



ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๑๑๓

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายบางฉบับให้เหมาะสมกับกาลสมัย

เรียน รอง มท., รัฐ-นร., กระทรวง ทบวง กรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ
ที่ นร (คปป.) ๐๖๐๑/๕๖๕ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ และเอกสารประกอบ

ด้วยคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศได้เสนอเรื่อง การปรับปรุง
กฎหมายบางฉบับให้เหมาะสมกับกาลสมัย มาเพื่อดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบในหลักการให้ปรับปรุงแก้ไขหลักการและสาระของกฎหมายที่จำเป็น
ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวม ๖ ฉบับ ตามที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา
ประเทศเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยให้ทุกกระทรวงและหน่วยงานของรัฐรับไปพิจารณา
หากมีความเห็นหรือประเด็นที่สมควรปรับปรุงแก้ไขประการใด ให้แจ้งคณะกรรมการ ฯ พร้อมทั้ง
ส่งผู้แทนเข้าร่วมหารือในการยกร่างกฎหมายต่อไป

๒. รับทราบผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ฯ กรณีคณะกรรมการ ฯ
พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีของหน่วยงานของรัฐ
การกำหนดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎหมายด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งการมอบให้สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาคัดเลือกที่ปรึกษาเพื่อดำเนินโครงการฐานข้อมูลกฎหมายเศรษฐกิจ

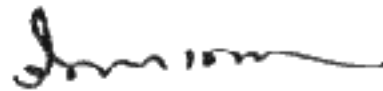
๓. นอกจากกฎหมายรวม ๖ ฉบับที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา
ประเทศได้เสนอปรับปรุงในคราวนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อ
การพัฒนาประเทศ สมควรเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกเพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัย ฉะนั้น
เพื่อให้การดำเนินการเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจ
ของประเทศ จึงให้ทุกกระทรวงและหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบ หรือรักษาการในกฎหมาย

/จัดตั้ง . . .

จัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย และสมควรยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขประการใด แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงเรียนยืนยันมา และโปรดพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิชณุ เตรีองาม)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม

โทร. ก ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๖ -๗

ก ๒๒๘๐ ๙๐๕๕

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๕

๗) มิถุนายน ๒๕๔๔

เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายบางฉบับให้เหมาะสมแก่กาลสมัย

กราบเรียน ท่าน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนที่สี่ ที่ นร ๐๖๐๑/๓๗๖๗
ลงวันที่ ๓๗ ตุลาคม ๒๕๔๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายบางฉบับให้เหมาะสมแก่กาลสมัย

ตามที่ ท่าน นายกรัฐมนตรี มอบหมายให้คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ตรวจสอบและเสนอแนะว่าสมควรยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใดให้เหมาะสมแก่กาลสมัย และต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่อ้างถึง เสนอบันทึก เรื่อง การยกเลิกกฎหมายเก่า และร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ตามความเห็นของคณะกรรมการฯ เพื่อโปรดพิจารณา ความละเอียดครบถ้วน นั้น

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศขอกราบเรียนเพิ่มเติมว่า ได้ตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในบัญชี ๔ ของบันทึก เรื่อง การยกเลิกกฎหมายเก่า(บัญชีกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่าสมควรยกเลิกหรือปรับปรุงเป็นรายฉบับ)แล้ว เห็นว่ากฎหมายหลายฉบับยังมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่มีหลักการและสาระบางประการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน จึงสมควรปรับปรุงหลักการและสาระของกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย โดยในชั้นนี้คณะกรรมการฯ เห็นว่าสมควรปรับปรุงหลักการและสาระกฎหมายรวม ๖ ฉบับ และได้เสนอหลักการที่ควรปรับปรุงแก้ไขของกฎหมายแต่ละฉบับมาเพื่อโปรดพิจารณาโดยที่ยังมิได้เข้าไปปรับปรุงในเนื้อหาสาระของกฎหมายแต่ละฉบับ ดังปรากฏรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ในการเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการฯ มิได้ยกร่างกฎหมายเสนอมาด้วย หากแต่เสนอมาในเชิงหลักการ เพื่อความสะดวกในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว คณะกรรมการฯ จะได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาหารือในการยกร่างกฎหมายต่อไป

นอกเหนือจากการพิจารณาว่ากฎหมายใดมีหลักการหรือสาระที่ควรปรับปรุงให้เหมาะสมแก่กาลสมัยดังที่ได้กราบเรียนมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศกำลังพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีของหน่วยงานของรัฐ (Legislation and Regulatory Checklists) เพื่อให้การเสนอให้มีกฎหมายทุกระดับเป็นไปเพื่อการที่ที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง มีการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาอย่างลึกซึ้ง มีการรับฟังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น รวมทั้งมีการคำนึงถึงต้นทุนในการดำเนินการและผลประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ (Cost-Benefit Relationship) โดยละเอียด เมื่อดำเนินการเสร็จจะได้กราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไป นอกจากนี้คณะกรรมการได้กำหนดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎหมายด้านเศรษฐกิจ จำนวน ๖ เรื่อง ขณะนี้อยู่ในระหว่างพิจารณาคัดเลือกผู้ศึกษาวิจัย รวมทั้งมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาคัดเลือกที่ปรึกษาเพื่อดำเนินโครงการฐานข้อมูลกฎหมายเศรษฐกิจ (Thai Economic Law Database) ที่ประกอบด้วยข้อมูลอันจำเป็นต่อการค้าและการลงทุนของผู้ประกอบการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศอื่นจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวม ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จและเปิดให้ประชาชนและส่วนราชการใช้ได้ภายใน ๙ เดือนนับแต่วันทำสัญญากับที่ปรึกษา สำหรับความคืบหน้าในการดำเนินการนั้น คณะกรรมการจะกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาในโอกาสต่อไป

จึงกราบเรียนเสนอมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบ ขอให้โปรดมีคำสั่งให้นำเรื่องการปรับปรุงกฎหมายบางฉบับให้เหมาะสมแก่กาลสมัยเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย
เพื่อการพัฒนาประเทศ

สถาบันกฎหมายพัฒนาเศรษฐกิจ

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๘๔๓๐-๓

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๘๔๒๕-๖

pakorn@eidi.or.th

เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายบางฉบับให้เหมาะสมแก่กาลสมัย

ตามที่ าพณา นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๖/๒๕๔๔ แต่งตั้ง คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยให้มีหน้าที่ศึกษาพิจารณากฎหมาย เพื่อเสนอให้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและทันสมัย และต่อมา คณะกรรมการฯ ได้เสนอให้ มีการยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมแก่กาลปัจจุบัน รวม ๒๗ ฉบับ นั้น

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศขอเรียนเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการฯ ได้พิจารณากฎหมายที่ตราขึ้นและที่มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลานานโดยละเอียดแล้ว เห็นว่ากฎหมายหลายฉบับยังมีความจำเป็นต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง แต่ควรมี การปรับปรุงแก้ไขหลักการและบทบัญญัติบางประการของกฎหมายเสียใหม่ให้เหมาะสมและ สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยในขั้นต้นนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าสมควรปรับปรุง กฎหมาย รวม ๖ ฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔
 ๒. พระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พุทธศักราช ๒๔๘๔
 ๓. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๔๘๗
 ๔. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
 ๕. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๔
 ๖. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔
- ทั้งนี้ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔

สาระสำคัญของกฎหมายปัจจุบัน

๑. กำหนดให้การประกอบอาชีพขายทอดตลาดและค้าของเก่า ต้องได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เว้นแต่
 - ๑.๑ เป็นการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขาย
 - ๑.๒ เป็นการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งได้ รับการยกเว้นเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีเป็นรายกรณี
 - ๑.๓ เป็นการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดที่ได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา (ปัจจุบันยังไม่มี การประกาศยกเว้นว่าการค้าของเก่าประเภทใดบ้างที่ไม่ต้องขอ รับอนุญาต)

๒. โบราณวัตถุตาม ๑ เป็นโบราณวัตถุรายปี โดยใช้ได้ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ โบราณวัตถุดังกล่าวเป็นโบราณวัตถุเฉพาะตัว ไม่สามารถโอนให้แก่บุคคลอื่นได้
๓. มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตประกอบการอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า เช่น ต้องมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์ เป็นต้น
๔. มีการกำหนดหน้าที่ที่ผู้ทอดตลาดและผู้ค้าของเก่าจะต้องปฏิบัติ เช่น มีสมุดบัญชีสำหรับการขายทุกราว และจดรายการข้อสำคัญทั้งปวงแห่งการขายนั้น เป็นต้น

ปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย

๑. บทบัญญัติบางบทบัญญัติมีการอ้างอิงถึงกฎหมายที่มีได้ใช้บังคับในปัจจุบันแล้ว เช่น การอ้างอิงถึงกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งการอ้างอิงดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความสับสนทั้งแก่ผู้ใช้และผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ได้
๒. เจตนารมณ์ของกฎหมายน่าจะมุ่งถึงการป้องกันมิให้เป็นช่องทางในการรับซื้อและจำหน่ายของที่ได้มาโดยการกระทำความผิด แต่ในปัจจุบันการขายทอดตลาด (รวมทั้งการประมูลขายซึ่งอยู่ในความหมายเดียวกัน) เป็นวิธีการซื้อขายอย่างหนึ่งที่นิยมกันอย่างแพร่หลาย กฎหมายปัจจุบันที่มีความมุ่งหมายเพื่อขจัดการรับของโจรจึงไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง
๓. สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าของเก่าซึ่งได้มีการแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ ประเภทเพชรพลอย ประเภทรถยนต์ และประเภทอื่น ๆ ซึ่งน่าจะมิวัตถุประสงคฺ์เช่นเดียวกันกับข้อ ๒ แต่ในปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ มีกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุคุ้มครองอยู่อีกทางหนึ่งแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับรถยนต์การควบคุมโดยทางทะเบียนน่าจะเป็นการเพียงพอ ส่วนการค้าของเก่าประเภทอื่น เช่น ชวด เศษเหล็ก กระดาษ ไม่น่าจะมีเหตุใดที่จะต้องควบคุม ทั้งในปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่ามีการควบคุมโดยเคร่งครัด
๔. เมื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายมุ่งหมายที่จะมิให้การขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าเป็นช่องทางในการรับของโจร แต่การกำหนดให้มีการขออนุญาตเพื่อประกอบกิจการทั้งสองลักษณะมิได้เป็นปัจจัยในการที่จะทำให้ไม่มีการรับของโจร การควบคุมตรวจสอบน่าจะกระทำได้แม้ทั้งที่ไม่ต้องมีใบอนุญาต
๕. มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นมาตรการที่อาจเหมาะสมในช่วงปี ๒๕๗๔ แต่มาตรการเหล่านั้นไม่อาจใช้ให้เกิดผลตามเจตนารมณ์เดิมได้ในปัจจุบัน

ความจำเป็นที่ยังจะต้องมีกฎหมาย

๑. ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าของเก่าไม่ควรครอบคลุมโบราณวัตถุหรือรถยนต์ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแลอยู่แล้ว ส่วนการค้าทอง เพชร พลอย ฯลฯ ซึ่งเป็นปกติธุระที่ผู้ค้าขายจะรับซื้อคืนอันเป็นเหตุให้ต้องมีใบอนุญาตค้าของเก่า เห็นว่าในกรณีเช่นนี้เป็นการถูกบังคับโดยผลของกฎหมายโดยมิใช่เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิด

เกี่ยวกับทรัพย์สิน เมื่อไม่มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการค้าของเก่าทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวข้างต้น ของเก่าออกจากร้านซึ่งรวมถึงขวด เศษเหล็ก ฯลฯ จึงไม่น่าจะต้องมีกฎหมายควบคุม หรือถึงหากประสงค์จะให้มีการติดตามตรวจสอบได้ ก็ไม่สมควรใช้ระบบการขออนุญาตตามกฎหมายปัจจุบัน

๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับการขายทอดตลาด สมควรมีการควบคุมต่อไปเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบหรือหลอกลวงได้ และโดยที่ผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดจะมีสิทธิได้รับการชดใช้ราคา ถ้าของที่ซื้อมานั้นมิได้ซื้อจากเจ้าของที่แท้จริง ดังนั้น บุคคลที่จะทำหน้าที่ขายทอดตลาดจึงควรต้องได้รับการควบคุมดูแลตามสมควร

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า

พุทธศักราช ๒๕๗๔ ให้มีหลักการดังต่อไปนี้

๑. ควรยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๗๔
๒. ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าของเก่าโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้
 - ๒.๑ จำกัดการค้ากับดูแลการค้าของเก่าเฉพาะที่ไม่เกี่ยวกับรถยนต์ โบราณวัตถุ ทองคำ และอัญมณี
 - ๒.๒ ไม่ควรใช้ระบบการขออนุญาต แต่ควรใช้ระบบการกำกับด้วยการให้ผู้ค้าของเก่าแจ้งให้สถานีตำรวจท้องที่ทราบถึงการประกอบกิจการ และเมื่อมีการซื้อขายของเก่าที่มีมูลค่าสูงตามที่กำหนดให้แจ้งให้สถานีตำรวจดังกล่าวทราบถึงรูปพรรณของของเก่าพร้อมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ภายในระยะเวลาตามที่กำหนด
 - ๒.๓ ผู้ไม่ปฏิบัติตามต้องรับโทษตามที่กำหนด
๓. ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้
 - ๓.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับการขายทอดตลาดต้องได้รับอนุญาต ทั้งผู้ประกอบการและผู้ดำเนินการ
 - ๓.๒ การอนุญาตและการควบคุมดูแลควรมอบให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น

๒. พระราชบัญญัติควบคุมการขอลาน พุทธศักราช ๒๕๘๔

สาระสำคัญของกฎหมายปัจจุบัน

๑. ห้ามมิให้คนขอลาน
๒. มาตรการบังคับเมื่อมีคนขอลาน
 - ๒.๑ ถ้าวิกลจริต ชราภาพ พิกัด หรือเป็นโรค ซึ่งไม่สามารถเลี้ยงตนได้ และไม่มีญาติมิตรเลี้ยงดู ให้ส่งไปยังสถานสงเคราะห์

๒.๒ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้ติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาล

๒.๓ ถ้าหางานให้ทำแล้วยังหนีมาขอทานอีก ให้ส่งตัวไปยังแหล่งประกอบการทำงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ

ปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย

๑. แม้จะมีกฎหมายห้ามมิให้มีการขอทาน แต่ก็ยังมีขอทานกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป แสดงให้เห็นว่าไม่มีการบังคับตามกฎหมายนี้
๒. การที่มีได้มีการบังคับตามกฎหมายนี้ น่าจะเป็นด้วยมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะไม่มีสถานสงเคราะห์เพียงพอ และที่กฎหมายบัญญัติให้ส่งตัวไปยังแหล่งประกอบการทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพนั้น กฎหมายดังกล่าวที่อ้างถึงได้ถูกยกเลิกไปแล้ว
๓. กฎหมายได้มอบอำนาจไว้แก่ราชการส่วนกลาง ซึ่งแม้จะมีการมอบหมายได้แต่การปฏิบัติงานก็ขาดประสิทธิภาพ

ความจำเป็นที่ยังจะต้องมีกฎหมาย

เมื่อการขอทานยังไม่อาจจัดให้หมดสิ้นไปได้ และยังปรากฏว่ามีพฤติกรรมต่าง ๆ

ดังต่อไปนี้อยู่ทั่วไป จึงสมควรมีการควบคุมการขอทานอยู่ต่อไป

๑. มีผู้ฉวยโอกาสอาศัยความมีเมตตาของคนทำการขอทานเป็นอาชีพ โดยที่ตนมิได้มีสภาพทางร่างกายที่จะไม่สามารถทำงานได้
๒. มีผู้ใช้อิทธิพลตั้งเป็นกลุ่ม แบ่งสายในการขอทานในลักษณะที่เป็นธุรกิจ
๓. เป็นมูลเหตุให้มีการลักพาเด็กไปประทุษร้ายเพื่อนำมาเป็นเครื่องมือในการขอทาน
๔. คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองใช้เป็นช่องทางในการขังชีพ
๕. มีผู้เป็นโรคติดต่อในระยะอันตรายทำการขอทานตามที่สาธารณะต่าง ๆ เป็นการแพร่เชื้อโรค หรือเป็นที่อุจาดตา

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้แก้ปัญหาพฤติกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวได้

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

ควรมีการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้เสียใหม่ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. คนที่มีสภาวะทางกายหรือทางจิตที่พิการ ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพด้วยการทำงานตามปกติได้ และไม่มีฐานะที่จะดูแลตนเองได้ หรือไม่มีผู้อุปถัมภ์ค้ำจุน และผู้พิการที่ขับร้องติดสีตีเป่าหรือแสดงการละเล่นต่าง ๆ ยังควรอนุโลมให้ทำการขอทานได้ ทั้งนี้ โดยให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะเป็นผู้กำหนดและควบคุมดูแล โดยจะกำหนดให้มีหรือไม่ให้มีก็ได้ และถ้ามีจะมีเงื่อนไขให้ทำได้ในบางสถานที่หรือบางเวลาก็ได้

๒. สำหรับบุคคลอื่นซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์หรือกระทำผิดเงื่อนไขตามข้อ ๑ ควรมีมาตรการดำเนินการดังต่อไปนี้
- ๒.๑ สำหรับผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่อาจขอทานได้แต่ทำผิดเงื่อนไข ให้มีโทษต้องทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณะประโยชน์แทนค่าปรับเป็นเวลาตามที่กฎหมายกำหนด
- ๒.๒ ถ้าเป็นบุคคลที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่อาจขอทานได้ ให้ดำเนินการดังนี้
- ๒.๒.๑ ให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณะประโยชน์แทนค่าปรับ (ซึ่งควรมีระยะยาวกว่าที่กำหนดในข้อ ๒.๑)
- ๒.๒.๒ ถ้าเป็นคนต่างด้าว ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- ๒.๒.๓ ถ้าเป็นกรณีนำเด็กมาเป็นเครื่องมือในการขอทาน ให้มีโทษจำคุก และถ้าเป็นกรณีทำร้ายหรือทารุณเด็ก ให้มีโทษสูงขึ้น
- ๒.๒.๔ ในกรณีตั้งกลุ่มเดินสาย ให้มีความผิดเช่นเดียวกับการนำคนลงเป็นทาส

๓. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๕๕๗

สาระสำคัญของกฎหมายปัจจุบัน

๑. ห้ามจัดให้มีการเรียไรในกรณีดังต่อไปนี้
- ๑.๑ เพื่อรวบรวมทรัพย์สินมาให้หรือชดใช้แก่จำเลยเพื่อใช้เป็นค่าปรับ
- ๑.๒ โดยเก็บเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นโดยคำนวณตามเกณฑ์ปริมาณสินค้า
- ๑.๓ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี
- ๑.๔ เป็นเหตุกระทบต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ
- ๑.๕ เพื่อจัดหาเงินทุนให้แก่อุตสาหกรรม
๒. การจัดให้มีการเรียไรเพื่อประโยชน์แก่ราชการ เทศบาล หรือสาธารณะประโยชน์ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ (ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานโดยตำแหน่ง)
๓. การเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ โฆษณาด้วยสิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือเครื่องขยายเสียงต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
๔. การเรียไรดังต่อไปนี้อาจทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตใดๆ
- ๔.๑ เพื่อกุศลสงเคราะห์ในโอกาสที่บุคคลชุมนุมกันประกอบศาสนกิจ
- ๔.๒ การเรียไรโดยขายสิ่งของในงานออกร้าน ฯลฯ

๕. มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำการเรียไร เช่น เคยต้องโทษในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน เป็นโรคติดต่อที่น่ารังเกียจ ฯลฯ
๖. กำหนดวิธีการในการเรียไร เช่น ต้องออกใบรับ หรือห้ามใช้ถ้อยคำที่จะทำให้ผู้ถูกเรียไรเกรงกลัว และวิธีการจัดการกับเงินที่ได้รับจากการเรียไร

สภาพการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน

๑. คณะกรรมการยังมีการประชุมเมื่อมีผู้ยื่นคำขออนุญาต โดยเฉลี่ยมีผู้ยื่นคำขออนุญาตปีละ ๗ ราย
๒. น่าเชื่อว่าการเรียไรที่ต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการในปีหนึ่ง ๆ น่าจะมีมากกว่า ๗ ราย และคงจะได้กระทำโดยมิได้ขออนุญาต

ปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย

๑. การควบคุมการเรียไรมิได้เป็นไปโดยเข้มงวดกวดขันจึงมีการเรียไรโดยมิได้ขออนุญาตปรากฏอยู่เนือง ๆ
๒. อำนาจในการควบคุมการเรียไรเป็นของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การขออนุญาต จึงเป็นเรื่องยุ่งยากและทางราชการเองก็มิได้ถือว่าเป็นเรื่องที่จะต้องตรวจสอบดูแลโดยเคร่งครัด
๓. แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์หลายอย่างหลายประการให้ผู้เรียไรต้องปฏิบัติ เช่น การออกใบรับ การแจ้งยอดรับและจ่าย การห้ามจ่ายเงินที่ได้มาจากการเรียไรไปเพื่อการอื่นที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการเรียไร หรือต้องส่งเงินที่เหลือจ่ายให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไร แต่ก็มิได้มีการปฏิบัติหรือควบคุมให้มีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด
๔. ในปัจจุบันมีการใช้วิธีการเรียไรในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยนำพระพุทธรูป พระสงฆ์หรือแม่ชีมานั่งกำกับในการเรียไรตามริมถนนหรือในตลาด หรือขึ้นรถตระเวนไปในที่ต่าง ๆ ซึ่งในหลายกรณีอาจก่อให้เกิดสภาพที่น่ารังเกียจหรือเสื่อมเสียต่อพระพุทธศาสนาได้
๕. มีกิจกรรมหลายประการที่เข้าข่ายถือว่าเป็นการเรียไรตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร แต่บุคคลทั่วไปไม่ทราบ เช่น การจัดงานเลี้ยง งานรื่นเริง การแข่งขันกีฬา หรือการแสดงที่ขายบัตรในราคาสูงหรือขอรับบริจาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินที่เหลือจ่ายไปใช้ในการกุศล หรือให้องค์กรการกุศลต่าง ๆ

ความจำเป็นที่ยังจะต้องมีกฎหมาย

การบริจาคเพื่อการกุศลหรือสาธารณะประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ยังเป็นวัฒนธรรมและความดีงามของคนไทย แต่ก็มีผู้ไม่สุจริตฉวยโอกาสหาประโยชน์โดยมิชอบจากความมีเมตตาของประชาชนไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว และบางกรณีก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ศาสนาหรือทางราชการได้ จึงยังสมควรมีกฎหมายควบคุมการเรียไร อยู่ต่อไป แต่ควรมีการปรับปรุงเสียใหม่

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

ควรปรับปรุงให้มีหลักการดังต่อไปนี้

๑. ความมอบอำนาจในการกำกับดูแลเรื่องการเรียไรไ้ที่ท้องถิ่น ส่วนกลางไม่ควรเข้าไปกำกับดูแล
๒. เพื่อให้หลักเกณฑ์สำคัญเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ควรกำหนดลักษณะการ เรียไรที่พึงกระทำได้ และลักษณะที่ห้ามกระทำไว้ให้ชัดเจน โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเพิ่มเติมรายการที่เรียไรได้และเรียไรไม่ได้สำหรับท้องถิ่นของตนได้
๓. เมื่อกำหนดลักษณะชัดเจนแล้วไม่ควรใช้ระบบควบคุม (บังคับให้ขออนุญาต) แต่ควรให้ใช้ระบบการกำกับ (การแจ้งให้ท้องถิ่นทราบ) ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการเรียไรที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ จึงต้องขออนุญาต
๔. ควรปรับปรุงให้ครอบคลุมถึงการจัดทำวัตถุมงคลขึ้นเพื่อให้เช่าหรือจำหน่าย อันเป็นวิธีการเรียไรชนิดหนึ่ง

รายละเอียดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณากร่างฯแก้ไขเพิ่มเติม

๑. เมื่อได้แจ้งให้ท้องถิ่นใดทราบแล้ว ให้เรียไรภายในท้องถิ่นนั้นได้ ถ้าประสงค์จะเรียไรในเขตท้องถิ่นอื่นภายในเขตจังหวัดเดียวกันให้แจ้งให้ท้องถิ่นที่มีภูมิสำเนาหรือสถานที่ที่จะใช้จ่ายเงินที่ได้จากการเรียไรทราบ และให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นที่จะแจ้งให้ท้องถิ่นอื่นทราบ และให้ผู้เรียไรนำไปรับการแจ้งไปให้ท้องถิ่นที่จะเรียไรสลักหลัง
๒. การเรียไรข้ามจังหวัดไม่ควรให้มีการอนุญาตให้กระทำได้ เว้นแต่เป็นการเรียไรของทางราชการ

๔. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๐๔

สาระสำคัญของกฎหมายปัจจุบัน

๑. กำหนดมาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองและดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ กล่าวคือ
 - ๑.๑ ให้อำนาจแก่อธิบดีในการประกาศขึ้นทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ใดที่อยู่ในข่ายที่ถือว่าเป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ เป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุได้ตามลำดับ โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์ดังกล่าวจะมีผู้ครอบครอง หรือมีเจ้าของหรือไม่
 - ๑.๒ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการ ประกอบธุรกรรมหรือกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี เช่น ข่อมแซม แกะไข รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่างๆ ของ

โบราณสถาน หรือปลูกสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถาน หรือค้า ส่งหรือนำ โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุออกนอกราชอาณาจักร เป็นต้น สำหรับการโอน โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่ อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมาย

- ๑.๓ โบอนุญาตค้าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นให้ใช้ได้ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของทุกปี ส่วนอายุของใบอนุญาตในกรณีอื่นนั้นขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี
 - ๑.๔ ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปในโบราณสถาน สถานที่ผลิต สถานที่ทำการค้า หรือสถานที่เก็บรักษาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ เพื่อตรวจดูว่ามีการ ปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ และในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มิได้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวนั้นได้
 - ๑.๕ กำหนดให้พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติเป็นที่เก็บรักษาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุอัน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
๒. กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนโบราณคดีขึ้นแทนเงินทุนกองกลาง และเงินทุนตาม กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ เพื่อนำเงินกองทุนดังกล่าวไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือ การพิพิธภัณฑ์

ปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย

๑. การควบคุมมิให้มีการขุดค้นสิ่งใด ๆ ภายในบริเวณโบราณสถานยังมิได้เป็นไปโดย เข้มงวดกวดขัน จึงมีการลักลอบขุดค้นเพื่อแสวงหาซึ่งโบราณวัตถุและทรัพย์สินสมบัติ ภายในบริเวณโบราณสถานอยู่เนือง ๆ
๒. การประกาศขึ้นทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือแหล่งโบราณคดีที่อยู่ในข่ายที่จะเป็น โบราณสถาน ให้เป็นโบราณสถานตามกฎหมายนี้เป็นไปอย่างล่าช้า และขาดการสำรวจ จากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ จึงทำให้มีการทำลาย หรือลักลอบขุดค้นสิ่งใด ๆ ภายในบริเวณดังกล่าว ก่อนที่อสังหาริมทรัพย์หรือแหล่งดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การ ควบคุมดูแลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้น่าจะเกิดขึ้นกับกรณีของ โบราณวัตถุและศิลปวัตถุเช่นเดียวกัน
๓. เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุไม่ปฏิบัติหน้าที่ตาม ที่กฎหมายกำหนด เช่นไม่มีการแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายทราบในกรณี ที่ทรัพย์สินดังกล่าวเกิดความเสียหาย หรือมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการบูรณะ หรือไม่ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบว่าตนมีโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุไว้ในครอบครอง ทั้งนี้เพื่อ หลีกเลี่ยงที่จะต้องถูกควบคุมให้ต้องปฏิบัติตามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้

๔. บุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอ และขาดความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง ทำให้การสำรวจหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้โบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุถูกทำลาย หรือเคลื่อนย้ายออกไปเป็นไปอย่างล่าช้า

ความจำเป็นที่ยังจะต้องมีกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้มุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครอง ดูแล รักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ ซึ่งนอกจากจะเป็นสมบัติของส่วนรวมแล้ว ยังเป็นสิ่งที่เป็ประโยชน์ในด้านการศึกษาของอนุชนรุ่นหลังต่อไปด้วย ดังนั้น トラบใดที่ยังมีบุคคลที่มีความเห็นแก่ตัว เห็นแก่ได้ โดยมีได้มีจิตสำนึกที่จะช่วยกันปกป้องรักษาสิ่งของดังกล่าวไว้เพื่อเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความเจริญรุ่งเรืองหรือวัฒนธรรมของชาติไทยในอดีตแล้ว กฎหมายฉบับนี้จึงสมควรที่จะต้องมีอยู่ต่อไป

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

การบังคับการไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ยังไม่มืข้อเสนอแนะให้แก้ไข

๕. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕

สาระสำคัญของกฎหมายปัจจุบัน

๑. ควบคุมการประกอบกิจการโรงรับจำนำ โดยห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่จะด้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำจาก “คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ” ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการ และหัวหน้ากองทะเบียนกรมตำรวจ เป็นกรรมการและเลขานุการฯ
๒. ใบอนุญาตมีอายุเพียงหนึ่งปี โดยให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของทุกปี
๓. นอกจากอำนาจในการออกใบอนุญาตแล้ว คณะกรรมการยังมีอำนาจในการกำหนดห้องที่ที่จะให้มีการตั้งโรงรับจำนำ และกำหนดจำนวนโรงรับจำนำในห้องที่ที่เห็นสมควร
๔. การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำในห้องที่ที่มีการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำ ให้กระทำโดยการว่าประมูล
๕. กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี ความประพฤติดี ไม่มีพฤติการณ์อันจะก่อกวนหรือทำลายเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของชาติ เป็นต้น
๖. กำหนดหน้าที่ของผู้รับจำนำ เช่น ต้องจัดให้มีป้ายคำว่า “โรงรับจำนำ” มีที่เก็บทรัพย์สินจำนำอันมีค่าไว้ในที่ปลอดภัย จัดให้มีป้ายอัตราดอกเบี้ยเป็นภาษาไทย ห้ามเรียกหรือรับดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนด ห้ามรับจำนำของจากภิกษุสามเณรหรือเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี หรือสิ่งของของทางราชการ หรือมีประกาศแจ้งหายไว้ เป็นต้น โดยผู้รับจำนำที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวต้องได้รับโทษทางอาญา

ปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย

๑. โครงสร้างของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเป็นศูนย์รวมอำนาจในการควบคุมดูแลและอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ ซึ่งขัดกับหลักการบริหารในปัจจุบันที่มุ่งกระจายอำนาจ
๒. กฎหมายวางหลักเกณฑ์ไว้สำหรับควบคุมกิจการโรงรับจำนำของประชาชนทั่วไป ตั้งจะเห็นได้ในมาตรา ๘ วรรคสาม ที่ให้ใช้วิธีการว่าประมุข แต่ในทางปฏิบัติทางราชการไม่เคยอนุญาตให้เอกชนตั้งโรงรับจำนำในเขตต่างจังหวัด คงมีแต่เฉพาะในกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่เอกชนได้รับใบอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำได้
๓. ถ้าถือว่าการตั้งโรงรับจำนำเป็นการประชาสัมพันธ์อย่างหนึ่งดังที่ถือกันอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในต่างจังหวัด การที่กฎหมายกำหนดให้เรียกดอกเบี้ยได้ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ ๒๔ ต่อปี ย่อมเป็นการขัดต่อหลักแห่งการประชาสัมพันธ์
๔. การเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ทำกิจการนี้ เอกชนย่อมแสวงหากำไร นอกจากด้วยวิธีการคิดดอกเบี้ยแล้ว ในการตีราคาทรัพย์สิน ผู้รับจำนำซึ่งเป็นเอกชนย่อมอยู่ในฐานะที่สามารถกำหนดราคาได้ตามอำเภอใจ
๕. เมื่อกฎหมายมีวัตถุประสงค์นำมาใช้กับเอกชนผู้ทำกิจการโรงรับจำนำเพื่อแสวงหากำไร แต่ในทางปฏิบัตินำมาใช้กับรัฐหรือท้องถิ่นซึ่งทำกิจการเพื่อสงเคราะห์ประชาชน จึงไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสมได้ เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ย ถ้ากำหนดไว้ต่ำเกินไปย่อมทำให้เอกชนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่การกำหนดไว้สูงย่อมไม่อาจใช้ได้กับกิจการที่รัฐหรือท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เป็นต้น
๖. กิจการโรงรับจำนำเป็นกิจการต่อเนื่อง การกำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุเพียงหนึ่งปี โดยต้องขออนุญาตใหม่ทุกปีนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล
๗. พระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมถึงการขายฝากด้วย ทำให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมาย

ความจำเป็นที่ยังจะต้องมีกฎหมาย

โรงรับจำนำเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญและจำเป็นต่อประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนทางด้านการเงินในกรณีฉุกเฉินจำเป็น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะยากจน โรงรับจำนำจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยเฉพาะในสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่ค่าครองชีพนับวันมีแต่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะเดียวกันกิจการโรงรับจำนำ อาจเป็นช่องทางในการจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา หากมีมากเกินไปจนจำเป็นการแข่งขันย่อมจะสูงขึ้นและนำไปสู่การทำกิจการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยังจำเป็นต้องมีการควบคุมเพื่อคุ้มครองผู้เดือดร้อนทางการเงิน และกำหนดปริมาณโรงรับจำนำให้มีพอเหมาะพอควร

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

- ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ใหม่ โดยให้มีหลักการดังต่อไปนี้
๑. การควบคุมโดยระบบคณะกรรมการจากส่วนกลางไม่ควรมีอยู่อีกต่อไป แต่ควรกำหนดเป็นหลักการไว้ในกฎหมายว่าท้องถิ่นแต่ละประเภทควรมีหรือไม่มีโรงรับจำนำได้เป็นจำนวนไม่เกินเท่าใด เช่น เทศบาลนครไม่ควรมีเกิน ๓ แห่ง เทศบาลเมืองไม่ควรมีเกิน ๒ แห่ง เป็นต้น ส่วนกรุงเทพมหานครและท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นพิเศษอาจกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นกรณีพิเศษ ส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จะมีได้เมื่อใดให้ตราเป็นอนุบัญญัติ ทั้งนี้ โดยใช้พื้นที่ จำนวนประชากร และฐานะของประชาชนเป็นเกณฑ์ กำหนดว่าควรมีเท่าใด
 ๒. การกำหนดว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งจะสมควรมีโรงรับจำนำจำนวนเท่าใด ภายในกรอบที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ และจะสมควรประกอบกิจการเองหรือเปิดให้เอกชนดำเนินการให้เป็นการตัดสินใจของท้องถิ่นนั้น โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายด้วยว่าท้องถิ่นที่มีฐานะอย่างไรจึงจะดำเนินการเองได้ และในกรณีที่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้กระทำโดยวิธีการเปิดประมูลทั่วไป
 ๓. กิจการโรงรับจำนำควรเป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์ จึงไม่ควรกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้สูงเกินไป ควรอิงกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่จะพึงได้จากการฝากเงินในสถาบันการเงินบวกด้วยค่าการตลาดและกำไรตามสมควร แต่ในกรณีที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอัตรากำไรควรมีเพียงเท่าที่คุ้มกับความเสียหายเท่านั้น
 ๔. การออกใบอนุญาตและการควบคุมควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ควรให้ตกเป็นของท้องถิ่น
 ๕. ควรปรับปรุงมาตรการและวิธีการในการควบคุมโรงรับจำนำและคุ้มครองผู้บริโภคให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันมากยิ่งขึ้น
 ๖. กรมประชาสัมพันธ์ไม่ควรทำกิจการโรงรับจำนำอีกต่อไป ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของท้องถิ่นที่จะดำเนินการ
 ๗. ปรับปรุงขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย ให้หมายความถึงเฉพาะการจำนำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ไม่ควรรวมถึงการขายฝากด้วยเพราะในทางปฏิบัติไม่มีการขายฝากในโรงรับจำนำ ทั้งลักษณะของการขายฝากและการจำนำในทางกฎหมายก็แตกต่างกัน หากจะรวมถึงการขายฝากด้วยก็ควรบัญญัติไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหาก

๖. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

สาระสำคัญของกฎหมายปัจจุบัน

๑. กำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ออกเช็ค เมื่อเช็คที่ผู้ออกเช็คคนนั้นได้ถูกธนาคารปฏิเสธการใช้เงิน
๒. การออกเช็คที่จะถือเป็นความผิดตาม ๑ จะต้องเป็นการออกเช็คโดยมีลักษณะหรือการกระทำ ดังนี้
 - ๒.๑ เจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงิน
 - ๒.๒ ไม่มีเงินอยู่ในบัญชี หรือให้ใช้เงินในจำนวนที่สูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีในขณะที่ออกเช็ค
 - ๒.๓ ถอนเงินออกจากบัญชีจนจำนวนเงินเหลือไม่พอใช้เงิน
 - ๒.๔ ห้ามธนาคารไม่ให้ใช้เงินโดยเจตนาทุจริต
๓. กำหนดให้ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดอันยอมความได้ และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ใช้เงินตามเช็คภายในเวลาที่กำหนด หรือหนี้ที่ผู้กระทำความผิดได้สิ้นผลไปก่อนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ถือว่าคดีเลิกกัน

วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ในชั้นที่มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้มีความผิดทางอาญาขึ้นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลทุจริตใช้เช็คโดยไม่มีเงินที่จะชำระตามที่สั่งจ่าย และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้เช็คโดยแพร่หลาย ต่อมาปรากฏว่ามีผู้ใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือ มีการบีบบังคับให้มีการชำระหนี้โดยที่หนี้นั้นมิได้เกิดขึ้นจริงบ้าง หรือเป็นหนี้ในทางแพ่งอื่น แต่เจ้าหน้าที่บีบบังคับให้ลูกหนี้ออกเช็คไว้เป็นหลักประกัน โดยเจ้าหน้าที่รู้อยู่แล้วว่าเช็คคนนั้นไม่มีเงิน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คใหม่ โดยกำหนดให้กรณีที่จะถือว่าเป็นความผิดได้จะต้องเป็นการออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและชำระได้ตามกฎหมาย ทั้งยังได้ลดโทษให้น้อยลงเพื่อให้คดีอยู่ในอำนาจของศาลแขวง

ปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย

๑. ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ คงครอบคลุมแต่เฉพาะเรื่องการออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่ไม่มีอยู่จริงหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงการออกเช็คเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่บังคับให้ออกล่วงหน้าเพื่อใช้ความผิดทางอาญาตามกฎหมายเป็นเครื่องมือบังคับให้ชำระหนี้ทางแพ่ง
๒. ในปัจจุบันการกำหนดให้ลูกหนี้ออกเช็คล่วงหน้าเพื่อชำระหนี้อันยังไม่ถึงกำหนดแพร่หลายมากขึ้นโดยเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นความสะดวกทั้งในแง่ของการติดตามทวงหนี้ และในแง่ของการมีโทษทางอาญาเป็นอุปสรรคในการทวงหนี้ แม้แต่ส่วนราชการและ

หน่วยงานของรัฐก็นิยมใช้วิธีการนี้ เช่น กรมสรรพากร เป็นต้น แม้ว่าทางราชการจะมีได้มุ่งหวังที่จะใช้เช็คอาญาเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับให้ชำระหนี้แต่โดยผลของกฎหมายถ้าเช็คที่สั่งจ่ายล่วงหน้าธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน ผู้ออกเช็คก็มีความผิดทางอาญา ผลดังกล่าวไม่น่าจะเป็นวัตถุประสงค์อันแท้จริงในการกำหนดโทษทางอาญา โทษทางอาญาคงจะมีไว้สำหรับผู้ที่ทุจริตหรือมีเจตนาไม่ใช้เงินมาตั้งแต่ต้น โดยผู้ออกเช็คเป็นผู้รู้แต่เพียงฝ่ายเดียวว่าตนไม่มีเงินที่จะชำระหรือมีเงินไม่เพียงพอที่จะชำระ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ลูกหนี้ออกเช็คให้ล่วงหน้าเพื่อชำระหนี้ตามกำหนดเวลา เช่น เป็นรายเดือนหรือเป็นรายปี ทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ต่างทราบว่าเป็นวันที่ส่งมอบเช็คซึ่งล่วงหน้า ลูกหนี้ยังไม่มีเงินในบัญชีเพียงพอตามที่ระบุไว้ในเช็ค ทั้งสองฝ่ายต่างคาดการณ์ว่าเมื่อถึงวันที่ระบุไว้ในเช็ค ลูกหนี้จะสามารถหาเงินไปใส่ในบัญชีได้ครบถ้วนเมื่อถึงกำหนดวันที่ที่ลงในเช็ค หากลูกหนี้ไม่สามารถหาเงินมาใส่ในบัญชีได้ตามที่คาดการณ์ไว้ ย่อมไม่อาจถือได้ว่าลูกหนี้มีเจตนาที่จะไม่มีการใช้เงินตามเช็ค หรือในขณะที่ออกเช็คไม่มีเงินอยู่ในบัญชี การคาดการณ์ที่ผิดพลาดเป็นแต่เพียงการไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาในทางแพ่งเท่านั้น จึงไม่สมควรมีโทษทางอาญาทำนองเดียวกับการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน ที่เมื่อถึงกำหนดชำระแล้วไม่สามารถชำระได้ ผู้ออกตั๋วสัญญาใช้เงินไม่ว่าจะเป็นจำนวนเงินมากเท่าใดก็ไม่ต้องรับผิดทางอาญาแต่อย่างใด

ความจำเป็นที่ยังจะต้องมีกฎหมาย

เมื่อเช็คยังคงเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกและเป็นสิ่งที่นิยมใช้ในการประกอบธุรกรรมในภาวะปัจจุบัน จึงยังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเพื่อให้ความคุ้มครองและเกิดความเชื่อมั่นกับผู้รับเช็ค ในขณะที่เดียวกันก็ควรระมัดระวังมิให้มีการใช้ความผิดทางอาญาไปใช้เป็นเครื่องมือบีบบังคับในทางแพ่ง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

๑. สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๔๓๔ เพื่อให้เกิดความรัดกุมและจำกัดแต่เฉพาะกรณีที่ผู้ออกเช็คมีเจตนาไม่ใช้เงินมาตั้งแต่ต้น โดยมีให้ครอบคลุมถึงการออกเช็คเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการชำระหนี้และการออกเช็คล่วงหน้าโดยสุจริต
๒. กฎหมายปัจจุบันได้บัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวไว้ว่าให้มีหลักประกันไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนเงินตามเช็คโดยไม่มีจำนวนเงินสูงสุดไว้ จึงอาจเป็นไปได้ว่าหลักประกันอาจถูกกำหนดไว้เป็นจำนวนเป็นสิบล้านหรือร้อยล้านก็ได้ ซึ่งน่าจะ

ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๔ ซึ่งบัญญัติว่าจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายให้กำหนดจำนวนเงินสูงสุดของหลักประกันกำกับไว้ด้วย

สำหรับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่สมควรจะต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมแก่กาลสมัยต่อไปนั้น คณะกรรมการฯ จะได้พิจารณาและเสนอมาในลำดับต่อไป

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ

พฤษภาคม ๒๕๔๕