

## มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเรียไร

ปรณต สุวรรณมาลา<sup>๑</sup>

การเรียไรหรือการเก็บเงินหรือทรัพย์สินโดยขอร้องให้ช่วยออกเงินหรือทรัพย์สินตามใจสมัครเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาล หรือสาธารณประโยชน์ ปัจจุบันพบเห็นได้บ่อยครั้งในสังคม การเรียไรถูกจัดให้มีขึ้นเพื่อสนับสนุนและแบ่งเบาภาระในการช่วยเหลือบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม ช่วยให้การแก้ไขปัญหาของสังคมเบาบางลง การเรียไรจึงเป็นวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกในสังคม ในทางตรงกันข้ามการเรียไรก็อาจสร้างความเดือดร้อนรำคาญ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศได้ หากการเรียไรนั้นใช้แนวทางหรือวิธีการในการมอมเมาประชาชน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นภาคบังคับไว้ให้ผู้ซึ่งจะทำการเรียไรจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเรียไรจำนวน ๓ ฉบับคือ ๑.พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๔๘๗ ๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔ และ ๓. คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ. ๒๕๓๙

ปัจจุบันการเรียไรสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชนและสังคมได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก สืบเนื่องจากกฎหมายที่ควบคุมการเรียไรออกใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีความเจริญด้านเทคโนโลยี รูปแบบและวิธีการเรียไรได้ปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย และการตรวจสอบ ขาดการติดตามผล การใช้ประโยชน์จากการเรียไร การเรียไรได้กลายเป็นข้ออ้างในการขอรับเงินหรือทรัพย์สินจากประชาชน ทำให้เกิดการทุจริตขึ้นในทุกขั้นตอน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเรียไร

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการเรียไรไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๔๘๗ ทั้งสิ้นเพียง ๒๑ มาตรา โดยไม่มีการบัญญัติให้เป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจน ปัจจุบันพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรพุทธศักราช ๒๔๘๗ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการควบคุมการเรียไรที่มีรูปแบบและการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน การจัดให้มีการเรียไรหรือทำการเรียไรโดยปราศจากการควบคุม จึงอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนและสร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมได้ ปัจจุบันสามารถพบสภาพปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการเรียไร โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑. บทนิยามคำว่า “การเรียไร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๔๘๗ มิได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน ทำให้ต้องมีการตีความกฎหมาย จึงเห็นควรต้องแก้ไขกฎหมายในส่วนของคำนิยามศัพท์ใหม่โดยปรับปรุงให้มีความเหมาะสมชัดเจนยิ่งขึ้น

<sup>๑</sup> ผู้อำนวยการส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อย ๒ สำนักการสอบสวนและนิติการ รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย กรมการปกครอง

๒. ลักษณะของการเรียไรโดยการโฆษณาตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๔๘๗ ไม่ครอบคลุมถึงความหมายหรือวิธีการโฆษณาเรื่องการเรียไรโดยการโฆษณา เนื่องจากปัจจุบันการโฆษณาประชาสัมพันธ์เชิงชวนมีหลากหลายรูปแบบ เช่น การโฆษณาผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต สื่อวิทยุ โทรศัพท์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อโซเชียลมีเดีย สื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่น รวมถึงการสื่อสารในรูปแบบอื่น ๆ ทำให้การควบคุมการเรียไรโดยการโฆษณาตามกฎหมายปัจจุบัน จึงไม่ครอบคลุมไปถึงลักษณะและวิธีการเรียไรต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและการตีความทางกฎหมาย ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจเข้าควบคุมดูแลการดำเนินการเรียไรได้ครอบคลุมทุกกรณี

๓. เรื่องคุณสมบัติของผู้ที่ขออนุญาตทำการเรียไรตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๔๘๗ ดังนี้ ประเด็นที่ ๑ การห้ามมิให้อนุญาตบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า ๑๖ ปี ทำการเรียไร โดยคำนึงถึงเกณฑ์อายุเป็นสำคัญ แต่หากพิจารณาเทียบเคียงมาตรา ๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติเรื่องความสามารถของบุคคลไว้ว่า บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ดังนั้น การพิจารณาให้บุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทำการเรียไรได้อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมา เนื่องจากเป็นผู้ห่อนความสามารถ ขาดประสบการณ์ ขาดการควบคุมสภาพจิตใจและวุฒิภาวะและยังไม่อาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของตนได้ ประเด็นที่ ๒ การห้ามมิให้อนุญาตบุคคลผู้เคยต้องโทษฐาน ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอกทรัพย์ รับของโจรหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และพ้นโทษมาแล้วยังไม่ครบห้าปีทำการเรียไร ซึ่งปัจจุบันประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนฐานความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมฐานความผิดให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันมากขึ้น เช่น ความผิดฐานฉ้อโกงทรัพย์ ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้ ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ หรือแม้แต่ว่าความผิดฐานสำคัญที่อาจมีผลต่อพฤติกรรมการเรียไรของผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการเรียไรได้ เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายหรือความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ หรือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ทำให้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่ครอบคลุมฐานความผิดที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และประเด็นที่ ๓ ห้ามมิให้อนุญาตบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความประพฤติหรือหลักฐานไม่น่าไว้วางใจทำการเรียไร ในประเด็นนี้เห็นว่าเป็นการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำการเรียไร จึงก่อให้เกิดการตีความกฎหมายที่ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่อนุญาตให้ทำการเรียไรได้

๔. ในกรณีฉุกเฉิน รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเรียไรเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากสาธารณภัยหรือเหตุการณ์ใดที่สำคัญรัฐบาลหรือหน่วยงานนั้นสามารถกระทำได้ทันทีได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุมัติจาก กคร. หรือ กคร. จังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๙ (๒) แต่หากเป็นภาคเอกชนจะดำเนินการเรียไรเพื่อเหตุดังกล่าวจะไม่สามารถจะกระทำได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๔๘๗ นั้น วางหลักว่า การเรียไรที่อ้างว่าเพื่อช่วยเหลือราชการหรือสาธารณประโยชน์นั้นจะต้องได้รับอนุญาตต่อคณะกรรมการควบคุมการเรียไรก่อนที่จะทำการเรียไร ซึ่งมีขั้นตอนและต้องใช้เวลาดำเนินการพอสมควร จึงมีความลักลั่นและไม่สอดคล้องไปในทำนองเดียวกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเรียไรดังกล่าว

ไม่ก่อประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชน อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวก็ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอยื่นคำขออนุญาต วิธีการอนุญาต และระยะเวลาขั้นตอนในกระบวนการต่างๆ ไว้

๕. การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการเรียไร กรณีที่สั่งไม่อนุญาต กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้โดยตรง เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรแจ้งและแสดงเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบเท่านั้นว่าเหตุใดถึงไม่อนุญาต ทำให้หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ถูกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น อาจมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ขออนุญาตด้วย เนื่องจากประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าถึงกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของภาครัฐได้

๖. ในส่วนของบทกำหนดโทษตามกฎหมายควบคุมการเรียไรซึ่งมีการตราเป็นพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี ๒๔๘๗ จนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่าโทษทางอาญาของกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดอัตราโทษที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น มาตรา ๑๗ วางหลักไว้ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามที่มีให้จัดให้มีการเรียไรหรือทำการเรียไรตามมาตรา ๕ หรือทำการเรียไร ซึ่งอ้างว่าเพื่อประโยชน์ทางราชการ เทศบาลหรือสาธารณประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องแปลงเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาต มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ นั้นเป็นโทษที่มีอัตราโทษเบา เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีฉ้อฉลฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเพื่อมาแสวงหาผลประโยชน์ เพราะขาดความเกรงกลัวต่อโทษ และเห็นว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการทำผิดกฎหมายนั้นมีมากกว่าต้นทุนหรือค่าปรับที่จะต้องเสียหากถูกจับกุมดำเนินคดี

การเรียไรหรือการเก็บเงินหรือทรัพย์สินนั้นมีหลากหลายรูปแบบและความซับซ้อนด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้นมีการเรียไรที่เป็นธุรกิจแอบแฝง ซึ่งเกิดจากปัญหาตัวบทกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไรที่ยังไม่ชัดเจนรัดกุมและไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีข้อเสนอแนวคิดเพื่อพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเรียไรให้ทันสมัย รวมถึงมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้ได้ดีในสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคตในประเด็นสำคัญ ต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. การปรับปรุงคำนิยามศัพท์เกี่ยวกับการเรียไรให้เหมาะสมชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๒. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต การขออนุญาต การเรียไร เช่น คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต วิธีการยื่นคำขออนุญาต

๓. กำหนดวิธีการเรียไร โดยการโฆษณาทางสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์

๔. กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายตรวจ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น กำหนดให้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญา มีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อผู้กระทำความผิด

๕. เพิ่มบทบัญญัติในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๖. กำหนดมาตรการลงโทษทางปกครอง และทางอาญาเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

การเรียไรที่จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย คือ การเรียไรที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการเรียไรไม่ถือเป็นเงินได้ตามกฎหมายภาษี แต่ถ้าการเรียไรนั้นไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการเรียไรย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง และถือเป็นเงินได้ประจำปีของผู้ดำเนินการ... ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมการเรียไรมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการเรียไรในรูปแบบต่าง ๆ ในปัจจุบัน จึงต้องแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๕๘๗ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

-----