

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487¹

อังศุมลลี อิศณพงษ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา ประเภท วิธีการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเรียไร ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันสามารถพบเห็นการเรียไรเกิดขึ้นได้มากมาย และมีหลายครั้งภายหลังจากที่ได้ทำการเรียไรไปแล้วจะพบว่าข้อความที่ใช้ในการเรียไรไม่เป็นความจริง นอกจากนั้นแล้วยังมีการนำเงินหรือทรัพย์สิน ที่ได้รับจากการเรียไรไปใช้ในกิจการอย่างอื่น นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่ได้แสดงด้วยเช่นกัน เช่น ประมาณเดือนธันวาคมปี พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมานั้น มีข่าวเกี่ยวกับการเรียไรเกิดขึ้น โดยนักเรียนของโรงเรียนแห่งหนึ่งได้ทำการเรียไร และมีผู้เห็นใจร่วมบริจาคเป็นจำนวนมาก แต่ภายหลังจากที่ทำการเรียไร ไปแล้วนั้น นักเรียนคนดังกล่าวกลับถูกเปิดโปงความจริงว่า ข้อความที่ใช้ในการเรียไรนั้น ไม่เป็นความจริง ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันมีการเรียไรเกิดขึ้นมากมายและมีหลาย ๆ กรณีที่ไม่ได้รับอนุญาตก่อนทำการเรียไร ซึ่งการเรียไรโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้นเกิดผลกระทบมากมาย ทั้งต่อความสงบสุขของสังคม ความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของประชาชน

โดยการเรียไรนี้ก็มีกฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อควบคุมการเรียไรไม่ให้สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนเกินสมควร คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 และถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายควบคุมการเรียไรแล้ว แต่ก็ยังเกิดปัญหาเรื่อยมา

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 บังคับใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 79 ปีแล้ว ส่งผลทำให้บทบัญญัติบางประการอาจไม่ครอบคลุมและไม่สามารถนำมาบังคับใช้ในปัจจุบันได้ และจากการศึกษาจึงได้พบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 ที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับบทนิยามของการเรียไร ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 4 เป็นการกำหนดบทนิยามของคำว่ายุทธภัณฑ์เอาไว้ ซึ่งถือเป็นข้อห้ามในวัตถุประสงค์แห่งการเรียไร และกำหนดนิยามของสิ่งพิมพ์เอาไว้ซึ่งเป็นสื่อประเภทหนึ่งที่มีไว้เพื่อใช้โฆษณาการเรียไร และมีการกำหนดว่าการเรียไรให้หมายความรวมถึง การซื้อขาย การแลกเปลี่ยน การชดใช้และการให้บริการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มลลิกา พิณจันท์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น

ซึ่งมีการแสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยายว่าไม่ใช่การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือให้บริการธรรมดา แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อการรวบรวมทรัพย์สิน ที่ได้มาทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนด ถึงนิยามของคำว่าเรียไรเอาไว้อย่างชัดเจนมีเพียงแต่การกำหนดว่าการเรียไรให้หมายความรวมถึงการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน การชดใช้และการให้บริการ ซึ่งมีการแสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยายว่าไม่ใช่การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือให้บริการธรรมดา

จากการที่ไม่ได้กำหนดค่านิยามของการเรียไรเอาไว้อย่างชัดเจน บางครั้งอาจส่งผลทำให้เกิดความสับสนกับการกระทำที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเป็นอย่างยิ่ง เช่น การขอกทาน เพราะการขอกทานและการเรียไรนั้นมีวิธีควบคุมดูแลและหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกัน หากเกิดความไม่ชัดเจนถึงค่านิยามของทั้งสองการกระทำเหล่านี้ก็อาจส่งผลต่อการควบคุมดูแลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบได้

ดังนั้นการที่มีได้กำหนดนิยามของการเรียไรให้ชัดเจนนั้นอาจนำมาซึ่งความสับสนและเข้าใจผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ การที่มีได้กำหนดค่านิยามของการเรียไรไว้ให้ชัดเจนนั้นอาจนำมาสู่การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเข้าใจผิดว่าการกระทำดังกล่าวไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน ซึ่งอาจนำมาสู่การไม่สามารถควบคุมการเรียไรไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรได้

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไร ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 8 และ 17 ซึ่งเป็นกำหนดให้การเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะหรือการเรียไรโดยโฆษณาด้วย สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยู หรือด้วยเครื่องแปลงเสียงจะจัดให้มีหรือทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว และมาตรา 17 กำหนดอัตราโทษของผู้ที่ทำการเรียไรโดยไม่ได้รับอนุญาตว่าต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน แต่บทบัญญัตินี้ถูกบัญญัติขึ้นและบังคับใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 79 ปีแล้ว เทคโนโลยีและรูปแบบการสื่อสารในปัจจุบันแตกต่างกับในอดีตเป็นอย่างมาก การที่กำหนดให้ต้องขออนุญาตเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะหรือการเรียไรโดยโฆษณาด้วยสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยู หรือด้วยเครื่องแปลงเสียงอาจเป็นวิธีการสื่อสารที่ไม่ได้รับความนิยมนหรือไม่ได้ใช้แล้วในปัจจุบัน ส่งผลให้ข้อกำหนดเรื่องการขออนุญาตก่อนทำการเรียไร ไม่ครอบคลุมกับวิธีการเรียไรที่สามารถทำได้ในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัตินี้ล้าหลัง และขาดความทันสมัย จนอาจไม่สามารถควบคุมการเรียไรในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง และถึงแม้ว่าผู้เรียไรฝ่าฝืนการเรียไรโดยไม่ได้รับอนุญาต บทลงโทษที่ผู้เรียไรจะได้รับก็ไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน เพราะถ้าหากผู้เรียไรสามารถทำการเรียไรมาได้เป็นเงินจำนวนกว่า 3,000,000 บาท มีอัตราโทษปรับในราคา 200 บาทนั้น ก็คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.0067 ของเงินที่ได้รับมาเท่านั้น เมื่อทำการเปรียบเทียบเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับมาจากการเรียไรกับอัตราโทษที่ผู้ทำการเรียไรจะได้รับหากทำการเรียไรโดยไม่ได้รับอนุญาต จะเห็นได้ว่า อัตราโทษปรับดังกล่าว เป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนเงินที่ได้รับ ซึ่งอาจส่งผลให้บุคคลผู้ที่ต้องการจะทำการเรียไรนั้นไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษดังกล่าวจนทำการเรียไรโดยไม่ได้รับอนุญาตและสร้างความวุ่นวายในสังคมได้

ดังนั้นแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร มาตรา 8 และมาตรา 17 ยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ เนื่องจากยังมีปัญหาในเรื่องของความล่าช้า ไม่ทันสมัย

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการเรียไรตาม พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 14 และ 15 ซึ่งเป็นการกำหนดข้อห้ามมิให้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับมาจากการเรียไรในกิจการอย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์แห่งการเรียไร เว้นแต่เป็นค่าใช้จ่ายที่พอสมควรในการเรียไร และมาตรา 15 เป็นการกำหนดข้อปฏิบัติ เมื่อมีเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับมาจากการเรียไร เหลือจากการจ่ายหรือไม่สามารถจ่ายเงินหรือทรัพย์สินเหล่านั้นออกไปได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ผู้เรียไรจะต้องรายงานให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรทราบ และคณะกรรมการควบคุมการเรียไรมีอำนาจสั่งให้ผู้เรียไรนำเงินที่เหลืออยู่ไป ประกอบการกุศลหรือประกอบสาธารณประโยชน์ แต่การตรวจสอบการใช้เงินนั้นก็จะเป็นไปโดยยากลำบากเพราะถึงแม้จะมีการกำหนดให้จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการเรียไรว่าจะนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการเรียไรไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสำหรับ ผู้ขอเรียไรในแต่ละราย เพื่อให้ตรวจสอบว่าการนำเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับมาจากการเรียไรไปใช้ เป็นการนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ที่ได้ทำการขอเรียไรหรือไม่ อีกทั้งการตรวจสอบการใช้เงินย้อนหลังก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากในการใช้จ่ายสำหรับรายจ่ายเล็กน้อย ก็ไม่ได้มีการจัดเก็บหลักฐานการชำระเงินไว้ทุกครั้ง หรือในบางครั้งผู้ขายนั้นก็ได้มีการออกหลักฐานการรับเงินให้กับผู้เรียไร จึงทำให้การตรวจสอบย้อนหลังการใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับจากการเรียไรเป็นไปได้โดยยาก

นอกจากนี้ก็ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่า ค่าใช้จ่ายใดบ้างที่เป็นค่าใช้จ่ายในการเรียไรและ ค่าใช้จ่ายจำนวนเท่าใดจึงจะเป็นค่าใช้จ่ายที่พอสมควร และมีได้มีการกำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้ทำการตรวจสอบการเรียไรในแต่ละกรณี ซึ่งอาจทำให้ผู้เรียไรไม่รายงานต่อคณะกรรมการควบคุมการเรียไรในกรณีที่มีเงินเหลือจากการจ่าย หรือไม่สามารถจ่ายได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม

การที่มีได้มีการกำหนดให้ผู้ควบคุมหรือชี้ขาดในเรื่องของการจ่ายในแต่ละกรณีของการเรียไร ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการเปิดโอกาสการทุจริตให้กับผู้เรียไร แสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอในการบังคับใช้

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของการเรียไร ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร

พ.ศ. 2487

ผู้ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไขใหม่เป็น พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้

“การเรียไร” หมายถึง การร้องขอให้ผู้อื่นกระทำการในลักษณะของการให้ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สิน แก่ผู้เรียไรโดยสมัครใจ รวมตลอดถึงการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการ ซึ่งมีการแสดงโดยตรงหรือ โดยปริยาย ว่ามิใช่เป็นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการธรรมดา แต่เพื่อรวบรวมทรัพย์สินที่ได้มา ทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นด้วย

“ยุทธภัณฑ์” หมายความว่า ยุทธภัณฑ์ตามความหมายแห่งกฎหมายว่าด้วย การควบคุมยุทธภัณฑ์

“สิ่งพิมพ์” หมายความว่า สิ่งพิมพ์ตามความหมายแห่งกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์

2. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไร ตามมาตรา 8 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487

ผู้ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไขใหม่เป็น พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487

มาตรา 8 บัญญัติว่า การเรียไรที่มีจำนวนเงินมากกว่า 250,000 บาท จะจัดให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อ ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

มาตรา 17 บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 5 มาตรา 6 วรรคแรก มาตรา 8 วรรคแรก มีความผิดต้อง ระวังโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการเรียไร ตามมาตรา 14 และ 15 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487

ผู้ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไขใหม่เป็น พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487

มาตรา 14 บัญญัติว่า ห้ามมิให้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่เรียไรได้มานั้นในกิจการอย่างอื่นนอก วัตถุประสงค์แห่งการเรียไรตามที่ได้แสดงไว้ เว้นแต่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายพอสมควรในการเรียไรนั่นเอง

ค่าใช้จ่ายพอสมควรในการเรียไร หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจะต้องจ่ายสำหรับการเรียไร ซึ่งถ้า หากไม่ได้จ่ายค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ จะไม่สามารถทำการเรียไรได้ โดยจำนวนเงินที่จ่ายนั้น ต้องมีราคาไม่เกิน ปกติวิสัย

มาตรา 15 บัญญัติว่า เงินหรือทรัพย์สินที่เรียไรได้มาและค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายออกไปนั้น ต้อง รายงานให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรเฉพาะกรณีทราบ และถ้าเงินเหลือจ่ายเพราะไม่อาจดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์แห่งการเรียไรตามที่ได้แสดงไว้ หรือเหลือจ่ายเพราะเหตุใด ๆ ให้ คณะกรรมการควบคุม การเรียไรดังกล่าว มีอำนาจสั่งให้ส่งเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว ไปประกอบการกุศลหรือสาธารณประโยชน์ อย่างหนึ่งอย่างใดตามแต่เห็นควร

ถ้าผู้จัดให้มีการเรียไรตายลงเสียก่อน ให้หน้าที่ของผู้จัดให้มีการเรียไรดังกล่าวในวรรคก่อน ตกเป็น ของผู้ครอบครองเงินและทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว

เอกสารอ้างอิง

จิตติ ดิงศกัทธิย์. **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาภาค 1**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2536.

ณัฐฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. **ทฤษฎีการลงโทษ** [Online]. Available URL:

https://www.stou.ac.th/schools/slsw/upload/41716_6.pdf, 2566 (กุมภาพันธ์, 7).

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์นานมีบุ๊คส์, 2556.

สรรพชญ ไชยสิริยะสวัสดิ์. **สแกนนิสัย “คน 4 เจเนอเรชัน” แม้ต่างกันก็อยู่ร่วมกันได้** [Online]. Available
URL: https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1401795159, 2566 (เมษายน, 15).