

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายโรงรับจำนำที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทย สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา และสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่าในยุคโลกาภิวัตน์แม้ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่โรงรับจำนำยังคงเป็นที่พึ่งพิงที่สำคัญทางการเงิน และเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญและจำเป็นต่อประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนทางการเงินในกรณีฉุกเฉินจำเป็น ซึ่งผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันทางการเงินได้ โดยเฉพาะในสภาวะเศรษฐกิจที่ค่าครองชีพนับวันมีแต่จะสูงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ โรงรับจำนำมีความสำคัญเป็นอย่างมากแม้กระทั่งประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างสหรัฐอเมริกาก็ยังคงมีโรงรับจำนำเพื่อเป็นที่พึ่งพาให้กับประชาชนที่เดือดร้อนทางการเงินเช่นกัน แต่ในขณะเดียวกันโรงรับจำนำอาจเป็นช่องทางในการจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด ซึ่งปัจจุบันยังคงมีโรงรับจำนำเปิดให้บริการประชาชนทั่วไป ซึ่งแนวโน้มการจำนำในปัจจุบันยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมโรงรับจำนำ 1 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 โดยได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมเรื่อยมา ยังคงใช้ระบบคณะกรรมการทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำตามกฎหมายเป็นศูนย์กลางอำนาจในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงรับจำนำ ในขณะที่การประกอบกิจการโรงรับจำนำมีการกระจายตัวอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศทำให้การดูแลควบคุมไม่ทั่วถึงการกำหนดให้ต่ออายุใบอนุญาตทุกปีทำให้ผู้ประกอบการโรงรับจำนำมีภาระเกินสมควรและการควบคุมตรวจสอบการกระทำผิดก็เป็นไปได้โดยไม่มีประสิทธิภาพเพราะไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้กฎหมายโรงรับจำนำมีความทันสมัย พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 จึงสมควรที่จะแก้ไขในประเด็น ดังนี้

5.1.1 การอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ และให้อำนาจในการพิจารณาเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือมีคำสั่งให้ควบคุมโรงรับจำนำ

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ได้ใช้ระบบของคณะกรรมการ (Board, Commission, Task Force หรือ Team Work) ก่อให้เกิดปัญหา อาทิเช่น คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ มีแต่ผู้บริหารระดับสูง ในการประชุมมีเพียงผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนในการประชุมดังกล่าว ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความต่อเนื่องของการประชุมหากมีการเปลี่ยนตัวผู้แทนบ่อยมากและผู้ไปร่วมประชุมแทนก็มักไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่มีผลผูกพันหน่วยงาน ในการประชุมของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำจึงมิได้มีการระดมความคิดเห็นอย่างแท้จริง มีเพียงการนำเสนอข้อมูลของฝ่ายเลขานุการที่รวบรวมมานำเสนอพร้อมข้อคิดเห็น

การกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีหน้าที่ในการบริหาร เช่น พิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ อำนาจในการเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำสั่งควบคุมโรงรับจำนำ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารราชการ เพราะทำให้การอนุมัติหรืออนุญาตต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการเหล่านี้ล่าช้า เนื่องจากการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการมีขั้นตอนในการดำเนินงานมาก ในขณะที่การอนุมัติ การอนุญาตมีลักษณะเป็น “งานประจำ” หรืองานซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจดำเนินการได้เองภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์โดยมีผู้รับผิดชอบตามลำดับขั้นตอนของการบริหาร ไม่ใช่เรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องอาศัยการปรึกษาหารือ

เมื่อพิจารณากฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายโรงรับจำนำของประเทศศรีลังกา และประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐโอเรกอนจะเห็นได้ว่าการอนุมัติ การอนุญาต การเพิกถอน หรือการระงับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ โรงรับจำนำ ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานโรงรับจำนำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ อำนาจในการเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำสั่งควบคุมโรงรับจำนำ

5.1.2 การกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ

การกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำที่จะใช้ดุลพินิจประกาศกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่

ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำจึงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจกำหนดโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำได้อย่างไม่มีขอบเขต เนื่องจากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเอาไว้แต่อย่างใด ซึ่งปัจจุบันได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ในกรณีสถานที่ตั้งโรงรับจำนำที่ขออนุญาต ต้องอยู่ในสถานที่ที่มีความเหมาะสม และมีระยะทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุด ห่างจากโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่ก่อนแล้วไม่น้อยกว่า 500 เมตร ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505

โดยกฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกาและสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอนแล้วพบว่าไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจกำหนดท้องที่ที่ตั้งโรงรับจำนำและจำนวนโรงรับจำนำได้ เพียงแต่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะขออนุญาต ลักษณะต้องห้าม และเงื่อนไขอื่น ๆ ในการประกอบกิจการโรงรับจำนำ

ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลความจำเป็นในการใช้ดุลพินิจการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ

5.1.3 การกำหนดอายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำ

ปัญหาการกำหนดให้อายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำมีอายุเพียงหนึ่งปี พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 11 ได้กำหนดอายุของใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำไว้ถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต ซึ่งหมายความว่าอายุของใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำจะมีได้ไม่เกินหนึ่งปีเท่านั้น ทำให้เกิดภาระกับผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำเนื่องจากต้องยื่นเอกสารในการขอต่ออายุใบอนุญาตในทุก ๆ ปี อันเป็นภาระกับผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำเกินสมควร ซึ่งหลักเกณฑ์จะเหมือนกับกฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกาจะต่างกันที่วันครบกำหนดเท่านั้น แต่ในกฎหมายโรงรับจำนำของสหรัฐอเมริกาใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำไม่มีกำหนดวันหมดอายุ เพียงแต่ต้องชำระค่าธรรมเนียมประจำปีในการต่อใบอนุญาตเท่านั้น ทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำไม่ต้องรับภาระในการต่ออายุใบอนุญาตในแต่ละปี ประกอบกับกิจการโรงรับจำนำเป็นกิจการที่ต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องการกำหนดอายุใบอนุญาตไว้เพียงปีเดียวโดยต้องขออนุญาตใหม่ในทุก ๆ ปี จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุและผล กฎหมายโรงรับจำนำจึงต้องแก้ไขอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงรับจำนำเพื่อลดภาระให้กับผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำ

5.1.4 การรายงานการทำธุรกรรมในสถานประกอบการโรงรับจำนำ

กฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทย สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา และสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันการรับซื้อของโจร โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะตรวจสอบการประกอบกิจการโรงรับจำนำได้เพื่อที่จะป้องกันการกระทำ ความผิดดังกล่าวได้

ซึ่งกฎหมายโรงรับจำนำของสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำจะต้องเสนอรายงานประจำปีต่อผู้อำนวยการกรมบริการผู้บริโภคและธุรกิจก่อนหรือภายในวันที่ 15 มกราคมของทุกปี และผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำจะต้องบันทึกการทำธุรกรรมแต่ละครั้งด้วยรูปแบบเอกสารหรืออิเล็กทรอนิกส์ ระบุวัน, ชื่อ, ที่อยู่ของผู้จำนำ, ประเภทและหมายเลขประจำตัวของผู้จำนำ, ลักษณะทางกายภาพ, และรายละเอียดสิ่งของจำนำ ผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำจะต้องส่งสำเนานับบันทึกในรูปแบบเอกสารหรืออิเล็กทรอนิกส์ที่ได้จัดทำขึ้นส่งไปยังหน่วยงานตำรวจท้องถิ่นที่มีเขตอำนาจในสถานที่ตั้งโรงรับจำนำภายใน 3 วันหลังจากวันที่ทำธุรกรรม ซึ่งเป็นการเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทยกับสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา ไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการรายงานไว้ในกฎหมาย หากกฎหมายกำหนดให้มีการรายงานการทำธุรกรรมแต่ละรายทำให้การป้องกันการรับซื้อของโจรหรือการค้ากำไรเกินควรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประเทศไทยจึงสมควรเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรมจำนำ เพื่อเป็นการควบคุมมิให้ผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำรับซื้อของโจรหรือการค้ากำไรเกินควรจากประชาชนผู้เดือดร้อนทางการเงินเพื่อให้กฎหมายโรงรับจำนำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์และสรุปสภาพปัญหาทางกฎหมาย โดยศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงรับจำนำทั้งของประเทศไทย ประเทศศรีลังกาและประเทศสหรัฐอเมริกา มาวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาทางด้านกฎหมาย โดยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ดังนี้

5.2.1 ปัญหาการอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำหรือค้าขายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันสมควรปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำที่มีตามพระราชบัญญัติ

โรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ อำนาจในการเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำสั่งควบคุมโรงรับจำนำ เพื่อให้สอดคล้องกับปัจจุบันที่โรงรับจำนำได้มีการขยายตัวออกไปสู่ภูมิภาค การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไม่สามารถตอบสนองต่อภารกิจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงมีความเห็นให้ปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 5, มาตรา 6, มาตรา 7, มาตรา 10, มาตรา 12, มาตรา 14, มาตรา 29, มาตรา 30 และมาตรา 37 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นกรรมการ และหัวหน้ากองทะเบียนกรมตำรวจ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 5 ให้มีนายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำ ดังนี้

- (1) ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร
- (2) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในเขตพื้นที่จังหวัด

จากเดิม

มาตรา 6 คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ
- (2) กำหนดจำนวนโรงรับจำนำในท้องที่ที่เห็นสมควร
- (3) พิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ
- (4) ดำเนินการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดตาม (1) และ (2) ให้ประกาศ ณ ศาลากลางจังหวัดท้องที่

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 6 นายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ
- (2) กำหนดจำนวนโรงรับจำนำในท้องที่ที่เห็นสมควร
- (3) พิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ
- (4) ดำเนินการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดตาม (1) และ (2) ให้ประกาศ ณ ศาลากลางจังหวัดท้องที่

จากเดิม

มาตรา 7 การประชุมคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าในการประชุมคราวใด ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เห็นควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรานี้

จากเดิม

มาตรา 10 เมื่อคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำได้พิจารณาเห็นสมควรให้ผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำผู้ใดตั้งโรงรับจำนำจะโดยการว่าประมุขหรือไม่ก็ตาม ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ออกใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำให้แก่ผู้นั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำไม่อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำตั้งโรงรับจำนำ ผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีโดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่อนุญาต คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 10 เมื่อนายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำได้พิจารณาเห็นสมควรให้ผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำผู้ใดตั้งโรงรับจำนำจะโดยการว่าประมุขหรือไม่ก็ตาม ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ออกใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำให้แก่ผู้นั้น

ในกรณีที่นายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำไม่อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำตั้งโรงรับจำนำ ผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีโดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่อนุญาต คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

จากเดิม

มาตรา 12 ผู้รับจำนำต้องจัดให้มีป้ายคำว่า “โรงรับจำนำ” ตามลักษณะที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตกำหนด แสดงไว้ในที่เปิดเผยหน้าโรงรับจำนำ

ในกรณีเทศบาลหรือทางราชการตั้งโรงรับจำนำ เทศบาลหรือทางราชการอาจใช้คำอื่นแทนคำว่า “โรงรับจำนำ” ก็ได้ แต่ต้องเป็นคำที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำให้ใช้ได้

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 12 ผู้รับจำนำต้องจัดให้มีป้ายคำว่า “โรงรับจำนำ” ตามลักษณะที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตกำหนด แสดงไว้ในที่เปิดเผยหน้าโรงรับจำนำ

ในกรณีเทศบาลหรือทางราชการตั้งโรงรับจำนำ เทศบาลหรือทางราชการอาจใช้คำอื่นแทนคำว่า “โรงรับจำนำ” ก็ได้ แต่ต้องเป็นคำที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำให้ใช้ได้

จากเดิม

มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้รับจำนำย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้รับจำนำย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากเดิม

มาตรา 29 คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ มีกำหนดไม่เกินสามเดือน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำเมื่อปรากฏว่า

(1) ผู้รับจำนำหรือกรรมการ ผู้จัดการหรือพนักงานของผู้รับจำนำฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(2) ผู้รับจำนำหรือกรรมการหรือผู้จัดการของผู้รับจำนำซึ่งเป็นนิติบุคคลขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9

ในกรณีสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ เมื่อคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเห็นสมควร จะมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเข้าควบคุมโรงรับจำนำที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำนั้นด้วยก็ได้

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 29 นายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ มีกำหนดไม่เกินสามเดือน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำเมื่อปรากฏว่า

(1) ผู้รับจำนำหรือกรรมการ ผู้จัดการหรือพนักงานของผู้รับจำนำฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(2) ผู้รับจำนำหรือกรรมการหรือผู้จัดการของผู้รับจำนำซึ่งเป็นนิติบุคคลขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา 9

ในกรณีสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ เมื่อนายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำเห็นสมควร จะมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เข้าควบคุมโรงรับจำนำที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ตั้งโรงรับจำนำนั้นด้วยก็ได้

จากเดิม

มาตรา 30 ผู้รับจำนำมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำสั่งเพิก ถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำได้สั่งตามมาตรา 29 ต่อรัฐมนตรีได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 30 ผู้รับจำนำมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำสั่งเพิก ถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำที่นายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำได้สั่งตามมาตรา 29 ต่อรัฐมนตรีได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด

จากเดิม

มาตรา 37 เมื่อได้มีคำสั่งคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำให้ควบคุมโรงรับจำนำใด ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับจำนำแห่งโรงรับจำนำนั้นทราบและ เข้าควบคุมโรงรับจำนำนั้นทันที การควบคุมจะกระทำโดยเข้าดำเนินกิจการโรงรับจำนำนั้นเสียเอง แทนผู้รับจำนำ หรือจะเข้าตรวจตราดูแลให้ผู้รับจำนำดำเนินกิจการโรงรับจำนำให้ถูกต้องเรียบร้อย ก็ได้

การควบคุมโรงรับจำนำจะกระทำโดยกำหนดระยะเวลาควบคุมหรือไม่ก็ได้ และเมื่อได้ เข้าควบคุมแล้ว จะเลิกการควบคุมเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ จะเห็นสมควร

เมื่อได้มีคำสั่งคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำให้เลิกควบคุมโรงรับจำนำให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับจำนำทราบและเลิกการควบคุมตามคำสั่งนั้น
 ควบแก้ไขเป็น

มาตรา 37 เมื่อได้มีคำสั่งนายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำให้ควบคุมโรงรับจำนำใด ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับจำนำแห่งโรงรับจำนำนั้นทราบและเข้าควบคุมโรงรับจำนำนั้นทันที การควบคุมจะกระทำโดยเข้าดำเนินกิจการโรงรับจำนำนั้นเสียเอง แทนผู้รับจำนำ หรือจะเข้าตรวจตราดูแลให้ผู้รับจำนำดำเนินกิจการโรงรับจำนำให้ถูกต้องเรียบร้อยก็ได้

การควบคุมโรงรับจำนำจะกระทำโดยกำหนดระยะเวลาควบคุมหรือไม่ก็ได้ และเมื่อได้เข้าควบคุมแล้ว จะเลิกการควบคุมเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่นายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำ จะเห็นสมควร

เมื่อได้มีคำสั่งนายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำให้เลิกควบคุมโรงรับจำนำให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับจำนำทราบและเลิกการควบคุมตามคำสั่งนั้น

5.2.2 ปัญหาการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ

การใช้ดุลพินิจกำหนดโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำได้อย่างไม่มีขอบเขตนั้นทำให้ไม่มีความชัดเจนที่จะประกอบกิจการโรงรับจำนำในแต่ละท้องที่ ควรยกเลิกให้อำนาจตามกฎหมายที่ได้ใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ โดยปรับปรุงหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ให้ชัดเจน ผู้เขียนจึงมีความเห็นให้ปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 6, มาตรา 8 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 6 คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ
- (2) กำหนดจำนวนโรงรับจำนำในท้องที่ที่เห็นสมควร
- (3) พิจารณาค่าของอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือค่าของย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ
- (4) ดำเนินการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดตาม (1) และ (2) ให้ประกาศ ณ ศาลากลางจังหวัดท้องที่
ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 6 นายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ
- (2) พิจารณาคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ
- (3) ดำเนินการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

จากเดิม

มาตรา 8 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ

การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในท้องที่ใดมีการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำ การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำให้กระทำโดย
การว่าประมุขตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคสามไม่ใช่บังคับแก่การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำของเทศบาลหรือ
ของทางราชการ

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 8 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ

การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากเดิม

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ
พ.ศ. 2505 ข้อ 1 ผู้ใดมีความประสงค์จะขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำในท้องที่ที่คณะกรรมการควบคุม
โรงรับจำนำอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ ให้ยื่นคำขอตามแบบ จ. 1 ท้ายกฎกระทรวงนี้ต่อเจ้าพนักงาน
ผู้ออกใบอนุญาตภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประกาศให้มายื่นคำขออนุญาต
ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเห็นสมควรจะให้ผู้ยื่นคำขออนุญาต
ตั้งโรงรับจำนำวางเงินประกันต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามสมควรก็ได้

สถานที่ตั้งโรงรับจำนำที่ขออนุญาต ต้องมีระยะตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุด ห่างจาก
โรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่ก่อนแล้วไม่น้อยกว่า 500 เมตร

ในกรณีที่มีผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหลายราย และไม่มีโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้
ตั้งอยู่ก่อนแล้วในระยะตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุดน้อยกว่า 500 เมตร ถ้าสถานที่ที่ขออนุญาตตั้ง

เหล่านั้นมีระยะตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุดห่างกันน้อยกว่า 500 เมตร เมื่อคณะกรรมการควบคุม
 โรงรับจํานำพิจารณาเห็นสมควรอนุญาตแล้ว ให้ใช้วิธีจับสลากเพื่อให้เหลือผู้รับอนุญาตแต่เพียง
 รายเดียว ผู้ที่จับสลากได้จะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงรับจํานำในสถานที่ขออนุญาตตั้งนั้น

ความในวรรคสามและวรรคสี่ไม่ใช้บังคับแก่สถานที่ตั้งโรงรับจํานำที่ได้รับอนุญาต
 ก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และไม่ใช้บังคับ แก่สถานที่ตั้งโรงรับจํานำของเทศบาลหรือ
 ของทางราชการ

ควรแก้ไขเป็น

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจํานำ
 พ.ศ. 2505 ข้อ 1 ผู้ใดมีความประสงค์จะขออนุญาตตั้งโรงรับจํานำในท้องที่ใด ให้ยื่นคำขอตามแบบ
 จ. 1 ท้ายกฎกระทรวงนี้ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

สถานที่ตั้งโรงรับจํานำที่ขออนุญาต ต้องมีระยะตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุด ห่างจาก
 โรงรับจํานำที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่ก่อนแล้วไม่น้อยกว่า 500 เมตร

ในกรณีที่มีผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจํานำหลายราย และไม่มีโรงรับจํานำที่ได้รับอนุญาต
 ให้ตั้งอยู่ก่อนแล้วในระยะตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุดน้อยกว่า 500 เมตร ถ้าสถานที่ที่ขออนุญาต
 ตั้งเหล่านั้นมีระยะตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุดห่างกันน้อยกว่า 500 เมตร เมื่อนายทะเบียนควบคุม
 โรงรับจํานำพิจารณาเห็นสมควรอนุญาตแล้ว ให้ใช้วิธีจับสลากเพื่อให้เหลือผู้รับอนุญาตแต่เพียง
 รายเดียว ผู้ที่จับสลากได้จะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงรับจํานำในสถานที่ขออนุญาตตั้งนั้น

ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงรับจํานำครั้งแรกจะต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่
 กำหนดไว้ท้ายกฎกระทรวงนี้และผู้ขออนุญาตประกอบกิจการโรงรับจํานำจะต้องวางหลักทรัพย์
 1,000,000 บาท หรือหนังสือค้ำประกันการประกอบธุรกิจจากธนาคารเพื่อเป็นหลักประกัน
 พร้อมกับการยื่นคำขออนุญาตตั้งโรงรับจํานำ

ความในวรรคสามและวรรคสี่ไม่ใช้บังคับแก่สถานที่ตั้งโรงรับจํานำที่ได้รับอนุญาต
 ก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และไม่ใช้บังคับ แก่สถานที่ตั้งโรงรับจํานำของเทศบาลหรือ
 ของทางราชการ

5.2.3 ปัญหาการกำหนดอายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจํานำ

ปัญหาการกำหนดให้อายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจํานำมีอายุเพียงหนึ่งปี
 โดยกำหนดอายุของใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจํานำไว้ถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปี
 ที่ออกใบอนุญาต ซึ่งหมายความว่าอายุของใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจํานำจะมีได้
 ไม่เกินหนึ่งปีเท่านั้น ทำให้เกิดภาระกับผู้ประกอบกิจการโรงรับจํานำเนื่องจากต้องยื่นเอกสาร
 ในการขอต่ออายุใบอนุญาตในทุก ๆ ปี อันเป็นภาระกับผู้ประกอบกิจการโรงรับจํานำเกินสมควร

ประกอบกับกิจการโรงรับจำนำเป็นกิจการที่ต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องการกำหนดอายุใบอนุญาตไว้เพียงปีเดียวโดยต้องขออนุญาตใหม่ในทุก ๆ ปี จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุและผล ผู้เขียนจึงมีความเห็นให้ปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 11 และมาตรา 33 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 11 ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำให้ใช้ได้ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่ออกใบอนุญาตควรแก้ไขเป็น

มาตรา 11 ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำให้ใช้ได้จนกว่าจะถูกยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาต

ผู้ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำจะต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำเป็นรายปีตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการควบคุมการบังคับใช้ และหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงรับจำนำตามที่กฎหมายกำหนดตามบทบัญญัตินี้

ให้ชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเมื่อนายทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำได้อนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ และให้ชำระค่าธรรมเนียมไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี

ในกรณีที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในวรรคสามให้ถือว่าผู้รับจำนำไม่ประสงค์จะประกอบกิจการโรงรับจำนำต่อไป และให้ทะเบียนควบคุมโรงรับจำนำเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำภายใน 30 วัน

จากเดิม

มาตรา 33 ผู้รับจำนำผู้ใดต้องเลิกกิจการรับจำนำเพราะใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำสิ้นอายุและไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำใหม่ ผู้นั้นยังคงมีหน้าที่ต่อผู้จำนำและต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ โดยถือว่าผู้นั้นยังเป็นผู้รับจำนำตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับการรับจำนำที่ได้กระทำไว้ก่อนแล้ว

ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 33 ผู้รับจำนำผู้ใดต้องเลิกกิจการรับจำนำ เพราะเหตุถูกยกเลิกหรือเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ผู้นั้นยังคงมีหน้าที่ต่อผู้จำนำและต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ โดยถือว่าผู้นั้นยังเป็นผู้รับจำนำตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับการรับจำนำที่ได้กระทำไว้ก่อนแล้ว

5.2.4 ปัญหาการรายงานการทำธุรกรรมในสถานประกอบกิจการโรงรับจำนำ

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ไม่มีบทบัญญัติในการรายงานการทำธุรกรรมจำนำแต่ละราย ซึ่งการรายงานการทำธุรกรรมทำให้การป้องกันการรับซื้อของโจรหรือการค้ากำไร

เกินควรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นให้เพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ
โรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 27 ให้ผู้รับจำนำทำบัญชีงบเดือนยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามแบบและ
วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นเดือนปฏิทิน

ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น

มาตรา 27 ให้ผู้รับจำนำจัดทำรายงานประจำปียื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตาม
แบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ จำนวนสินเชื่อจำนำและ
ยอดคงค้างต้นปี จำนวนสินเชื่อจำนำที่เกิดขึ้นระหว่างปีและจำนวนเงินรวมของสินเชื่อจำนำที่ยกเลิก
จำนวนสินเชื่อจำนำและยอดคงค้างสิ้นปี และข้อมูลใด ๆ ที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ทั้งนี้
ภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งเดือนวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน

มาตรา 27/1 ให้ผู้รับจำนำบันทึกการทำธุรกรรมแต่ละครั้งด้วยรูปแบบเอกสารหรือ
อิเล็กทรอนิกส์ ระบุวัน, ชื่อ, ที่อยู่ของผู้จำนำ, ประเภทและหมายเลขประจำตัวของผู้จำนำ, ลักษณะ
ทางกายภาพ, และรายละเอียดของสิ่งของจำนำ ผู้รับจำนำจะต้องส่งสำเนาบันทึกการทำธุรกรรม
ในรูปแบบเอกสารหรืออิเล็กทรอนิกส์ที่ได้จัดทำขึ้นส่งให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและ
เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ที่สถานที่ตั้งโรงรับจำนำตั้งอยู่ภายใน 30 วัน หลังจากวันที่ทำธุรกรรม