกัน ยับยั้ง หรือแก้ไขฟื้นฟูเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายรวมถึงบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้จริง

ดังนั้นแล้วเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาคณะกรรมการควบคุมการขอทาน

ผู้ศึกษาเห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการควบคุมขอตาน พ.ศ.2559 จากเดิมบัญญัติว่า

“ให้มีคณะกรรมการควบคุมการขอตาน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรม อธิบดีกรมสุขภาพจิต และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ”

ควรบัญญัติแก้ไขเป็นดังนี้

“ให้มีคณะกรรมการควบคุมการขอตาน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรม อธิบดีกรมสุขภาพจิต ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย ผู้แทนองค์กรศาสนา ผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ”

## 2. ปัญหาการลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอตาน

ผู้ศึกษาเห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติของมาตรา 22 วรรคแรก วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการควบคุมขอตาน พ.ศ.2559 จากเดิมบัญญัติว่า

“ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอตานโดยการใช้จ่ายจางานสนับสนุนของส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดให้ผู้อื่นทำการขอตาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำความดังต่อไปนี้ ผู้กระทำความต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ควรบัญญัติแก้ไขเป็นดังนี้

“ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอตาน โดยการไ้จ้าง วานสนับสนุน ยุงสงเสริม หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดให้ผู้อื่นทำการขอตาน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำดังต่อไปนี้ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงหกปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นถึงหนึ่งแสนสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 3. ปัญหาการลงโทษผู้ทำการขอตานกระทำการขอตานซ้ำ

ผู้ศึกษาเห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการควบคุมขอตาน พ.ศ.2559 จากเดิมบัญญัติว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ควรบัญญัติแก้ไขเป็นดังนี้

“ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ใดทำการฝ่าฝืนซ้ำภายในสองปีต้องระวางโทษเพิ่มกึ่งหนึ่ง”

## เอกสารอ้างอิง

กฤษณ์ เจริญธรรม. “การแก้ปัญหาคอขวดตามมาตรการในกฎหมายควบคุมขออนุญาต :

กรณีศึกษาศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งกรุงเทพ.” สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562.

กัมปนาท สถิตย์พร. “การใช้อำนาจดุลพินิจ.” หลักการทางกฎหมายในการใช้อำนาจ

ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ.สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร,

2563.

โกเมน ภักดิ์ภิรมย์. “โทษปรับ.” **บทบัญญัติ 16, 3** (กันยายน 2516): 455.

ฉัตรสุดา รอบคอบ. “การจัดการปัญหาคนขออนุญาต.” รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง

แนวทางความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดกัมพูชา. สืบค้นจาก

<http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt9/IS/9049.pdf>. ฉัตรไชย จันทร์

พรายศรี. “แนวคิดและความหมายของสิทธิมนุษยชน.” เอกสารวิชาการ

ส่วนบุคคลหลักสิทธิมนุษยชน.สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559.

ฉัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน. “ทฤษฎีการลงโทษ.” ทฤษฎีอาชญาวิทยา.มหาวิทยาลัยโขทัยธรรม

มาธิราช, 2554.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “วรรณกรรมความยากจน.” โครงการศึกษา

ประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้, 2556.