

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเรียไร มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 21 มาตรา ซึ่งบังคับใช้มาเป็นเวลานานและไม่เคยมีการแก้ไขปรับปรุง แม้จะมีการออกกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดแนวทางในการบังคับใช้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นแต่ก็พบว่าการปฏิบัติตามหรือมีมาตรการลงโทษตามกฎหมายนี้เกิดขึ้นน้อยมาก เมื่อเทียบกับการเรียไรที่มีมากขึ้นตามเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า เมื่อสามารถสื่อสารกันได้สะดวกรวดเร็วขึ้น มนุษย์ก็จะใช้ช่องทางเหล่านั้นเพื่อทำการเรียไร ซึ่งเมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงการเรียไรทุกประเภทและขาดวิธีการตรวจสอบที่ชัดเจน ทำให้มาตรการตามกฎหมายไม่บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการควบคุมการเรียไรในสังคม

หากแบ่งการเรียไรออกเป็นขั้นตอน อาจแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนก่อนเริ่มกระทำการเรียไร ขั้นตอนระหว่างกระทำการเรียไร และขั้นตอนเมื่อสิ้นสุดการเรียไร เมื่อลองนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาพิจารณาแยกตามขั้นตอนดังกล่าว จะพบว่ามาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมีปัญหา ดังนี้

ขั้นตอนแรก ก่อนกระทำการเรียไร สิ่งสำคัญของขั้นตอนนี้คือต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำที่จะกระทำถือเป็นการเรียไรที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายนี้หรือไม่ หากเข้าลักษณะการเรียไรก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีหลักเกณฑ์ในการอนุญาตการเรียไรหรือไม่อย่างไร กรณีนี้เมื่อการกำหนดนิยามและหลักเกณฑ์ในการเรียไรไม่ชัดเจนเสียแล้ว การกระทำใดบ้างที่จะถือเป็นการเรียไรไม่ได้ถูกกำหนดไว้แต่กลับนิยามให้รวมถึงการกระทำอื่น ๆ โดยยังไม่ได้อธิบายการกระทำหลักว่ามีลักษณะอย่างไร รวมไปถึงหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตจัดให้มีหรือทำการเรียไรมีความลักลั่น การเรียไรเพื่อสาธารณประโยชน์ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไร ในขณะที่การเรียไรเพื่อประโยชน์ของเอกชนไม่ต้องขออนุญาต

ขั้นตอนที่สอง ระหว่างกระทำการเรียไร คือการรวบรวมทรัพย์สินจากผู้อื่นที่ทราบวัตถุประสงค์ในการเรียไรและเต็มใจจะมอบทรัพย์สินให้เพื่อการนั้น การรวบรวมทรัพย์สินจากการเรียไรมีหลากหลายวิธี เช่น การเดินถือกล่องบริจาค การจัดชุมนุมกิจกรรม การประกาศตามสื่อต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเรียไรเหล่านี้ในบางครั้งอาจจะไปกระทบต่อความเป็นส่วนตัวของผู้อื่นหรืออาจทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญได้ กฎหมายจะต้องกำหนดวิธีการหรือข้อห้ามเกี่ยวกับวิธีการเรียไร แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ว่า “การเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียงหรือด้วยเครื่องแปลงเสียง จะจัดให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว” แม้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตได้ แต่วิธีการและข้อห้ามควรถูกกำหนดให้ชัดเจนโดยกฎหมายมากกว่า นอกจากนี้ เมื่อกล่าวถึงผู้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการเรียไรตามกฎหมายไทย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเรียไร และพนักงานเจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณี โดยหลักที่ให้อำนาจไว้คืออำนาจในการพิจารณาคำขออนุญาตจัดให้มีหรือทำการเรียไร แต่หลังจากการอนุญาตไม่มีการบัญญัติถึงอำนาจในการตรวจสอบหรือมีคำสั่งลงโทษผู้ได้รับอนุญาตที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตจัดให้มีหรือทำการเรียไร หมายความว่าเมื่อได้รับใบอนุญาตไปแล้ว ผู้เรียไรจะไม่ถูกตรวจสอบเลยว่าได้กระทำการเรียไรให้เป็นไปตามที่ได้ยื่นคำขออนุญาตหรือไม่

ขั้นตอนสุดท้าย คือการสิ้นสุดการเรียไร เมื่อได้รับทรัพย์สินจนถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้สำหรับการเรียไรนั้นแล้ว ก็จะต้องมีการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้แสดงไว้แต่แรก ในบางครั้งผู้เรียไรอาจนำทรัพย์สินไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ อาจจะโดยมีเจตนาทุจริตหรือไม่ก็ตาม ก็เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการเรียไรจะต้องเข้ามาตรวจสอบ แต่ตามที่กล่าวไปว่า กฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการเรียไรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินกรณีและผู้เรียไรไม่กระทำการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งอำนาจในการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตด้วย ประเด็นสุดท้ายคือบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 กำหนดโทษไว้ 2 ประการคือ โทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งเป็นโทษทางอาญา โดยโทษที่กำหนดมีอัตราโทษสูงสุดไม่เกิน 1,000 บาท และมีอัตราโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 1 ปี และไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งอาจทำให้โทษไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยเฉพาะโทษปรับที่กำหนดไว้เป็นอัตราแน่นอน

เมื่อกฎหมายที่บังคับใช้ยังไม่สามารถควบคุมการเรียไรรให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมได้ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นคือส่งผลให้การเรียไรรไม่น่าเชื่อถือ ประชาชนจะตั้งคำถามต่อการเรียไรรว่า จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงหรือไม่ เพียงใด

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไรรของสหราชอาณาจักร เคโรรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี และสหรัฐอเมริกาพบว่ามีพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 มีประเด็นที่ควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม จึงขอเสนอแนะแนวทางในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

### 5.2.1 กำหนดนิยามคำว่า “การเรียไรร” ให้ชัดเจน

การนิยามคำว่า “การเรียไรร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 ควรอธิบายถึงลักษณะของการกระทำที่จะถือเป็นการเรียไรรให้ชัดเจน เพราะจะเกี่ยวข้องไปถึงหน้าที่ที่ต้องขออนุญาตหากการกระทำนั้นเป็นการเรียไรร

เดิม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 บัญญัติว่า “การเรียไรร หมายความว่า ความรวมตลอดถึงการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการ ซึ่งมีการแสดงโดยตรงหรือโดยปริยาย ว่ามิใช่เป็นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการธรรมดา แต่เพื่อรวบรวมทรัพย์สินที่ได้มาทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นด้วย”

เมื่อพิจารณาถึงกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรนิยาม “การเรียไรร” ให้หมายความว่า “การขอให้ผู้อื่นมอบเงินหรือทรัพย์สินให้โดยสมัครใจ รวมตลอดถึงการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการ ซึ่งมีการแสดงโดยตรงหรือโดยปริยายว่าจะรวบรวมเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ก็ได้”

ทั้งนี้ การกำหนดนิยามในลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจากสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติสำหรับการเรียไรร และการเรียไรรเป็นไปในลักษณะการบริจาคมากกว่าการระดมทุนเช่นเดียวกับประเทศไทย

นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดแบบคำขออนุญาตจัดให้มีการเรียไรร และทำการเรียไรร พ.ศ. 2548 กำหนดแบบใบอนุญาตไว้ 2 แบบ คือ การจัดให้มีการเรียไรร และการทำการเรียไรร เมื่อการอนุญาตแยกออกเป็นการจัดให้มีการเรียไรรและการทำการเรียไรร จึงควร

กำหนดความหมายของการอนุญาตประเภทต่าง ๆ ไว้ด้วย ดังนี้ “การจัดให้มีการเรียไร หมายความว่า การที่หัวหน้าหรือประธานของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรนิติบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรนิติบุคคลนั้น ๆ หรือบุคคลทั่วไปทำการจัดกิจกรรมที่เชิญชวนหรือร้องขอให้ผู้อื่นมอบทรัพย์สินให้ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง” และ “การทำกรเรียไร หมายความว่า การรวบรวมทรัพย์สินในกิจกรรมที่เชิญชวนหรือร้องขอให้ผู้อื่นมอบทรัพย์สินให้ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง” ทั้งนี้ การแยกการจัดให้มีการเรียไรและการทำกรเรียไรออกจากกัน เพื่อให้มีความชัดเจนระหว่างหน้าที่ของผู้จัดให้มีการเรียไรและผู้ทำกรเรียไรเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา เอมิเรตส์

### 5.2.2 การลงทะเบียนและการขออนุญาตการเรียไร

การเรียไรไม่ว่าจะกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ใด ควรกำหนดให้ต้องทำการขออนุญาต ทั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยให้วัตถุประสงค์ในการเรียไรและคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตเรียไรเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการอนุญาต กล่าวคือให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการเรียไรเป็นผู้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์และบุคคลที่ขออนุญาต เพื่อสร้างบรรทัดฐานในการพิจารณา คำขออนุญาตให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะใช้พิจารณา ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการเรียไร วิธีการที่จะใช้เรียไร ขอบเขตหรือสถานที่ที่จะทำการเรียไร ระยะเวลาในการเรียไร จำนวนเงินหรือทรัพย์สินอย่างสูงที่ต้องการ แผนการจัดการและจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้จากการเรียไร

เดิม พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 5 กำหนดลักษณะที่ต้องห้ามทำการเรียไรไว้ 5 ประการ มาตรา 11 ห้ามบุคคลบางประเภทจัดให้มีการเรียไรหรือทำการเรียไร และมาตรา 6 วรรคแรก บัญญัติว่า “การเรียไรซึ่งอ้างว่าเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาล หรือสาธารณประโยชน์จะจัดให้มีได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไรแล้ว” หมายความว่า ตามกฎหมายไทย ถ้าเป็นการเรียไรเพื่อประโยชน์ของเอกชนหรือประโยชน์ส่วนตัวแล้ว ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไร

กรณีนี้ เห็นว่า ควรกำหนดให้การเรียไรทั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อประโยชน์ส่วนตัวจะต้องยื่นขออนุญาต โดยให้วัตถุประสงค์ในการเรียไรและคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตที่จะจัดให้มีหรือทำการเรียไรเป็นหลักเกณฑ์ในการอนุญาต อย่างไรก็ตาม หากการเรียไรทุกกรณีจะต้องได้รับอนุญาตก่อนเสมอ อาจทำให้การพิจารณาอนุญาตล่าช้า จึงควรใช้มูลค่าทรัพย์สินที่ผู้เรียไรต้องการมาเป็นตัวกำหนดในการยื่นคำขอ มาตรา 6 ควรแก้ไขเป็น “ผู้ใดจะจัดให้มีการเรียไร ซึ่งมีมูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องการเรียไรไม่เกิน 10,000 บาท ผู้นั้นต้องลงทะเบียนการจัดให้มีการเรียไรเสียก่อน จึงจะทำการเรียไรได้ หากการเรียไรมีมูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องการเรียไรมากกว่า 10,000 บาท

ผู้นั้นจะต้องยื่นเป็นคำขออนุญาตจัดให้มีการเรียไรต่อคณะกรรมการควบคุมการเรียไร และ จะทำการเรียไรได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว”

การใช้มูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องการจากการเรียไรแบ่งการแจ้งข้อมูลออกเป็น 2 ลักษณะ คือการลงทะเบียนและการขออนุญาต เนื่องจากการพิจารณาคำขออนุญาตจากทั่วประเทศด้วยคณะกรรมการเพียงชุดเดียวกระทำไต่ยาก แต่เมื่อมีการลงทะเบียนหรือขออนุญาตแล้ว การตรวจสอบหลังจากนั้นก็กระทำไต่สะดวกขึ้น เนื่องจากมีข้อมูลของผู้ขอจัดให้มีการเรียไรอยู่ในระบบแล้วเป็นการนำแนวทางของสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์ที่ต้องขออนุญาตทุกกรณีมาใช้ แต่ลดความเคร่งครัดด้วยการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินที่จะทำการเรียไรเช่นเดียวกับสาธารณรัฐเกาหลีที่กำหนดมูลค่าไว้ที่ 10 ล้านดอลลาร์ อนึ่ง แม้มีการลงทะเบียนและการขออนุญาตจัดให้มีการเรียไรแล้ว ในการทำการเรียไรต้องแยกต่างหากจากการจัดให้มีการเรียไร โดยต้องกระทำผ่านองค์กรการกุศลที่จดทะเบียนแล้ว องค์กรการกุศลนั้น ๆ ก็จะเป็นตัวช่วยภาครัฐในการตรวจสอบการเรียไรได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการเรียไรในประเด็นต่อไป

### 5.2.3 ข้อกำหนดและข้อห้ามสำหรับวิธีการเรียไรต่าง ๆ

การทำการเรียไรไม่มีวิธีในการรวบรวมทรัพย์สินหลากหลายวิธี และบางครั้งวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของผู้ทำการเรียไรอาจไปกระทบต่อความสงบหรือความเป็นส่วนตัวของผู้อื่น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของผู้ทำการเรียไร ไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนรำคาญหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม

เดิม พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ไม่ได้กำหนดวิธีการเรียไรไว้อย่างชัดเจน มีเพียงมาตรา 8 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “การเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องเปล่งเสียง จะจัดให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว”

ก่อนการบัญญัติถึงข้อกำหนดหรือข้อห้ามสำหรับวิธีการเรียไร อันดับแรกต้องกำหนดผู้ที่สามารถทำการเรียไรได้เสียก่อน ตามที่ได้กล่าวไปในประเด็นข้างต้นว่า ต้องแยกการจัดให้มีการเรียไรและการทำการเรียไรออกจากกันเพื่อให้มีความชัดเจนระหว่างหน้าที่ของผู้จัดให้มีการเรียไรและผู้ทำการเรียไร โดยการกำหนดผู้ที่ทำการเรียไรให้เป็นไปตามแนวทางของสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งให้องค์กรการกุศลที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น สามารถทำการเรียไรหรือรวบรวมทรัพย์สินจากการเรียไรได้ ดังนั้น แม้ลงทะเบียนหรือได้รับอนุญาตให้จัดให้มีการเรียไรแล้ว ผู้ที่ลงทะเบียนหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดให้มีการเรียไร แล้วแต่กรณี ไม่สามารถ “ทำ” การเรียไร หรือรวบรวมทรัพย์สินจากการเรียไรได้เอง แต่ต้องกระทำผ่านองค์กรการกุศลที่จดทะเบียนถูกต้องแล้ว จึงควรบัญญัติเป็นวรรคสองของมาตรา 6 ดังนี้ “เมื่อมีการลงทะเบียนการเรียไร

หรือได้รับอนุญาตจัดให้มีการเรียไรตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ที่ลงทะเบียนหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดให้มีการเรียไร แล้วแต่กรณี ต้องทำการเรียไรผ่านองค์กรการกุศลที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแล้วเท่านั้น และองค์กรการกุศลนั้นต้องทำการเรียไรตามวัตถุประสงค์ที่ได้มีการลงทะเบียนการเรียไรหรือได้รับอนุญาตจัดให้มีการเรียไร ภายใต้ข้อกำหนดและ/หรือข้อห้ามสำหรับวิธีการเรียไรตามกฎหมายนี้”

สำหรับวิธีการเรียไรอาจแบ่งได้เป็น การเรียไรต่อหน้าและการเรียไรผ่านสื่อการเรียไรต่อหน้า อย่างการเรียไรตามบ้าน การเรียไรโดยจัดกิจกรรมออกร้านค้า หรือการเรียไรตามที่สาธารณะ ผลกระทบต่อบุคคลอื่นคือความเป็นส่วนตัวของผู้ถูกเรียไร ดังนั้น ควรต้องมีการกำหนดระยะเวลาและพื้นที่สำหรับการเรียไรลักษณะนี้ โดยแก้ไขมาตรา 8 ดังนี้

มาตรา 8 “การเรียไรตามบ้าน และการเรียไรในที่สาธารณะ ให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรกำหนดเขตพื้นที่ที่สามารถทำการเรียไรตามบ้านได้ โดยต้องกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนไว้ด้วย และผู้ทำการเรียไร จะต้องติดบัตรผู้ทำการเรียไรไว้ด้านหน้าในจุดที่มองเห็นได้ชัดเจน และต้องมีข้อมูลประจำตัว

การเรียไรตามบ้าน จะต้องไม่รบกวนหรือก่อความรำคาญแก่ผู้อื่น และจะต้องปฏิบัติตามคำขอให้ออกหรือไม่กลับมาอีก

การเรียไรในที่สาธารณะ ผู้ทำการเรียไรจะต้องทำการเรียไรตามวัน เวลา และพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต หากทำการเรียไรโดยจัดกิจกรรมออกร้านค้า จะต้องมีการวางแผนงานเตรียมความพร้อมสำหรับเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ และสินค้าที่ขายในกิจกรรมนั้นต้องผ่านมาตรฐานความปลอดภัยด้วย”

ส่วนการเรียไรโดยใช้สื่อ สิ่งสำคัญคือความปลอดภัยเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถูกเรียไร ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้กำหนดหน้าที่ของผู้ให้บริการไว้โดยเฉพาะ ผู้ทำการเรียไรก็ต้องปฏิบัติตามนี้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 8 ทวิ ดังนี้

มาตรา 8 ทวิ “การเรียไรทางจดหมาย และการเรียไรทางโทรศัพท์ ห้ามติดต่อบุคคลใดเพื่อทำการเรียไรโดยตรง เว้นแต่ พิสูจน์ได้ว่าได้เคยติดต่อกับบุคคลนั้นมาก่อน

การเรียไรทางสื่อดิจิทัล ผู้ทำการเรียไรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และต้องให้ข้อมูลการติดต่อที่ชัดเจนบนสื่อ นั้น รวมทั้งนโยบายความเป็นส่วนตัวในการเก็บข้อมูลของผู้เข้าใช้

หากการทำการเรียไรมีการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านช่องทางออนไลน์ หากมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการทำธุรกรรม จะต้องแจ้งอัตราค่าธรรมเนียมและวิธีการเรียกเก็บให้ชัดเจน”

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเรียไรวีธีใด จะต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอและชัดเจนต่อบุคคลทั่วไปที่จะใช้ข้อมูลนี้ประกอบการตัดสินใจ โดยการบัญญัติข้อกำหนดและข้อห้ามสำหรับวิธีการเรียไรร่างต่าง ๆ ให้ชัดเจนนี้เป็นไปตามแนวปฏิบัติของสหราชอาณาจักร เพราะนอกจากบทบัญญัติตาม Charities Act แล้ว กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการผู้มีอำนาจในการกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการระดมทุนหรือ Code of Fundraising Practice เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจกฎหมายนั้นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

#### 5.2.4 ให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการเรียไรร

การจัดให้มีการเรียไรรหรือทำการเรียไรร จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและเงื่อนไขในการอนุญาต รวมทั้งคำสั่งอื่นใดที่ออกตามกฎหมายควบคุมการเรียไรร ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 เมื่อมีการพิจารณาอนุญาตจัดให้มีการเรียไรรแล้ว ไม่ได้กำหนดอำนาจในการตรวจสอบผู้จัดให้มีการเรียไรรหรือผู้ทำการเรียไรรปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้เลย ทำให้การตรวจสอบระหว่างการเรียไรรเป็นไปได้ยาก

เดิม ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตจัดให้มีการหรือทำการเรียไรรตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีตามมาตรา 6 วรรคแรก “การเรียไรรซึ่งอ้างว่าเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาลหรือสาธารณประโยชน์จะจัดให้มีได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไรรแล้ว” และกรณีตามมาตรา 8 วรรคแรก “การเรียไรรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรรโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องแปลงเสียง จะจัดให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว” กรณีแรกเป็นการพิจารณาถึง “วัตถุประสงค์” ของการเรียไรรว่าหากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไรรเสียก่อน ส่วนกรณีที่สองเป็นกรณีพิจารณาถึง “วิธีการ” ของการเรียไรรว่าหากกระทำในที่สาธารณะหรือกระทำด้วยการโฆษณาแล้ว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน สำหรับอำนาจหน้าที่หลังจากการอนุญาตแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 ไม่ได้กำหนดไว้ มีเพียงมาตรา 15 วรรคแรก ที่ให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการเรียไรร สั่งให้ส่งเงินหรือทรัพย์สินได้ “เงินหรือทรัพย์สินที่เรียไรรได้มานั้น ถ้าไม่ต้องจ่ายเพราะไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเรียไรรตามที่ได้แสดงไว้ หรือเหลือจ่ายเพราะเหตุใด ๆ ให้ผู้จัดให้มีการเรียไรรรายงานให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณี ทราบ และให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ส่งเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว แล้วไปประกอบการกุศลหรือสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดตามแต่เห็นควร”

บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการพิจารณาคำขออนุญาตและควบคุมตรวจสอบการเรียไรควรมีเพียงชุดเดียว ไม่ต้องแยกเป็นการพิจารณาอนุญาตจาก “วัตถุประสงค์” และ “วิธีการ” โดยให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต ควบคุม และตรวจสอบการเรียไรทุกประเภท แต่สามารถมอบอำนาจบางประการให้ผู้อื่นได้ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 ดังนี้

มาตรา 7 “ให้มีคณะกรรมการควบคุมการเรียไร ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นประธาน โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นคือ ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการสาธารณสุขหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนกรมการปกครองหนึ่งคน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) พิจารณาคำขออนุญาตจัดให้มีการเรียไร และดำเนินการอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอดังกล่าว

2) ควบคุมและดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเรียไรในประเทศ

3) ตรวจสอบว่าผู้เรียไรปฏิบัติตามกฎหมายและเงื่อนไขในการอนุญาตหรือไม่ หากพบว่ามีฝ่าฝืนกฎหมายหรือเงื่อนไข สามารถตักเตือนหรือออกคำสั่งห้ามการกระทำผิดซ้ำหรือสั่งหยุดการเรียไรชั่วคราว หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตการเรียไรได้

4) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเรียไรที่ไม่ชอบ และตรวจสอบข้อเท็จจริงจากรื่องเรียนนั้น

5) เรียกให้ผู้เรียไรเปิดเผยและชี้แจงบัญชีทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไร หรืออายัดบัญชีของผู้เรียไรชั่วคราว

6) เพิกถอนใบอนุญาตการเรียไร หากมีการกระทำผิด ตักเตือนแล้ว พักใช้ใบอนุญาตแล้ว ผู้เรียไรยังคงฝ่าฝืนกฎหมายหรือเงื่อนไขที่กำหนด

7) สั่งจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไร กรณีที่พบว่าผู้เรียไรกระทำผิดกฎหมายหรือเงื่อนไข โดยอาจมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินนั้นไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้ตอนต้น หรือหากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ให้จำหน่ายไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ใกล้เคียงที่สุด

คณะกรรมการควบคุมการเรียไร อาจมอบอำนาจตามกฎหมายนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีการจัดให้มีการเรียไรหรือทำการเรียไร และผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจช่วงต่อไปได้ หากได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไร”

ทั้งนี้ การกำหนดผู้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการเรียไรเพียงชุดเดียวในรูปของคณะกรรมการ ตามมาตรการของสหราชอาณาจักรและเครือรัฐออสเตรเลีย ที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของการเรียไร กล่าวคือ เริ่มจาก



การพิจารณาคำขออนุญาต การตรวจสอบการเรียไ้ไรให้เป็นไปตามกฎหมายและเงื่อนไขที่แจ้งตอน ลงทะเบียนหรือยื่นคำขออนุญาต และสุดท้ายคือการเพิกถอนใบอนุญาตและสั่งจำหน่ายทรัพย์สิน ที่ได้มาจากการเรียไ้ไรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์มากที่สุด นอกจากนี้ แม้จะกำหนดคณะกรรมการเพียงชุดเดียว แต่คณะกรรมการสามารถมอบอำนาจให้ผู้ปกครองใน ท้องที่นั้นได้ เช่นเดียวกับสาธารณรัฐเกาหลีที่กำหนดให้รัฐมนตรีมอบอำนาจให้แก่ผู้ปกครอง ท้องถิ่น รวมถึงอาจมอบอำนาจช่วงได้ หากได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี เพื่อความรวดเร็วใน การพิจารณาคำขอหรือมีคำสั่งอื่น

### 5.2.5 ปรับปรุงบทกำหนดโทษ

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การเรียไ้ไรเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของมนุษย์ที่อยู่ใน สังคมเดียวกัน การกระทำตามธรรมชาติของมนุษย์จึงไม่ควรถูกกำหนดให้มีความรับผิดชอบทางอาญา และการกำหนดบทลงโทษ ควรพิจารณาตามเจตนาของการกระทำนั้นด้วย เช่น พิจารณาว่าผู้กระทำ ผิดมีเจตนากระทำความผิดโดยการเรียไ้ไรเท็จมาตั้งแต่แรก หรือเป็นเพียงการบริหารจัดการการเรียไ้ไร ที่ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ไม่ได้มีเจตนาทุจริต

เดิม พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไ้ไร พุทธศักราช 2487 กำหนดลงโทษไว้ทั้งสิ้น 4 มาตรา ดังนี้

มาตรา 17 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 5 มาตรา 6 วรรคแรก มาตรา 8 วรรคแรก มีความผิดต้อง ระวังโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ” เป็นกรณี กระทำการเรียไ้ไรที่ต้องห้ามมิให้กระทำ หรือกระทำการเรียไ้ไรโดยมิได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ควบคุมการเรียไ้ไรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 18 “ผู้ใดทำผิดเงื่อนไขในการอนุญาต ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการเรียไ้ไร กำหนดตามมาตรา 9 หรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดตามมาตรา 10 หรือฝ่าฝืนมาตรา 12 มีความผิด ต้องระวังโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท” เป็นกรณี 2 กระทำผิดเงื่อนไขในการอนุญาตซึ่ง คณะกรรมการควบคุมการเรียไ้ไรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หรือกระทำการเรียไ้ไรโดยไม่มี ใบอนุญาตติดตัว

มาตรา 19 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 มีความผิดต้องระวังโทษปรับ ไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ” เป็นกรณี ไม่ออกใบรับให้ผู้บริจาค หรือไม่ประกาศยอดรับหรือจ่ายเงินและทรัพย์สิน หรือกระทำการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่เรียไ้ไรมา ในกิจการอย่างอื่นนอกวัตถุประสงค์แห่งการเรียไ้ไร หรือไม่รายงานเงินหรือทรัพย์สินซึ่งเรียไ้ไรได้มา กรณีไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือเหลือจ่าย

มาตรา 20 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ” เป็นกรณีกระทำการเรียไร โดยใช้ถ้อยคำหรือวิธีการใด ๆ ซึ่งเป็นการบังคับผู้ถูกเรียไรให้เกิดความหวาดหวั่นหรือเกรงกลัว

ในการกำหนดบทลงโทษอันเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไร โทษที่กำหนดไม่ควรใช้โทษทางอาญาเป็นหลัก โทษทางปกครองควรถูกนำมาใช้สำหรับความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนวิธีการหรือขั้นตอนตามกฎหมายที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเสียหายมากนัก ส่วนโทษทางอาญาคงใช้เพียงโทษปรับ โดยกำหนดให้เป็นโทษปรับตามรายได้ (Day Fines) ดังนี้

มาตรา 17 “ผู้ใดจัดให้มีหรือทำการเรียไร โดยไม่ได้ลงทะเบียนหรือได้รับอนุญาตตามมาตรา 6 ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินร้อยละสามสิบของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไร โดยไม่ได้ลงทะเบียนหรือได้รับอนุญาตนั้น”

มาตรา 18 “ผู้ใดลงทะเบียนหรือได้รับอนุญาตให้จัดให้มีการเรียไรแล้ว ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเงื่อนไขที่แจ้งไว้แก่คณะกรรมการควบคุมการเรียไร ให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรมีอำนาจสั่งปรับไม่เกินวันละสามพันบาท จนกว่าผู้นั้นจะปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเงื่อนไขที่แจ้งไว้”

มาตรา 19 “ผู้ใดทำการเรียไร โดยฝ่าฝืนมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ ให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรมีอำนาจสั่งปรับไม่เกินวันละหนึ่งพันบาท จนกว่าผู้นั้นจะหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว”

มาตรา 20 “ผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการเรียไรที่ให้เปิดเผยหรือชี้แจงบัญชีทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไร ให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรมีอำนาจสั่งปรับไม่เกินวันละหนึ่งพันบาท จนกว่าผู้นั้นจะเปิดเผยหรือชี้แจงบัญชีทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไรแล้วแต่กรณี”

อย่างไรก็ตาม โทษทางอาญาอย่างโทษจำคุกยังคงจำเป็นสำหรับความผิดที่ร้ายแรงอย่าง การเรียไรเท็จ หรือการเรียไรโดยข่มขู่หลอกลวงผู้อื่น

มาตรา 21 “ผู้ใด โดยทุจริต จัดให้มีหรือทำการเรียไรจากผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง เพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สาม ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินร้อยละห้าสิบของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไร หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 22 “ผู้ใดข่มขู่ใจผู้อื่นให้ยอมให้หรือยอมจะให้ตนหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินเพื่อการเรียไร โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยขู่เข็ญว่าจะทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญหรือของบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขู่ใจ

ยอมเช่นนั้น ผู้เช่นนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินร้อยละห้าสิบของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไหรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ”

สาธารณรัฐเกาหลีและสหรัฐอเมริกาบอเมริกาต้นำโทษทางปกครองมาใช้กับกรณีที่ผู้เรียไฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งอันเกี่ยวกับวิธีการหรือขั้นตอนในการควบคุมการเรียไ ซึ่งไม่ได้ส่งผลเสียหายมากนัก เป้าหมายในการลงโทษก็เพื่อให้ผู้เรียไปฏิบัติให้ถูกต้องตามวิธีการหรือขั้นตอนของกฎหมาย ส่วนสหราชอาณาจักรและเครือรัฐออสเตรเลีย ใช้โทษทางอาญาแต่เน้นการใช้โทษปรับมากกว่า ซึ่งโทษปรับของสองประเทศนี้เป็นการกำหนดระดับหรือหน่วยโทษไว้ ทำให้ค่าปรับสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น ดังนั้น ในกรณีความผิดที่ร้ายแรงและยังต้องคงโทษทางอาญาไว้ ประเทศไทยจึงควรใช้โทษปรับตามรายได้ (Day Fines) ซึ่งจะสอดคล้องตามความร้ายแรงของความผิด และความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง