

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการและการตรวจสอบ

#### กิจการโรงรับจำนำ ตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505

ในบทนี้ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าปัญหาของพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 โดยวิเคราะห์การอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ ปัญหาของการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ ปัญหาการกำหนดอายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำ และปัญหาเรื่องการรายงานการทำธุรกรรมในสถานประกอบกิจการโรงรับจำนำ โดยศึกษาผู้เขียน ศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายโรงรับจำนำของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายโรงรับจำนำของไทย ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่ามีปัญหา ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ และให้อำนาจในการพิจารณาเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือมีคำสั่งให้ควบคุมโรงรับจำนำ

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 5 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ประธานกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นกรรมการ ผู้บังคับการกองทะเบียน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดย มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ มีอำนาจในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ มาตรา 28 คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำมีกำหนดไม่เกินสามเดือน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำเมื่อปรากฏว่า ผู้รับจำนำหรือกรรมการผู้จัดการ หรือพนักงานของผู้รับจำนำฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ ผู้รับจำนำหรือกรรมการหรือผู้จัดการของผู้รับจำนำ ซึ่งเป็นนิติบุคคลขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 ในกรณีสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำเมื่อคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเห็นสมควร จะมีคำสั่งให้

เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเข้าควบคุมโรงรับจำนำที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำนั้นด้วยก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ได้ใช้ระบบของคณะกรรมการ (Board, Commission, Task Force หรือ Team Work) มีลักษณะกลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหาร หรือกระทำการบางอย่าง โดยมีเป้าหมายร่วมกัน มีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง มีความเป็นอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกัน โดยกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหลายประการด้วยกัน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการโรงรับจำนำเป็นผู้บริหารระดับสูงหลายตำแหน่งด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการโดยตำแหน่งซ้ำซ้อนมากจากการตรวจสอบกฎหมายที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการ ปรากฏว่าตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมการเป็นจำนวนหลายฉบับมาก อาทิเช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นยังมีการติดตามหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ อีกมากมาย ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวกรรมการท่านนั้นจะใช้วิธีการมอบหมายผู้แทนเข้าร่วมประชุมแทนตนนั้น ทำให้การประชุมของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ มีเพียงผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนในการประชุมดังกล่าว ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความต่อเนื่องของการประชุมหากมีการเปลี่ยนตัวผู้แทนบ่อยมากและผู้ไปร่วมประชุมแทนก็มักไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่มีผลผูกพันหน่วยงาน ในการประชุมของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำจึงมิได้มีการระดมความคิดเห็นอย่างแท้จริง มีเพียงการนำเสนอข้อมูลของฝ่ายเลขานุการที่รวบรวมมานำเสนอพร้อมข้อคิดเห็น

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

โดยมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การวินิจฉัยชี้ขาด ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่อง

ซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย และกรณีต้องพิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การประชุมของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากการประชุมของคณะกรรมการจะต้องมีการเดินทางมาประชุม ถึงแม้จะมีการประชุมทางไกลแบบ Video Conference ก็ยังมีข้อเสียหลายประการ เช่น การถูกขโมยข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ หากใช้แอปพลิเคชันที่ไม่ค่อยมีระบบการป้องกันข้อมูลที่ดี ก็อาจทำให้ข้อมูลรั่วไหลได้ง่าย กรณีที่อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ไม่มีคุณภาพมากพอ หรือสัญญาณอินเทอร์เน็ตเกิดการขัดข้อง ก็อาจทำให้การประชุมเกิดการติดขัดได้ และยังไม่สามารถที่จะเห็นกิริยาท่าทางในการสื่อสารซึ่งอาจทำให้เกิดการสื่อสารที่ผิดพลาดได้ ทำให้การประชุมมีการอภิปรายที่ยาวนาน บางครั้งต้องประชุมหลายครั้งกว่าจะได้ข้อยุติ ซึ่งใช้เวลายาวนานกว่าการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำประกอบด้วยกรรมการที่มีตำแหน่งระดับสูง ซึ่งกรรมการแต่ละคนต่างมีภารกิจมาก การนัดประชุมก็จะเป็นความยากลำบากไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหา ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการ ค่าเบี้ยประชุม ค่าใช้จ่ายในการเดินทางหรือค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุปกรณ์ที่ใช้ในการประชุม Video Conference และค่าจัดทำเอกสารการประชุม ในการประชุมบางครั้งไม่สามารถพิจารณามติในการประชุมเพียงครั้งเดียวทำให้เกิดความสับสนเปลืองทั้งในแง่ของงบประมาณและเวลาการให้คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ อำนาจในการเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือมีคำสั่งให้ควบคุมโรงรับจำนำ และมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจการบังคับบัญชาเอาไว้ที่ส่วนกลาง อันขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐ ลดอำนาจของรัฐส่วนกลางลง และเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นและภาคประชาสังคมให้อำนาจรัฐมีความสมดุล มีการจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจทางปกครอง เป็นการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใด ๆ ซึ่งช่วยให้การใช้อำนาจในท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายตามระดับพัฒนาการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังขาดศักยภาพที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การประกอบกิจการโรงรับจำนำ ที่จะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาในการดำเนินการได้ และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำให้เกิดการผูกขาดไม่เกิดการแข่งขัน อาจทำให้โรงรับจำนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

กตราเข้ารับจํานำให้ต่ำลงกว่าความเป็นจริงได้<sup>1</sup> ซึ่งจากการที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจํานำ ได้รวบอํานาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้ไม่เกิดการกระจายอํานาจลงสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงยังขาดศักยภาพที่จะทำกิจการโรงรับจํานำในพื้นที่ของตนเองได้

แต่อย่างไรก็ตามการรวมศูนย์อํานาจการปกครองในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย โรงรับจํานำไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ดังนั้นในการพิจารณาคําขออนุญาตตั้งโรงรับจํานำหรือคําขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจํานำ อํานาจในการ เพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจํานำ จึงควรนำการกระจายการรวมศูนย์อํานาจ การปกครอง หรือที่เรียกกันในชื่ออื่นว่า การแบ่งอํานาจปกครองหรือการแบ่งอํานาจให้แก่ส่วนภูมิภาค ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอํานาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยตัวแทน หรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด โดยมีให้อํานาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันอันเป็นการผูกขาดอํานาจ

กฎหมายโรงรับจํานำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Government Agent) เพียงคนเดียวเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้บุคคลประกอบ กิจการโรงรับจํานำ และห้ามมิบุคคลใดประกอบธุรกิจโรงรับจํานำโดยไม่มีใบอนุญาตที่ออกโดย เจ้าพนักงานของรัฐในพื้นที่ที่ประกอบธุรกิจโรงรับจํานำ การพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการ โรงรับจํานำโดยส่วนกลางได้มอบอํานาจในการตัดสินใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพื้นที่ดำเนินการได้ตาม หลักการแบ่งอํานาจทางปกครอง โดย Pawnbroker Ordinance ปี ค.ศ. 1942 มาตรา 5 ได้กำหนดให้ บุคคลใดต้องการใบอนุญาตประกอบกิจการรับจํานำต้องยื่นคําขอกับเจ้าพนักงานของรัฐ และการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจจํานำมีค่าธรรมเนียม 1,000 รูปี ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนด ข้อห้ามของบุคคลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิเสธมิให้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงรับจํานำ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจํานำ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคําขออนุญาตแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุมัติ อนุญาตไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายแล้ว

ในส่วนของกฎหมายของสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน เป็นไปตามหลักการกระจายอํานาจ ที่ให้รัฐได้บริหารจัดการตนเอง ได้กำหนดให้การขออนุญาตประกอบกิจการโรงรับจํานำ ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นคําขอต่อผู้อํานวยการกรมบริการผู้บริโภคและธุรกิจ ตามที่กำหนดไว้ใน Pawnbroker Act 2019/(พ.ศ. 2562) volume-18/chapter-726/ Section 726.040 รูปแบบการยื่น

<sup>1</sup> ไสว พรหมณี (2518). *การบริหารงานสถานธนาขานุบาลของเทศบาล*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาระบบบริหารแห่งรัฐ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 119.

คำขอให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกรมบริการผู้บริโภครและธุรกิจกำหนด ผู้ยื่นคำขอจะต้องวางหลักทรัพย์เพื่อค้ำประกันหรือยื่นเครดิตที่มีเอกสารประกอบ (Letter of Credit) พร้อมกับการยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการ โรงรับจำนำตาม Pawnbroker Act 2019/(พ.ศ. 2562) volume-18/chapter-726/ Section 726.070 (1) ทั้งนี้ ผู้ขออนุญาตจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดที่ผู้อำนวยการกรมบริการผู้บริโภครและธุรกิจไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงรับจำนำให้ได้ หากผู้ขออนุญาตประกอบกิจการโรงรับจำนำได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทบัญญัตินี้ครบถ้วนแล้ว ผู้อำนวยการกรมผู้บริโภครและธุรกิจบริการจะต้องประกอบกิจการโรงรับจำนำให้กับผู้ขออนุญาตภายใน 45 วันนับแต่วันที่รับคำขอครบถ้วนสมบูรณ์ และหากพบเหตุที่จะเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาต ผู้อำนวยการกรมบริการผู้บริโภครและธุรกิจสามารถดำเนินการเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงรับจำนำได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

เมื่อพิจารณากฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา และสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอนจะเห็นได้ว่าการอนุมัติ การอนุญาต การเพิกถอน หรือการระงับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ อำนาจในการเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ และให้มีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือมีคำสั่งให้ควบคุมโรงรับจำนำ มีลักษณะเป็นการบริหารงานทั่วไปที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการพิจารณาดำเนินการอยู่แล้ว ซึ่งการอนุมัติอนุญาต เพิกถอน หรือการระงับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำ มีลักษณะเป็นงานประจำ เมื่อมีผู้ขออนุญาตหรือผู้ได้รับอนุญาตมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามกฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวก็สามารถพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยมิจำเป็นที่จะต้องได้รับการหารืออีก หากใช้รูปแบบการพิจารณาโดยคณะกรรมการจะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ทำให้เกิดความล่าช้า สิ้นเปลืองงบประมาณและไม่ตอบสนองต่อภารกิจของรัฐ หากกฎหมายโรงรับจำนำของไทยยกเลิกการพิจารณาดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการ และแบ่งอำนาจทางปกครองออกไปสู่ภูมิภาคอันเป็นขั้นตอนแรกสู่หลักการกระจายอำนาจก็จะทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายโรงรับจำนำให้มีความทันสมัยสามารถตอบสนองต่อภารกิจของรัฐและตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

#### 4.2 ปัญหาของการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ

การกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำที่จะใช้ดุลพินิจประกาศกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำจึงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจกำหนดโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำได้อย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งปัจจุบันได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกรณีสถานที่ตั้งโรงรับจำนำที่ขออนุญาต 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

การกำหนดให้อำนาจดุลพินิจนั้น เป็นกรณีที่ถูกหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีเสรีภาพในการพิจารณาดำเนินการตามสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้กำหนดให้มีการวางหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยอาจปรึกษาหารือ หรือรับฟังข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องผลกระทบให้ข้อมูลและโต้แย้งคัดค้านได้ และต้องแสดงเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจนั้นไว้ด้วยการใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องเสียไป รวมทั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่เอกชน เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจดุลพินิจต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ ทับซ้อนกับการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และหากปล่อยให้ล่าช้า จะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้ การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการตลอดจนระยะเวลา สำหรับการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และกรอบการใช้ดุลพินิจต้องชัดเจน สำหรับรายละเอียด ที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติอาจกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองได้ ให้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

กฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกาและสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจกำหนดท้องที่ที่ตั้งโรงรับจำนำและจำนวนโรงรับจำนำได้ เพียงแต่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะขออนุญาต ลักษณะต้องห้าม และเงื่อนไขอื่น ๆ ในการประกอบกิจการโรงรับจำนำ จากข้อกำหนดของกฎหมาย

โรงรับจำนำของทั้งสองประเทศมุ่งเน้นให้มีการเปิดกิจการโรงรับจำนำได้อย่างเสรี โดยในสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกาได้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ อันมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ ให้สามารถประกอบกิจการโรงรับจำนำได้เพื่อเป็นการแข่งขันและความคุ้มครองโรงรับจำนำของเอกชนไม่ให้เอาเปรียบประชาชนจนเกินสมควร ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทยที่กำหนดให้ภาครัฐสามารถเข้าดำเนินกิจการโรงรับจำนำได้ ในส่วนของสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน นอกจากจะมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะขออนุญาต ลักษณะต้องห้าม และเงื่อนไขอื่น ๆ ในการประกอบกิจการโรงรับจำนำแล้ว ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการโรงรับจำนำจะต้องวางหลักทรัพย์จำนวน 25,000 ดอลลาร์ พร้อมกับเลตเตอร์ ออฟ เครดิต เพื่อเป็นหลักประกันในการประกอบกิจการโรงรับจำนำตามที่ได้กำหนดไว้ใน Pawnbroker Act 2019/ volume-18/chapter-726/ Section 726.070 (1) อีกด้วย เพราะการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการจำนำมีผลผูกพันระยะยาวหากผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำเลิกประกอบกิจการ รัฐในฐานะผู้ควบคุมยังสามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไปจนกว่าจะหมดภาระผูกพันกับผู้จำนำได้

แต่อย่างไรก็ตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าบริบทของประเทศไทย กิจการโรงรับจำนำเป็นกิจการที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การทำธุรกรรมจำนำมีผลผูกพันระยะยาวระหว่างผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำกับผู้จำนำ การประกอบกิจการโรงรับจำนำโดยให้บุคคลใดประกอบกิจการโรงรับจำนำอย่างเสรี โดยที่ไม่มีการควบคุม อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ แต่สมควรที่จะต้องยกเลิกให้มีการใช้ดุลพินิจในการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ และปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนโรงรับจำนำและท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำให้มีความชัดเจน โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นการลดการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ และเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนให้ยกเลิกการใช้ระบบคณะกรรมการเนื่องจากไม่สามารถตอบสนองต่อภารกิจของรัฐและตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

#### 4.3 ปัญหาการกำหนดอายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำ

ปัญหาการกำหนดให้อายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำมีอายุเพียงหนึ่งปี พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 11 ได้กำหนดอายุของใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำไว้ถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ยื่นขอใบอนุญาต ซึ่งหมายความว่าอายุของใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำจะมีได้ไม่เกินหนึ่งปีเท่านั้น ทำให้เกิดภาระกับผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำเนื่องจากต้องยื่นเอกสารในการขอต่ออายุใบอนุญาตในทุก ๆ ปี อันเป็นภาระกับ

ผู้ประกอบการโรงรับจำนำเกินสมควร ซึ่งขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ที่มีข้อกำหนดว่ากฎหมายไม่ควรสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ประกอบกับพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 33 ได้วางหลักไว้ว่า ผู้รับจำนำผู้ใดต้องเลิกกิจการรับจำนำเพราะใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำสิ้นอายุและไม่ได้รับใบอนุญาต ให้ตั้งโรงรับจำนำใหม่ ผู้นั้นยังคงมีหน้าที่ต่อผู้จำนำและต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือว่าผู้นั้นยังเป็นผู้รับจำนำตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับการรับจำนำที่ได้กระทำไว้ก่อนแล้ว การประกอบกิจการโรงรับจำนำเป็นกิจการต่อเนื่อง การกำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุเพียงหนึ่งปีโดยต้องขออนุญาตใหม่ทุกปีนั้นจึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการโรงรับจำนำเกินสมควร ที่จะต้องมาติดต่อขออนุญาตประกอบกิจการโรงรับจำนำทุกปีและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้วางหลักการไว้ว่า ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่ยั่งยืน และในกรณีที่มีการกำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงเหตุผลของการขอต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา นั้นพบว่ามีความเหมือนกันใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจโรงรับจำนำให้มีลักษณะตามที่รัฐกำหนด โดยใบอนุญาตทุกใบต้องระบุวัน เดือน ปี ที่ออกใบอนุญาตให้ชัดเจน และกำหนดวันหมดอายุภายในวันที่ 31 กรกฎาคม ของปีถัดไป ตามที่กำหนดไว้ใน Pawnbroker Ordinance ปี ค.ศ. 1942 มาตรา 3 ซึ่งหมายความว่าอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกามีอายุเพียงหนึ่งปีเช่นเดียวกับกฎหมายโรงรับจำนำของไทย จะแตกต่างกันเพียงแค่วันที่หมดอายุเท่านั้น โดยที่กฎหมายไทยกำหนดให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงรับจำนำหมดอายุในวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต แต่กฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา กำหนดให้ใบอนุญาตหมดอายุในวันที่ 31 กรกฎาคมของปีถัดไป

ในส่วนของกฎหมายโรงรับจำนำของสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน อายุใบอนุญาตโรงรับจำนำได้กำหนดไว้ใน Pawnbroker Act 2019/ volume-18/chapter-726/ Section 726.180 ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำให้มีผลบังคับใช้ได้จนกว่าจะถูกยกเลิก เพิกถอน หรือระงับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ แต่ไม่กระทบภาระผูกพันที่ผู้ประกอบการโรงรับจำนำ



ได้กระทำกับผู้จำนำก่อนที่จะถูกยกเลิก เพิกถอน หรือระงับใบอนุญาต เท่ากับว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงรับจำนำไม่มีกำหนดวันหมดอายุใบอนุญาต โดยที่ผู้ประกอบการโรงรับจำนำจะต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบธุรกิจรับจำนำเป็นรายปีตามที่ผู้อำนวยการกรมบริการผู้บริโภคและธุรกิจกำหนด เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการควบคุม การบังคับใช้ และหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้รับจำนำตามที่กฎหมายกำหนดตามบทบัญญัตินี้ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจะได้รับการประเมินก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติใบอนุญาตในการขอใบอนุญาตครั้งแรกแล้ว และให้จ่ายค่าธรรมเนียมไม่เกินวันที่ 15 ธันวาคม หรือภายในวันเดียวกัน ซึ่งผู้อำนวยการกรมบริการผู้บริโภคและธุรกิจอาจออกกำหนดวิธีการในการเสียค่าธรรมเนียมได้ และอาจเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษหรือตามที่ร้องขอได้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับผู้รับจำนำตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริง ค่าธรรมเนียมรายปีที่ชำระตาม ORS 726.125 (2) เท่ากับ 350 ดอลลาร์ สำหรับการต่ออายุใบอนุญาตหลังจากวันที่ 1 มกราคม 2020<sup>2</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน แล้วพบว่ากฎหมายโรงรับจำนำ รัฐโอเรกอน มีความทันสมัยกว่ากฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทย และไม่สร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการโรงรับจำนำ เพราะผู้ประกอบการโรงรับจำนำไม่ต้องยื่นคำขอต่อใบอนุญาตโรงรับจำนำดังเช่นกฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทย เพียงแต่เสียค่าธรรมเนียมรายปีเพื่อเป็นการต่ออายุใบอนุญาต ทำให้เกิดความสะดวกกับผู้ประกอบการโรงรับจำนำ และทำให้ภารกิจของรัฐลดลง เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบโรงรับจำนำด้านอื่นให้เข้มงวดขึ้น อันจะทำให้กฎหมายตอบสนองและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

#### 4.4 ปัญหาเรื่องการรายงานการทำธุรกรรมในสถานประกอบกิจการโรงรับจำนำ

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 28 กำหนดให้เจ้าพนักงานตรวจโรงรับจำนำมีอำนาจเข้าในโรงรับจำนำเพื่อตรวจทรัพย์สินจำนำและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากโรงรับจำนำมีจำนวนมากทำให้เจ้าพนักงานตรวจโรงรับจำนำอาจจะไม่สามารถตรวจสอบโรงรับจำนำได้อย่างทั่วถึงและทันทั่วถึง เนื่องจากโรงรับจำนำเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญและจำเป็นต่อประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนทางการเงินในกรณีฉุกเฉินเพราะเป็นผู้มีฐานะยากจน ซึ่งโรงรับจำนำอาจจะเป็นช่องทางในการจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือการกระทำผิดอื่น ๆ และโรงรับจำนำอาจฉวยโอกาสจากความเดือดร้อนทางการเงินของประชาชนในการค้ากำไรเกินควร

<sup>2</sup> Department of Consumer and Business Services /Finance and Securities Regulation - Chapter 441/Division 740 PAWNBROKERS 441-740-0010 Fees Payable by Pawnbrokers to the Director (1)

โดยพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 19 ได้กำหนดให้กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้จำหน่ายสิ่งของผิดกฎหมายหรือเป็นสิ่งของที่ได้มาจากการกระทำความผิด ให้ผู้ประกอบการโรงรับจำนำแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทันที ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ประกอบการโรงรับจำนำอาจอ้างได้ว่าไม่ทราบมาก่อนว่าเป็นสิ่งของผิดกฎหมายหรือเป็นสิ่งของที่ได้มาจากการกระทำความผิดจึงไม่รายงานต่อเจ้าหน้าที่เพราะไม่ได้มีการบังคับไว้ในกฎหมาย

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ประกอบการโรงรับจำนำรายงานต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามมาตรา 25 กำหนดให้ผู้รับจำนำทำบัญชีทรัพย์สินจำนำที่ผู้จำหน่ายขาดดอกเบี้ยเป็นเวลากว่าสี่เดือนยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และปิดประกาศบัญชีนั้นไว้ ณ ที่เปิดเผย ที่โรงรับจำนำนั้นตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงและมาตรา 27 กำหนดให้ผู้รับจำนำทำบัญชีเงินเดือนยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นเดือนปฏิทิน

กรณีศึกษากฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา Pawnbroker Ordinance ปี ค.ศ. 1942 มาตรา 4 กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐออกใบอนุญาตให้กับบุคคลใดแล้ว จะต้องจัดส่งสำเนาใบอนุญาตให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งท้องที่ที่สถานประกอบการโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้เปิดกิจการรับจำนำนั้น ตั้งอยู่ Pawnbroker Ordinance ปี ค.ศ. 1942 มาตรา 14 และมาตรา 15 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงรับจำนำต้องจัดทำเอกสารประกอบการรับจำนำ บัญชี แบบฟอร์ม หรือเอกสารที่ใช้ในการประกอบธุรกรรมการรับจำนำ จะต้องอยู่ในรูปภาษาสิงหล หรือภาษาทมิฬ หรือภาษาอังกฤษ ผู้รับจำนำจะต้องจัดเก็บบัญชีทรัพย์สินจำนำ และบัญชีขายทรัพย์สินจำนำ โดยจะต้องบันทึกรายการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างถูกต้องและชัดเจนตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้ในการตรวจสอบตามความจำเป็น จะเห็นได้ว่ากฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา ไม่มีการรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงรับจำนำ การตรวจสอบมีเพียงกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐเข้าไปตรวจสอบตามความจำเป็นเพียงครั้งคราวเท่านั้น

และจากการศึกษาโรงรับจำนำของสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน ในกฎหมาย Pawnbroker Act 2019/ volume-18/chapter-726/ Section 726.250 กำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะตรวจสอบสินเชื่อจำนำ และการประกอบการ และเอกสารใด ๆ บัญชี บันทึก และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจำนำ และกิจการโรงรับจำนำทุกแห่ง และบุคคลอื่นใด ๆ ที่มีเหตุเชื่อได้ว่าประกอบการโรงรับจำนำโดยไม่ได้รับอนุญาตไม่ว่าบุคคลนั้นจะกระทำหรืออ้างว่ากระทำเป็นตัวการหรือตัวแทนหรือมิได้กระทำโดยมีอำนาจภายใต้บทบัญญัตินี้ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับกฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทยกับสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา

แต่กฎหมายโรงรับจำนำของสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำจะต้องเสนอรายงานประจำปีต่อผู้อำนวยการกรมบริการผู้บริโภคและธุรกิจก่อนหรือภายในวันที่ 15 มกราคมของทุกปีตามรูปแบบที่กำหนดโดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ จำนวนสินเชื่อจำนำและยอดคงค้างต้นปี, สินเชื่อจำนำที่เกิดขึ้นระหว่างปีและจำนวนเงินรวมของสินเชื่อจำนำที่ยกเลิก, จำนวนสินเชื่อจำนำและยอดคงค้างสิ้นปี, และข้อมูลใด ๆ ที่ผู้อำนวยการร้องขอตาม Pawnbroker Act 2019/ volume-18/chapter-726/ Section 726.130 ได้ และ Pawnbroker Act 2019/ volume-18/chapter-726/ Section 726.285 ผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำจะต้องบันทึกการทำธุรกรรมแต่ละครั้งด้วยรูปแบบเอกสารหรืออิเล็กทรอนิกส์ ระบุวัน, ชื่อ, ที่อยู่ของผู้จำนำ, ประเภทและหมายเลขประจำตัวของผู้จำนำ, ลักษณะทางกายภาพ, และรายละเอียดของสิ่งของจำนำ ผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำจะต้องส่งสำเนาบันทึกในรูปแบบเอกสารหรืออิเล็กทรอนิกส์ที่ได้จัดทำขึ้นส่งไปยังหน่วยงานตำรวจท้องที่ที่มีเขตอำนาจในสถานที่ตั้งโรงรับจำนำภายใน 3 วันหลังจากวันที่ทำธุรกรรม

จุดประสงค์หลักในการตรากฎหมายโรงรับจำนำไม่ว่าจะเป็นของประเทศไทย สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา และสหรัฐอเมริกา นั้น เพื่อป้องกันกรณีบุคคลใดหรือผู้จำนำที่ได้ทรัพย์สินมาโดยทุจริตใช้โรงรับจำนำเป็นช่องทางในการจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำอาจร่วมมือบุคคลดังกล่าวได้เพื่อหาผลประโยชน์ โรงรับจำนำจึงเป็นแหล่งรับซื้อของโจร กฎหมายโรงรับจำนำมุ่งที่จะเข้าควบคุมมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับซื้อของโจร แต่ยังคงมีความแตกต่างกัน โดยที่กฎหมายโรงรับจำนำของไทยและกฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกาไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรมดังเช่นในกฎหมายโรงรับจำนำของสหรัฐอเมริกาที่มีบทบัญญัติให้รายงานการทำธุรกรรมแต่ละครั้งด้วยรูปแบบเอกสารหรือรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์จัดส่งไปยังหน่วยงานตำรวจท้องที่ที่มีเขตอำนาจในสถานที่ตั้งโรงรับจำนำนั้น การรายงานการทำธุรกรรมจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายโรงรับจำนำเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากการรวมข้อมูลการทำธุรกรรมทั้งหมดไปที่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบทำให้เกิดความรวดเร็วในการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจำนำ ลดการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการลงพื้นที่ตรวจสอบ ณ สถานที่ประกอบกิจการโรงรับจำนำ การรายงานทางธุรกรรมแต่ละรายของโรงรับจำนำจะช่วยลดเวลาในการตรวจสอบลงอันจะส่งผลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยที่กฎหมายโรงรับจำนำของสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน ได้กำหนดให้การรายงานการทำธุรกรรมและรายงานงบการเงินประจำปี กระทำในรูปแบบของเอกสารหรือไฟล์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อไม่ให้เป็นการกีดกันผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำเกินสมควร โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะต้องนำรูปแบบการ

รายงานตามกฎหมายโรงรับจำนำของสหรัฐอเมริกา รัฐโอเรกอน มาปรับใช้ในพระราชบัญญัติ  
โรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 เพื่อให้กฎหมายโรงรับจำนำของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น