

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขอรับบริจาคเงิน

LEGAL PROBLEMS RELATING TO ASKING FOR DONATION

ศุภวัฒน์ ศุภพล

Supawat Supapon

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : supawatlaw@gmail.com
Graduate student of Master of Laws Program in Business Law,
Faculty of Law, Thammasat University : supawatlaw@gmail.com

Received: August 14,2022

Revised: October 4,2022

Accepted: October 6,2022

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันสภาพสังคมของประเทศไทยเต็มไปด้วยการขอรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินเพื่อช่วยเหลือบุคคล สัตว์ องค์กร หรือมูลนิธิต่าง ๆ อันเนื่องมาจากปัญหาความขาดแคลนทรัพยากร หรือปัญหาจากภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง ซึ่งการขอรับบริจาคในแต่ละครั้งก็ได้รับการตอบรับที่ดีจากคนในสังคม ซึ่งเป็นภาพสะท้อนที่เห็นได้ว่า คนไทยมีจิตใจโอบ อ้อมอารี ช่วยเหลือเพื่อแม่บุคคลอื่นในยามที่ตกทุกข์ได้ยากหรือต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามี มิฉฉาชีพใช้ช่องทางในการขอรับบริจาคเงินเป็นการหลอกลวงประชาชนเพื่อนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือในการ ขอรับบริจาคบางกิจกรรม ผู้ขอรับบริจาคมีได้นำเงินไปใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่อ้างในขณะที่ขอรับบริจาค

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้สำหรับควบคุมการขอรับบริจาค คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2478 แต่กลับปรากฏว่ามีปัญหาการใช้บังคับหลายประการเป็นเหตุให้ไม่สามารถควบคุมการขอรับบริจาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากสภาพสังคม ทักษะคดีของผู้คนในสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีในปัจจุบันที่เปลี่ยน รูปแบบการขอรับบริจาคในรูปแบบเดิม ๆ เช่น การขอรับบริจาคเงินผ่านกล่องรับบริจาคพัฒนาไปสู่การขอรับบริจาคผ่าน แอปพลิเคชัน สื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2478 เปรียบเทียบกับกฎหมายอังกฤษและเวลส์ สาธารณรัฐฟินแลนด์ และมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย พบว่า มาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลการขอรับ บริจาคเงินของประเทศไทยยังมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2478 ใช้ ควบคุมการขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อราชการ เทศบาล และเพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น ส่วนการขอรับบริจาคที่มี วัตถุประสงค์อื่นนอกจากที่กล่าวมากลับไม่ถูกควบคุมแต่อย่างใด สำหรับการขอรับบริจาคที่อยู่ภายใต้การบังคับของ

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2478 ก็มีปัญหาเช่นกัน เช่น ขอบเขตของการขอรับบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์ครอบคลุมมาน้อยเพียงใด การขาดความยืดหยุ่นในการใช้บังคับกฎหมายที่บุคคลทุกคนซึ่งประสงค์ขอรับบริจาคจะต้องขออนุญาตทุกครั้ง รวมไปถึงยังขาดมาตรการในการกำกับดูแลวิธีการขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางทั้งการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์และไม่ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้ง เมื่อดำเนินการขอรับบริจาคเรียบร้อยแล้ว มาตรการที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำบัญชีรับจ่ายยังขาดมาตรการการควบคุมและการตรวจสอบที่เพียงพอ และขาดการรายงานผลการดำเนินงานภายหลังเสร็จสิ้นการขอรับบริจาคให้แก่สาธารณชนทราบ ยิ่งไปกว่านั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลยังขาดอำนาจหน้าที่ในข้อสำคัญบางประการ

คำสำคัญ

เรียไร, บริจาค, ขอรับบริจาค, ระดมทุน, การกุศล

ABSTRACT

At present, Thailand's social conditions are full of requests for donations for money or property to help individuals, animals or organizations due to scarcity of resources or problems from natural disasters such as floods or storm. Each donation is well received by people in society, which is a reflection of how Thai people have a generous mind to help others in times of misery or need special assistance. However, it turns out that scammers use donation channels to obtain donations by deceiving people in order to use the money for their personal gain or to request donations for certain activities. The donation seekers do not use the money to meet the purposes claimed at the time of the donation.

Thailand has a law used to regulate donation requests, namely the Fund-Raising Control Act B.E. 2487 (1944). However, it appears that there are a number of enforcement issues that prevent effective control over donation requests due to social conditions and people's attitudes in society, and especially today's technology, have changed the traditional form of donation requests, such as asking for donations through donation boxes, evolving into donation requests through applications, social media, etc.

Based on a study of the Fund-Raising Control Act B.E. 2487 (1944) comparing with the laws of England and Wales, Republic of Finland and New South Wales, the Commonwealth of Australia, it is found that Thailand's measures to control and regulate donation requests also had several problems. That is, the Fund-Raising Control Act B.E. 2487 (1944) governs donations intended solely for government, municipality, and public interest purposes. Requests for donations for purposes other than those mentioned are not regulated in any way. As for donations that are subject to Fund-Raising Control Act B.E. 2487 (1944), there are also problems such as how much scope of public interest donations are covered, the lack of flexibility in enforcing the law requires that every individual who wishes to request a donation must seek permission every time, there is also a lack of measures to regulate how donations

are requested through both electronic and non-electronic media channels. Also, once the donation request has been made, the measures required by law to make a detailed account still lack adequate control and audit measures and lack of public reporting of performance after completion of donation requests. Moreover, regulating agencies still lack authority over some important issues.

Keywords

Appeal, Donation, Asking for donation, Fundraising, Charity

1. บทนำ

เมื่อมนุษย์ต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย การระบาดของเชื้อโรค หรือปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ การช่วยเหลือของผู้อื่นในสังคมจึงเป็นส่วนหนึ่งในการบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีการรวมกลุ่มกันเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน โดยหวังจะให้สังคมพัฒนาไปสู่ความเจริญมั่นคงตามเป้าหมาย ดังนั้น เมื่อทรัพยากรที่จะนำไปใช้เพื่อบรรเทาความทุกข์ยากมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ การขอรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลที่มีทรัพยากรมากเพียงพอจึงเป็นวิธีหนึ่งที่จะระดมทรัพยากรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขอรับบริจาคเงิน เนื่องจากเงินเป็นทรัพย์สินที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนจากมือผู้บริจาคสู่ผู้ขอรับบริจาคได้สะดวกรวดเร็ว และผู้ขอรับบริจาคก็สามารถนำเงินไปแลกเปลี่ยนเป็นสิ่งของตามที่ตนประสงค์ไว้ได้ง่ายเช่นกัน

Charities Aid Foundation (CAF) จัดอันดับประเทศที่มีการช่วยเหลือสูงสุดโดยใช้ข้อมูลนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 – 2018 พบว่า ประเทศที่ประชากรบริจาคเงินมากที่สุด คือ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐมอลตา ตามลำดับ สำหรับประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 4 ของโลก¹ สำหรับผลการสำรวจของประเทศไทยที่ออกมา นั้น ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจมากนัก เพราะคนไทยคุ้นชินกับการบริจาคเงินเป็นอย่างมาก ในทุก ๆ วันเราจะพบโฆษณาเชิญชวนให้บริจาคเงินให้แก่บุคคลที่ได้รับความสะดวก หรือสัตว์ที่ขาดแคลนอาหาร รวมไปถึงการขอรับบริจาคเพื่อก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ผลจากการวิเคราะห์ของ Economic Intelligence Center (EIC) โดยศึกษาข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนไทยในปี พ.ศ. 2552 – 2560 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ร้อยละ 96 ของครัวเรือนไทยทั้งหมดมีรายจ่ายเพื่อการกุศล โดยมีมูลค่าของรายจ่ายเพื่อการกุศลรวมทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2560 อยู่ที่ประมาณ 1.3 แสนล้านบาท หรือเฉลี่ยอยู่ 6.2 พันบาทต่อครัวเรือนต่อปี²

เมื่อการบริจาคเงินเป็นที่แพร่หลายในสังคมไทย หน่วยงานภาครัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อมิให้เกิดการการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้จากเงินบริจาค รวมไปถึงมีมาตรการควบคุมตรวจสอบการใช้เงินบริจาคให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอรับบริจาค หากการกำกับดูแลไม่มีความรัดกุมเพียงพออาจก่อให้เกิดการทุจริตเงินบริจาคซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริจาค ในที่สุดแล้ว หากเกิดการทุจริตเงินบริจาคอย่างต่อเนื่องย่อมเป็นการบั่นทอนความเชื่อมั่นของผู้คนในสังคม ส่งผลให้ประชาชนเกิดความไม่วางใจที่จะบริจาคเงินให้อีกเลย

ในประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการขอรับบริจาคเงิน คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาสำคัญในการใช้บังคับในทางปฏิบัติ 4 ประการ ดังนี้

¹ Charities Aid Foundation, *CAF World Giving Index 10th edition* <https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi_10th_edition_report_2712a_web_101019.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2563.

² Economic Intelligence Center, ‘คน ไทย ใจ บุญ’ (SCBEIC, 30 สิงหาคม 2562) <[https://www.scbeic.com/th/detail/file/product/6245/ffib71wri3/EIC-Press-Release-Data-Info-\(Aug\)_ทำบุญ_20190830.pdf](https://www.scbeic.com/th/detail/file/product/6245/ffib71wri3/EIC-Press-Release-Data-Info-(Aug)_ทำบุญ_20190830.pdf)> สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2563.

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการขาดมาตรการควบคุมการขอรับบริจาคอันมีวัตถุประสงค์ที่มีเพื่อสาธารณประโยชน์ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ใช้ควบคุมและกำกับดูแลการขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อราชการ เทศบาล และสาธารณประโยชน์เท่านั้น ดังนั้น การขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์อื่นนอกจากเพื่อราชการ เทศบาล และสาธารณประโยชน์ จึงไม่อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 เช่น การขอรับบริจาคเงินเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่บุคคลหนึ่งโดยเฉพาะอันเนื่องมาจากความยากจนขัด เห็นได้ชัดว่า วัตถุประสงค์ในการขอรับบริจาคเงินมิได้เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ขอรับบริจาคจึงไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487

ประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการขอรับบริจาค กรณีเพื่อสาธารณประโยชน์ ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลผู้ขอรับบริจาคที่อาจได้รับการยกเว้นการขออนุญาต และปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ขอรับบริจาคที่อาจได้รับการยกเว้นการขออนุญาต

ประการที่สาม ปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลการขอรับบริจาคเงิน ได้แก่ ปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลการขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางที่ไม่ใช่สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลการขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแล ได้แก่ ปัญหาการจัดทำเอกสารทางบัญชี และการรายงานผล และปัญหาข้อจำกัดอำนาจขององค์กรกำกับดูแลในการตรวจสอบ

2. กฎหมายควบคุมการขอรับบริจาคเงินของต่างประเทศ

เพื่อเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายเกี่ยวกับการขอรับบริจาคเงินของประเทศไทยกับของต่างประเทศ ผู้เขียนได้หยิบยกเอากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษและเวลส์ สาธารณรัฐฟินแลนด์ และมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย เหตุที่ผู้เขียนเลือกเอากฎหมายอังกฤษและเวลส์ และมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลียขึ้นศึกษาเนื่องจากผลการสำรวจของ Charities Aid Foundation (CAF) ได้จัดอันดับให้สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีประชากรบริจาคเงินมากเป็นอันดับ 2 ของโลก ส่วนเครือรัฐออสเตรเลียอยู่ในอันดับที่ 8³ ซึ่งทั้งสองประเทศนี้ต่างใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law)⁴ สำหรับสาธารณรัฐฟินแลนด์เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลาย

³ Charities Aid Foundation (เชิงอรรถ 1).

⁴ วิญญูฐา แสงสุข และฐิติพร ลิ้มแหลมทอง, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549) 20.

ลักษณะอักษร (Civil Law)⁵ และมีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลาซึ่งการแก้ไขครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในปี ค.ศ.2019 ที่มีการบัญญัติครอบคลุมไปถึงการขอรับบริจาคเงินดิจิทัล (Cryptocurrency)⁶

2.1 การขอรับบริจาคเงินตามกฎหมายอังกฤษและเวลส์

จากสถิติข้อมูลของ Charities Aid Foundation (CAF) ที่ได้รวบรวมข้อมูลนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 – 2018 พบว่า ประชากรของสหราชอาณาจักรบริจาคเงินให้แก่องค์กรการกุศลสูงถึงร้อยละ 71 ของประชากรทั้งหมด ส่งผลให้สหราชอาณาจักรถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีประชากรบริจาคเงินมากที่สุดเป็นอันดับที่ 2 จาก 125 ประเทศทั่วโลก⁷

ในอังกฤษและเวลส์มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการขอรับบริจาค คือ Charities Act 2006 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการขอรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งได้ให้คำนิยามการขอรับบริจาค หมายถึง การร้องขอต่อสาธารณชนเพื่อให้ส่งมอบเงินหรือทรัพย์สิน รวมไปถึงการเสนอขายสินค้าหรือบริการ โดยการแสดงออกว่าเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้ขอรับบริจาคจะนำไปใช้เพื่อการกุศล (Charitable) การทำบุญ (Benevolent) หรือการช่วยเหลือผู้อื่น (Philanthropic)⁸

สำหรับวัตถุประสงค์ของการขอรับบริจาคที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายอังกฤษและเวลส์ คือ การขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล (Charitable) การทำบุญ (Benevolent) หรือการช่วยเหลือผู้อื่น (Philanthropic) ซึ่งวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล หมายถึง การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อการศึกษา ศาสนา สาธารณสุข ศิลปะวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ กีฬา สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การพัฒนาสังคม การช่วยเหลือบุคคลที่มีความบกพร่องทางด้านร่างกายและสติปัญญา การช่วยเหลือสัตว์ อันมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ⁹

⁵ สถาบันเอกอัครราชทูต ณ เฮลซิงกิ, 'LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF FINLAND' <<https://www.lkoslaw.fi/legal-system-of-republic-of-finland>> accessed 15 October 2021.

⁶ Ministry of the Interior Finland, 'Money collection is subject to licence or notification' <<https://intermin.fi/en/police/fundraising>> accessed 15 October 2021.

⁷ Charities Aid Foundation (เชิงอรรถ 1).

⁸ Charities Act 2006 Section 45 (2) (b) : Charitable appeal” means an appeal to members of the public which is (i) an appeal to them to give money or other property, or (ii) an appeal falling within subsection (4), (or both) and which is made in association with a representation that the whole or any part of its proceeds is to be applied for charitable, benevolent or philanthropic purposes.

Section 45 (2) : An appeal falls within this subsection if it consists in or includes (a) the making of an offer to sell goods or to supply services, or (b) the exposing of goods for sale, to members of the public.

⁹ Charities Act 2011 Section 2 (1).

อย่างไรก็ตาม การขอรับบริจาคบางลักษณะได้รับการยกเว้นให้ไม่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมาย¹⁰ ได้แก่ การขอรับบริจาคที่ดำเนินการในระหว่างการประชุมของกลุ่มบุคคล เช่น การขอรับบริจาคในระหว่างการประชุมร่วมกันปราศรัย หรือการขอรับบริจาคในพื้นที่ศาสนา เช่น การขอรับบริจาคในโบสถ์ หรือการขอรับบริจาคในสถานที่เฉพาะสมาชิกเท่านั้น หรือผู้มีอำนาจอนุญาตที่จะให้เข้าไปได้ เช่น การขอรับบริจาคในพื้นที่ของชมรม หรือการขอรับบริจาคเงินหรือสิ่งของที่วางไว้ในกล่องรับบริจาคที่ไม่มีการปิดผนึกไว้เพื่อให้บุคคลใด ๆ สามารถหยิบได้ทันที เช่น การตั้งตู้ปันสุข (An unattended collection receptacle)

ตามกฎหมายอังกฤษและเวลส์แบ่งการขอรับบริจาคออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การขอรับบริจาคในที่สาธารณะ (Collections in a public place) และการเดินขอรับบริจาคตามบ้านเรือน (Door to door collections)¹¹ ซึ่งในแต่ละลักษณะต้องขออนุญาตดำเนินการแตกต่างกัน กล่าวคือ การขอรับบริจาคในที่สาธารณะจะต้องได้รับใบรับรองให้ดำเนินการขอรับบริจาคในที่สาธารณะและต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น¹² ส่วนการเดินขอรับบริจาคตามบ้านเรือน (Door to door collection) จะต้องได้รับใบรับรองให้ดำเนินการขอรับบริจาคในที่สาธารณะเช่นเดียวกันกับการขอรับบริจาคในที่สาธารณะ แต่ไม่ต้องขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพียงแต่แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนดำเนินการ¹³ เว้นแต่เป็นการขอรับบริจาคเฉพาะที่และภายในระยะเวลาอันสั้น (Local, short-term collections) เพียงแต่แจ้งการดำเนินการไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ที่จะดำเนินการเพื่อทราบ¹⁴

ในกรณีการขอรับบริจาคผู้ขอรับบริจาคใช้กล่องรับบริจาค ผู้รับบริจาคจะต้องถือกล่องรับบริจาคไว้ตลอดเวลา โดยกล่องรับบริจาคจะต้องมีหมายเลขประจำกล่องกำกับไว้ ลักษณะของกล่องต้องมีความแข็งแรง ปิดผนึกไว้เพื่อป้องกันมิให้มีการเปิดออก¹⁵ และกล่องรับบริจาคจะต้องแสดงอย่างชัดเจนซึ่งชื่อขององค์กรหรือกองทุนที่ได้รับประโยชน์และเลขที่ลำดับของกล่องด้วย

เมื่อผู้ขอรับบริจาคดำเนินการขอรับบริจาคเสร็จเรียบร้อยแล้ว กฎหมายกำหนดหน้าที่อันเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรับจ่ายและการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน คือ ภายใน 3 เดือนหลังจากวันที่รับบริจาคเสร็จสิ้น ผู้ขอรับบริจาคจะต้องจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการรับบริจาคที่รับรองโดยผู้สอบบัญชี เพื่อเสนอต่อ Commissioner of Police of the Metropolis ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแล แต่ถ้ายอดรับบริจาคไม่เกิน 400 ปอนด์¹⁶ เมื่อ Commissioner of Police of the Metropolis เห็นสมควรจะยกเว้นให้ไม่ต้องรับรองโดยผู้สอบบัญชีก็ได้ แต่จะต้อง

¹⁰ Charities Act 2006 Section 46 (1).

¹¹ Charities Act 2006 Section 45 (1).

¹² Charities Act 2006 Section 48 (1).

¹³ Charities Act 2006 Section 49 (1).

¹⁴ Charities Act 2006 Section 50 (1).

¹⁵ The Street Collections (Metropolitan Police District) Regulations 1979 Section 15 (1) (2).

¹⁶ The Street Collections (Metropolitan Police District) (Amendment) Regulations 1979 Section 2 (a).

รับรองโดยบุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นผู้เกี่ยวข้องกับการรับบริจาค ทั้งนี้ ในรายงานให้ระบุรายชื่อผู้ดำเนินการรับบริจาค และยอดเงินที่ได้รับจากการรับบริจาคของแต่ละกล่องด้วย¹⁷

เมื่อรายละเอียดบัญชีแสดงรายการรับจ่ายผ่านการตรวจสอบจาก Commissioner of Police of the Metropolis แล้ว ภายในกำหนดระยะเวลา 3 เดือนนับจากนั้น ผู้ขอรับบริจาคจะต้องโฆษณาในหนังสือพิมพ์หนึ่งหรือหลายฉบับซึ่งรายละเอียดบัญชี ชื่อผู้ขอรับบริจาค พื้นที่ดำเนินการขอรับบริจาค ชื่อบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการขอรับบริจาค ระยะเวลาดำเนินการ ยอดเงินที่ได้รับบริจาค ยอดเงินที่มอบให้แก่ผู้ได้รับประโยชน์ รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการ¹⁸ แต่ถ้ายอดรับบริจาคไม่เกิน 400 ปอนด์ เมื่อ Commissioner of Police of the Metropolis เห็นสมควรจะยกเว้นให้ไม่ต้องโฆษณาก็ได้¹⁹ เมื่อได้ดำเนินการโฆษณาแล้ว จะต้องนำสำเนาหนังสือพิมพ์ที่ได้โฆษณาให้แก่ Commissioner of Police of the Metropolis ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้ลงโฆษณา²⁰

ตาม Charities Act 2006 กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการขอรับบริจาคสองหน่วยงาน คือ คณะกรรมการการกุศล (Charity Commissioner) และเจ้าพนักงานท้องถิ่น (Local authority) โดยคณะกรรมการการกุศล (Charity Commissioner) มีอำนาจออกใบรับรองขอรับบริจาคในที่สาธารณะ ในกรณีที่มีบุคคลใดประสงค์ที่จะขอรับบริจาคเงินเพื่อนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยจะพิจารณาคำขอนั้น หากเห็นว่าไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายก็จะออกใบรับรองขอรับบริจาคในที่สาธารณะให้แก่ผู้ขออนุญาต²¹ นอกจากนี้ คณะกรรมการการกุศลมีอำนาจที่จะถอดถอน ยกเลิก กำหนดเงื่อนไข หรือเพิ่มเติมเงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดไว้ในใบรับรองได้²² อีกทั้ง คณะกรรมการการกุศลมีอำนาจเรียกเอกสารจากผู้ขอใบรับรองหรือจากบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขอใบรับรองที่อยู่ในความครอบครองดูแลหรือภายใต้การควบคุมได้อีกด้วย²³

ส่วนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตเมื่อบุคคลที่ประสงค์จะขอรับบริจาคในที่สาธารณะในท้องที่ที่ตนมีอำนาจ หากเห็นว่ากรดำเนินการนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด²⁴ รวมไปถึงเมื่ออนุญาตแล้วก็มีความที่จะถอดถอน ยกเลิก กำหนดเงื่อนไข หรือเพิ่มเติมเงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดไว้ในใบรับรองได้²⁵

¹⁷ The Street Collections (Metropolitan Police District) Regulations 1979 Section 19 (1).

¹⁸ The Street Collections (Metropolitan Police District) Regulations 1979 Section 19 (2).

¹⁹ The Street Collections (Metropolitan Police District) (Amendment) Regulations 1986 Section 2 (b).

²⁰ The Street Collections (Metropolitan Police District) Regulations 1979 Section 19 (3).

²¹ Charities Act 2006 Section 51 (1).

²² Charities Act 2006 Section 56 (1).

²³ Charities Act 2006 Section 54.

²⁴ Charities Act 2006 Section 58 (1).

²⁵ Charities Act 2006 Section 61 (1).

2.2 การขอรับบริจาคเงินตามกฎหมายสาธารณรัฐฟินแลนด์

สาธารณรัฐฟินแลนด์เดิมที่มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมการขอรับบริจาคเงิน คือ Money Collection Act (255/2006) ซึ่งมีการแก้ไขรวม 11 ครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ในช่วงเวลานั้น ๆ แต่ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยมีกฎหมาย Money Collection Act 863/2019 ใช้บังคับแทน มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2021²⁶

Money Collection Act เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการขอรับบริจาคเงินเท่านั้น ไม่รวมถึงทรัพย์สินด้วย โดย Money Collection Act ให้คำนิยามว่าการขอรับบริจาคเงิน หมายถึง กิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับการรวบรวมเงิน โดยปราศจากสิ่งตอบแทนที่กระทำโดยการร้องขอต่อสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการร้องขอ การป่าวประกาศ หรือการเขียนข้อความ หรือโดยวิธีอื่นใดเพื่อให้ผู้อื่นบริจาคเงินให้²⁷

สำหรับวัตถุประสงค์ของการขอรับบริจาคที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายสาธารณรัฐฟินแลนด์ คือ การขอรับบริจาคที่ดำเนินการไปโดยมุ่งหมายเพื่อใช้ในกิจกรรมเพื่อการกุศล (Charitable Activities)²⁸ กล่าวคือ เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสังคม วัฒนธรรม อุดมการณ์ หรือเพื่อประชาชน²⁹ หากวัตถุประสงค์ของการขอรับบริจาคขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือขัดต่อกฎหมายจะกระทำมิได้³⁰ อย่างไรก็ตาม การขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขององค์กรที่ไม่ใช่เป็นไปเพื่อการส่งเสริมธุรกิจหรือเป็นการเพิ่มทรัพย์สินให้แก่องค์กรหรือการขอรับบริจาคเพื่อระดมเงินช่วยเหลือบุคคลซึ่งประสบปัญหาทางการเงิน หรือการขอรับบริจาคเพื่อระดมเงินทุนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของนักเรียนนักศึกษา ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมการกุศล³¹

แม้กิจกรรมบางประเภทจะเข้าลักษณะตามความหมายการขอรับบริจาคแต่ก็ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับ Money Collection Act ได้แก่ การขอรับบริจาคที่เป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกันตามอัธยาศัยของคนที่สนิทชิดเชื้อ การขอรับบริจาคในที่งานเลี้ยงสังสรรค์หรืองานประเพณีต่าง ๆ หรือเป็นการขอรับบริจาคของนักเรียน นักศึกษา องค์กรทางศาสนา สภากาชาด หรือเป็นการระดมทุนแบบ Crowdfunding เพื่อการกุศลหรือเพื่อการลงทุนตามกฎหมาย Crowdfunding Act (734/2016)³²

²⁶ Ministry of the Interior Finland (เชิงอรรถ 6).

²⁷ Money Collection Act Section 2 (1) : Money collection means activities in which funds are collected without compensation by appealing to the public.

Section 2 (3) appealing to the public is a request or exhortation to donate money for money collection, expressed orally, in writing or in some other way.

²⁸ Money Collection Act Section 6.

²⁹ Money Collection Act Section 2 (4).

³⁰ Money Collection Act Section 6.

³¹ Money Collection Act Section 6.

³² Money Collection Act Section 1.

การขอรับบริจาคตาม Money Collection Act ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ การขอรับบริจาคอันเป็นการทั่วไป คือการขอรับบริจาคที่ผู้ขอรับบริจาคไม่ได้กำหนดวงเงินที่จะขอรับบริจาคไว้ การขอรับบริจาคขนาดเล็ก (Small-scale money collection) เป็นการขอรับบริจาคเงินที่มีการจดแจ้งก่อนดำเนินการว่าประสงค์จะขอรับบริจาคไม่เกินกว่า 10,000 ยูโร โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการไม่เกิน 3 เดือน³³ และการขอรับบริจาคเงินเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Electoral money collection) เป็นการขอรับบริจาคเพื่อสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

เมื่อผู้ขอรับบริจาคดำเนินการขอรับบริจาคเสร็จเรียบร้อยแล้ว กฎหมายกำหนดหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรับจ่ายและการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน โดยขอรับบริจาคต้องรายงานผลการดำเนินงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามประเภทของการขอรับบริจาค กล่าวคือ การขอรับบริจาคแบบทั่วไปและการขอรับบริจาคเงินเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Electoral money collection) จะต้องส่งรายงานประจำปีต่อ The National Police Board ภายใน 6 เดือนนับแต่สิ้นปีบัญชี พร้อมจัดทำรายงานเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยแสดงรายละเอียดอื่น ๆ เช่น ชื่อผู้ถือใบอนุญาต เงินบริจาคที่ได้รับ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการ บัญชีเงินฝาก รายการรับจ่าย ทั้งนี้ หากผู้ขอรับบริจาคเป็นนิติบุคคลที่มีผู้ตรวจสอบบัญชีจะต้องมีคำรับรองของผู้ตรวจสอบบัญชีด้วย³⁴

หากเป็นการขอรับบริจาคขนาดเล็ก (Small-scale money collection) จะต้องจัดทำบัญชีรับจ่ายเสนอต่อ The Local Police Department พร้อมกับจัดทำรายงานเผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยแสดงรายละเอียดอื่น ๆ เช่น ชื่อองค์กรที่ขอรับบริจาค จำนวนเงินที่ได้รับบริจาค ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ระยะเวลาที่ดำเนินการ รายการเดินบัญชีเงินฝากที่ใช้สำหรับฝากเงินรับบริจาคมับแต่วันที่เริ่มดำเนินการจนถึงวันที่จัดทำรายงาน³⁵

องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการขอรับบริจาคมี 2 องค์กร คือ The National Police Board มีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการขอรับบริจาคแบบทั่วไปและการขอรับบริจาคเงินเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Electoral money collection) และ The Police Department มีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการขอรับบริจาคขนาดเล็ก (Small-Scale Money Collections)

The National Police Board มีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการขอรับบริจาคแบบทั่วไปและการขอรับบริจาคเงินเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Electoral money collection) คือ ออกใบอนุญาตขอรับบริจาคเงิน (A money collection license)³⁶ หรือถอดถอนใบอนุญาต³⁷ รวมถึงมีอำนาจสั่งห้ามผู้ขอรับบริจาคมิให้นำเงินบริจาคที่ได้รับออกใช้หรือสั่งธนาคารห้ามมิให้จำหน่ายจ่ายโอนเงินในบัญชีของผู้ขอรับบริจาคอันเป็นเงินที่ได้มาจากการขอรับบริจาคเงิน หากปรากฏว่าผู้ขอรับบริจาคไม่มีอำนาจดำเนินการหรือวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด³⁸ หรือผู้ได้รับ

³³ Money Collection Act Section 17 Subsection 2.

³⁴ Money Collection Act Section 12 and 25.

³⁵ Money Collection Act Section 22.

³⁶ Money Collection Act Section 4.

³⁷ Money Collection Act Section 15 Subsection 2.

³⁸ Money Collection Act Section 24 Subsection 1.

อนุญาตไม่ส่งรายงานการดำเนินงานประจำปีหรือไม่แก้ไขรายงานเมื่อสั่งให้แก้ไข หรือไม่แจ้งให้ทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง ในข้อสาระสำคัญ หรือเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ขออนุญาตจะละเมิดหรือได้ละเมิดบทบัญญัติในข้อสาระสำคัญ หรือเมื่อผู้ขออนุญาตตกเป็นบุคคลล้มละลาย³⁹

พร้อมกันนี้มีอำนาจหน้าที่ทั่วไป ได้แก่ ประกาศข้อมูลสำคัญให้แก่สาธารณชนทราบ เช่น การอนุญาตหรือยกเลิก ใบอนุญาต ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการขอรับบริจาคเงินขนาดเล็กรวมถึงข้อห้าม เผยแพร่รายงานการดำเนินงาน ประจำปีของผู้ขอรับบริจาค ยิ่งไปกว่านั้นให้จัดทำข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการขอรับบริจาคเงินด้วย⁴⁰ อีกทั้ง ยังมีอำนาจเรียก ข้อมูลอันเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการขอรับบริจาคจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ดำเนินการขอรับบริจาค ธนาคารที่รับฝาก เงินบริจาค หรือจากองค์กรหรือมูลนิธิที่ได้รับมอบเงินบริจาค⁴¹ รวมไปถึงมีอำนาจแต่งตั้งทรัสต์เพื่อดูแลรักษาเงินบริจาค กรณีที่ The National Police Board มีคำสั่งยกเลิกใบอนุญาตของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตหรือกรณี Local Police Department สั่งห้ามมิให้ดำเนินการขอรับบริจาคขนาดเล็ก (Small-scale money collection)⁴²

สำหรับ The Local Police Department มีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการขอรับบริจาคขนาดเล็ก (Small-Scale Money Collection) ได้แก่ รับแจ้งการขอดำเนินการขอรับบริจาคขนาดเล็ก⁴³ ออกเลขที่รับแจ้งขอดำเนินการ⁴⁴ สั่งห้ามมิให้ดำเนินการขอรับบริจาคและใช้เงินบริจาคในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ขอรับบริจาคไม่มีอำนาจดำเนินการหรือ วัตถุประสงค์ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁵ ในกรณีที่สั่งมิให้ดำเนินการขอรับบริจาคแล้ว Local Police Department มีอำนาจสั่งห้ามธนาคารมิให้จำหน่ายจ่ายโอนเงินรับบริจาค⁴⁶ รวมถึงมีอำนาจเรียกข้อมูลอันเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการ ขอรับบริจาคจากผู้ดำเนินการขอรับบริจาค ธนาคารที่รับฝากเงินบริจาค หรือจากองค์กรหรือมูลนิธิที่ได้รับมอบเงิน บริจาค⁴⁷

3.3 การขอรับบริจาคเงินตามกฎหมายมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย

มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอรับบริจาคเงิน คือ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 โดยให้คำนิยามคำว่าขอรับบริจาค (Fundraising appeal) หมายถึง การ ขอรับบริจาคเป็นการชักชวนหรือการได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น โดยแสดงออกก่อนหรือใน

³⁹ Money Collection Act Section 14.

⁴⁰ Money Collection Act Section 3.

⁴¹ Money Collection Act Section 30.

⁴² Money Collection Act Section 31.

⁴³ Money Collection Act Section 17.

⁴⁴ Money Collection Act Section 19.

⁴⁵ Money Collection Act Section 20.

⁴⁶ Money Collection Act Section 21 Subsection 3.

⁴⁷ Money Collection Act Section 30 Subsection 1.

ขณะที่ชักชวนหรือได้รับเงินว่าวัตถุประสงค์ที่ชักชวนหรือขอรับ หรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จัดขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล (Charitable Purpose)⁴⁸

จากคำนิยามของคำว่าขอรับบริจาค พบว่า วัตถุประสงค์ของการขอรับบริจาคที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมต้องเป็นการขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล (Charitable Purpose) ทั้งนี้ กฎหมายยังได้อธิบายเพิ่มเติมความหมายของวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลให้หมายรวมถึงวัตถุประสงค์ที่เป็นไปเพื่อความเมตตา (Benevolent) เอื้อเฟื้อ (Philanthropic) หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ (Patriotic) ด้วย⁴⁹

อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ระบุให้บางกิจกรรมไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ กรณีสมาคมขอรับบริจาคเงินค่าธรรมเนียมนำสำหรับการต่ออายุสมาชิก หรือการขอรับบริจาคกันเองในระหว่างลูกจ้างหรือในสถานที่ทำงาน เพื่อนำเงินไปใช้จ่ายให้กับลูกจ้างหรือครอบครัวของลูกจ้าง หรือเป็นการขอรับบริจาคโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น⁵⁰ หรือโดยองค์กรทางศาสนา⁵¹ หรือเป็นการขอรับบริจาคเงินซึ่งไม่เกินกว่า 15,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี⁵²

ในระหว่างที่ดำเนินการขอรับบริจาคผู้รับบริจาคจะต้องแสดงบัตรหรือสัญลักษณ์ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ รวมถึงข้อมูลต่าง ๆ เช่น ชื่อของผู้ได้รับใบอนุญาต หมายเลขโทรศัพท์ และชื่อของผู้ขอรับบริจาค โดยมีขนาดตัวอักษรที่มีความเหมาะสมเพียงพอให้สาธารณชนสามารถอ่านเห็นได้ง่าย⁵³ หากการขอรับบริจาคเงินใช้กล่องรับบริจาค ลักษณะของกล่องรับบริจาคต้องมีความแข็งแรง มีการปิดผนึกอย่างแน่นหนา ระบุเลขที่กล่องรับบริจาค พร้อมทั้งแสดงชื่อของผู้ขอรับบริจาคไว้อย่างชัดเจน⁵⁴ และเงินที่ได้รับบริจาคก่อนหักค่าใช้จ่ายใดๆ จะต้องนำฝากเข้าในบัญชีเงินฝากของธนาคารทันที โดยบัญชีเงินฝากดังกล่าวจะต้องมีเฉพาะเงินที่ได้รับบริจาคเท่านั้นและจะต้องเป็นบัญชีเงินฝากที่มีเงื่อนไขในการดูแลร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป⁵⁵

⁴⁸ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 5 (1) : the soliciting or receiving by any person of any money, property or other benefit constitutes a fundraising appeal if, before or in the course of any such soliciting or receiving, the person represents: (a) that the purpose of that soliciting or receiving, or (b) that the purpose of an activity or enterprise of which that soliciting or receiving is a part, is or includes a charitable purpose.

⁴⁹ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 4 (1) : charitable purpose includes any benevolent, philanthropic or patriotic purpose.

⁵⁰ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 5.

⁵¹ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 7.

⁵² Charitable Fundraising Regulation 2015 Section 9.

⁵³ Charitable Fundraising Authority Conditions Section 10.

⁵⁴ Charitable Fundraising Authority Conditions Section 12.

⁵⁵ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 20 (6).

เมื่อผู้ขอรับบริจาคดำเนินการขอรับบริจาคเสร็จเรียบร้อยแล้ว Charitable Fundraising Act 1991 กำหนดหน้าที่อันเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรับจ่ายและการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ผู้ขอรับบริจาคจะต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน กรณีผู้ขอรับบริจาคเป็นบุคคลธรรมดา หรือองค์กรที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจะต้องจัดทำรายงานที่แสดงจำนวนเงินที่ได้รับบริจาค ค่าใช้จ่ายและรายรับสุทธิ⁵⁶ กรณีผู้ขอรับบริจาคเป็นนิติบุคคลจะต้องจัดทำบัญชีการเงินประจำปี⁵⁷ ที่แสดงจำนวนเงินที่ได้รับบริจาคและค่าใช้จ่าย⁵⁷ ทั้งนี้ รายงานผลการดำเนินงานจะต้องผ่านการรับรองบัญชีจากนักตรวจสอบบัญชี⁵⁸ เว้นแต่เงินที่ได้รับบริจาคภายใน 1 ปี ไม่เกินกว่า 250,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย⁵⁹ รวมถึงผู้ขอรับบริจาคจะต้องเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ เช่น รายรับ รายจ่าย หรือข้อมูลอื่น เป็นเวลาอย่างน้อย 7 ปี⁶⁰

หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการขอรับบริจาค Charitable Fundraising Act 1991 กำหนดให้ Minister for Better Regulation and Innovation มีหน้าที่กำกับดูแลการขอรับบริจาคและมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขอย่างใด ๆ แก่ผู้ได้รับอนุญาตเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและเพื่อสาธารณประโยชน์⁶¹ รวมถึงมีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิกเงื่อนไขที่กำหนดไว้⁶² หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต⁶³ อีกทั้ง Minister for Better Regulation and Innovation มีอำนาจที่จะเรียกข้อมูลจากบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ขอรับบริจาค หรือดำเนินการรับบริจาคเสร็จไปแล้ว หรือเชื่อว่าบุคคลใดกำลังดำเนินการขอรับบริจาคหรือดำเนินการรับบริจาคเสร็จไปแล้ว⁶⁴ รวมถึงเรียกดูบัญชีและเอกสารอื่นจากบุคคลใดๆ⁶⁵ และให้มีอำนาจเข้าไปภายในสถานที่ใดๆ เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลอันเกี่ยวกับการขอรับบริจาคโดยได้รับความยินยอม⁶⁶ รวมไปถึงร้องขอออกหมายค้นเพื่อเข้าไปในเคหสถานเพื่อค้นหาเอกสารหรือพยานอื่นใดอันเกี่ยวแก่การขอรับบริจาคตามกฎหมาย Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002⁶⁷

เมื่อ Minister for Better Regulation and Innovation สั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือเชื่อได้ว่าบุคคลหรือองค์กรใดดำเนินการขอรับบริจาคโดยไม่ได้รับอนุญาต Minister for Better Regulation and Innovation มีอำนาจยื่นคำร้อง

⁵⁶ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 23.

⁵⁷ Charitable Fundraising Authority Conditions Section 6 (1).

⁵⁸ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 24 (1).

⁵⁹ Charitable Fundraising Regulation 2015 Section 12 (1) (a).

⁶⁰ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 22.

⁶¹ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 19 (1).

⁶² Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 19 (3).

⁶³ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 31.

⁶⁴ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 26 (1).

⁶⁵ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 27.

⁶⁶ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 28.

⁶⁷ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 29.

ต่อศาลฎีกา เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งให้บุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดมีหน้าที่ครอบครองเงินบริจาคหรือให้ดำเนินการขอรับบริจาคต่อไป⁶⁸

4. การขอรับบริจาคเงินตามกฎหมายประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมการขอรับบริจาคเงิน คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 แต่หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐขอรับบริจาคจะตกอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 หรือหากเป็นที่กรณีวัดหรือพระภิกษุสามเณรขอรับบริจาคจะตกอยู่ภายใต้คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2539

แรกเริ่มเดิมที ในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลในขณะนั้น โดย น.ต.หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าการขอรับบริจาคเงิน ณ ขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เปิดช่องให้เกิดการทุจริตในทางส่วนตัวและของประเทศจึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2479 ต่อสภาผู้แทนราษฎร⁶⁹ ต่อมามีการแปรญัตติและผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาหลายครั้ง จนในที่สุดได้ตราเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2480 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2480⁷⁰ โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ได้ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷¹

หากย้อนประวัติศาสตร์ไปในช่วงเวลา พ.ศ. 2479 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2479 พบว่า ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงระยะเวลาสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีความขัดแย้งในวงกว้างครอบคลุมทุกทวีปและประเทศส่วนใหญ่ในโลก โดยสงครามโลกครั้งที่สองถือว่าเป็นยุคเมื่อปี พ.ศ. 2488⁷² สำหรับประเทศไทยในระยะแรกได้วางท่าที่เป็นกลาง แต่ต่อมาเมื่อญี่ปุ่นยกพลขึ้นบก ประเทศไทยก็ได้ลงนามเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2484⁷³ จากเหตุการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2479 ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อควบคุมไม่ให้มีการเรียไรอันทำให้เสื่อมเสียการปกครองและเพื่อควบคุมการเรียไรที่จะทำให้เกิดเสื่อมเสียแก่พระราชไมตรีของประเทศและเพื่อจะซื้ออาวุธยุทธภัณฑ์⁷⁴ ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2480 จึงมีเบื้องหลังมาจากการรักษาความมั่นคงของประเทศชาติด้านการทหารเป็นสำคัญ จากวัตถุประสงค์ข้างต้นจึงสะท้อนออกมาอยู่ในบทบัญญัติหลายมาตรา เช่น มี

⁶⁸ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 32 (1).

⁶⁹ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24 (สมัยวิสามัญ สมัยที่สอง ครั้งที่ 2) (31 มีนาคม 2497).

⁷⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 หน้า 1138 วันที่ 20 กันยายน 2480.

⁷¹ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2479 มาตรา 2.

⁷² วีระชัย โชคมุกดา, *สงครามโลก 1, 2 (ฉบับสมบูรณ์)* (พิมพ์ครั้งที่ 2, ยิบซี กรุ๊ป 2556) 134.

⁷³ เพิ่งอ้าง 411.

⁷⁴ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 (สมัยวิสามัญ สมัยที่สอง) (13 กรกฎาคม 2480).

การให้นิยามคำว่ายุทธภัณฑ์⁷⁵ หรือห้ามไม่ให้ทำการเรียไรที่อาจเป็นการกระทบกระเทือนถึงพระราชไมตรีต่อรัฐบาลต่อต่างประเทศ หรือห้ามไม่ให้เรียไรเพื่อจัดหายุทธภัณฑ์ให้แก่ต่างประเทศ⁷⁶

กระทั่งในปี พ.ศ. 2487 สภาพสังคมในขณะเป็นช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจตกต่ำ เงินงบประมาณมีไม่เพียงพอ มีการแอบอ้างดำเนินการเรียไรว่าทางรัฐบาล หรือราชการทหารให้มาดำเนินการเรียไรเพื่อนำเงินไปใช้จ่ายในการทำสงครามหรือซื้อเวชภัณฑ์ ราษฎรผู้ใดขัดขึ้นก็จะได้รับความเดือดร้อน เช่น ไม่ได้ความสะดวกในการติดต่อราชการ ก่อให้เกิดภาระหนักแก่ผู้ถูกเรียไรเป็นอย่างมาก อีกทั้ง มีการทุจริตเงินที่ได้จากการเรียไรนำไปใช้ในกิจการส่วนตัว เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2480 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงการเรียไรโดยการแอบอ้างราชการแผ่นดินบ้าง สภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2480⁷⁷ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2487 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487⁷⁸ บัญญัติให้มีผลใช้บังคับเพื่อพันกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷⁹

นับแต่ปี พ.ศ. 2487 ประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 เพื่อควบคุมการขอรับบริจาคเงินตลอดมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2563 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแก้ไขปรับปรุงระเบียบและกฎหมายว่าด้วยการเรียไร⁸⁰ โดยให้เหตุผลว่าการขอรับบริจาคในปัจจุบันมีรูปแบบที่หลากหลาย มีความซับซ้อนมากขึ้น รวมไปถึงการขอรับบริจาคผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2480 ใช้บังคับมาเป็นเวลานานสมควรปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งญัตตินี้ได้ถูกบรรจุในวาระการประชุมทุกครั้งมา แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากมีญัตติอื่นก่อนหน้าที่ยังต้องพิจารณา ดังนั้น ญัตตินี้จึงยังคงเป็นเรื่องที่ค้างพิจารณาเรื่อยมา ล่าสุดในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 4 ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ 11 สิงหาคม 2565 ญัตติเสนอแก้ไขปรับปรุงระเบียบและกฎหมายว่าด้วยการเรียไรถูกบรรจุให้อยู่ในเรื่องค้างพิจารณาในลำดับที่ 45⁸¹

⁷⁵ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2480 มาตรา 4.

⁷⁶ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 6.

⁷⁷ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2486 (สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 สมัยที่ 2) (18 พฤศจิกายน 2486).

⁷⁸ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 6 เล่ม 61 หน้า 117 วันที่ 18 มกราคม 2487.

⁷⁹ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 2.

⁸⁰ <http://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=735564&file=52+%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B9%84%E0%B8%A3.pdf&download=1>

⁸¹ <https://pis.parliament.go.th/PARWeb/doc/meeting-agenda/MeetingAgendaDetailForQRCode?meetingId=zmj-OQfPqj6YOP7JvrQ>

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ได้กำหนดนิยามคำว่าเรียไรในความหมายที่ครอบคลุมไปถึงความหมายที่เข้าใจตามปกติ⁸² กล่าวคือ นอกจากการเรียไรหรือขอรับบริจาคจะหมายถึงการขอร้องให้ช่วยออกเงินทำบุญตามตามสมัครใจแล้ว⁸³ ยังให้หมายความรวมถึงการรวบรวมเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยวิธีการได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินไม่จำกัดแต่เพียงว่าการได้มาจะต้องได้มาด้วยการให้แต่เพียงอย่างเดียว แต่อาจได้มาโดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการอีกด้วย เช่น การจำหน่ายสินค้าเพื่อนำเงินที่ได้ออกใช้ในวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล ทั้งนี้ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ไม่ใช่บังคับกรณีกระทรวง หรือกรมเป็นผู้ดำเนินการ⁸⁴

สำหรับประเภทการขอรับบริจาคที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 นั้น ได้แก่ การขอรับบริจาคที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาลหรือสาธารณประโยชน์⁸⁵ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ได้กำหนดวัตถุประสงค์การขอรับบริจาคที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการได้แก่

1. การขอรับบริจาคที่อาจกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ⁸⁶ หรือขอรับบริจาคเพื่อเป็นการจัดหายุทธภัณฑ์ให้แก่ต่างประเทศ⁸⁷ รวมไปถึงห้ามมิให้ขอรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินมาให้หรือชดใช้ให้แก่จำเลยเพื่อนำมาใช้เป็นค่าปรับ เนื่องจากมีบุคคลต้องโทษคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ทางรัฐบาลเกรงว่าจะมีการช่วยเหลือจำเลยที่ต้องคดีให้พ้นจากโทษ แต่ทั้งนี้ มิได้ห้ามที่จะรวบรวมเงินหรือทรัพย์สินกันเองในหมู่วงศาคณาญาติของจำเลย⁸⁸ ทั้งนี้ มีเหตุผลเนื่องมาจากภัยหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากในยุคนั้นนั้น รัฐต้องการสร้างความมั่นคงของชาติจึงเกรงว่าจะมีกลุ่มบุคคลกระทำการขอรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินเพื่อกระทำการสนับสนุนบุคคลที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล กฎหมายจึงบัญญัติห้ามมิให้ดำเนินการขอรับบริจาค

2. การขอรับบริจาคโดยกำหนดเก็บเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นอัตราโดยคำนวณตามเกณฑ์ปริมาณสินค้าผลประโยชน์ หรือวัตถุอย่างอื่น⁸⁹ เช่น การขอรับบริจาคเงินโดยการหักจากเงินเดือนโดยการคิดคำนวณเป็นร้อยละของเงินเดือน

⁸² พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 4 “การเรียไร” หมายความว่ารวมตลอดถึงการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการ ซึ่งมีการแสดงโดยตรงหรือโดยปริยาย ว่ามิใช่เป็นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ชดใช้ หรือบริการธรรมดา แต่เพื่อรวบรวมทรัพย์สินที่ได้มาทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นด้วย.

⁸³ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

⁸⁴ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 6 วรรคสอง.

⁸⁵ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 6.

⁸⁶ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 5 (4).

⁸⁷ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 5 (5).

⁸⁸ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 5 (1).

⁸⁹ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 5 (2).

3. การขอรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมทรมแก่ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁹⁰ เช่น การขอรับบริจาคเงินเพื่อใช้จัดตั้งหรือเพื่อดำเนินการของกลุ่มก่อการร้ายภายในประเทศ

เมื่อผู้ขอรับบริจาคมำเนินการขอรับบริจาคเสร็จเรียบร้อยแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 กำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคมีหน้าที่ต้องประกาศยอมรับและจ่ายเงินให้ประชาชนทราบเป็นครั้งคราวตามสมควร และเมื่อได้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินนั้นหมดไปแล้วให้ประกาศยอดบัญชีอีกครั้งหนึ่ง⁹¹

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการขอรับบริจาค คือ คณะกรรมการควบคุมการเรียไรและเจ้าพนักงาน คณะกรรมการควบคุมการเรียไรมีอำนาจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาล หรือสาธารณประโยชน์⁹² ทั้งนี้ หากพิจารณาอนุญาตคณะกรรมการควบคุมการเรียไรสามารถกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการได้ เช่น กำหนดจำนวนเงินอย่างสูงที่ผู้ขอรับบริจาคจะขอรับบริจาคได้ กำหนดเขตหรือสถานที่ วันเวลาที่ดำเนินการขอรับบริจาค กำหนดวิธีการเก็บรักษาและทำบัญชีเงินที่ได้รับบริจาค หรือกำหนดวิธีการขอรับบริจาค และมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอรับบริจาคส่งเงินให้แก่คณะกรรมการควบคุมการเรียไรหากปรากฏว่าเงินที่ได้รับบริจาคมา ผู้ขอรับบริจาคไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้หรือมีเงินรับบริจาคที่เหลือจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์⁹³

สำหรับเจ้าพนักงาน คือ อธิบดีกรมการปกครองในท้องที่กรุงเทพมหานครหรือนายอำเภอในท้องที่อื่นนอกกรุงเทพมหานคร⁹⁴ แล้วแต่กรณี มีอำนาจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการขอรับบริจาคในกรณีที่ผู้ขอรับบริจาคมำเนินการในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ หรือด้วยการโฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องเปล่งเสียง⁹⁵ โดยสามารถกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการได้ เช่น กำหนดจำนวนเงินอย่างสูงที่ผู้ขอรับบริจาคจะขอรับบริจาคได้ กำหนดเขตหรือสถานที่ วันเวลาที่ดำเนินการขอรับบริจาค กำหนดวิธีการเก็บรักษาและทำบัญชีเงินที่ได้รับบริจาค หรือกำหนดวิธีการขอรับบริจาค⁹⁶

5. วิเคราะห์ปัญหา

จากการศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 พบว่า บทบัญญัติบางมาตราไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นเรื่องสังคม เศรษฐกิจ หรือเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน และเมื่อได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการขอรับบริจาคเงินของต่างประเทศแล้ว พบว่า ประเทศต่างๆ มีมาตรการทางกฎหมายสำหรับใช้

⁹⁰ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 5 (3).

⁹¹ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 13.

⁹² พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 6.

⁹³ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 15.

⁹⁴ กฎกระทรวง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการขออนุญาตจัดให้มีการเรียไรและทำการเรียไร พ.ศ. 2548 ข้อ 2.

⁹⁵ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 8.

⁹⁶ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มาตรา 9 ประกอบมาตรา 10.

บังคับเกี่ยวกับการควบคุมการเรียไคร่ก่อนข้างพันสมัย สอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนสามารถวิเคราะห์เป็นปัญหาได้ ดังนี้

5.1 ปัญหาการขาดมาตรการควบคุมการขอรับบริจาคอันมีวัตถุประสงค์ที่มีไขเพื่อสาธารณประโยชน์

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไคร่ พุทธศักราช 2487 พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งควบคุมการขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์เพียง 2 ด้านเท่านั้น คือ เพื่อประโยชน์แก่ราชการหรือเทศบาล และเพื่อสาธารณประโยชน์⁹⁷ ดังนั้น หากการขอรับบริจาคใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาล หรือสาธารณประโยชน์ก็จะไม่ถูกควบคุมด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้

สาเหตุที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งควบคุมการขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาล และเพื่อสาธารณประโยชน์นั้น สืบเนื่องจากเดิมทีในขณะที่มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไคร่ พุทธศักราช 2487 สภาพสังคมในขณะนั้นเป็นช่วงฟื้นฟูประเทศจากเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ภาครัฐมีเงินงบประมาณไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงมีการออกขอรับบริจาคเงินอยู่บ้าง แต่ในขณะเดียวกันกลุ่มมิจฉาชีพก็ขอรับบริจาคเงินโดยแอบอ้างว่าทางรัฐบาลให้มาดำเนินการขอรับบริจาคเงินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อประเทศชาติ⁹⁸ จึงเป็นเหตุให้เกิดการยกยอกเงินบริจาคเกิดขึ้น ฉะนั้น เป็นเหตุให้พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไคร่ พุทธศักราช 2487 มุ่งควบคุมการขอรับบริจาคที่อ้างว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาล และสาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ

จากการศึกษากฎหมายของทั้งสามประเทศ พบว่า กฎหมายอังกฤษและเวลส์มีการควบคุมการขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ⁹⁹ คือ เพื่อการกุศล การทำบุญ หรือการช่วยเหลือผู้อื่น (to be applied for charitable, benevolent or philanthropic purposes) ทั้งได้อธิบายเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในส่วนของการกุศลว่า ต้องเป็นการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอันมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ¹⁰⁰ สำหรับกฎหมายของสาธารณรัฐฟินแลนด์การขอรับบริจาคที่จะถูกควบคุม คือ การขอรับบริจาคเพื่อกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร (Non-profit activities)¹⁰¹ โดยต้องเป็นกิจกรรมเพื่อสังคม วัฒนธรรม หรือเพื่อประชาชน¹⁰² ส่วนกฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย การขอรับบริจาคที่จะถูกควบคุม คือ การขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล (Charitable purpose) ซึ่งยังหมายความรวมถึงวัตถุประสงค์ที่เป็นไปเพื่อความเมตตา เอื้อเฟื้อ หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอีกด้วย¹⁰³ โดยสรุปแล้ว ทั้งสามประเทศต่างมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ เพื่อการกุศล

⁹⁷ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไคร่ พุทธศักราช 2487 มาตรา 6.

⁹⁸ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2486 (สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 สมัยที่ 2) (18 พฤศจิกายน 2486).

⁹⁹ Charities Act 2006 Section 45 (2) (b).

¹⁰⁰ Charities Act 2006 Section 2 (1).

¹⁰¹ Money Collection Act Section 6.

¹⁰² Money Collection Act Section 2 (4).

¹⁰³ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 4 (1).

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การขอรับบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์ในบางส่วนก็มีความทับซ้อนกับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล แต่ในขณะที่เดียวกันบางส่วนก็ได้ทับซ้อนกับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล ตัวอย่างเช่น การขอรับบริจาคเงินเพื่อนำไปซื้ออุปกรณ์สำหรับการรักษาผู้ป่วยโรคมะเร็งระยะสุดท้าย มิใช่เป็นการขอรับบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์เนื่องจากบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการขอรับบริจาคเป็นเพียงบุคคลเพียงคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง ประโยชน์สุดท้ายมิได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณชนแต่อย่างใด แต่อาจถือได้ว่าเป็นการขอรับบริจาคเพื่อการกุศล กล่าวคือ เป็นการขอรับบริจาคที่เน้นย้ำให้ผู้บริจาคเกิดความเห็นใจ ความเมตตา ประสงค์ช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับความลำบากเดือดร้อน หรือหากมองในมุมมองทางความเชื่อด้านศาสนาก็คือการทำบุญนั่นเอง

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ที่ใช้บังคับมารวมกว่า 70 ปี เมื่อสภาพสังคมและทัศนคติของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย ประกอบกับผู้บริจาคมีจุดประสงค์ในบริจาคเงินมากกว่าเพื่อสาธารณประโยชน์เพียงอย่างเดียว เช่น เพื่อเป็นการทำบุญตามหลักความเชื่อทางศาสนา เป็นไปด้วยความเมตตาสงสารหรือเพื่อเป็นการสงเคราะห์แก่ผู้ยากไร้ ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดให้เพียงการขอรับบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้นที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 จะเป็นเหตุให้การขอรับบริจาคเงินเพื่อการกุศลไม่ถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าเพื่อให้การขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลถูกควบคุมและกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้มีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 โดยให้ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์การขอรับบริจาคเพื่อการกุศลด้วย

5.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย

ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการขอรับบริจาค กรณีเพื่อสาธารณประโยชน์ ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลผู้ขอรับบริจาคที่อาจได้รับการยกเว้นการขออนุญาต และปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ขอรับบริจาคที่อาจได้รับการยกเว้นการขออนุญาต

5.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการขอรับบริจาค กรณีเพื่อสาธารณประโยชน์

สืบเนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 กำหนดให้การขอรับบริจาคที่อ้างว่าเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์จะจัดให้มีได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไร แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดคำนิยามหรือคำอธิบายเพิ่มเติมว่า สาธารณประโยชน์ มีความหมายและขอบเขตมากน้อยเพียงใด ซึ่งมีหลายกิจกรรมที่ดำเนินการขอรับบริจาคเงินที่อาจสงสัยว่าเป็นการขอรับบริจาคเงินเพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ เนื่องจากบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการมีเพียงกลุ่มคนจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น เช่น การขอรับบริจาคเงินเพื่อก่อสร้างอนุสรณ์สถานให้แก่บุคคลที่มีความสำคัญในทางประวัติศาสตร์

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของอังกฤษและเวลส์มีการกำหนดกิจกรรมเป็นตัวอย่างไว้ เช่น การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายการศึกษา ศาสนา สาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ กีฬา สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การพัฒนาสังคม การช่วยเหลือบุคคลที่มีความบกพร่องด้านร่างกายและสติปัญญา หรือเป็นการช่วยเหลือ

สัตว์ เป็นต้น¹⁰⁴ ส่วนกฎหมายของสาธารณฟินแลนด์ให้คำนิยามคำว่า กิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ คือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม อนุเคราะห์ หรือเกี่ยวข้องความเป็นพลเมือง¹⁰⁵

สำหรับในประเทศไทย ปัจจุบันมีการขอรับบริจาคเพื่อดำเนินการในวัตถุประสงค์ที่หลากหลายซึ่งบางกิจกรรมก็มีปัญหาในการตีความว่าจะเข้าไปเพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ เช่น กรณีของกลุ่มคณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีข้อเรียกร้องให้ปฏิรูปสถาบันกษัตริย์มีการเปิดขอรับบริจาคเงินเพื่อใช้สำหรับดำเนินการเป็นการวางเงินประกันตัวกรณีที่ถูกคดีที่เคลื่อนไหวถูกจับดำเนินคดี หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรพุทศักราช 2487 โดยตีความว่าการดำเนินการขอรับบริจาคของกลุ่มคณะราษฎรเพื่อใช้ประกันตัวของบุคคลที่ถูกดำเนินคดีมิใช่เข้าไปเพื่อสาธารณประโยชน์เนื่องจากมีเพียงผู้ที่ถูกดำเนินคดีเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากเงินบริจาค ดังนั้นการดำเนินการขอรับบริจาคเงินของกลุ่มคณะราษฎรไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรพุทศักราช 2487 แต่อย่างใด ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า การตีความเช่นนี้น่าจะเป็นการตีความที่แคบเกินไป ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้าไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่ประสงค์จะให้มีการควบคุมตรวจสอบเงินที่ได้รับบริจาคจากประชาชนเพื่อป้องกันการยกยอกฉ้อโกง

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า สมควรที่จะมีการกำหนดตัวอย่างเพื่อเป็นการอธิบายความหมายของสาธารณประโยชน์ เช่นในกฎหมายของอังกฤษและเวลส์ โดยหลีกเลี่ยงการกำหนดคำนิยามไว้เป็นเฉพาะ เนื่องจากหากกำหนดเป็นคำนิยามไว้เฉพาะจะเป็นการตีกรอบในการใช้บังคับกฎหมายมากเกินไป หากในอนาคตมีการขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างอย่างที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะส่งผลให้กฎหมายไม่สามารถใช้บังคับกับกรณีที่เกิดขึ้นนั้นได้ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมายและให้อำนาจในการตีความแก่องค์กรที่ใช้บังคับกฎหมาย เห็นควรบัญญัติคำอธิบายของคำว่าสาธารณประโยชน์ โดยใช้รูปแบบของการยกตัวอย่างขึ้นอธิบาย คล้ายกับการบัญญัติคำว่า ประโยชน์สาธารณะ ตามที่ปรากฏในมาตรา 7 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562¹⁰⁶

5.2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลผู้ขอรับบริจาคที่อาจได้รับการยกเว้นการขออนุญาต

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรพุทศักราช 2487 มาตรา 6 กำหนดยกเว้นให้กระทรวง ทบวง หรือกรมไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตหากจะดำเนินการขอรับบริจาคที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาลหรือสาธารณประโยชน์ เมื่อพิจารณาจากสภาพปัจจุบันที่มีการขอรับบริจาค พบว่า มีกลุ่มบุคคลหลากหลายที่ขอรับบริจาคเป็นจำนวนมาก เช่น มูลนิธิ โรงพยาบาล สถานศึกษา หน่วยงานระหว่างประเทศ สภากาชาดไทย กลุ่มนักเรียน นิสิตนักศึกษา เป็นต้น ซึ่งอาจสร้างภาระให้แก่หน่วยงานเหล่านี้ต้องขออนุญาตทุกครั้ง หรือบางครั้งมีเหตุภัยพิบัติที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

¹⁰⁴ Charities Act 2011 Section 2 (1).

¹⁰⁵ Money Collection Act Section 2 (4).

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 7 วรรคสอง ประโยชน์สาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ การอุตสาหกรรม และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ.

จะต้องระดมเงินเพื่อนำใช้ทันที หากต้องขออนุญาตต่อภาครัฐจะทำให้ล่าช้าออกไป การเยียวยาอาจทำได้ยากยิ่งขึ้น ประกอบกับปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดให้พรรคการเมืองมีรายได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนหรือรายได้จากการรับบริจาค ซึ่งได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และการรายงานผลการดำเนินงานไว้แล้ว ดังนั้น การขอรับบริจาคของพรรคการเมืองจึงไม่จำเป็นต้องถูกควบคุมด้วยพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 อีกต่อไป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฟินแลนด์ได้มีการบัญญัติยกเว้นให้กลุ่มบุคคลบางกลุ่มสามารถดำเนินการขอรับบริจาคได้โดยไม่ต้องขออนุญาต เช่น การขอรับบริจาคโดยกลุ่มนักศึกษาเพื่อเป็นการส่งเสริมกิจกรรมการศึกษา หรือการขอรับบริจาคโดยสภาภาษาชาติฟินแลนด์¹⁰⁷ หรือในกรณีของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ได้ยกเว้นให้แก่มูลนิธิที่ทำงานที่ขอรับบริจาคเงินเพื่อบุคคลในกลุ่มหรือเพื่อคนในครอบครัวของกลุ่มลูกจ้าง¹⁰⁸ หรือการขอรับบริจาคโดยองค์กรทางศาสนา¹⁰⁹ เห็นได้ว่า ตามกฎหมายของสาธารณรัฐฟินแลนด์ หรือของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย จะมีความยืดหยุ่นมากกว่ากฎหมายของประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการขอรับบริจาคของกลุ่มบุคคลบางประเภท อีกทั้ง เพื่อมิให้กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการช่วยเหลือของบุคคลในสังคม

ในประเทศไทยมีหลากหลายหน่วยงานที่ขอรับบริจาคเงินเป็นจำนวนมาก เช่น บุคคลทั่วไป โรงพยาบาล สถาบันการศึกษา มูลนิธิ หรือกลุ่มนักเรียนนักศึกษา ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 บุคคลที่กล่าวมาข้างต้นจะต้องดำเนินการขออนุญาตก่อนดำเนินการขอรับบริจาคทุกครั้ง ซึ่งการขออนุญาตก่อนขอรับบริจาคเงินจะเป็นการสร้างภาระให้แก่บุคคลบางกลุ่ม รวมไปถึงหน้าที่ในการจัดทำรายงานผลการดำเนินการด้วย

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 โดยกำหนดยกเว้นการดำเนินการของบุคคลบางประเภทไว้ ดังนี้

1. มูลนิธิตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากการดำเนินงานของมูลนิธิมีการดำเนินงานที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายในการแสดงบัญชีการดำเนินงาน จึงถูกตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าจะมีการยกเว้นให้แก่มูลนิธิทุกกรณี เนื่องจากยังคงมีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มใช้วิธีการจดทะเบียนมูลนิธิเพื่อเป็นเครื่องมือในการหลอกลวงประชาชนเพื่อหาผลประโยชน์อื่น ๆ ดังนั้น กรณีของมูลนิธิที่อาจได้รับการยกเว้นควรพิจารณาเป็นแต่ละมูลนิธิไป ผู้เขียนจึงเสนอให้เฉพาะมูลนิธิที่กำหนดไว้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตดำเนินการ ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาว่ามูลนิธิใดสมควรได้รับการยกเว้นจะต้องกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ต่อไป

2. โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของรัฐ เนื่องด้วยปัญหาทางสาธารณสุขเป็นปัญหาพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรที่ใช้สำหรับการดูแลรักษาผู้ป่วย เช่น การขาดอุปกรณ์สำหรับช่วยชีวิต การขาดพื้นที่สำหรับการดูแลผู้ป่วยที่มีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น โรงพยาบาลจึงมีความจำเป็นที่จะขอรับบริจาคเงินเพื่อ

¹⁰⁷ Money Collection Act Section 1.

¹⁰⁸ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 5 (3) (d).

¹⁰⁹ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 7.

นำไปใช้จัดหาทรัพยากรให้สอดคล้องกับความต้องการ จึงเห็นได้ว่าการขอรับบริจาคเงินของโรงพยาบาลเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมและเป็นไปในกิจการด้านสาธารณสุข จึงเห็นควรยกเว้นการขออนุญาตให้แก่โรงพยาบาลและสถานพยาบาล แต่อย่างใดก็ตาม โรงพยาบาลและสถานพยาบาลมีทั้งที่เป็นของเอกชนและของรัฐ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในส่วนของโรงพยาบาลและสถานพยาบาลของเอกชนยังมีวัตถุประสงค์ที่เป็นไปเพื่อทางการค้ากำไร จึงไม่ควรได้รับการยกเว้นการขออนุญาต คงเพียงแต่โรงพยาบาลและสถานพยาบาลของรัฐเท่านั้นที่ได้รับการยกเว้น

3. สถานศึกษาของรัฐ หลักการเช่นเดียวกับกับโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของรัฐ เนื่องจากสถานศึกษาถือเป็นสถาบันที่ก่อตั้งเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา รวมถึงเป็นแหล่งการค้นคว้า วิจัย ผลิตนวัตกรรมต่าง ๆ ซึ่งผลประโยชน์สุดท้ายก็เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติ ดังนั้น จึงสมควรได้รับการยกเว้นการขออนุญาต ส่วนสถานศึกษาของเอกชนยังคงให้ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 เนื่องจากการดำเนินงานของสถานศึกษาเอกชนยังมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า

4. หน่วยงานระหว่างประเทศ สภากาชาดไทย เนื่องจากองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือกันระหว่างประเทศ มีความน่าเชื่อถือสูง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่ชัดเจน และเฉพาะเจาะจงในแต่ละเรื่อง เช่น UNICEF UNHCR รวมถึงสภากาชาด ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกันหลักปฏิบัติอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย จึงเห็นควรได้รับการยกเว้นการขออนุญาต

5. พรรคการเมือง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถขอรับบริจาคเงินจากประชาชนได้ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ดังนั้น การควบคุมจึงเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะแล้ว จึงไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 อีก

6. วัดและพระภิกษุสามเณร เนื่องจากการขอรับบริจาคเงินของวัดและพระภิกษุสามเณรเป็นไปตามคำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2539 ซึ่งอาศัยอำนาจมาจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังนั้น การควบคุมการขอรับบริจาคจึงเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว

7. กลุ่มนักเรียนนักศึกษา ปัจจุบันตามท้องถนนหรือสถานที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น ในห้างสรรพสินค้า สวนสาธารณะ ตลาดนัด หรือภายในพื้นที่สถานศึกษา จะมีกลุ่มนักเรียนนักศึกษาถือกล่องขอรับบริจาคเงินเพื่อนำเงินที่ได้ไปใช้ในกิจกรรมอันเกี่ยวกับการศึกษา เช่น การขอรับบริจาคเงินเพื่อนำไปซื้อวัสดุอุปกรณ์สำหรับการออกค่าย กิจกรรมสร้างอาคารโรงเรียนในถิ่นทุรกันดาร หรือขอรับบริจาคเงินเพื่อนำไปสนับสนุนค่าอาหารกลางวันให้แก่เด็กนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ซึ่งที่กล่าวมาการดำเนินการของกลุ่มนักเรียนนักศึกษาเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยอ้อม อันเป็นกิจกรรมในการปลูกฝังให้นักเรียนนักศึกษารู้จักการช่วยเหลือผู้คนในสังคม ดังนั้น นักเรียนนักศึกษาจึงมีความจำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนเพื่อนำไปใช้ขับเคลื่อนกิจกรรมที่ตนได้วางไว้ให้สำเร็จ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เพื่อไม่ให้เป็นภาระอันเกินสมควรให้แก่กลุ่มนักเรียนนักศึกษาผู้ซึ่งมีจุดมุ่งหมายอันดีงามจึงเห็นควรได้รับการยกเว้นการขออนุญาต

8. การขอรับบริจาคที่เป็นการช่วยเหลือกันในหมู่เพื่อนฝูงญาติพี่น้อง การขอรับบริจาคประเภทนี้เกิดขึ้นจากการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของหมู่คนสนิทชิดเชื้อด้วยความโอบอ้อมอารีต่อกันและกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักพื้นฐานของพฤติกรรมช่วยเหลือ (Helping behavior) เช่น การขอรับบริจาคเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนงานอวมงคลหรืองานมงคล การ

ขอรับบริจาคเพื่อช่วยเหลือกรณีประสบภัยพิบัติต่าง ๆ หรือการขอรับบริจาคเพื่อช่วยเหลือความยากลำบากแก่เพื่อนร่วมงาน เป็นต้น การขอรับบริจาคลักษณะนี้ถือเป็นการขอรับบริจาคที่พบเห็นได้ทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งมักจะเป็นการช่วยเหลือกันในเงินจำนวนเล็กน้อย การขอรับบริจาคจำกัดหมู่คนรู้จักในวงแคบ ๆ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการขอรับบริจาคที่เป็นการช่วยเหลือกันในหมู่เพื่อนฝูงญาติพี่น้องสมควรได้รับการยกเว้น เพื่อมิให้เป็นการขัดขวางหรือสร้างความกังวลให้แก่ผู้ขอรับบริจาคในอันที่จะช่วยเหลือบุคคลใกล้ตัว

5.2.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ขอรับบริจาคที่อาจได้รับการยกเว้นการขออนุญาต

โดยเหตุว่าพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ควบคุมการขอรับบริจาคเงินไม่ว่าผู้ขอรับบริจาคเงินจะได้มีเป้าหมายในการขอรับบริจาคมากหรือน้อยเพียงใด ส่งผลให้ผู้ขอรับบริจาคเงินแม้ประสงค์จะได้ขอรับบริจาคเงินเพียงจำนวนเล็กน้อยก็ต้องถูกบังคับควบคุมให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้เช่นเดียวกับผู้ขอรับบริจาคเงินที่ได้รับเงินบริจาคเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ขอรับบริจาคเงินจำนวนเล็กน้อยเกินสมควร และหากไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับโทษทางอาญาได้

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายอังกฤษและเวลส์ พบว่า กฎหมายได้บัญญัติให้การขอรับบริจาคเงินที่มีระยะเวลาอันสั้น (Short-term collection) ผู้ขอรับบริจาคไม่ต้องขออนุญาตต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพียงแต่ดำเนินการจัดแจ้งให้เจ้าพนักงานทราบก่อนดำเนินการก็เพียงพอแล้ว¹¹⁰ หรือตามกฎหมายของสาธารณรัฐฟินแลนด์กรณีขอรับบริจาคเงินที่ไม่เกินกว่าจำนวนเงินที่กำหนด ผู้ขอรับบริจาคไม่จำเป็นต้องขออนุญาตดำเนินการ เพียงแต่แจ้งการดำเนินการก่อนขอรับบริจาค¹¹¹ เช่นเดียวกันกับกฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย หากการขอรับบริจาคเงินไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ ผู้ขอรับบริจาคไม่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมาย¹¹²

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 โดยกำหนดให้มีการยกเว้นการขออนุญาตดำเนินการขอรับบริจาคเงิน หากเป็นกรณีที่การขอรับบริจาค่นั้น ผู้ขอรับบริจาคประสงค์ที่จะได้รับเงินไม่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดี แม้จะยกเว้นให้ไม่ต้องขออนุญาตดำเนินการขอรับบริจาค แต่ผู้ขอรับบริจาคยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดแจ้งต่อเจ้าพนักงานก่อนดำเนินการขอรับบริจาคด้วย สำหรับจำนวนเงินที่ได้รับอนุญาตไม่ต้องขออนุญาตดำเนินการขอรับบริจาค ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรกำหนดจำนวนเงินไว้ที่จำนวนเงิน 60,000 บาท โดยนำมาจากอัตราค่าปรับสูงสุดของความผิดฐานฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341

5.3 ปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลวิธีการขอรับบริจาคเงิน

ปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลวิธีการขอรับบริจาคเงินสามารถแบ่งออกเป็นปัญหาได้ 2 ประการ คือ ปัญหาการขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางที่ไม่ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และปัญหาการขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

¹¹⁰ Charities Act 2006 Section 50 (1).

¹¹¹ Money Collection Act Section 17 Subsection 2.

¹¹² Charitable Fundraising Regulation 2015 Section 9.

5.3.1 ปัญหาการขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางที่ไม่ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์

การขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางที่ไม่ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นการขอรับบริจาคในรูปแบบที่ใช้กันมาตั้งแต่อดีต เช่น การใช้กล่องขอรับบริจาคตั้งตามจุดในที่สาธารณะ หรือการถือกล่องรับบริจาคเดินเรียไรตามบ้านเรือน ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ไม่ได้กำหนดรูปแบบ วิธีการ หรือลักษณะของการใช้กล่องขอรับบริจาค รวมไปถึงวิธีการเก็บรวบรวมเงินบริจาคที่ได้รับมาแต่อย่างใด ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้ขอรับบริจาคใช้กล่องรับบริจาคที่ไม่มีความมั่นคง แข็งแรง ผู้ขอรับบริจาคสามารถเปิดกล่องรับบริจาคเงินได้เองซึ่งอาจก่อให้เกิดการยกยอกเงินที่ได้รับบริจาคมาได้ และภาครัฐก็ไม่สามารถควบคุมกล่องรับบริจาคได้

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของอังกฤษและเวลส์ กฎหมายได้กำหนดให้กล่องรับบริจาคจะต้องมีหมายเลขประจำกล่องกำกับไว้ กล่องที่ใช้ต้องมีความแข็งแรง มีการปิดผนึกไว้ป้องกันมิให้บุคคลใดเปิดออกโดยพลการ¹¹³ และเมื่อขอรับบริจาคเป็นที่เรียบร้อยแล้วกล่องรับบริจาคทุกกล่องจะต้องถูกส่งไปเปิดต่อหน้าเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อนับจำนวนเงินที่ได้รับและทำการบันทึกไว้¹¹⁴ เช่นเดียวกับกฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย กำหนดให้กล่องรับบริจาคต้องมีความแข็งแรง ปิดผนึกอย่างแน่นหนา ระบุเลขที่กล่องรับบริจาค พร้อมทั้งแสดงชื่อของผู้ขอรับบริจาคไว้อย่างชัดเจน¹¹⁵ และเงินที่ได้รับบริจาคจะต้องนำฝากเข้าในบัญชีเงินฝากธนาคารทันที โดยบัญชีเงินฝากจะต้องมีเฉพาะเงินที่ได้รับบริจาคเท่านั้นและต้องเป็นบัญชีเงินฝากที่บุคคลเปิดร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป¹¹⁶

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า เพื่อให้การขอรับบริจาคมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความน่าเชื่อถือจากบุคคลในสังคม เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการกำหนดมาตรการควบคุมกล่องรับบริจาคด้วย โดยกำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคจะต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานซึ่งจำนวนกล่องที่จะใช้ในการขอรับบริจาค จุดวางกล่องขอรับบริจาคของแต่ละกล่อง ระยะเวลาในการวางกล่องนับแต่เมื่อใดและสิ้นสุดลงเมื่อใด

ส่วนลักษณะของกล่องขอรับบริจาค สมควรที่กฎหมายจะกำหนดลักษณะไว้ เช่น กล่องรับบริจาคต้องมีความมั่นคง แข็งแรง ป้องกันมิให้ถูกเปิดออกโดยมีการปิดผนึกไว้ (Seal) โดยเจ้าพนักงาน กล่องรับบริจาคทุกกล่องจะต้องมีการระบุชื่อผู้ขอรับบริจาค วัตถุประสงค์ที่ขอรับบริจาค หมายเลขประจำกล่อง ระยะเวลาในการวางกล่องรับบริจาค รวมถึงสถานที่ตั้งของกล่องรับบริจาคจะต้องจัดวางในที่ที่เหมาะสมเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกโจรกรรม

เมื่อระยะเวลาการขอรับบริจาคสิ้นสุดลงแล้ว ควรกำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคมีหน้าที่เก็บกล่องโดยเร็วและนำกล่องรับบริจาคทั้งหมดรวบรวมส่งให้แก่เจ้าพนักงานเพื่อทำการตรวจนับจำนวนเงินในกล่องรับบริจาคแต่ละกล่อง ทั้งนี้ เพื่อให้จำนวนเงินบริจาคที่ได้รับการตรวจสอบยืนยันจากบุคคลที่สามอันเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

¹¹³ The Street Collection (Metropolitan Police District) Regulations 1979 Section 15 (1) (2).

¹¹⁴ The Street Collections (Metropolitan Police District) Regulations 1979 Section 17.

¹¹⁵ Charitable Fundraising Authority Conditions Section 12.

¹¹⁶ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 20 (6).

สำหรับเงินที่ได้รับบริจาคทั้งหมดให้นำฝากเข้าบัญชีธนาคารที่เปิดมาเพื่อการขอรับบริจาคในแต่ละครั้งโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแยกบัญชีเงินฝากส่วนตัวกับบัญชีเงินรับบริจาคออกจากกัน

5.3.2 ปัญหาการขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ตามที่ในปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีส่งผลต่อการใช้ชีวิตของมนุษย์ ทำให้การดำเนินชีวิตเป็นไปอย่างสะดวกสบายมากยิ่งขึ้นจากในอดีต เช่นเดียวกับรูปแบบการขอรับบริจาคเงินก็เปลี่ยนแปลงไป มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้มากขึ้น เช่น การขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางออนไลน์เงินผ่านบัญชีธนาคาร ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการโอนผ่านเลขที่บัญชี การสแกน QR Code หรือการโอนเงินผ่านแอปพลิเคชัน ซึ่งในปัจจุบันพบว่า มีผู้บริจาคบางรายใช้บัญชีเงินฝากส่วนตัวเป็นบัญชีเงินฝากรับโอนเงินบริจาคด้วย ส่งผลให้เงินส่วนตัวกับเงินบริจาคระคนปนกันไป หากไม่จัดทำบัญชีรายการรับโอนไว้ อาจทำให้สับสนไม่สามารถแบ่งแยกเงินส่วนตัวกับเงินบริจาคได้ ทำให้เงินของผู้บริจาคไม่อาจนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ขอรับบริจาคไว้ รวมถึงอาจเป็นช่องทางให้ผู้ขอรับบริจาคอาจยกยอกเงินรับบริจาคได้

อีกทั้ง แม้ผู้ขอรับบริจาคจะเปิดบัญชีเงินฝากแยกไว้สำหรับเพื่อรับโอนเงินบริจาคแล้ว แต่แล้วเมื่อระยะเวลาในการขอรับบริจาคสิ้นสุดลง บัญชีเงินฝากดังกล่าวผู้ขอรับบริจาคก็ยังคงใช้ตลอดเรื่อยมา ไม่มีการแสดงความจำนงต่อธนาคารเพื่อขอปิดบัญชีเงินฝากแต่อย่างใด ทำให้ผู้บริจาคบางรายยังสามารถโอนเงินฝากเข้าสู่บัญชีส่วนตัวของผู้ขอรับบริจาคเงินได้ ซึ่งทั้งกรณีการแยกบัญชีเงินฝากและการปิดบัญชีเงินฝาก พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มิได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงส่วนนี้

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า เพื่อให้เงินบริจาคได้รับความคุ้มครองและเพื่อให้สำเร็จตามเจตนารมณ์ของผู้บริจาค ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคที่ประสงค์จะขอรับบริจาคเงินผ่านบัญชีธนาคารจะต้องดำเนินการเปิดบัญชีธนาคารสำหรับขอรับบริจาคเงินในแต่ละครั้งเป็นการเฉพาะ โดยให้ถือว่าเงิน ๆ ใดที่เข้าสู่บัญชีธนาคารเป็นเงินที่ได้รับบริจาคทั้งสิ้น และยิ่งไปกว่านั้นควรกำหนดด้วยว่าเมื่อระยะเวลาการขอรับบริจาคได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ผู้ขอรับบริจาคจะต้องแจ้งปิดบัญชีดังกล่าวทันที ทั้งนี้ เพื่อมิให้เงินบริจาคที่โอนมาหลังจากการสิ้นสุดระยะเวลาการขอรับบริจาคเข้าสู่บัญชีเงินฝากได้อีก อันจะเป็นการป้องกันมิให้ผู้ขอรับบริคนำบัญชีดังกล่าวไปแสวงหาผลประโยชน์ในอนาคตอีกทางหนึ่ง

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแล

ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแล สามารถแบ่งเป็นปัญหาออกได้เป็น 2 ประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ขอรับบริจาคในการจัดทำเอกสารทางบัญชีและการรายงานผล และปัญหาข้อจำกัดอำนาจในการตรวจสอบขององค์กรกำกับดูแล

5.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ขอรับบริจาคในการจัดทำเอกสารทางบัญชีและการรายงานผล

การดำเนินการขอรับบริจาคจะสร้างความมั่นใจให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียทุกส่วนหากผู้ขอรับบริจาคดำเนินการไปด้วยความสุจริต โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ที่กำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคจะต้องประกาศยอดรับและจ่ายเงินให้ประชาชนทราบเป็นครั้งคราวตามสมควร และให้ประกาศยอดบัญชีอีกครั้งหนึ่งเมื่อได้จ่ายเงินนั้นหมดไป อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรานี้มิได้กำหนดระยะเวลาเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องประกาศยอดรับเงินและจ่ายเงินในช่วงระยะเวลาใดบ้างเพียงแต่กำหนดไว้ว่าเป็นครั้ง

คราวตามสมควร ซึ่งขาดความชัดเจนและแน่นอน อีกทั้ง การทำบัญชีรับจ่ายก็มีได้ผ่านการตรวจสอบจากบุคคลอื่นแต่อย่างใด ซึ่งอาจจะเป็นช่องทางให้เกิดการสร้างบัญชีเท็จขึ้นได้

หน้าที่ของผู้ขอรับบริจาคเงินเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารทางบัญชีและการรายงานผลตามกฎหมายอังกฤษและเวลส์ได้กำหนดให้ภายในระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ได้รับบริจาคเสร็จสิ้น ผู้ขอรับบริจาคจะต้องทำบัญชีแสดงรายรับเงินและจ่ายเงิน รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขอรับบริจาคโดยต้องผ่านการรับรองจากผู้สอบบัญชี และเมื่อบัญชีรับจ่ายผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ขอรับบริจาคจะต้องโฆษณาในหนังสือพิมพ์ด้วย¹¹⁷ สำหรับสาธารณรัฐฟินแลนด์กฎหมายกำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคจะต้องส่งรายงานภายใน 6 เดือนนับแต่สิ้นปีบัญชี พร้อมจัดทำรายงานเผยแพร่ต่อสาธารณชน รวมถึงกรณีผู้ขอรับบริจาคเป็นนิติบุคคลจะต้องมีคำรับรองจากผู้ตรวจสอบบัญชีด้วย¹¹⁸ ส่วนกฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย กำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคจะต้องจัดทำบัญชีรับจ่ายที่ผ่านการรับรองบัญชีจากผู้สอบบัญชีเช่นเดียวกัน¹¹⁹

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มีข้อต่อเรื่องการจัดทำเอกสารทางบัญชีและการรายงานผลการดำเนินการภายหลังขอรับบริจาคเป็นอย่างมาก เนื่องจากการกำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคจะต้องแสดงรายละเอียดทางการเงิน รายรับ รายจ่าย ถือเป็นหลักสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ตรวจสอบความถูกต้อง หากเปรียบเทียบผู้ขอรับบริจาคเป็นบริษัทที่ขอระดมทุนเพื่อใช้ในกิจการ ผู้บริจาคก็เปรียบเสมือนเป็นผู้ถือหุ้นที่ชำระค่าหุ้นให้แก่บริษัทเพื่อหวังผลตอบแทน ฉะนั้น สิทธิของผู้ถือหุ้นย่อมมีสิทธิที่จะตรวจตราและถามไถ่ถึงสถานะทางการเงินและผลการดำเนินงานภายในระยะเวลาอันเหมาะสมตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ การที่ผู้ขอรับบริจาคได้ระดมทุนจากสาธารณชนเพื่อนำไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ผู้บริจาครวมถึงผู้มีส่วนได้เสียก็ย่อมมีสิทธิที่จะตรวจสอบและรับรู้ถึงผลการดำเนินงานของผู้ขอรับบริจาคได้ แต่พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2478 มาตรา 13 กลับกำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคประกาศยอดรับและจ่ายเงินให้ประชาชนทราบเป็นครั้งคราวตามสมควร และให้ประกาศยอดบัญชีอีกครั้งหนึ่งเมื่อได้จ่ายเงินนั้นหมดไป ซึ่งกฎหมายไม่ได้ระบุระยะเวลาให้เกิดความชัดเจนว่าจะต้องประกาศยอดรับและจ่ายเงินภายในระยะเวลาอันแน่นอน ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ขอรับบริจาคละเลยกำหนดเวลาที่จะต้องชี้แจงให้บุคคลอื่นทราบ และหากปล่อยระยะเวลาให้นานไป ผู้ขอรับบริจาคหรือแม้แต่ผู้บริจาคก็อาจจะหลงลืมได้ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการขาดการตรวจสอบในที่สุด

ประเด็นถัดมา เอกสารทางการเงิน เช่น บัญชีรับจ่ายเงิน ถือเป็นเอกสารสำคัญที่แสดงถึงแหล่งที่มาของเงินรับบริจาค และรายจ่ายที่ถูกใช้จ่ายไป ซึ่งเอกสารเหล่านี้ควรจะได้รับการตรวจสอบจากบุคคลภายนอก เช่น นักสอบบัญชีเสียก่อนก่อนที่จะประกาศให้แก่สาธารณชนทราบ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีความถูกต้อง อีกทั้งยังเป็นการวางมาตรการให้ผู้ขอรับบริจาคจะต้องระมัดระวังการใช้เงินบริจาคให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีส่วนได้เสีย เพราะมีฉันทันแล้ว หากผู้ขอรับบริจาคนำไปใช้จ่ายอย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่ขอรับบริจาคก็อาจถูกตั้งคำถามจากสังคมว่าผู้ขอรับ

¹¹⁷ The Street Collections (Metropolitan Police District) Regulations 1979 Section 19 (2).

¹¹⁸ Money Collection Act Section 12 and 25.

¹¹⁹ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 24 (1).

บริจาคกระทำการโดยสุจริตหรือไม่ และมาตรการนี้ยังเป็นการยับยั้งชั่งใจให้แก่บุคคลที่หวังจะใช้ช่องทางการขอรับบริจาค นำเงินไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนได้อีกทางหนึ่ง เนื่องจากการดำเนินการต้องถูกตรวจสอบจากบุคคลภายนอก

ประเด็นสุดท้าย พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2478 ไม่ได้กำหนดให้ผู้ขอรับบริจาคจะต้องจัดทำรายงานผลดำเนินการภายหลังเสร็จสิ้นการขอรับบริจาคให้แก่สาธารณชนทราบแต่อย่างใด หากพิจารณาในมุมมองของผู้บริจาค ในขณะที่ตนบริจาคเงินให้แก่ผู้ขอรับบริจาค ผู้บริจาคก็มีความคาดหวังว่าเงินบริจาคที่ตนได้มอบให้นั้นจะเกิดเป็นผลสัมฤทธิ์ตามที่ผู้ขอรับบริจาคได้ประกาศเป็นวัตถุประสงค์ไว้ ซึ่งในปัจจุบันกลับปรากฏว่า มีน้อยองค์กรนักที่เมื่อได้ดำเนินการขอรับบริจาคเสร็จเรียบร้อยแล้วจะรายงานผลการดำเนินงานให้แก่สาธารณชนทราบ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า เพื่อให้ผู้บริจาคและผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบถึงผลสัมฤทธิ์ในการร่วมบริจาคเงิน ควรแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ขอรับบริจาคให้ต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานภายหลังเสร็จสิ้นการขอรับบริจาคโดยระบุกรอบระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการให้ชัดเจน ส่วนบัญชีรับจ่ายเงินต้องผ่านการรับรองจากผู้สอบบัญชีด้วย อีกทั้ง ให้รายงานผลการดำเนินให้สาธารณชนทราบตามช่องทางที่เหมาะสม

5.4.2 ปัญหาข้อจำกัดอำนาจในการตรวจสอบขององค์กรกำกับดูแล

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2478 กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรมีอำนาจเพียงสั่งอนุญาตหรือสั่งไม่อนุญาต หรือสั่งอนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไขในกรณีที่บุคคลยื่นความประสงค์ขอรับบริจาคเงินเท่านั้น แต่กฎหมายมิได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรมีอำนาจถอดถอนหรือยกเลิกได้ รวมถึงมิได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรมีอำนาจตรวจสอบบัญชีรับจ่ายก่อนประกาศให้ประชาชนทราบ อีกทั้ง ไม่มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการขอรับบริจาคไว้ชั่วคราวได้หากปรากฏข้อสงสัยว่าผู้ขอรับบริจาคมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากยังคงให้ผู้ขอรับบริจาคดำเนินการไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากจะเยียวยาได้ในภายภาคหน้า เนื่องจากเงินที่ผู้ขอรับบริจาคได้รับมาอาจถูกยักย้าย ถ่ายเทไปเสียก่อน

หากได้พิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา (Charity Commissioner) ตามกฎหมายอังกฤษ และเวสส์ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจถอดถอน ยกเลิก หรือเพิ่มเติมเงื่อนไขในใบอนุญาตได้¹²⁰ สำหรับสาธารณรัฐฟินแลนด์กฎหมายได้ให้อำนาจ The National Police Board มีอำนาจถอดถอนใบอนุญาตได้¹²¹ รวมไปถึงมีอำนาจสั่งห้ามผู้ขอรับบริจาคมิให้นำเงินบริจาคที่ได้รับออกใช้หรือสั่งธนาคารห้ามมิให้จำหน่าย โอน เงินในบัญชีเงินฝากที่ใช้ขอรับบริจาคได้หากปรากฏว่าผู้ขอรับบริจาคไม่มีอำนาจดำเนินการหรือวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด¹²² เช่นเดียวกับกฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ที่ให้อำนาจ Minister for Better Regulation and Innovation มีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้หากปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์¹²³

¹²⁰ Charities Act 2006 Section 56 (1).

¹²¹ Money Collection Act Section 15 Subsection 2.

¹²² Money Collection Act Section 24 Subsection 1.

¹²³ Charitable Fundraising Act 1991 No 69 Section 31.

จากการศึกษาพบว่า อำนาจในการควบคุมตรวจสอบขององค์กรกำกับดูแลยังไม่มีอำนาจมากพอที่จะควบคุมการขอรับบริจาคให้เป็นไปในกรอบกฎหมายได้ กล่าวคือ องค์กรกำกับดูแลขาดอำนาจสั่งระงับการดำเนินการชั่วคราว เพิกถอนใบอนุญาตให้ดำเนินการขอรับบริจาค รวมถึงสั่งอายัดเงินในบัญชีที่ใช้สำหรับรวบรวมเงินบริจาค ดังนั้น จึงเป็นช่องทางให้ผู้ขอรับบริจาคสามารถดำเนินการขอรับบริจาคต่อไปได้แม้การดำเนินการขอรับบริจาค่นั้นอาจคาดเห็นได้ว่าจะเป็นไปโดยไม่สุจริต

โดยทั่วไปแล้ว การกระทำใดที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้ดำเนินการ หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการนั้นไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายหรือตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หน่วยงานของรัฐก็ย่อมที่จะมีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการนั้นไว้ชั่วคราวได้เพื่อตรวจสอบการดำเนินการนั้น ซึ่งการที่หน่วยงานของรัฐสั่งระงับการดำเนินการไว้มีประโยชน์ในแง่ที่ป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือหากเกิดความเสียหายขึ้นแล้วก็ยังมิให้ความเสียหายส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง เช่นในกรณีที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจสั่งห้ามการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดระยะเวลาตามที่สมควร หากเห็นว่าเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประโยชน์ของประชาชนหรือเศรษฐกิจของประเทศ¹²⁴ หรือในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ใดไม่ดำเนินการแก้ไขตามที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนแจ้งให้ดำเนินการแก้ไขการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทหลักทรัพย์นั้นได้¹²⁵ เห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลอย่างเพียงพอเพื่อที่จะควบคุมองค์กรที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติภายในกรอบกฎหมายที่กำหนด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2478 กลับไม่ปรากฏอำนาจให้แก่องค์กรกำกับดูแลสั่งระงับการดำเนินการชั่วคราวหรือเพิกถอนใบอนุญาตหากเข้าลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือสังคมโดยรวม ด้วยเหตุนี้จึงอาจเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้การดำเนินการขอรับบริจาคขององค์กรต่าง ๆ ยังคงดำเนินการต่อไปได้แม้จะมีเหตุสงสัยหรือเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการขอรับบริจาคเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการชั่วคราว และมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตให้ดำเนินการขอรับบริจาคได้ หากองค์กรกำกับดูแลเห็นว่าการดำเนินการขอรับบริจาค่นั้นจะเป็นไปโดยไม่สุจริต หรือในท้ายที่สุดแล้วการดำเนินการขอรับบริจาคจะไม่สามารถกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ รวมไปถึงเพิ่มอำนาจให้องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้ธนาคารระงับการเบิกถอนบัญชีเงินฝากนั้นไว้เป็นการชั่วคราวได้ หากปรากฏพฤติการณ์ว่าผู้ขอรับบริจาคจะดำเนินการไปโดยไม่สุจริต เนื่องจากเงินเป็นทรัพย์สินที่สามารถจำหน่ายโอนได้อย่างง่าย

¹²⁴ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 186.

¹²⁵ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 143.

6. บทสรุป

การบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือบุคคลอื่น หรือเพื่อส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมนับได้ว่าเป็นคุณลักษณะที่ดีงามของบุคคลในสังคม เป็นการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน ช่วยจรรโลงสังคมให้เกิดความน่าอยู่มากยิ่งขึ้น ดังนั้น การควบคุมการขอรับบริจาคเงินจึงเป็นสิ่งที่ภาครัฐจะต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้บริจาค ผู้ขอรับบริจาค และผู้ได้ประโยชน์จากการบริจาค

ปัจจุบันกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อควบคุมการขอรับบริจาคเงิน คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ซึ่งนับแต่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ล่วงเป็นเวลากว่า 78 ปี กฎหมายมิได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด ทั้งที่สภาพสังคม เทคโนโลยี ทัศนคติของบุคคลในสังคมในห้วงเวลาที่มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้กับยุคในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตามกาลเวลา ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดเป็นสภาวะความล่าช้าทางวัฒนธรรม (Cultural Lag Theory) ของสังคมและกฎหมาย จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เท่าทันสังคมปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ยังมีข้อบกพร่องหลายประการที่ก่อให้เกิดปัญหา กล่าวคือ ปัญหาการขาดมาตรการควบคุมการขอรับบริจาคอันมีวัตถุประสงค์ที่มีใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย ปัญหาการขาดมาตรการกำกับดูแลวิธีการขอรับบริจาคเงิน และปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแล อธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการขาดมาตรการควบคุมการขอรับบริจาคอันมีวัตถุประสงค์ที่มีใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 เป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับควบคุมการขอรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทางราชการ เทศบาล และสาธารณประโยชน์เท่านั้น ยังคงขาดการควบคุมการขอรับบริจาคที่อ้างว่าเป็นไปเพื่อการกุศล

ประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย ประเด็นแรกเรื่องขอบเขตการใช้บังคับกรณีกฎหมายบัญญัติให้การขอรับบริจาคที่อ้างว่าเพื่อสาธารณประโยชน์นั้น ความหมายของสาธารณประโยชน์มิได้มีการให้นิยามไว้ จึงเกิดปัญหาการขอรับบริจาคในบางลักษณะว่าเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ ประเด็นถัดมาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลผู้ขอรับบริจาคที่อาจได้รับการยกเว้นการขออนุญาต พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน มีเพียงการยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น จึงขาดความยืดหยุ่นให้แก่องค์กรบางองค์กรที่มีการดำเนินการอย่างชัดเจน หรือต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน เช่น มูลนิธิโรงพยาบาล องค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ประเด็นสุดท้าย ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายด้านจำนวนเงินที่ขอรับบริจาค พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ใช้บังคับกับผู้ขอรับบริจาคเงินไม่ว่าจะเจตนาขอรับบริจาคมากหรือน้อยก็ตาม ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ขอรับบริจาคเงินที่ประสงค์จะได้รับเงินจำนวนเล็กน้อยที่จะต้องดำเนินการขออนุญาต รวมถึงภาระหน้าที่ในการจัดทำบัญชีรับจ่ายและประกาศให้แก่ประชาชนทราบอีกด้วย

ประการที่สาม การขาดมาตรการกำกับดูแลวิธีการขอรับบริจาคเงินช่องทางที่ไม่ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์และช่องทางที่ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ กล่าวคือ กรณีขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางที่ไม่ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น การขอรับบริจาคเงินโดยวิธีการใช้กล่องรับบริจาค กฎหมายมิได้กำหนดลักษณะของกล่องรับบริจาค จำนวนกล่องที่สามารถวางได้ระยะเวลาในการวางกล่องรับบริจาค วิธีการเปิดกล่องรับบริจาคเพื่อนำเงินไปใช้ประโยชน์ ส่งผลให้เงินบริจาคอาจสูญหาย

ในระหว่างการดำเนินการได้ สำหรับการขอรับบริจาคเงินผ่านช่องทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ขาดมาตรการกำกับดูแล เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ตราขึ้นในสมัยเทคโนโลยียังไม่แพร่หลายเช่นในปัจจุบัน จึงไม่ทันต่อโลกปัจจุบันที่ผู้บริจาคสามารถบริจาคเงินผ่านบัญชีธนาคารของผู้ขอรับบริจาค ซึ่งผู้ขอรับบริจาค มักจะใช้บัญชีธนาคารส่วนตัวเปิดรับบริจาค ส่งผลให้เงินส่วนตัวและเงินบริจาคปะปนกันไป เกิดปัญหาการยกยอกเงินบริจาคได้

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแล ในประเด็นการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแล ในส่วนหน้าที่ของผู้ขอรับบริจาคในการจัดทำเอกสารทางบัญชีและการรายงานผล พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 มิได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนให้ผู้ขอรับบริจาคต้องประกาศบัญชีรับจ่ายไว้ อีกทั้ง บัญชีรับจ่ายที่ประกาศต่อสาธารณชนก็ไม่ถูกผ่านการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีแต่อย่างใด ไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบ ส่วนองค์กรกำกับดูแลก็มีอำนาจที่จำกัดในการควบคุมการขอรับบริจาค กล่าวคือ คณะกรรมการควบคุมการเรียไรซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่เพียงอนุญาต หรือไม่อนุญาต หรืออนุญาตมีเงื่อนไขเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจเข้าตรวจสอบในระหว่างการขอรับบริจาค รวมถึงไม่มีอำนาจสั่งยกเลิก เพิกถอนการอนุญาต ระงับการดำเนินการชั่วคราว และไม่อาจสั่งระงับการใช้เงินที่ได้รับบริจาคไว้เป็นการชั่วคราวได้

