



นายรัชชัย แสนสรีระ  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเรียไรร ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช ๒๕๘๗

### ความนำ

“คนไทยใจดี มีเมตตา ใจบุญสุนทาน” เป็นคำกล่าวที่แสดงถึงวัฒนธรรมที่ดั่งงามของสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า หากมีการจัดให้มีการบริจาคเรียไรรเงินเพื่อการกุศลและแบ่งเบาภาระ ในการช่วยเหลือบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม จะมีผู้คนเข้ามาช่วยกันบริจาคเงินและสิ่งของต่าง ๆ อยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเรียไรรจะมีส่วนในการช่วยแก้ไขปัญหาของสังคมให้เบาบางลง แต่ในทางกลับกัน การเรียไรรก็อาจสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนและสร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมได้ เช่นเดียวกันหากว่าการเรียไรรนั้นไม่มีหลักเกณฑ์หรือกฎหมายใดเข้ามาควบคุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่ การเรียไรรได้มีการพัฒนาวิธีการไปในหลายรูปแบบผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อาทิ Facebook หรือ แอปพลิเคชัน Line หรือการส่งข้อความผ่านทาง SMS ก็ยังทำให้การเรียไรรมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามมาด้วย ซึ่งบางกรณีก็เป็นเรื่องราวของความเดือดร้อนที่ปรากฏขึ้นจริง แต่บางกรณีก็เป็นการกระทำจากมิถุนาชีพ ที่สร้างเรื่องเพื่อให้เกิดความสงสารและนำเงินเข้ากระเป๋าตนเอง หรือบางกรณีก็ส่งผลให้ผู้เรียไรรได้รับเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไรรเป็นจำนวนมากจนเกินความจำเป็น เช่น กรณีการเรียไรรเงินให้แก่อดีต ดารานักแสดงเพื่อนำไปรักษาอาการเจ็บป่วย และล่าสุดคือกรณีการจัดให้มีการเรียไรรเงินให้แก่ผู้มีอาชีพขับรถ แท็กซี่ที่ได้รับผลกระทบจากโรคไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ เป็นต้น กระทั่งเกิดคำถามจาก สังคมว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมการเรียไรรลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้หรือไม่ ประการใด และ มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีความเหมาะสมเพียงพอกับรูปแบบการเรียไรรในปัจจุบัน เพียงใด

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไรรนั้น มีทั้งกฎหมายที่มี วัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับกับเอกชนหรือบุคคลทั่วไป ซึ่งมีเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรร พุทธศักราช ๒๕๘๗ และกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีจำนวนหลายฉบับ ดังนี้

(๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไรรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

(๒) ประกาศคณะกรรมการควบคุมการเรียไรรของหน่วยงานของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ ในการยื่นคำขออนุมัติให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการเรียไรรหรือให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง กับ การเรียไรร ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๘

(๓) ประกาศคณะกรรมการควบคุมการเรียไรรของหน่วยงานของรัฐ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการกับสิ่งของที่หน่วยงานของรัฐได้รับมาจากการเรียไรรโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔



(๔) ประกาศคณะกรรมการควบคุมการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ เรื่อง การยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐ ทำการเรียไรได้โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อคณะกรรมการควบคุมการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ หรือ คณะกรรมการควบคุมการเรียไรจังหวัด ตามข้อ ๑๙ (๔) และ (๕) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖

อย่างไรก็ดี ในบทความฉบับนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะข้อพิจารณาเกี่ยวกับ มาตรการในการควบคุมการเรียไร ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๕๘๗



โดยพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๕๘๗ มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

### ๑) ความหมายของการเรียไร

กฎหมายได้กำหนดความหมายของคำว่า “การเรียไร” หมายความว่า ความรวมตลอดถึง การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการ ซึ่งมีการแสดงโดยตรงหรือโดยปริยายว่ามีใช่เป็นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการธรรมดา แต่เพื่อรวบรวมทรัพย์สินที่ได้มาทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใด อย่างหนึ่งนั้นด้วย

### ๒) การเรียไรที่ต้องห้ามมิให้กระทำ

กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้จัดให้มีการเรียไรหรือทำการเรียไร ดังต่อไปนี้

(๑) การเรียไรเพื่อรวบรวมทรัพย์สินมาให้หรือชดใช้แก่จำเลย เพื่อใช้เป็นค่าปรับ เว้นแต่ จะเป็นการเรียไรในระหว่างวงศ์ญาติของจำเลย

(๒) การเรียไรโดยกำหนดเก็บเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นอัตราโดยคำนวณตามเกณฑ์ ปริมาณสินค้า ผลประโยชน์ หรือวัตถุอย่างอื่น

(๓) การเรียไรอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมทรามแก่ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน

(๔) การเรียไรอันเป็นเหตุกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงถึงสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ

(๕) การเรียไรเพื่อจัดหายุทธภัณฑ์ให้แก่ต่างประเทศ

### ๓) การเรียไรที่จะต้องได้รับอนุญาต

กฎหมายได้กำหนดลักษณะการเรียไรที่จะต้องได้รับอนุญาต โดยแบ่งเป็น ๒ กรณี กล่าวคือ (๑) การเรียไรที่จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไร และ (๒) การเรียไรที่จะต้อง ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนี้

#### (๑) การเรียไรที่จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไร

กำหนดให้การเรียไรซึ่งอ้างว่าเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ เทศบาลหรือ สาธารณประโยชน์ ยกเว้นการเรียไรซึ่งกระทรวง ทบวง หรือกรมเป็นผู้จัดให้มี จะจัดให้มีได้ต่อเมื่อ ได้รับอนุญาตจาก “คณะกรรมการควบคุมการเรียไร” ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน



โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นคือ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ๑ คน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ๑ คน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ๑ คน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ๑ คน ผู้แทนกรมตำรวจ<sup>๑</sup> ๑ คน และผู้แทนกรมมหาดไทย<sup>๒</sup> ๑ คน

**(๒) การเรียไรที่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่**

กำหนดให้การเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องเปล่งเสียง จะจัดให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว เว้นแต่การเรียไรดังต่อไปนี้ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(ก) การเรียไรซึ่งได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไรโครงการเรียไรที่อ้างว่าเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาลหรือสาธารณประโยชน์

(ข) การเรียไรเพื่อกุศลสงเคราะห์ในโอกาสที่บุคคลชุมนุมกันประกอบศาสนกิจ

(ค) การเรียไรโดยขายสิ่งของในงานออกร้าน หรือในที่นัดประชุมเฉพาะแห่ง อันได้จัดให้ขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตให้มีการออกร้าน หรือผู้จัดให้มีการนัดประชุมเป็นผู้จัดให้มีขึ้น

**๔) วิธีการเรียไร และการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่เรียไร**

ในการเรียไรนั้น กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ทำการเรียไรต้องมีใบอนุญาตติดตัวอยู่ด้วยในขณะที่ทำการเรียไร เว้นแต่ถ้าการเรียไรซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดประจำที่ ผู้รับอนุญาตต้องติดหรือตั้งใบอนุญาตนั้นไว้ ณ ที่ทำการเรียไรให้เห็นโดยชัดเจน และห้ามมิให้ใช้ถ้อยคำหรือวิธีการใด ๆ ซึ่งเป็นการบังคับผู้ถูกเรียไรโดยตรงหรือโดยปริยาย หรือซึ่งจะทำให้ผู้ถูกเรียไรเกิดความหวาดหวั่นหรือเกรงกลัว

ในส่วนการรับเงินหรือทรัพย์สินที่เรียไร ก็ต้องออกใบรับให้แก่ผู้บริจาค กับมีต้นขั้วใบรับไว้เป็นหลักฐานด้วย และการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มานั้น ห้ามมิให้จ่ายในกิจการอย่างอื่นนอกวัตถุประสงค์แห่งการเรียไรตามที่ได้แสดงไว้ เว้นแต่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายพอสมควรในการเรียไรนั่นเอง



นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการเงินหรือทรัพย์สินที่เรียไรได้มา กรณีถ้าไม่ต้องจ่ายเพราะไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเรียไรตามที่ได้แสดงไว้ หรือเหลือจ่ายเพราะเหตุใด ๆ โดยให้ผู้จัดให้มีการเรียไรรายงานให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณีทราบ และให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ส่งเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปประกอบการกุศลหรือสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ตามแต่เห็นควร แต่ถ้าผู้จัดให้มีการเรียไรตายลงเสียก่อน ให้หน้าที่ของผู้จัดให้มีการเรียไรดังกล่าว ตกเป็นของผู้ครอบครองเงินและทรัพย์สินดังกล่าว

<sup>๑</sup>ปัจจุบัน คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

<sup>๒</sup>ปัจจุบัน คือ กรมการปกครอง.



### ๕) บทกำหนดโทษ

กฎหมายได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยมีอัตราโทษปรับสูงสุดไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท และมีอัตราโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน ๑ ปี ดังนี้

(๑) กระทำการเรียไธที่ต้องห้ามมิให้กระทำ หรือกระทำการเรียไธโดยมิได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไธหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาทหรือจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) กระทำผิดเงื่อนไขในการอนุญาตซึ่งคณะกรรมการควบคุมการเรียไธหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หรือกระทำการเรียไธโดยไม่มีใบอนุญาตติดตัว ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑๐๐ บาท

(๓) กระทำการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่เรียไธในกิจการอย่างอื่นนอกวัตถุประสงค์แห่งการเรียไธหรือผู้จัดให้มีการเรียไธไม่รายงานเงินหรือทรัพย์สินซึ่งเรียไธได้มากรณีถ้าไม่ต้องจ่ายหรือเหลือจ่ายให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไธหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาทหรือจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๔) กระทำการเรียไธโดยใช้ถ้อยคำหรือวิธีการใด ๆ ซึ่งเป็นการบังคับผู้ถูกเรียไธเกิดความหวาดหวั่นหรือเกรงกลัว ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

### ๖) รัฐมนตรีผู้รักษาการ

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และกิจการอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้และยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน คือ “กฎกระทรวงแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการขออนุญาตจัดให้มีการเรียไธและทำการเรียไธ พ.ศ. ๒๕๔๘” โดยกฎกระทรวงฉบับนี้มีสาระสำคัญ ๒ เรื่อง

เรื่องแรก คือ การกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพื้นที่การปกครอง กล่าวคือ ในกรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

เรื่องที่สอง คือ การกำหนดขั้นตอนการอนุญาตจัดให้มีการเรียไธตามกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะขออนุญาตจัดให้มีการเรียไธ ให้ยื่นคำขออนุญาตตามแบบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด

## ความส่งท้าย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและป้องกันไม่ให้มีกิจกรรมการเรียไธที่อาจสร้างความเดือดร้อนหรือความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดการเรียไธที่ต้องห้ามมิให้กระทำ และการเรียไธที่จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไธหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการกำหนดวิธีการเรียไธและการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่เรียไธ ตลอดจนการกำหนดบทลงโทษทางอาญากรณีกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย



อย่างไรก็ดี การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติเพียง ๒๑ มาตรา และเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มาเป็นเวลานานโดยที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยแต่อย่างใด จึงอาจยังมีข้อบกพร่องดังนี้

**ประการแรก บทนิยามคำว่า “เรียไร”** นั้น ยังไม่ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาในการปฏิบัติและการตีความกฎหมายว่าการกระทำในลักษณะใดที่จะถือว่าเป็นการเรียไรตามที่กฎหมายประสงค์ที่จะให้มีการขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากปัจจุบันมีการเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะการขอความช่วยเหลือทั้งแก่คนและสัตว์ในหลายกรณีผ่านทางสื่อโซเชียลมีเดีย หากกำหนดให้ทุกกรณีต้องได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็อาจจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่การเผยแพร่ข้อมูลเป็นไปอย่างรวดเร็ว

**ประการที่สอง ลักษณะการเรียไรที่จะต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่** เนื่องจากกฎหมายบัญญัติแต่เพียงว่า “การเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ การเรียไรโดยโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องเปล่งเสียง จะจัดให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว” ซึ่งอาจมีประเด็นปัญหาในการตีความว่า กรณีการเรียไรผ่านทางสื่ออินเทอร์เน็ต โทรศัพท์มือถือ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ จะถือเป็นการเรียไรภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐอาจไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อเข้าไปควบคุมดูแลการดำเนินการเรียไรเพื่อให้การนำรายได้ที่ได้รับจากการเรียไรมาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเรียไรและเกิดประโยชน์สูงสุดได้ครอบคลุมทุกกรณี

**ประการที่สาม ขั้นตอนการขออนุญาตจัดให้มีการเรียไร** กล่าวคือ บทบัญญัติทั้งในพระราชบัญญัติฉบับนี้และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ต่างก็ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาการอนุมัติและขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตไว้ ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างความสะดวกในการขออนุญาตเรียไรและเป็นสาเหตุประการหนึ่งของการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย

**ประการที่สี่ บทกำหนดโทษ** ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท นั้น เป็นโทษที่มีอัตราโทษเบามาก อาจทำให้มีจรรยาบรรณความเกรงกลัวต่อโทษหรืออาจเห็นว่าผลประโยชน์ที่จะได้จากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายมีมากกว่าโทษที่จะได้รับตามกฎหมาย

ดังนั้น ในอนาคตหากได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้ในส่วนของข้อบกพร่องดังกล่าวก็น่าจะช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่จำเป็น เกิดความชัดเจนและความคล่องตัวในการที่จะควบคุมการเรียไร รวมทั้งสอดคล้องกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบัน ตลอดจนการจัดการเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเรียไรก็น่าจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเรียไรและเกิดประโยชน์สูงสุดมากกว่าที่ผ่านมา

