

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไร

จากการศึกษาความเป็นมาของการเรียไร พบว่า ปัจจุบันรูปแบบการเรียไรได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การเรียไรไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลหรือเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสเพียงเท่านั้น แต่มีการขอเรียไรเพื่อกิจกรรมทั่วไป เช่น การขอระดมทุนเพื่อจัดงานวันเกิด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้ให้หรือผู้บริจาคว่าต้องการให้หรือบริจาคเพื่อวัตถุประสงค์นั้น ๆ หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมก็เป็นวัตถุประสงค์ที่ทำให้ผู้อื่นรู้สึกดีตามและให้หรือบริจาคมากกว่าวัตถุประสงค์อื่น ทำให้มีงานใช้ช่องทางนี้ในการหลอกลวงเพื่อให้ได้ทรัพย์สินของผู้อื่นไป โดยการแจ้งวัตถุประสงค์ที่น่าสงสารและน่าเห็นใจ เพื่อให้ได้รับเงินหรือทรัพย์สิน โดยที่ไม่มีเจตนาจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์นั้นตั้งแต่นั้น หรือบางกรณีไม่มีเจตนาหลอกลวงแต่แรก แต่ต่อมาเมื่อได้รับทรัพย์สินมาแล้ว มีการใช้ทรัพย์สินนั้นไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ประกอบกับเทคโนโลยีในปัจจุบันที่ทำให้การเรียไรทำได้หลายช่องทาง และรวดเร็วมากขึ้น ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเรียไร ซึ่งผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ถึงเหตุผลและประเด็นที่ต้องแก้ไขปรับปรุง

การเรียไรหรือการรับบริจาคถือเป็นกิจกรรมหนึ่งของสังคมเพื่อการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ เมื่อเกิดการให้นอกจากผู้รับจะได้รับสิ่งของที่ต้องการแล้วผู้ให้ยังรู้สึกพึงพอใจที่ได้ให้และมีความสุขเมื่อเห็นผู้รับได้สิ่งของที่ต้องการ โดยแรงจูงใจที่ต้องการจะให้ก็ขึ้นอยู่กับความเห็นแก่ตัว (selfish) ของแต่ละบุคคล ว่าบุคคลนั้น ๆ เห็นแก่ประโยชน์ของตัวเองหรือผู้อื่นมากกว่ากัน

เหตุผลสำคัญของการให้เกิดขึ้นมาจากค่านิยมของคนในสังคม หากคนในสังคมเห็นว่าการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มสามารถทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันในสังคม อรรถประโยชน์ของบุคคลในสังคมนั้นก็จะมีลักษณะเป็นแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence of utility) โดยให้ความสำคัญกับการกระทำที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของผู้อื่นเป็นที่ตั้ง การกระทำเหล่านี้เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์ การที่คนในสังคมมีความรู้สึกเห็นอกเห็นใจคนอื่นจึงถือเป็นการเสริมสร้างความสุขมวลรวมของสังคม

การเรียไรหรือขอรับบริจาคในปัจจุบันมีมากขึ้นหากผู้ให้หรือผู้บริจาคไม่ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับ หรือพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการเรียไรหรือขอรับบริจาคอย่างถี่ถ้วน ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเรียไรที่ไม่ชอบ ไม่ว่าจะเป็นการหลอกลวงหรือข่มขู่ แม้ต่อมาจะ

สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ แต่ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำนั้นยากที่ตามกลับมาได้ และตรวจสอบว่าเป็นของผู้ให้หรือผู้บริจาครายใดบ้าง ดังนั้น การควบคุมการเรียไรรตั้งแต่ต้นทางจึงเป็นวิธีที่ดีที่สุดโดยใช้กฎหมายเข้ามาควบคุมและกำหนดความรับผิดชอบสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้น ๆ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เนื่องจากการให้เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติจากการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ ซึ่งไม่ใช่การกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง (mala in se) ดังนั้น การเรียไรรที่สุจริตและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงไม่ควรถูกกำหนดเป็นความผิด แต่กรณีที่มีเจตนาหลอกลวงหรือข่มขู่ผู้อื่นให้ทำการบริจาคตั้งแต่แรก ถือเป็นกรกระทำผิดเพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น จึงควรกำหนดความผิดเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำดังกล่าว

ประเทศไทย มีกฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับการเรียไรร คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 สำหรับการเรียไรรโดยเอกชน คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่องควบคุมการเรียไรร พ.ศ. 2539 สำหรับการเรียไรรโดยวัดหรือพระภิกษุสามเณร และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเรียไรรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 สำหรับการเรียไรรโดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการเรียไรรตามคำสั่งมหาเถรสมาคมและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนอกจากกำหนดขั้นตอนการอนุญาตตามบทบัญญัติเฉพาะแล้ว ยังกำหนดให้การเรียไรรของวัดหรือพระภิกษุสามเณร และหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 ด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเรียไรรในประเทศไทย การศึกษาในวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาประเด็นปัญหาตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 เป็นหลัก เปรียบเทียบกับมาตรการควบคุมการเรียไรรของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี และสหรัฐอเมริกา อเมริกา

4.1 เปรียบเทียบมาตรการควบคุมการเรียไรรในประเทศไทยและต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษากฎหมายของสหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี และสหรัฐอเมริกา อเมริกา ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเรียไรรแล้ว ผู้วิจัยจะทำการเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างของแต่ละประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ดังนี้

ตารางที่ 4. เปรียบเทียบมาตรการควบคุมเรียไ้ในประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศ ปัญหา	สหราชอาณาจักร	เครือรัฐออสเตรเลีย	สาธารณรัฐเกาหลี	สหรัฐอเมริกา	ไทย
กฎหมายที่ เกี่ยวข้อง	1. Charities Act 2. Fraud Act 2006	1. Australian Consumer Law (กฎหมายระดับเครือรัฐ) 2. กฎหมายระดับรัฐต่าง ๆ	1. Act on Collection and Use of Donations และกฎหมายลำดับรอง	1. Decree No. (9) of 2015 Regulating the Raising of Donations 2. Federal Decree-Law no. (5) of 2012 ON COMBATING CYBERCRIMES	1. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไ้ไร พุทธศักราช 2487 และกฎหมายลำดับรอง 2. ประมวลกฎหมายอาญา
นิยามคำว่า “เรียไ้ไร”	ไม่มีคำนิยามคำว่า “การเรียไ้ไร” โดยตรง แต่พิจารณาประกอบคำนิยามอื่นแล้ว สรุปได้ดังนี้ 1. “ การ ระ ค ม ทุ น (fund-raising)” หมายถึง การเรียไ้กร้องหรือจัดหา	ไม่มีคำนิยามคำว่า “การเรียไ้ไร” โดยตรงในกฎหมายระดับเครือรัฐ แต่กฎหมายของแต่ละรัฐจะนิยามโดยใช้คำต่างกัน เช่น fundraising appeal หรือ appeal for support	นิยามคำว่า “collection of donations” หรือ “การเรียไ้ไรของบริจาค” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่เป็นการร้องขอหรือรับข้อเสนอหรือขอรับมอบ เพื่อให้ผู้อื่นร่วม	นิยามคำว่า “Donations” หมายความว่า การมอบทรัพย์สินให้ผู้อื่นโดยสมัครใจ เพื่อวัตถุประสงค์เป็นการกุศล ความเมตตา ความช่วยเหลือ หรือความเอื้อเฟื้อแผ่	นิยามคำว่า “การเรียไ้ไร” ในลักษณะการยกตัวอย่างการกระทำที่จะถือเป็นการเรียไ้ไร

ประเทศ ปัญหา	สหราชอาณาจักร	เครือรัฐออสเตรเลีย	สาธารณรัฐเกาหลี	สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	ไทย
	<p>เงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ เพื่อการกุศล ความเมตตา หรือการทำบุญ</p> <p>2. “ การ ร ี ย ไ ร (collection)” หมายถึง ลักษณะหรือวิธีการในการเรียไรที่ทำการเก็บรวบรวมเงินหรือทรัพย์สิน</p>		<p>บริจาค ไม่ว่าจะผ่านทางจดหมายหรือวิธีอื่นใด</p>	<p>ร ว ม ทั้ง ซะ ก า ต (ZAKAT) และการให้ทาน</p>	
<p>ข้อห้ามในการเรียไร</p>	<p>1. กำหนดห้ามบุคคลบางประเภทจัดการระดมทุน เช่น ผู้ระดมทุนเป็นธุรกิจที่ไม่ได้ทำข้อตกลงกับองค์กรการกุศลตามแบบที่กำหนด</p>	<p>กฎหมายระดับเครือรัฐกำหนดห้ามไว้</p> <p>2 ประการ</p> <p>1.การระดมทุนที่กระทำให้เข้าใจผิดหรือหลอกลวง</p>	<p>1. กำหนดโดยการกระทำที่ไม่ชอบ เช่น การบังคับข่มขู่</p> <p>2. ก า ห น ด โ ด ย วัตถุประสงค์ หากนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด จะ</p>	<p>1. ห้ามจัดให้มีการขอรับบริจาคโดยไม่ได้ขออนุญาต</p> <p>2. การรวบรวมทรัพย์สินจากการบริจาค่นั้นต้องกระทำโดยองค์กรการกุศลที่ได้</p>	<p>1. กำหนดห้ามโดยวัตถุประสงค์ เช่น การเรียไรเพื่อรวบรวมทรัพย์สินมาให้หรือชดใช้แก่จำเลย</p> <p>2. กำหนดห้ามบุคคลบางประเภทจัดให้มี</p>

ประเทศ ปัญหา	สหราชอาณาจักร	เครือรัฐออสเตรเลีย	สาธารณรัฐเกาหลี	สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	ไทย
	2. ข้อห้ามในการทำการเรียไรตามวิธีต่างๆ เช่น การเรียไรในที่สาธารณะ โดยไม่มีใบอนุญาต	2. การระดมทุนที่ผิดศีลธรรม ส่วนกฎหมายระดับรัฐ อาจมีการบัญญัติเพิ่มเติม เช่น ห้ามการเรียไรที่มีวัตถุประสงค์บางประการ	ไม่สามารถจดทะเบียนการเรียไรได้ 3. กำหนดโดยสถานที่ให้กระทำได้เฉพาะที่สาธารณะ 4. กำหนดโดยบุคคลที่ไม่สามารถยื่นขอจดทะเบียนเพื่อทำการเรียไร	จดทะเบียนแล้วนั้น (หมายความว่า บุคคลธรรมดาไม่สามารถขอรับบริจาคได้ด้วยตัวเอง)	การเรียไร หรือทำการเรียไร เช่น ผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือ ไร้ความสามารถ
วิธีการในการเรียไร	1. การทำการเรียไรตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น การเรียไรตามบ้าน 2. การเรียไรโดยใช้สื่อหรือโดยการโฆษณา เช่น การเรียไรทางโทรศัพท์	ทั้งกฎหมายแห่งเครือรัฐและกฎหมายของแต่ละรัฐไม่ได้แบ่งประเภทหรือวิธีการของการเรียไรหรือการระดมทุนไว้อย่างชัดเจน	ไม่มีกำหนดไว้	ไม่มีกำหนดไว้ แต่การจดทะเบียนองค์กรการกุศล และขออนุญาตขอรับบริจาคสามารถดำเนินการยื่นคำร้องขอทางออนไลน์ได้	ไม่มีกำหนดไว้

ประเทศ ปัญหา	สหราชอาณาจักร	เครือรัฐออสเตรเลีย	สาธารณรัฐเกาหลี	สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	ไทย
	3. การเรียไรโดยใช้ระบบดิจิทัล เช่น การเรียไรผ่านเว็บไซต์ 4. การเรียไรโดยการจัดกิจกรรม				
ผู้ควบคุม ตรวจสอบ การเรียไร	Charity Commission for England and Wales (คณะกรรมการการกุศล)	เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละรัฐ ซึ่งจะไม่ใช่บุคคลหรือคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการเรียไรหรือระดมทุนโดยเฉพาะ เช่น รัฐ New South Wales ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความมั่นคง, นายกเทศมนตรีเขตปกครองพิเศษ, นายกเทศมนตรี, ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง (เรียกว่า "สำนักทะเบียน")	กรมกิจการอิสลามและกิจการมการกุศล (The Islamic Affairs and Charitable Activities Department: IACAD)	คณะกรรมการควบคุมการเรียไรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

ประเทศ ปัญหา	สหราชอาณาจักร	เครือรัฐออสเตรเลีย	สาธารณรัฐเกาหลี	สหรัฐอเมริกา	ไทย
โทษ	1. Charities Act กำหนดโทษทางอาญาเป็นโทษปรับ 2. Fraud Act 2006 กำหนดโทษทางอาญาทั้งปรับและจำคุก	โทษทางอาญา ได้แก่ ปรับและจำคุก	1. โทษทางอาญา ได้แก่ ปรับและจำคุก 2. โทษทางปกครอง ได้แก่ ค่าปรับทางปกครอง	1. โทษทางอาญา ได้แก่ ปรับและจำคุก 2. โทษทางปกครอง เช่น ปิดสถานที่รับบริจาค มีคำสั่งเตือน เป็นต้น	โทษทางอาญา ได้แก่ ปรับและจำคุก

กฎหมายควบคุมการเรียไ้รของแต่ละประเทศค่อนข้างแตกต่างกันไป เนื่องจากสภาพสังคมและระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ไทย เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการเรียไ้ร โดยเฉพาะ แต่ใช้กับการเรียไ้รทุกกรณี เป็นเพียงการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ไทยกับเกาหลีใต้ อาจมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมได้ โดยการออกกฎหมายลำดับรองมาบังคับ แต่สหรัฐอเมริกา ให้เป็นอำนาจกรมกิจการอิสลามและกิจการการกุศลที่จะกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดได้ ส่วนออสเตรเลียจะให้อิสระกับแต่ละรัฐในการกำหนดการควบคุมและตรวจสอบการเรียไ้รเอง โดยรัฐบาลกลางเพียงแต่กำหนดกรอบกว้าง ๆ ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของออสเตรเลีย (Australian Consumer Law หรือ ACL) เพราะมองว่ากิจกรรมระดมทุนมีลักษณะเป็นกิจกรรมในทางการค้าหรือในทางพาณิชย์ ผู้ที่จะทำการระดมทุนหรือเรียไ้ร จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม ACL และสหราชอาณาจักรมีหลักเกณฑ์ค่อนข้างชัดเจน มีการแยกประเภทและวิธีการเรียไ้ร แต่การปฏิบัติตามก็จะซับซ้อนตามไปด้วย เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการระดมทุนหรือเรียไ้ร รวมอยู่กับกฎหมายเกี่ยวกับองค์การการกุศล ซึ่งมีเรื่องของทรัสต์ (trust) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้จัดให้มีหรือทำการเรียไร โดยกำหนดวัตถุประสงค์บางประการที่ไม่สามารถขออนุญาตเรียไรได้ รวมทั้งคุณสมบัติของผู้ที่จะจัดให้มีหรือทำการเรียไร และกำหนดโทษสำหรับการกระทำบางอย่าง เช่น การเรียไรโดยไม่ได้รับอนุญาต การกระทำผิดเงื่อนไขในการอนุญาต การเรียไรโดยบังคับผู้ถูกเรียไร เป็นต้น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ พบว่ากฎหมายไทยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า การเรียไร หลักเกณฑ์การอนุญาต วิธีการเรียไร ผู้มีอำนาจในการอนุญาตและอำนาจในการตรวจสอบ และบทกำหนดโทษที่จะต้องแก้ไขปรับปรุง

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับบทนิยามการเรียไร

การกำหนดนิยามในกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความชัดเจนและจำกัดความหมายให้เป็นไปตามขอบเขตที่ต้องการ ทั้งยังช่วยหลีกเลี่ยงการใช้คำยาว ๆ ซ้ำ ๆ กัน คำบางคำอาจมีความหมายที่คนทั่วไปเข้าใจได้ แต่ขอบเขตในความเข้าใจอาจไม่เท่ากัน เมื่อนำมาใช้ในกฎหมายจึงต้องกำหนดให้มีความชัดเจนแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายอาญาที่จะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 4 นิยามคำว่า “การเรียไร” ให้หมายความรวมถึงการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการ ซึ่งมีการแสดงโดยตรงหรือโดยปริยาย ว่ามิใช่เป็นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการธรรมดา แต่เพื่อรวบรวมทรัพย์สินที่ได้มาทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นด้วย ตามนิยามดังกล่าว “ให้หมายความรวมถึง” จะต้องกำหนดความหมายหรือลักษณะของคำ ๆ นั้นเสียก่อน แล้วจึงกำหนดว่าคำนั้นให้หมายความรวมถึง แต่คำว่า การเรียไร ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ไม่ได้กำหนดลักษณะของการกระทำให้ชัดเจนเสียก่อนว่า การกระทำในลักษณะใดที่จะถือเป็นการเรียไร แต่กลับนิยามให้รวมถึงการกระทำอย่างอื่นไปด้วย

ในต่างประเทศการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเรียไรหรือขอให้ผู้อื่นมอบทรัพย์สินให้จะถูกเรียกว่า การระดมทุนหรือ Fund-raising ในสหราชอาณาจักร “Fund-raising” หมายความว่าถึง กิจกรรมใด ๆ ที่เชิญชวนให้บุคคลและองค์กรต่าง ๆ มอบเงินให้เพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง และรัฐ New South Wales ในออสเตรเลีย “Fundraising appeal” หมายความว่าถึง การชักชวนหรือรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดจากบุคคลใด ๆ ถือเป็นการขอระดมทุน ถ้าก่อนหรือในระหว่างการชักชวนหรือรับดังกล่าว บุคคลนั้นได้แสดงว่าการชักชวนหรือรับนั้น ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนมีวัตถุประสงค์ เพื่อการกุศล

ไม่ว่าการชักชวนหรือรับนั้นจะกระทำด้วยตนเองหรือโดยวิธีอื่น ในขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีและสหรัฐอเมริกา อารับเอมิเรตส์ใช้คำว่า Donation โดยสาธารณรัฐเกาหลีใช้คำว่า “Donations” หมายความว่า ทรัพย์สินที่ได้มาจากการบริจาค และ “Collection of donations” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่เป็นการร้องขอหรือรับข้อเสนอ หรือขอรับมอบ เพื่อให้ผู้อื่นร่วมบริจาค ไม่ว่าผ่านทางจดหมายหรือวิธีอื่นใด ส่วนสหรัฐอเมริกา อารับเอมิเรตส์กำหนดให้ “Donations” หมายความว่า “การมอบทรัพย์สินให้ผู้อื่นโดยสมัครใจ เพื่อวัตถุประสงค์เป็นการกุศล ความเมตตา ความช่วยเหลือ หรือความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่รวมทั้งชะกาต (ZAKAT) และการให้ทาน”

จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะใช้คำว่า Fund-raising หรือ Donation ก็จะนิยามถึงลักษณะของการกระทำที่จะเรียกว่าเป็นการระดมทุนหรือการบริจาคซึ่งมีลักษณะเหมือนกันคือ การขอหรือชักชวนให้ผู้อื่นมอบทรัพย์สินให้ พร้อมแจ้งวัตถุประสงค์ที่จะนำทรัพย์สินนั้นไปใช้ ซึ่งอาจจะเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลหรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะของการกระทำและเจตนาในการกระทำนั้นอย่างชัดเจน

ดังนั้น การนิยามคำว่า “การเรียไร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ควรอธิบายถึงลักษณะของการกระทำที่จะถือเป็นการเรียไรให้ชัดเจน เพราะจะเกี่ยวข้องไปถึงหน้าที่ที่ต้องขออนุญาตหากการกระทำนั้นเป็นการเรียไร เมื่อพิจารณาถึงกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า การเรียไรตามกฎหมายไทย หมายความว่า “การขอให้ผู้อื่นมอบเงินหรือทรัพย์สินให้โดยสมัครใจ รวมตลอดถึงการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการ ซึ่งมีการแสดงโดยตรงหรือโดยปริยายว่าจะรวบรวมเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ก็ได้” เป็นการกำหนดนิยามที่คล้ายกับสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการเรียไรโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ยังคงการยกตัวอย่างตามนิยามเดิมไว้ เนื่องจากบางครั้งการเรียไรไม่ได้กระทำในรูปแบบการให้เปล่าเท่านั้น แต่เป็นการจัดกิจกรรมขายสินค้า โดยแจ้งว่าเงินส่วนหนึ่งจากการขายจะนำไปบริจาคหรือใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดแบบคำขออนุญาตจัดให้มีการเรียไร และทำการเรียไร พ.ศ. 2548 กำหนดแบบคำขออนุญาตไว้ 2 แบบ และแบบใบอนุญาต 2 แบบ เช่นเดียวกัน คือ การอนุญาตจัดให้มีการเรียไรและการอนุญาตทำการเรียไร หมายความว่า การอนุญาตเรียไรยังแบ่งย่อยอีก 2 ลักษณะ คือ การจัดให้มีการเรียไรจะเป็นการขออนุญาตโดยหัวหน้าหรือประธานของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรนิติบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรนิติบุคคล

นั้น ๆ รวมถึงบุคคลทั่วไป และหากได้รับอนุญาตจัดให้มีการเรียไรแล้วจะทำการรวบรวมทรัพย์สินเพื่อวัตถุประสงค์นั้น ผู้ที่ไปรวบรวมทรัพย์สินก็ต้องขออนุญาตทำการเรียไรอีกชั้นหนึ่ง โดยคำรับรองของผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดให้มีการเรียไรด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะต้องมิใบบอนุญาตจัดให้มีการเรียไรเสียก่อนแล้วจึงขออนุญาตทำการเรียไรได้

เมื่อการอนุญาตแยกออกเป็นการจัดให้มีการเรียไรและการทำการเรียไร จึงควรกำหนดความหมายของการอนุญาตประเภทต่าง ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติด้วย เพราะเดิมพระราชบัญญัติไม่ได้มีการอธิบายถึงประเภทการอนุญาตไว้ ตัวอย่างเช่น “การจัดให้มีการเรียไร” หมายความว่า “การที่หัวหน้าหรือประธานของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรนิติบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรนิติบุคคลนั้น ๆ หรือบุคคลทั่วไป จัดกิจกรรมที่เชิญชวนหรือร้องขอให้ผู้อื่นมอบทรัพย์สินให้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง” และ “การทำการเรียไร” หมายความว่า “การรวบรวมทรัพย์สินในกิจกรรมที่เชิญชวนหรือร้องขอให้ผู้อื่นมอบทรัพย์สินให้ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง” ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนระหว่างหน้าที่ของผู้จัดให้มีการเรียไรและผู้ทำการเรียไร ที่มีหน้าที่แตกต่างกัน เช่น ผู้จัดให้มีการเรียไรมีหน้าที่ต้องบริหารและจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไรอย่างโปร่งใส โดยต้องทำเป็นบัญชีรับ-จ่าย ส่วนผู้ทำการเรียไรมีหน้าที่ต้องแสดงตัวและแจ้งวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในขณะที่ทำการเรียไร เป็นต้น

4.3 ปัญหาการกำหนดลักษณะการเรียไร

รัฐจะควบคุมการเรียไรของประชาชนโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียไร เช่น กำหนดว่าวัตถุประสงค์การเรียไรใดกระทำได้หรือกระทำไม่ได้ เพราะการเรียไรบางอย่างอาจขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้ผู้ถูกเรียไรจะสมัครใจมอบทรัพย์สินให้เพื่อการนั้นก็ตาม ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดถึงลักษณะหรือวัตถุประสงค์ของการเรียไรที่ไม่สามารถดำเนินการได้ หรือกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำการเรียไร เพราะการเรียไรเป็นการดำเนินการเพื่อรวบรวมทรัพย์สิน ผู้ที่จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้จึงต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วและมีความสามารถในการจัดการดูแลทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 5 กำหนดลักษณะที่ต้องห้ามทำการเรียไรไว้ 5 ประการ ได้แก่ การรวบรวมทรัพย์สินเพื่อให้จำเลยใช้เป็นค่าปรับ เว้นแต่เรียไรกันระหว่างญาติ การเรียไรโดยกำหนดเก็บเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นอัตราโดยคำนวณตามเกณฑ์ปริมาณสินค้า ผลประโยชน์ หรือวัตถุประสงค์อื่น การเรียไรอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมทรามแก่ความสงบเรียบร้อย

หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การเรียไร้อันอาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงถึงทางสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ และการเรียไรเพื่อจัดหายุทธภัณฑ์ให้แก่ต่างประเทศ ซึ่งตามมาตรา 5 นี้เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ไม่สามารถทำการเรียไรได้ ส่วนมาตรา 11 ห้ามบุคคลบางประเภทจัดให้มีการเรียไรหรือทำการเรียไร เช่น บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี หรือผู้ที่เคยต้องโทษความผิดอาญาอันเกี่ยวกับทรัพย์ ข้อที่น่าสังเกตต่อไปคือ นอกจากการกำหนดวัตถุประสงค์และลักษณะของบุคคลที่ไม่สามารถทำการเรียไรได้แล้ว มาตรา 6 บัญญัติให้การขออนุญาตจัดให้มีการเรียไร จะต้องกระทำเมื่ออ้างว่าเป็นการเรียไรเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาล หรือสาธารณประโยชน์ แต่ไม่มีหลักเกณฑ์การขออนุญาตสำหรับการเรียไรเพื่อประโยชน์ของเอกชนหรือประโยชน์ส่วนตัว หมายความว่าตามกฎหมายไทย ถ้าเป็นการเรียไรเพื่อประโยชน์ของเอกชนหรือประโยชน์ส่วนตัวของผู้เรียไรเองแล้วไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไร

สหราชอาณาจักรกำหนดข้อห้ามไว้ 2 กรณี คือ กรณีแรก ห้ามที่ตัวบุคคลที่จะจัดการระดมทุนกฎหมายห้ามผู้ระดมทุนเป็นธุรกิจหรือผู้ระดมทุนเพื่อส่งเสริมการขายทำการระดมทุน ยกเว้นว่าผู้นั้นได้ทำข้อตกลงตามแบบที่กฎหมายกำหนดกับองค์กรการกุศลที่ระบุว่าจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ แต่สำหรับองค์กรการกุศลหรือบุคคลธรรมดาสามารถระดมทุนได้เอง เพื่อประโยชน์ของตนเองตราบเท่าที่การแสดงวัตถุประสงค์นั้นเป็นความจริงไม่มีการหลอกลวง กรณีที่สอง ห้ามการเรียไรในที่สาธารณะหรือการเรียไรด้วยวิธี door to door โดยไม่ได้ขออนุญาตก่อน ซึ่งไม่ใช่ข้อห้ามเด็ดขาด หากได้รับอนุญาตตามกฎหมายก็สามารถดำเนินการได้

เครือรัฐออสเตรเลีย ห้ามการกระทำที่อาจทำให้บุคคลอื่นเข้าใจผิดหรือถูกหลอกลวงจากการขอระดมทุน และผู้ที่จะทำการระดมทุนจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาต แล้วแต่กรณี รวมถึงวัตถุประสงค์ที่สามารถกระทำได้

สาธารณรัฐเกาหลี โดยหลักห้ามการระดมทุนหรือการบริจาคที่บังคับหรือหลอกลวงผู้อื่น โดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่สามารถจดทะเบียนการเรียไรได้ สำหรับการเรียไรที่มีมูลค่าตั้งแต่ 10 ล้านวอนขึ้นไป หากนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดจะไม่สามารถขอจดทะเบียนการเรียไรได้เลย และกำหนดบุคคลที่ไม่สามารถยื่นขอจดทะเบียนเพื่อทำการเรียไรได้

สหรัฐอเมริกาห้ามการบริจาคใด ๆ หากไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรเสียก่อน และบุคคลธรรมดาไม่สามารถขอรับบริจาคหรือจัดการระดมทุนขึ้นเองได้ แต่ต้องดำเนินการผ่านองค์กรการกุศลที่จดทะเบียนแล้วเท่านั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้ว ในต่างประเทศโดยหลักคือห้ามการระดมทุนหรือการเรียกยืมเงิน ได้มีการขออนุญาตตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการเรียกเงินเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อหลักคือการห้ามกระทำ ดังนั้น การขออนุญาตจึงเป็นข้อยกเว้น ซึ่งการยื่นขออนุญาตจะทำให้มีการคัดกรองเบื้องต้นถึงผู้ที่จะทำการเรียกเงินและวัตถุประสงค์ที่จะทำการเรียกเงิน แต่ประเทศไทยระบุนถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องห้ามเสียก่อน แล้วจึงมากำหนดถึงการขออนุญาต ซึ่งตามมาตรา 6 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียกเงิน พุทธศักราช 2487 กำหนดไว้ว่า “การเรียกเงิน ซึ่งอ้างว่าเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาล หรือสาธารณประโยชน์จะจัดให้มีได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียกเงินแล้ว” แต่ไม่มีหลักเกณฑ์การขออนุญาตสำหรับการเรียกเงินเพื่อประโยชน์ของเอกชนหรือประโยชน์ส่วนตัว ทำให้เกิดเป็นช่องว่างไม่มีการตรวจสอบการเรียกเงินเพื่อประโยชน์ส่วนตัว กรณีนี้ เห็นว่า ควรกำหนดให้การเรียกเงินทั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อประโยชน์ส่วนตัวจะต้องยื่นขออนุญาต โดยให้วัตถุประสงค์ในการเรียกเงินและคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตเป็นหลักเกณฑ์ในการอนุญาต กล่าวคือให้อำนาจแก่คณะกรรมการควบคุมการเรียกเงินเป็นผู้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์และบุคคลที่ขออนุญาต เนื่องจากการบัญญัติวัตถุประสงค์และบุคคลที่จะทำการเรียกเงินได้แยกออกไปต่างหากจากการอนุญาตจะทำให้เกิดการตีความที่ไม่ตรงกัน ตัวอย่างเช่น วัตถุประสงค์การเรียกเงินอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมทรามแก่ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นข้อห้ามตามมาตรา 5 บัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ บุคคลที่จะทำการเรียกเงินอาจจะตีความกันต่างออกไป จึงควรให้คณะกรรมการเป็นผู้ตีความว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นเหตุให้เสื่อมทรามแก่ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการสร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาคำขออนุญาตให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม หากการเรียกเงินทุกกรณีจะต้องได้รับอนุญาตก่อนเสมอ อาจทำให้การพิจารณาอนุญาตไม่ทันต่อจำนวนคำขออนุญาตที่มีจำนวนมาก ดังนั้น ควรใช้มูลค่าทรัพย์สินที่ผู้เรียกเงินต้องการมาเป็นตัวกำหนดในการยื่นคำขอ ตัวอย่างเช่น กำหนดมูลค่าทรัพย์สินอย่างสูงที่ผู้เรียกเงินต้องการไว้ที่ 10,000 บาท หากผู้เรียกเงินต้องการทรัพย์สินจากการเรียกเงินที่มีมูลค่าไม่เกิน 10,000 บาท ให้ผู้เรียกเงินทำการลงทะเบียนการเรียกเงินนั้น โดยไม่ต้องยื่นเป็นคำขออนุญาต แต่ถ้าผู้เรียกเงินต้องการทรัพย์สินจากการเรียกเงินที่มีมูลค่ามากกว่า 10,000 บาทขึ้นไป ผู้เรียกเงินจะต้องยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ เป็นการนำมาตรการของสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์และสาธารณรัฐเกาหลีมาปรับใช้ กล่าวคือ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์จะต้องขออนุญาตทุกกรณี แต่สาธารณรัฐเกาหลีให้ขออนุญาตสำหรับการเรียกเงินที่มีมูลค่าตั้งแต่ 10 ล้านวอนขึ้นไป หมายความว่า ให้มีการเก็บข้อมูลการเรียกเงิน

ทุกกรณีเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาแต่สำหรับการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินจากการเรียไรรของสาธารณรัฐเกาหลีมาใช้แบ่งการเก็บข้อมูลออกเป็น 2 ระดับ คือ การลงทะเบียนและการยื่นขออนุญาต ทั้งนี้ การตรวจสอบหลังจากการอนุญาตก็จะกระทำได้สะดวกขึ้น เนื่องจากมีข้อมูลของผู้ขอจัดให้มีหรือทำการเรียไรรอยู่ในระบบแล้วไม่ว่ากรณีใด

นอกจากนี้ จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนิยามคำว่า การเรียไรรที่เสนอแนะให้กำหนดนิยามคำว่า “การจัดให้มีการเรียไรร” และ “การทำการเรียไรร” ด้วยตามแบบของใบอนุญาตนั้น สอดคล้องกับมาตรการของสหรัฐอเมริกาสำหรับเอมิเรตส์ คือแม้ได้รับอนุญาตให้จัดการเรียไรรแล้ว การดำเนินการเรียไรรหรือการทำการเรียไรรกำหนดให้กระทำผ่านองค์กรการกุศลที่จดทะเบียนแล้วเท่านั้น ซึ่งองค์กรการกุศลนั้น ๆ จะเป็นตัวช่วยภาครัฐในการตรวจสอบการเรียไรรได้อีกทางหนึ่งด้วย

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยควรกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามกระทำการเรียไรรที่ไม่ได้รับอนุญาตโดยมีข้อยกเว้นให้การจัดให้มีการเรียไรรทุกประเภทไม่ว่าเพื่อวัตถุประสงค์ใด ต้องส่งข้อมูลเข้าระบบและแบ่งประเภทของการนำข้อมูลเข้าระบบโดยมูลค่าของการเรียไรร หากมีมูลค่าน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดเพียงแต่ทำการลงทะเบียน แต่ถ้ามูลค่ามากกว่าหรือเท่ากับที่กฎหมายกำหนดก็ต้องยื่นเป็นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตก่อนดำเนินการ ส่วนการทำการเรียไรร ให้แยกจากการอนุญาตจัดให้มีการเรียไรร โดยให้องค์กรการกุศลที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นที่สามารถทำการเรียไรรแทนผู้จัดให้มีการเรียไรรที่ได้รับอนุญาตแล้ว อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้จะนำมาใช้ได้ต่อเมื่อองค์กรการกุศลที่ได้รับการจดทะเบียนถูกต้องมีความน่าเชื่อถือ และได้รับการตรวจสอบสม่ำเสมอด้วย

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการเรียไรร

เมื่อได้รับอนุญาตให้จัดให้มีการเรียไรรแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการทำการเรียไรรหรือก็คือการรวบรวมทรัพย์สินในการเรียไรรนั่นเอง ซึ่งวิธีการรวบรวมทรัพย์สินมีหลากหลายวิธี และบางครั้งวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของผู้เรียไรรอาจไปกระทบต่อความสงบหรือความเป็นส่วนตัวของผู้อื่น เช่น การเรียไรรแบบ door to door ที่ผู้เรียไรรจะไปขอรับบริจาคตามบ้าน จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของผู้เรียไรร ไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนรำคาญหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 ไม่ได้กำหนดวิธีการเรียไรรไว้อย่างชัดเจน มาตรา 8 บัญญัติถึงแต่เพียงบางวิธีการที่จะต้องได้รับอนุญาตจึงจะกระทำได้ ได้แก่ การเรียไรรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรรโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องเป่าเสียง จะจัดให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ยกเว้นการเรียไรรที่ได้รับ

อนุญาตหรือได้รับการยกเว้นตามมาตรา 6 การเรียไรเพื่อกุศลสงเคราะห์ในโอกาสที่บุคคลชุมนุมกัน ประกอบศาสนกิจ และการเรียไรโดยขายสิ่งของในงานออกร้าน หรือในที่นัดประชุมเฉพาะแห่งอันได้ จัดให้ขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตให้มีการออกร้าน หรือผู้จัดให้มีการนัดประชุมเป็นผู้จัดให้มีขึ้น จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแบ่งวิธีการเรียไรออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การเรียไรต่อหน้า และการเรียไรผ่านสื่อ

การเรียไรต่อหน้า คือ การรวบรวมทรัพย์สินโดยผู้เรียไรอยู่ต่อหน้าผู้ถูกเรียไรเพื่อแสดงวัตถุประสงค์ในการเรียไรและขอรับทรัพย์สินเพื่อการนั้น ในขณะที่การเรียไรผ่านสื่อ ผู้เรียไรจะกระทำ โดยการโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะทางสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือทางออนไลน์ เพื่อขอรับทรัพย์สิน ซึ่งวิธีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 8 มีเพียง 4 วิธีที่จะต้องขออนุญาต (การเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องแปลงเสียง)

ในสหราชอาณาจักร แบ่งวิธีการเรียไรออกเป็น 4 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 แบ่งตามสถานที่ ที่ทำการเรียไร หากเป็นการเรียไรตามสถานที่อยู่อาศัยจะต้องไม่รบกวนผู้อื่น และหากผู้ที่อยู่ในที่นั้น ขอให้ออกและขอให้ไม่มาอีก ก็ต้องปฏิบัติตามนั้น หรือถ้าสถานที่นั้นมีป้ายที่แสดงข้อความไม่รับการเรียไร ผู้ถูกเรียไรจะไปขอรับเรียไรยังสถานที่นั้นไม่ได้ หากเป็นสถานที่ของเอกชนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ ที่อยู่อาศัยก็ต้องได้รับความยินยอมและปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำไว้กับเจ้าของสถานที่ และไม่ว่าสถานที่ใด ผู้ทำการเรียไรต้องติดบัตรผู้ทำการเรียไร ในจุดที่มองเห็น ได้ชัดเจนเสมอ ประเภทที่ 2 การเรียไรโดยใช้ สื่อหรือโดยการโฆษณา เช่น ทางจดหมาย ทางโทรศัพท์ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคลด้วย โดยหลักห้ามส่งจดหมายเรียไร เว้นแต่เคยติดต่อกับผู้ถูกเรียไรมาก่อนแล้ว ส่วนการเรียไรทางโทรศัพท์ หากผู้ถูกเรียไรเคยลงทะเบียนเบอร์โทรศัพท์ว่าไม่ต้องการรับสายที่โทรมา เพื่อวัตถุประสงค์ทางการขายหรือการตลาดใด ๆ ผู้เรียไรก็ไม่สามารถโทรไปยังเบอร์ที่ลงทะเบียนไว้ได้ ประเภทที่ 3 การเรียไร โดยใช้ระบบดิจิทัล ผู้ทำการเรียไรต้องแจ้งนโยบายความเป็นส่วนตัวในการเก็บ ข้อมูลของผู้เข้าใช้เว็บไซต์ที่ชัดเจน หากเป็นการระดมทุนผ่านการทำธุรกรรมออนไลน์ บัญชีปลายทาง จะต้องเป็นบัญชีขององค์กรการกุศลผู้จัดการระดมทุนนั้น โดยเฉพาะ เพื่อป้องกันการแอบอ้าง และ ประเภทที่ 4 การเรียไร โดยการจัดกิจกรรม เช่น การขายสินค้าและนำกำไรไปบริจาคจะต้องได้รับ อนุญาตจากหน่วยงานท้องถิ่น และสินค้าที่ขายจะต้องผ่านมาตรฐานด้านความปลอดภัยด้วย

เครื่องรัฐออสเตรเลียไม่ได้แยกประเภทหรือวิธีการระดมทุนไว้ชัดเจน เพียงแต่กำหนดไว้ว่า ในการรวบรวมทรัพย์สินจะต้องแจ้งข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจนต่อผู้ถูกเรียไร และกำหนดเขตพื้นที่และ

ระยะเวลาสำหรับการเรียไรตามบ้านหรือตามถนน สาธารณรัฐเกาหลีก็ไม่แยกวิธีการไว้เช่นกัน เพียงแต่บัญญัติว่าไม่ว่าจะเป็นการเรียไรด้วย “วิธีอื่นใด” ก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเรียไร เนื่องจากการเรียไรในสาธารณรัฐเกาหลีจะต้องขอลงทะเบียนก่อน โดยกำหนดจำนวนทรัพย์สินไว้ หากต้องการเรียไรเพื่อให้ได้ทรัพย์สินมีมูลค่าตั้งแต่ 10 ล้านวอนขึ้นไปจะต้องลงทะเบียนพร้อมทั้งแผนการเรียไรและการใช้ทรัพย์สินที่จะได้มา แต่สำหรับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ต้องมีการขออนุญาตก่อนทุกกรณี ซึ่งวิธีการรวบรวมทรัพย์สินจะต้องระบุไปในคำร้องขออนุญาต ที่น่าสนใจคือการยื่นคำร้องสามารถกระทำผ่านทางออนไลน์ได้ สอดคล้องกับเทคโนโลยี ในปัจจุบันที่มักมีการเรียไรผ่านทางออนไลน์เพราะรวดเร็วและสะดวก หากต้องยื่นคำร้องขออนุญาตผ่านทางที่ทำการของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น อาจทำให้มีคนหลีกเลี่ยงและไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

วิธีการในการเรียไรจากที่กล่าวมาไม่ว่าตามกฎหมายไทยหรือต่างประเทศมีหลากหลายรูปแบบ ประเด็นนี้ หากแยกตามวิธีการเรียไร 2 ลักษณะ คือการเรียไรต่อหน้าและการเรียไรผ่านสื่อ พบว่า การเรียไรต่อหน้า อย่างการเรียไรตามบ้าน การเรียไรโดยจัดกิจกรรมออกร้านค้า หรือการเรียไรตามที่สาธารณะ ผลกระทบต่อบุคคลอื่นคือความเป็นส่วนตัวของผู้ถูกเรียไร ดังนั้น ต้องมีการกำหนดระยะเวลาและพื้นที่สำหรับการเรียไรลักษณะนี้ตามแบบของเครือรัฐออสเตรเลีย และกรณีที่เป็นที่อยู่อาศัย เมื่อผู้อยู่อาศัยแสดงเจตนาว่าไม่ต้องการให้มีการเสนอขอรับการเรียไร ผู้ถูกเรียไรก็ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งไว้ล่วงหน้าโดยการแขวนป้ายหรือแจ้งภายหลัง เช่นเดียวกับกรณีของสหราชอาณาจักร

สำหรับการเรียไรโดยใช้สื่อ เป็นการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อเพิ่มความสะดวกในการรวบรวมทรัพย์สิน การเรียไรผ่านทางออนไลน์จึงเป็นวิธีที่ผู้เรียไรใช้กันมากในปัจจุบัน สิ่งสำคัญคือความปลอดภัยเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถูกเรียไร ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้กำหนดหน้าที่ของผู้ให้บริการไว้โดยเฉพาะ เมื่อการเรียไรกระทำผ่านช่องทางออนไลน์ ผู้เรียไรก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย นอกจากนี้ การเรียไรผ่านสื่อจะต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอและชัดเจนต่อบุคคลทั่วไปที่จะใช้ข้อมูลนี้ประกอบการตัดสินใจในการบริจาคหรือมอบทรัพย์สิน และต้องแจ้งผู้รับทรัพย์สินที่แน่นอน หากเป็นการเรียไรเพื่อประโยชน์ขององค์กรการกุศลใดหรือของบุคคลใด ผู้รับทรัพย์สินก็ควรจะเป็นองค์กรการกุศลนั้นหรือบุคคลนั้น เพื่อง่ายต่อการตรวจสอบและป้องกันการบิดเบือนข้อมูล เมื่อมีการส่งต่อกันหลายทอดทางสื่อต่าง ๆ สุดท้ายหากแยกการจัดให้มีการเรียไรออกจากการทำ การเรียไรแล้ว และกำหนดให้ผู้ที่สามารถทำการเรียไรหรือรวบรวมทรัพย์สินในการเรียไรได้เป็นองค์กรการกุศลที่จดทะเบียนถูกต้องเท่านั้น ปัญหาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือข้อห้ามในการทำ

การเรียไรวิธีต่าง ๆ จะลดลงไปด้วย เพราะจำกัดผู้ทำการเรียไรให้น้อยลงในจำนวนที่ควบคุมดูแลได้ อีกทั้งยังเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการรวบรวมทรัพย์สินอยู่แล้ว

4.5 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการเรียไร

เมื่อการเรียไรต้องทำการลงทะเบียนหรือขออนุญาต จึงจำเป็นต้องมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งอำนาจในการตรวจสอบการเรียไรภายหลังจากได้รับอนุญาตแล้วว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่ได้แจ้งไว้ตอนลงทะเบียนหรือขออนุญาตหรือไม่

ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตจัดให้มีหรือทำการเรียไรตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก การเรียไรซึ่งอ้างว่าเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาลหรือสาธารณประโยชน์จะจัดให้มีได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไร ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงการสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมการปกครอง และกรณีที่สอง การเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องแปลงเสียง จะจัดให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ อธิบดีกรมการปกครองสำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานคร และนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอสำหรับพื้นที่นอกเหนือจากกรุงเทพมหานคร กล่าวโดยสรุปได้ว่ากรณีแรกเป็นกรณีที่พิจารณาถึง “วัตถุประสงค์” ของการเรียไรว่าหากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไรเสียก่อน ส่วนกรณีที่สองเป็นกรณีที่พิจารณาถึง “วิธีการ” ของการเรียไรว่าหากกระทำในที่สาธารณะหรือกระทำด้วยการโฆษณาแล้ว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน

สำหรับอำนาจหน้าที่หลังจากการอนุญาตแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ไม่ได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการตรวจสอบหรือมีคำสั่งลงโทษผู้ได้รับอนุญาตที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตจัดให้มีหรือทำการเรียไร มีเพียงแต่โทษทางอาญาที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งใช้ระยะเวลาอันนานและอาจทำให้เกิดความเสียหายเพิ่มมากขึ้น

ผู้มีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการระดมทุนในสหราชอาณาจักร ได้แก่ คณะกรรมการการกุศล หรือ Charity Commission for England and Wales (Charity Commission) ซึ่งนอกจากกำกับดูแลองค์กรการกุศลแล้ว ยังมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการระดมทุน ดังนั้น มีมาตรการบังคับเมื่อมีการทุจริตเกี่ยวกับการกุศล รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกุศลที่ไม่ชอบทางออนไลน์ เพิกถอนหรือ

พักใช้ใบอนุญาตให้ทำการเรียไรในที่สาธารณะ กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของใบอนุญาตที่ออกไปแล้ว

ในเครือรัฐออสเตรเลีย ผู้มีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการเรียไรเรียกชื่อต่างกันไปในแต่ละรัฐ และแม้จะไม่ใช้บุคคลหรือคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการเรียไรหรือระดมทุน โดยเฉพาะ แต่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการเรียไรหรือการระดมทุนไว้ค่อนข้างชัดเจน รวมถึงโทษจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นด้วย ตัวอย่างเช่น รัฐ New South Wales คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม เป็นผู้ควบคุมดูแลการขอระดมทุนภายในรัฐ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตระดมทุน สั่งห้ามการระดมทุนเมื่อพบว่าละเมิดกฎหมายหรือเงื่อนไขในการอนุญาต หรือ รัฐ Victoria ผู้อำนวยการหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ควบคุมดูแลการขอระดมทุนภายในรัฐ มีอำนาจหน้าที่กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับการระดมทุนที่ได้รับอนุญาตไปแล้ว สั่งตรวจสอบบัญชีผู้ระดมทุน เพิกถอนการจดทะเบียนผู้ขอระดมทุน สั่งจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการระดมทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการระดมทุนนั้น หากพบว่ามีการจำหน่ายทรัพย์สินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

สาธารณรัฐเกาหลี การเรียไรที่มีมูลค่าตั้งแต่ 10 ล้านวอนขึ้นไป จะต้องไปลงทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความมั่นคง นายกเทศมนตรีเขตปกครองพิเศษ นายกเทศมนตรีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง แล้วแต่พื้นที่ที่จะทำการเรียไร ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนข้างต้น ยังมีอำนาจในการสั่งให้ผู้จดทะเบียนเปิดเผยข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับการเรียไรและการใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไรนั้น หรือเมื่อพบว่าการเรียไรที่อาจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือคำสั่งใด ๆ ที่ออกตามกฎหมายนั้นอาจเรียกให้ยื่นเอกสาร สมุดบัญชี หรืองบการเงินเพื่อตรวจสอบ และหากผู้ทำการเรียไรไม่ปฏิบัติตามแผนการเรียไรที่ได้ยื่นขอจดทะเบียนไว้ บังคับหรือข่มขู่ผู้อื่นให้ทำการบริจาค ใช้จ่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการบริจาคนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งไว้ตอนขอจดทะเบียน หรือไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการเรียไรตามที่กฎหมายกำหนดหรือบิดเบือนข้อมูลนั้น ก็มีอำนาจในการเพิกถอนการจดทะเบียนการเรียไรและสั่งให้ผู้ทำการเรียไรคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการบริจาคให้แก่ผู้บริจาค หรือหากไม่สามารถระบุตัวผู้บริจาคได้ ให้ใช้จ่ายทรัพย์สินไปในวัตถุประสงค์ที่ใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์ที่ขอจดทะเบียน นอกจากนี้ผู้มีอำนาจดังกล่าวไม่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและความมั่นคง นายกเทศมนตรีเขตปกครองพิเศษ นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง สามารถมอบอำนาจต่อไปได้หากได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบการเรียไรกระทำได้ง่าย ไม่ต้องดำเนินการจากส่วนกลางเท่านั้น

การบริจาคใด ๆ ในสหรัฐอเมริกาหรือเม็กซิโก ต้องได้รับอนุญาตจากกรมกิจการอิสลามและ
กิจกรรมการกุศล (IACAD) ซึ่งนอกจากอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้จัดการบริจาคแล้ว IACAD
ยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคทั้งหมดในประเทศ ตรวจสอบทรัพย์สินที่
ได้รับจากการบริจาคและอนุมัติการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายของต่างประเทศแล้ว เห็นว่ามีข้อสังเกตที่น่าสนใจ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ในต่างประเทศไม่ว่าผู้ที่มีอำนาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะมีการกำหนด
อำนาจหน้าที่ตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของการเรียไร กล่าวคือ เริ่มจากการพิจารณาคำขอ
อนุญาตหรือขอจดทะเบียน ขั้นตอนหลังจากได้รับอนุญาตหรือจดทะเบียนแล้วคือการกำหนดเงื่อนไข
เพิ่มเติมหรือตรวจสอบบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการเรียไร สั่งห้ามเรียไรหรือพักใช้ใบอนุญาตการเรียไรหากพบว่า
มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเงื่อนไขตามที่อนุญาต ท้ายที่สุดคือการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาต
การเรียไรและสั่งจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือใกล้เคียงกับ
วัตถุประสงค์มากที่สุด ในขณะที่กฎหมายของไทยบัญญัติให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรหรือ
พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาอนุญาตโดยอาจกำหนดเงื่อนไขบางอย่างให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติ
ตาม แต่ในช่วงระหว่างการเรียไรไปจนถึงการสิ้นสุดการเรียไร คณะกรรมการควบคุมการเรียไรและ
พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการควบคุมให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือ
เงื่อนไขที่กำหนดไว้เลย หรืออำนาจในการตรวจสอบบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจาก
การเรียไรของผู้เรียไร มีแต่การกำหนดหน้าที่ของผู้เรียไรว่าจะต้องทำบัญชีและประกาศยอดรายรับ
รายจ่ายให้ประชาชนทราบเป็นครั้งคราวและห้ามจ่ายเงินนอกวัตถุประสงค์ แต่ไม่ได้กำหนดผู้ที่จะ
ควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าว ที่สำคัญที่สุดคืออำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาต แม้ว่า
การอนุญาต มักจะระบุช่วงเวลาในการเรียไรไว้ แต่ถ้าในระหว่างที่ใบอนุญาตยังไม่สิ้นสุดตามระยะเวลา
นั้นแล้วผู้เรียไรละเมิดกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการควบคุมการเรียไรหรือ
พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สมควรมีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตการเรียไรนั้นก่อนถึงเวลาสิ้นสุด
ใบอนุญาต เพื่อระงับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหากปล่อยให้มีการเรียไรต่อไป การกำหนดหน้าที่
ของผู้ควบคุมการเรียไรไว้ทั้งก่อน ระหว่าง และเมื่อสิ้นสุดการเรียไรจะทำให้ป้องกันการเรียไรที่ทุจริต
ได้ระดับหนึ่ง หากผู้เรียไรมีเจตนาจะทำการเรียไรเท็จตั้งแต่แรก ผู้มีอำนาจก็สามารถพิจารณาถึง
วัตถุประสงค์รวมถึงคุณสมบัติของผู้เรียไรได้ว่ามีความน่าเชื่อถือหรือไม่ แม้ได้รับอนุญาตไปแล้ว
ผู้เรียไรก็ยังคงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต มิเช่นนั้น ผู้มีอำนาจก็สามารถ

เรียกตรวจสอบหรือสั่งระงับการเรียไรรันั้น ไปจนถึงการเพิกถอนการอนุญาตและสั่งจำหน่ายทรัพย์สินที่เหลือให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งตั้งแต่เริ่มแรก

ประการที่สอง ต่างประเทศให้อำนาจแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลชุดเดียวมีอำนาจในการพิจารณาคำขอและควบคุมตรวจสอบการเรียไรรได้ทุกประเภท ไม่ได้แยกเป็นการพิจารณาอนุญาตจาก “วัตถุประสงค์” และ “วิธีการ” ตามกฎหมายไทย ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่ต้องการยื่นขออนุญาต อีกทั้งวัตถุประสงค์และวิธีการในการเรียไรรเป็นรายละเอียดที่ต้องแจ้งในการยื่นคำขอยุ่แล้ว และคณะกรรมการควบคุมการเรียไรรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตได้ด้วย จึงควรกำหนดผู้มีอำนาจในการควบคุมการเรียไรรเพียงชุดเดียว

ประการสุดท้าย คณะกรรมการควบคุมการเรียไรรตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช 2487 มาตรา 6 ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนจากกรมต่าง ๆ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 8 ได้แก่ อธิบดีกรมการปกครอง นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบในตำแหน่งประจำอยู่แล้วและถูกแต่งตั้งให้มาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตจัดให้มีหรือทำการเรียไรร ประกอบกับกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าสามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ อาจทำให้การพิจารณาคำขออนุญาตล่าช้าและไม่สะดวกต่อประชาชนที่ไม่ได้อยู่ใกล้สถานที่ราชการ ดังนั้น แม้ผู้มีอำนาจควบคุมการเรียไรรจะควรกำหนดไว้ชุดเดียวเพื่อมาตรฐานในการพิจารณาคำขอและลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเงื่อนไข แต่ความรับผิดชอบบางประการควรกำหนดให้สามารถมอบอำนาจได้ตามมาตรการของสาธารณรัฐเกาหลี เช่น การรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเรียไรรที่ไม่ชอบ หรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเรียไรร เพื่อให้การดำเนินการของผู้มีอำนาจควบคุมการเรียไรรเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4.6 ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ

การกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมการเรียไรร หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจควบคุมการเรียไรรที่ออกตามกฎหมายนั้น ควรพิจารณาตามเจตนาของการกระทำนั้นด้วย เช่น ผู้เรียไรรที่ตั้งใจทำการเรียไรรเท็จตั้งแต่เริ่มแรก กล่าวคือไม่ได้มีเจตนาที่จะทำการเรียไรรตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งหรือยื่นขออนุญาตไว้เลย ควรต้องรับโทษหนักกว่าผู้เรียไรรที่จำหน่ายทรัพย์สินที่ได้จากการเรียไรรผิดวัตถุประสงค์เล็กน้อยหรือโดยไม่ได้ตั้งใจ เพราะไม่ได้มีเจตนาทุจริตแต่แรก เพียงแต่มีการบริหารจัดการการเรียไรรที่ไม่ดี นอกจากนี้ โทษที่กำหนดไม่ควรใช้โทษทางอาญาเป็นหลัก

เนื่องจากการเรียไรรเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของมนุษย์ที่อยู่ในสังคมเดียวกัน เป็นการกระทำตามธรรมชาติของมนุษย์ จึงไม่ควรถูกกำหนดให้มีความรับผิดชอบทางอาญา

โทษตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ได้แก่ โทษทางอาญา คือโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งลงโทษต่อการกระทำความผิดต่อไปนี้ กระทำการเรียไรที่ต้องห้ามมิให้กระทำหรือกระทำการเรียไรโดยมิได้รับอนุญาต กระทำผิดเงื่อนไขในการอนุญาตหรือกระทำการเรียไรโดยไม่มีใบอนุญาตติดตัว ไม่ออกใบรับให้ผู้บริจาค หรือไม่ประกาศขอรับหรือจ่ายเงินและทรัพย์สิน หรือกระทำการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่เรียไรมานอกวัตถุประสงค์ การเรียไรโดยใช้ถ้อยคำหรือวิธีการใด ๆ ซึ่งเป็นการบังคับผู้ถูกเรียไรให้เกิดความหวาดหวั่นหรือเกรงกลัว โดยโทษที่กำหนดมีอัตราโทษสูงสุดไม่เกิน 1,000 บาท และมีอัตราโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 1 ปี และไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งอาจทำให้โทษไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยเฉพาะโทษปรับ

Charities Act ของสหราชอาณาจักรกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ต้องห้ามทำการระดมทุนฝ่าฝืนข้อห้ามและผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดในการเรียไรตามวิธีต่าง ๆ โดยไม่ว่าเป็นการกระทำใด Charities Act กำหนดไว้แต่เพียงโทษปรับ ไม่มีโทษจำคุก ซึ่งสหราชอาณาจักรใช้ระบบมาตรฐานค่าปรับ (standard fine system) โดยจัดทำดัชนีค่าปรับผ่านการจำแนกระดับ (level) โดยกำหนดระดับมาตราส่วนค่าปรับไว้ 5 ระดับ และกำหนดค่าปรับที่เป็นตัวเงินสูงสุดสำหรับแต่ละระดับ ระดับนี้ถูกออกแบบมาเพื่อสะท้อนระดับความรุนแรงของความผิด กล่าวคือ ความผิดลหุโทษ (minor offences) จะถูกจัดไว้ในระดับต่ำสุด (ระดับที่ 1) และความผิดที่รุนแรงที่สุดเท่าที่สมควรใช้โทษปรับจะถูกจัดไว้ในระดับสูงสุด (ระดับที่ 5) และรัฐมนตรี (Secretary of the States) มีอำนาจในการออกคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนค่าปรับในแต่ละระดับตามการเปลี่ยนแปลงมูลค่าเงิน แต่สำหรับการระดมทุนที่เป็นการทุจริตตั้งแต่นั้นเริ่มในสหราชอาณาจักรจะเป็นความผิดฐานถือโกงตาม Fraud Act 2006 ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับ (ไม่จำกัดอัตราสูงสุด) หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ เนื่องมาจาก Charities Act มีวัตถุประสงค์ควบคุมการระดมทุนหรือวิธีการเรียไรที่ไม่ถูกต้อง บทกำหนดโทษจึงเป็นการลงโทษที่ไม่ได้กระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โทษที่กำหนดจึงมีเพียงโทษปรับแต่หากเป็นการระดมทุนที่ไม่มีเจตนาจะนำทรัพย์สินที่ได้มาไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งแต่แรกแล้ว ถือเป็น การระดมทุนโดยสร้างข้อเท็จจริงหรือวัตถุประสงค์เท็จขึ้นมาหลอกลวงผู้อื่นเพื่อให้ได้เงินหรือทรัพย์สินของผู้อื่น เข้าข่ายเป็นการถือโกงตาม Fraud Act 2006 โทษจึงมีทั้งจำคุกและปรับไม่จำกัดอัตราสูงสุด

กฎหมายของแต่ละรัฐในเครือรัฐออสเตรเลียกำหนดหน้าที่ของผู้ที่ทำการเรียไรหรือผู้จัดให้มีการระดมทุนไว้อย่างละเอียด บทลงโทษจึงมีมากตามไปด้วย ซึ่งส่วนมากจะเป็นโทษปรับ ตัวอย่างเช่น

ในรัฐ New South Wales การจัดให้มีการชอระคมทุนโดยไม่มีอำนาจ ระวังโทษปรับไม่เกิน 200 หน่วยโทษ และตาม Crimes (Sentencing Procedure) Act 1999 หนึ่งหน่วยโทษของรัฐ New South Wales มีค่าเท่ากับ 110 ดอลลาร์ออสเตรเลีย หรือในรัฐ Queensland การชอรับการสนับสนุนขององค์กรการกุศลที่มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากที่ได้จดทะเบียน ต้องระวังโทษปรับไม่เกิน 20 หน่วยโทษ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ตาม Penalties and Sentences Act 1992 (QLD) หนึ่งหน่วยโทษของรัฐ Queensland มีค่าเท่ากับ 137.85 ดอลลาร์ออสเตรเลีย เครื่องรัฐออสเตรเลียจะมีแนวทางการลงโทษคล้ายกับสหราชอาณาจักรคือ เน้นโทษปรับ และใช้ระบบโทษปรับเป็นหน่วยโทษ

สาธารณรัฐเกาหลีกำหนดโทษอันเกี่ยวกับการเรียไไว้ 2 ประการ คือ โทษทางอาญา ได้แก่ ปรับและจำคุก และโทษทางปกครอง ได้แก่ ค่าปรับทางปกครอง โดยค่าปรับทางปกครองจะใช้ในกรณีที่ผู้เรียไกระทำผิดไม่ร้ายแรง เช่น ไม่แสดงตนขณะเรียไว่ามาจากองค์กรการกุศลใด ซึ่งทั้งค่าปรับทางอาญาและค่าปรับทางปกครองจะถูกกำหนดเป็นจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่จะสั่งปรับได้

โทษตามกฎหมายของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์แบ่งออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ การฝ่าฝืน บทบัญญัติตาม Decree No.9 หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต้องระวังโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 1 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า 5,000 เดอร์แฮม แต่ไม่เกิน 100,000 เดอร์แฮม หรือทั้งจำ ทั้งปรับ และศาลมีอำนาจในการจัดการจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้รับมาจากการบริจาคด้วย แต่หากกระทำการชอรับบริจาคที่ไม่ได้รับอนุญาตผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์หรือเทคโนโลยีสารสนเทศใด ๆ ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษตามกฎหมาย Combating Cybercrimes ซึ่งมีระวางโทษปรับสูงกว่า คือ โทษจำคุกที่ไม่ได้ระบุนอัตราสูงสุดไว้ หรือปรับไม่น้อยกว่า 200,000 เดอร์แฮม แต่ไม่เกิน 500,000 เดอร์แฮม นอกจากนี้ ตาม Decree No.9 ผู้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการเรียไยังมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืน บทบัญญัติปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดได้ด้วย เช่น สั่งค่าเตือนและสั่งห้ามกระทำผิดซ้ำ หรือปิดสถานที่บริจาคชั่วคราว เป็นต้น

โทษตามกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทำความผิด บทลงโทษที่กำหนดจึงต้องสามารถยับยั้งการทำความผิดได้ การปรับปรุงบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไ พุทธศักราช 2487 มีข้อพิจารณา ดังนี้

ประเภทของโทษ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไ พุทธศักราช 2487 กำหนดโทษทางอาญาไว้ 2 ประเภท คือ โทษจำคุกและโทษปรับ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การเรียไเป็นพฤติกรรมตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการช่วยเหลือผู้อื่นในสังคม และหากผู้ให้สมัครใจที่จะให้โดยไม่ได้อุปถัมภ์หรือหลอกลวงแล้ว การเรียไก็ไม่ใช่การกระทำที่ส่งผลเสียต่อสังคม หากการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุม

การเรียไรเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่บางประการแก่ผู้เรียไร และการไม่ปฏิบัติตามนั้น ไม่ได้สร้างความเสียหายหรือเกิดความเสียหายน้อยมาก ก็ไม่ควรใช้โทษทางอาญา โดยเฉพาะโทษจำคุก มาใช้กับกรณีดังกล่าว ตัวอย่างเช่น มาตรา 19 บัญญัติว่าการไม่ประกาศขอรับหรือจ่ายเงินและ ทรัพย์สิน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้เรียไร ไม่ได้แสดงรายรับรายจ่ายในการเรียไร มาตรการที่ควรถูกนำมาใช้คือการตรวจสอบบัญชีของผู้เรียไร มากกว่าการลงโทษให้ผู้เรียไรจำคุกหรือจ่ายค่าปรับ โทษทางปกครองจึงควรถูกนำมาใช้สำหรับ ความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนวิธีการหรือขั้นตอนตามกฎหมายที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเสียหายมากนัก จากตัวอย่าง หากเปลี่ยนเป็นการปรับทางปกครอง คือสั่งให้เปิดเผยบัญชี หากไม่เปิดเผย ผู้เรียไรก็ต้อง เสียค่าปรับรายวันไปจนกว่าจะเปิดเผย ในทางตรงกันข้าม หากผู้เรียไรเปิดเผยบัญชีตามคำสั่งก็ไม่ต้อง เสียค่าปรับในส่วนนี้ เพราะความมุ่งหมายของกฎหมายคือการเปิดเผยรายรับรายจ่ายเพื่อความ โปร่งใส ไม่ใช่การลงโทษปรับผู้เรียไร โดยทางปกครองได้ถูกกำหนดไว้เพื่อควบคุมการเรียไรตามกฎหมายของ สาธารณรัฐเกาหลีและสหรัฐอเมริกาบริติช

ข้อพิจารณาอีกประการคือ เมื่อใช้โทษทางปกครองแล้ว ยังต้องคงโทษทางอาญาไว้ หรือไม่เห็นว่าเป็นโทษทางอาญายังคงจำเป็นสำหรับความผิดที่ร้ายแรงอย่างการเรียไรเท็จ หรือการเรียไร โดยข่มขู่หลอกลวงผู้อื่น แม้การกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับ ความผิดฐานฉ้อโกงและความผิดต่อเสรีภาพอยู่แล้ว แต่การนำการเรียไรมาอ้างเพื่อกระทำความผิด ควรกำหนดโทษสำหรับการกระทำดังกล่าวไว้ต่างหาก และโทษปรับทางอาญาควรมีการแก้ไข เนื่องจากโทษปรับตามกฎหมายไทยเป็นระบบการปรับแบบกำหนดอัตราคงที่ไว้ หากใช้ระบบ มาตรฐานค่าปรับตามแบบอย่างของสหราชอาณาจักรหรือเครือรัฐออสเตรเลียที่กำหนดระดับหรือ หน่วยโทษไว้ จะกระทำได้อย่างไรก็ตาม อาจกำหนดให้เป็นโทษปรับตามรายได้ (Day Fines) ซึ่งจะสอดคล้องตามความร้ายแรง (seriousness) หรือความหนักเบา (gravity) ของความผิด ซึ่งนอกจาก จะสะท้อนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแล้ว ยังขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้กระทำความผิดอีกด้วย กรณีนี้ เมื่อนำมาใช้กับการควบคุมการเรียไร รายได้ของผู้เรียไรก็คือเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไร นั้นเอง ดังนั้น หากผู้เรียไรได้ทรัพย์สินจากการเรียไรที่ไม่ชอบมากเท่าไรหรือจะคิดเป็นสัดส่วนของโทษ ปรับมากเท่านั้น หรือหากได้ทรัพย์สินจากการเรียไรน้อยอัตราโทษปรับก็จะน้อยลงไปด้วย สอดคล้อง กับการลงโทษหนักเบาตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงนั่นเอง