



# ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ

## LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES CONCERNING ON THE ENFORCEMENT OF THE LAW ON PAWNSHOP

อมรา มาตยาคุณ, อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย\*

Amara Mattayakhun, Anan Pianwattanakulchai\*

นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ปีการศึกษา 2561

e-Mail: amara.mattayakhun@gmail.com (Corresponding Author)

Master of Laws (Public Law), Sripatum University-Chonburi Campus, Academic Year 2018

e-Mail: amara.mattayakhun@gmail.com (Corresponding Author)

(Received: 2021, September 11; Revised: 2021, December 5; Accepted: 2021, December 9)

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษาปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 เกี่ยวกับการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำที่เป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 และมาตรา 77 ที่รัฐจะต้องจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ การจำกัดวงเงินในการรับจำนำ การต่ออายุใบอนุญาตและระยะเวลาในการต่ออายุใบอนุญาตที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน พบว่าการที่พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 กำหนดให้ต้องขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำถือว่าขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 และมาตรา 77 เพราะรัฐมีหน้าที่จะต้องจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ และพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 4 ตามนิยามความหมายของโรงรับจำนำได้จำกัดวงเงินในการรับจำนำไว้ที่หนึ่งแสนบาท การต่ออายุใบอนุญาตทุกปี และระยะเวลาการไถ่ถอนทรัพย์สินจำนำที่กำหนดไว้สี่เดือนสามสิบวัน ถือว่าไม่สอดคล้องกับ

\*รองศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี,  
e-Mail: Anan3250700105061@gmail.com

Assoc. Prof. of the Master of Laws, Sripatum University-Chonburi Campus,  
e-Mail: Anan3250700105061@gmail.com



## สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

ผู้วิจัยขอเสนอแนะว่า ควรนำรูปแบบการจดทะเบียนมาใช้แทนการออกใบอนุญาต เพราะเห็นว่าเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และหลักการที่ว่ารัฐพึงใช้ระบบใบอนุญาตกรณีที่เป็นเท่านั้น และให้มีการแก้ไขวงเงินรับจำนำให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของมูลค่าทรัพย์สินจำนำ ปรับปรุงการกำหนดอายุใบอนุญาตให้มีผลบังคับใช้ได้ 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต โดยให้ผู้ได้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นรายปีแทน นอกจากนี้ควรขยายระยะเวลาไถ่ถอนทรัพย์สินจำนำเป็นระยะเวลา 6 เดือน 30 วัน แทน

**คำสำคัญ:** โรงรับจำนำ, ผู้รับจำนำ, ทรัพย์สินจำนำ

## ABSTRACT

The objective of this research was to investigate the enforcement problems of the Pawnshop Act B.E. 2505 (1962) regarding the permission to establish a pawnshop which is contrary to the freedom of occupation under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), Section 40 and Section 77 which states that the state must make laws as necessary and abolish or revise laws that impede life or occupation, pledge limitations, license renewals, and license renewal periods that are inconsistent with current economic and social conditions. The major findings revealed that, based on the Pawnshop Act B.E. 2505 (1962)'s provisions, the permission required to set up a pawnshop is contrary to the principles of freedom of occupation under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), Section 40 and Section 77 because the state has an obligation to laws that must be created as necessary and laws that impede life or occupation. The Pawnshop Act B.E. 2505 (1962), Section 4, according to the definition of a pawnshop, has eliminated the amount of the pawnshop at one hundred thousand baht. The annual renewal of the license and the stipulated four-month and thirty-day pledge redemption period are deemed inconsistent with current socio-economic conditions.



From the findings, the researcher suggests that the registration form should be used instead of license issuance because it is consistent with the principle of freedom of occupation and the principle that the state should use the license system in case of only necessary. There should be an amendment to the amount of the pledge to be not less than 50 percent of the value of the pledged property and the revision of the license period to be effective for 5 years from the date of license reception which requires licensees to pay an annual license fee, instead. In addition, the redemption period should be extended for 6 months and 30 days, instead.

**Keywords:** pawnshop, pawnbroker, pledged property.

## บทนำ

การรับจำนำในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือทางการเงินกับประชาชนทั่วไป เป็นที่พึงในยามขาดแคลนเงินตรา โดยการนำสิ่งของมาจำนำไว้กับผู้รับจำนำ และรับเงินจากผู้รับจำนำเป็นการประกันการชำระหนี้ ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติโรงรับจำนำครั้งแรกเมื่อ ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) (เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ, 2522 อ้างถึงใน ภัฏฐิญา สิริบวรพิพัฒน์ และกิตติธัช พรพุทธพงศ์, ออนไลน์, ม.ป.ป.) เพื่อควบคุมกิจการโรงรับจำนำ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำต้องขออนุญาตก่อน และได้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงรับจำนำเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2534 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงรับจำนำครั้งล่าสุด ซึ่งใช้บังคับมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป โดยสังคมมีขนาดใหญ่ขึ้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย ระเบียบ กฎหมายมาใช้บังคับในลักษณะที่เข้มงวดและครอบคลุม ซึ่งปัจจุบันกฎหมายที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงรับจำนำอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ซึ่งแม้จะมีการแก้ไขล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2534 แล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัตินี้ยังคงล้าหลังอยู่มาก และยังมีหลักเกณฑ์บางประการที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีปัญหาข้อกฎหมายที่ควรศึกษาและแก้ไข ดังนี้

**ประการแรก** เมื่อพิจารณาตอนต้นของบทบัญญัติ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ที่วางหลักว่า ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวระบุคำว่า “ห้าม” แต่มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วางหลักว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ



การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น การที่พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มีบทบัญญัติเช่นนั้น อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน และไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนั้นรัฐยังมีหน้าที่พึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และรัฐจะต้องไม่แข่งขันกับเอกชน

**ประการที่สอง** เมื่อพิจารณาความหมายของโรงรับจำนำตามความหมายของคำว่า “โรงรับจำนำ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 หมายความว่า สถานที่รับจำนำ ซึ่งประกอบการรับจำนำสิ่งของเป็นประกันหนี้เงินกู้เป็นปกติธุระ แต่ละรายเป็นจำนวนเงินไม่เกินหนึ่งแสนบาท และหมายความรวมถึงการรับหรือซื้อสิ่งของโดยจ่ายเงินให้สำหรับสิ่งของนั้นเป็นปกติธุระ แต่ละรายมีจำนวนเงินไม่เกินหนึ่งแสนบาท โดยมีข้อตกลงหรือเข้าใจกันโดยตรงหรือโดยปริยายว่าจะไถ่คืนในภายหลังด้วย จากความหมายของโรงรับจำนำดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าวงเงินในการรับจำนำสิ่งของแต่ละรายมีวงเงินจำกัดไม่เกินหนึ่งแสนบาทเท่านั้น (มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ครั้งสุดท้าย ในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งราคาทองคำในปี พ.ศ. 2534 บาทละ 4,400 บาท) โดยจำนวนเงินหนึ่งแสนบาทในสมัยนั้นมีมูลค่ามาก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบัน (พ.ศ. 2564 ราคาทองคำโดยประมาณบาทละ 28,000 บาท) จึงทำให้ค่าของเงินในสมัยนั้นกับสมัยปัจจุบันมีความแตกต่างกันมาก ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป

**ประการที่สาม** เมื่อพิจารณา มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 พบว่ามีการกำหนดอายุของใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีทีออกใบอนุญาต ซึ่งการที่ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำมีอายุเพียงหนึ่งปี อาจทำให้เกิดปัญหากับผู้ประกอบกิจการโรงรับจำนำที่จะต้องยื่นคำขอต่อใบอนุญาตทุกปี เนื่องจากกิจการโรงรับจำนำเป็นกิจการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและยาวนาน การที่



ให้ผู้ประกอบการโรงรับจำนำต้องต่อใบอนุญาตทุกปีนั้น จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และยังเพิ่มภาระให้กับผู้ประกอบการโรงรับจำนำด้วย

**ประการที่สี่** เมื่อพิจารณา มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ที่กำหนดว่า ให้ผู้รับจำนำทำบัญชีทรัพย์สินจำนำที่ผู้จำนำขาดส่งดอกเบี้ยเป็นเวลากว่าสี่เดือน ขึ้นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและปิดประกาศบัญชีนั้นไว้ ณ ที่เปิดเผย ที่โรงรับจำนำนั้น เมื่อผู้จำนำมิได้ขอไถ่ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ให้ทรัพย์สินจำนำหลุดเป็น สิทธิแก่ผู้รับจำนำ การที่พระราชบัญญัติโรงรับจำนำกำหนดให้ผู้จำนำมีสิทธิในการไถ่ทรัพย์สิน จำนำภายในเวลาสี่เดือนสามสิบวันนั้น น้อยเกินไปและเป็นภาระให้กับผู้ที่มีรายได้น้อยซึ่ง อาจยังมีเงินไม่เพียงพอในการไถ่ทรัพย์สินนั้น ทั้งยังขัดกับหลักการของการจำนำที่ผู้จำนำ ต้องการไถ่ทรัพย์สินนั้นคืน จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชน

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และไม่ปฏิบัติตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเสรีภาพในการประกอบกิจการโรงรับจำนำ
2. เพื่อศึกษาวงเงินในการรับจำนำ ศึกษาการกำหนดอายุใบอนุญาตให้ประกอบ กิจการโรงรับจำนำ และศึกษาการกำหนดระยะเวลาการไถ่ถอนทรัพย์สินจำนำ
3. เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505

## สมมติฐานของการวิจัย

การห้ามประกอบกิจการตั้งโรงรับจำนำตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำนั้น เป็นการกำหนดหลักกฎหมายที่ขัดต่อหลัก เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 40 และบทบัญญัติในการรับจำนำสิ่งของเป็นประกันหนี้เงินกู้เป็นปกติธุระ แต่ละรายมีจำนวนเงินไม่เกินหนึ่งแสนบาท อีกทั้งการตั้งต่ออายุใบอนุญาตการประกอบ กิจการทุกสิ้นปี รวมถึงการกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนคืน เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและมูลค่าของทรัพย์สินที่รับจำนำ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมาย ที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 77



ดังนั้น หากมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รวมถึงการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ และหลักที่ว่ารัฐพึงใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยศึกษาหลักสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักแนวคิดในการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล รวมถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดระบบอนุญาตในกฎหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงรับจำนำในสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตย ศรีลังกา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา (รัฐโอเรกอน) และสหพันธรัฐมาเลเซีย เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

## ผลการวิจัย

1. ปัญหาเสรีภาพในการประกอบกิจการโรงรับจำนำ ประเทศที่เป็นนิติรัฐจะให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ โดยรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ และจากทฤษฎีว่าด้วยลำดับชั้นแห่งกฎหมายที่ว่า รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทำให้เกิดหลักการทางกฎหมายที่สำคัญเกิดขึ้นคือ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติที่มีหลักการว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตราและออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้อำนาจไว้ และจะกระทำได้ในขอบเขตอำนาจนั้นเท่านั้น การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจึงจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ และโดยหลักการของมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วางหลักให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลัก การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นข้อยกเว้น บทบัญญัติห้ามในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำจึงเป็นการห้ามประกอบอาชีพ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ



2. ปัญหาการเงินในการรับจํานํามีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะโรงรับจํานํ่าเป็นที่พึ่งของคนในยามทุกข์ยากขัดสนได้ดีที่สุด จึงนับได้ว่าโรงรับจํานํ่ามีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาทางการเงิน ซึ่งบางครั้งเมื่อเกิดความจําเป็นในการใช้เงิน ประชาชนก็จําเป็นต้องนำทรัพย์สินของตนมาจํานํ่า โดยหวังว่าจะได้ไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนในภายหลัง การขยายวงเงินในการรับจํานํ่าจึงเป็นการเพิ่มโอกาสในการช่วยเหลือประชาชนได้มากขึ้น ทำให้ประชาชนไม่ต้องหันไปพึ่งการกู้ยืมระบบหรือการนำทรัพย์สินไปขายฝากตามร้านทอง เพียงเพราะต้องการได้จํานวนเงินที่มากขึ้น อีกทั้งยังสามารถไถ่ทรัพย์สินที่จํานํ่ากลับมาเป็นของตนเองได้อีกด้วย

3. ปัญหาการกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงรับจํานํ่าของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติโรงรับจํานํ่า พ.ศ. 2505 ที่กำหนดให้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจํานํ่าใช้ได้ถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที้ออกใบอนุญาต ทำให้มีผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงรับจํานํ่าในระยะเวลาที่ไม่เท่ากัน บางรายอาจได้รับใบอนุญาตต้นปี บางรายอาจได้รับใบอนุญาตกลางปี แต่ทุกรายกลับมีระยะเวลาของใบอนุญาตที่สิ้นสุดเท่ากันคือในวันที่ 31 ธันวาคมของปีนั้น จึงไม่เหมาะสมและสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการโรงรับจํานํ่าจนเกินสมควร ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในการประกอบกิจการโรงรับจํานํ่าในประเทศไทย

4. ปัญหาระยะเวลาการไถ่ถอนทรัพย์สินจํานํ่า การกำหนดให้ผู้รับจํานํ่าทำบัญชีทรัพย์สินจํานํ่าที่ผู้จํานํ่าขาดส่งดอกเบี้ยเป็นเวลากว่า 4 เดือน และให้ผู้จํานํ่าขอไถ่ถอนภายในเวลากำหนด 30 วัน ซึ่งรวมระยะเวลาในการไถ่ถอนทรัพย์สินจํานํ่าในประเทศไทยมีระยะเวลารวม 4 เดือน 30 วัน เป็นระยะเวลาที่ผู้วิจัยเห็นว่าไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน และยังเป็นปัญหาสำคัญสำหรับผู้จํานํ่า เนื่องจากผู้จํานํ่าส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กำลังประสบปัญหาทางการเงินและมีค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันจํานวนมาก ทำให้ผู้จํานํ่าอาจต้องไปกู้ยืมเงินจากที่อื่นมาเพื่อไถ่ถอนทรัพย์สินจํานํ่าที่อาจเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางจิตใจของตนให้ทันเวลาก่อนที่ทรัพย์สินจะหลุดจํานํ่า การกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนทรัพย์สินจํานํ่าตามกฎหมายโรงรับจํานํ่าในประเทศไทยจึงมีระยะเวลาที่น้อยเกินไปสำหรับการช่วยเหลือประชาชนที่กำลังประสบปัญหาทางการเงิน

## อภิปรายผล

ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงรับจํานํ่าของประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบกับการศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่ง



ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และบัญญัติให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นจำเป็น รวมถึงการยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ อภิปรายได้ว่า

1. มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 ที่วางหลักไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ และ Theodor Maunz (ชาวยุซัย แสวงศักดิ์, 2560) นักกฎหมายมหาชนชาวเยอรมันมีความเห็นว่า หลักการหนึ่งที่สำคัญของหลักนิติรัฐคือ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และมีความเห็นว่า หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นมงกุฎของหลักนิติรัฐ เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ กฎหมายลำดับต่ำกว่าจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 อันเป็นกฎหมายลำดับต่ำกว่า จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นจำเป็น เช่นเดียวกับที่ วิษณุ เครืองาม (ไทยพับลิก้า, ออนไลน์, 2561) ได้ปาฐกถาในหัวข้อ “ทำไมประเทศไทยต้องทบทวนการอนุญาต” ว่า ระบบอนุญาตมีความล้ำสมัย หมดความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันอันเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ การดำเนินธุรกิจ และความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ นอกจากนี้ ระบบอนุญาตยังมีผลกระทบในด้านอื่น เช่น สร้างภาระ ขั้นตอน และต้นทุนให้กับทั้งภาคประชาชนและต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐควรปรับปรุงหลักกฎหมายเพื่อลดการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพโรงรับจำนำ โดยนำระบบจดทะเบียนผู้ประกอบการกิจการโรงรับจำนำมาใช้แทนระบบการอนุญาตซึ่งเป็นระบบควบคุมกำกับดูแลขั้นสูงสุด เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

2. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ได้ให้ความหมายของคำว่า โรงรับจำนำว่า เป็นสถานที่รับจำนำ ซึ่งประกอบกรับจำนำเป็นประกันหนี้เงินกู้เป็นปกติธุระ แต่ละรายมีจำนวนเงินไม่เกินหนึ่งแสนบาท ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ได้แก้ไขครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งบังคับใช้มาแล้วกว่า 30 ปี โดยค่าของเงินมีความแตกต่างกันมากและไม่สอดคล้องกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายโรงรับจำนำของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และ



สหพันธรัฐมาเลเซีย (วิมล ชาตะมีนา, 2554) จะพบว่า มีการกำหนดวงเงินการรับจํานำ ในรูปแบบร้อยละของราคาทรัพย์สินที่แท้จริง เป็นการกำหนดขั้นต่ำของวงเงินในการรับจํานำ ซึ่งเป็นการรับประกันได้ว่าผู้นำทรัพย์สินมาจํานำจะไม่ถูกกีดราคาในการรับจํานำจนเกินความเป็นจริง จึงควรปรับปรุงกฎหมายโดยการนำรูปแบบร้อยละมาปรับใช้ในการกำหนดวงเงินในการรับจํานำ โดยกำหนดวงเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของมูลค่าทรัพย์สินจํานำ ซึ่งจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งยังเป็นการปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัย และเป็นปัจจุบันด้วย

3. มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจํานำ พ.ศ. 2505 กำหนดอายุของใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจํานำไว้ถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต ซึ่งทำให้เกิดภาระกับผู้ประกอบกิจการโรงรับจํานำเกินสมควร เนื่องจากต้องยื่นเอกสารในการขอต่ออายุใบอนุญาตทุกปี ขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ที่กำหนดว่า กฎหมายไม่ควรสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจําเป็น ทั้งนี้ใบอนุญาตควรมีอายุยาวพอสมควรเพื่อจะได้ไม่เป็นภาระให้ประชาชนต้องขอต่ออายุใบอนุญาตบ่อยครั้ง รวมถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ต้องกำหนดโดยคํานึงถึงต้นทุนในการดำเนินการของภาครัฐและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเกินจําเป็น และจากการเปรียบเทียบกับกฎหมายโรงรับจํานำของสหรัฐอเมริกา (รัฐโอเรกอน) (วิมล ชาตะมีนา, 2554) ที่ระบุไว้ว่า ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจํานำมีผลบังคับใช้ได้จนกว่าจะถูกยกเลิก เพิกถอน หรือระงับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยที่ผู้ประกอบการโรงรับจํานำจะต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบธุรกิจรับจํานำเป็นรายปี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการควบคุม การบังคับใช้ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัโรงรับจํานำตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎหมายโดยการกำหนดให้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจํานำมีผลบังคับใช้ได้ 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับอนุญาต และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นรายปีแทน

4. มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจํานำ พ.ศ. 2505 กำหนดว่า ให้ผู้รับจํานำทำบัญชีทรัพย์สินจํานำที่ผู้จํานำขาดส่งดอกเบี้ยเป็นเวลากว่าสี่เดือน ยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และปิดประกาศบัญชีนั้นไว้ ณ ที่เปิดเผย ที่โรงรับจํานำนั้น และเมื่อผู้จํานำมิได้ขอไถ่ถอนภายในเวลากําหนด 30 วันนับแต่วันประกาศ ให้ทรัพย์สินจํานำหลุดเป็นสิทธิแก่ผู้รับจํานำ การกําหนดให้ผู้จํานำมีสิทธิในการไถ่ถอนทรัพย์สินจํานำภายในเวลา 4 เดือน 30 วัน อาจมีระยะเวลาที่น้อยเกินไปในการช่วยเหลือประชาชนที่กำลังประสบปัญหาทางการเงิน เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายโรงรับจํานำของสาธารณรัฐมาเลเซีย ซึ่งกําหนดระยะเวลาการ



กั๊ยมีมอยู่ที 6 เดือน และในสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา กำหนดให้ไถ่ทรัพย์สินจำนำคืนได้ภายใน 12 เดือน (วิมล ชาตะมีนา, 2554) ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎหมายโดยการขยายระยะเวลาการไถ่ถอนทรัพย์สินจำนำเป็นระยะเวลา 6 เดือน 30 วัน เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่กำลังประสบปัญหาทางการเงิน และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1. ปัญหาเสรีภาพในการประกอบกิจการโรงรับจำนำ ควรแก้ไขมาตรา 8 เป็น “ผู้ใดประสงค์ประกอบกิจการตั้งโรงรับจำนำ ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนพร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานต่อเจ้าพนักงานตามแบบที่กำหนด ผู้ที่จะได้รับจดทะเบียนตั้งโรงรับจำนำให้มีคุณสมบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

2. ปัญหาวงเงินในการรับจำนำ ควรแก้ไขมาตรา 4 ว่า “โรงรับจำนำ” เป็นสถานที่รับจำนำ ซึ่งประกอบการรับจำนำเป็นประกันหนี้เงินกู้เป็นปกติธุระ แต่ละรายมีจำนวนเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของมูลค่าทรัพย์สินจำนำ และหมายความรวมถึงการรับหรือซื้อสิ่งของโดยจ่ายเงินให้สำหรับสิ่งของนั้นเป็นปกติธุระ แต่ละรายมีจำนวนเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของมูลค่าทรัพย์สิน โดยมีข้อตกลงหรือเข้าใจตรงกัน หรือโดยปริยายว่าจะไถ่ถอนคืนในภายหลังด้วย

3. ปัญหาการกำหนดอายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำ ควรแก้ไขมาตรา 11 เป็น “ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำให้มีผลบังคับใช้ได้ 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับอนุญาต ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำเป็นรายปีตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการควบคุม การบังคับใช้ และหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงรับจำนำตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัตินี้ โดยให้ชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี และในกรณีที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ ให้ถือว่าผู้รับจำนำไม่ประสงค์จะประกอบกิจการโรงรับจำนำต่อไป และให้เพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำภายใน 60 วัน”

4. ปัญหาการกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนทรัพย์สินจำนำ ควรแก้ไขมาตรา 25 เป็น “ให้ผู้รับจำนำทำบัญชีทรัพย์สินจำนำที่ผู้จำนำขาดส่งดอกเบี้ยเป็นเวลากว่าหกเดือน ยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และปิดประกาศบัญชีนั้นไว้ ณ ที่เปิดเผย ที่โรงรับจำนำนั้น ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อผู้รับจำนำได้ปฏิบัติกรถูกต้องครบถ้วน



ตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้บรรดาทรัพย์จำนำที่ปรากฏตามบัญชีที่ผู้รับจำนำทำขึ้นและประกาศไว้ ซึ่งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมิได้ส่งอายัดไว้ หรือผู้จำนำมิได้ขอไถ่ถอนภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันประกาศ หลุดเป็นสิทธิแก่ผู้รับจำนำ”

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรวิจัยเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 เพิ่มเติม เนื่องจากไม่มีการกล่าวถึงกรณีที่ผู้จำนำเสียชีวิต และกรณีการไถ่ถอนทรัพย์จำนำแทนผู้จำนำ

### บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและมีผลต่อองค์กรตุลาการ. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 19(55), หน้า 56-80.
- ไทยพับลิก้า. (2561). *Thailand's simple & smart licence #1 วิชฌู เครื่องอามเล็งขอมติ ครม. สั้ส่วนราชการทบทวนกฎหมาย-ระเบียบการอนุญาต ให้เสร็จใน 1 ปี* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thaipublica.org/2018/11/thailand-law-reform-simple-smart-licence-01/> [2564, 5 ธันวาคม].
- ภักฎิฐิฐยา สิริบวรพิพัฒน์ และกิตติธั้ช พรพุทธพงศั้. (ม.ป.ป.). *ปัญหาค็อฎุหมายเก็ยวกับระบบคณะกรรมการและการตรวจสอบการประกอบกิจการโรงรับจำนำตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://dspace.spu.ac.th/bitstream/123456789/6861/1/13.%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1.pdf> [2564, 5 ธันวาคม].
- วิมล ชาตะมินา. (2554). *โครงการบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการสถานธนานุบาลเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงทางการเงินของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.).