

บันทึก

เรื่อง การออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสาร

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๗๔๓๓ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่าง กฎกระทรวง ฉบับที่ (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ให้ โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสาร) พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลมาเพื่อดำเนินการ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า การกำหนดให้โรงรับจำนำ ติดตั้งเครื่องโทรสารตามร่างกฎกระทรวงในเรื่องนี้เป็นมาตรการเพื่อให้โรงรับจำนำสามารถรับ-ส่ง ข้อมูลเกี่ยวกับคำทนายหรือทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด มิใช่เป็น หลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะใช้ อำนาจตามมาตรา ๘ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ออกกฎกระทรวง ในเรื่องนี้ได้ แต่โดยที่มาตรา ๔๓^๒ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ ได้ จึงมีปัญหว่าอำนาจ ดังกล่าวจะครอบคลุมถึงการกำหนดให้โรงรับจำนำต้องติดตั้งเครื่องโทรสารด้วยหรือไม่

รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก เภา สารสิน) สั่งและปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทาง กฎหมายว่า ตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ การออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้ขอ ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำต้องติดตั้งเครื่องโทรสารจะกระทำได้หรือไม่ และหากสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่ากระทำได้อีกให้ดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวง

^๑ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๘ ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ

การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในท้องที่ได้มีการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำ การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำให้กระทำโดยการ ว่าประมูลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคสามไม่ใช้บังคับแก่การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำของเทศบาลหรือของทาง ราชการ

^๒ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๔๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี อำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เจ้าพนักงานตรวจโรงรับจำนำ และออกกฎกระทรวงกำหนด ค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ฉบับที่ (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ให้โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสาร) ไปในคราวเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ กรมการปกครอง และกรมประชาสัมพันธ์) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว สรุปได้ว่า เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์ที่จะให้โรงรับจำนำสามารถรับส่งข้อมูลเกี่ยวกับคำทนายรูปพรรณทรัพย์หาย ในกรณีที่ผู้รับจำนำมีเหตุควรสงสัยว่าสิ่งของที่มิให้นำมาจำนำเป็นสิ่งของที่ได้อาโดยผิดกฎหมาย หรือได้รับแจ้งเรื่องของการหายจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกประกาศคำทนายรูปพรรณของหาย แล้วทำการตรวจทรัพย์สินจำนำว่ามีคำทนายรูปพรรณตรงกับของหายหรือไม่ โดยกำหนดให้โรงรับจำนำใช้เครื่องโทรสารในการรับส่งข่าวสารเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ฯลฯ นั้นเป็นกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ การอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำและการว่าประมูลตั้งโรงรับจำนำที่ออกตามความในมาตรา ๘ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยนำข้อกำหนดให้โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสารมาบัญญัติเพิ่มเติมเป็นข้อ ๑๓ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ฯลฯ

ในเรื่องนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ข้อกำหนดให้โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสารมิใช่หลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำตามมาตรา ๘ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๓ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ ได้ จึงมีปัญหาว่าจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๓ ออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงรับจำนำต้องติดตั้งเครื่องโทรสารด้วยได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) พิจารณาแล้ว เห็นว่าตามปัญหาดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การกำหนดให้โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสารถือเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ส่วนการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในท้องที่ได้มีการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำ การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ให้กระทำโดยการว่าประมูลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า หลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตและในการให้อนุญาตตามมาตรา ๘ จะต้องเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการตั้งโรงรับจำนำเท่านั้น ทั้งนี้ จะเห็นได้จากข้อกำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำและการว่าประมูลตั้งโรงรับจำนำ สำหรับข้อ

กำหนดให้โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสารเพื่อประโยชน์ในการรับส่งข้อมูลเกี่ยวกับคำหารูปพรรณทรัพย์สินหายเป็นมาตรการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมให้การดำเนินการหรือการปฏิบัติการตามมาตรา ๑๙^๓ และมาตรา ๒๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่เกี่ยวกับการขออนุญาตหรือการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำตามมาตรา ๘ แต่อย่างไร จึงถือไม่ได้ว่าข้อกำหนดในเรื่องนี้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ ดังนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ โดยมีข้อกำหนดให้โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสารจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) จึงเห็นว่า ไม่อาจกระทำได้

สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ นั้น คำว่า “กิจการ” ต้องเป็นกิจการที่พระราชบัญญัติโรงรับจำนำให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้เป็นการเฉพาะเรื่องเพื่อให้สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ ก็ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องใดบ้าง เช่น มาตรา ๘^๕ (การกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ) มาตรา ๑๔^๖ (การกำหนดวิธีการในการขออนุญาตและการอนุญาตในการย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ) มาตรา ๒๐^๗ (การกำหนด

^๓ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๑๙ ในกรณีมีเหตุควรสงสัยว่าสิ่งของที่ผู้นำมาจำนำเป็นสิ่งของที่มิผู้ได้มาโดยการกระทำความผิด ให้ผู้รับจำนำแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจท้องที่ทันที

^๔ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๒๑ เมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกประกาศคำหารูปพรรณของหาย ได้แจ้งเรื่องของหายต่อผู้รับจำนำ ผู้รับจำนำมีหน้าที่ตรวจทรัพย์สินจำนำหรือสิ่งของที่รับจำนำ ถ้าปรากฏว่ามีคำหารูปพรรณตรงหรือคล้ายกับคำหารูปพรรณของหาย ให้ผู้รับจำนำส่งมอบต่อเจ้าพนักงานผู้ซึ่งแจ้งเรื่องของหายนั้นโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีการรับจำนำไปแล้วให้ส่งสำเนาตัวรับจำนำไปด้วย

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

^๖ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้รับจำนำย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๗ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๒๐ เมื่อมีการรับจำนำ ให้ผู้รับจำนำออกตัวรับจำนำให้แก่ผู้จำนำ และติดเลขหมายที่ทรัพย์สินจำนำให้ตรงกับเลขหมายตัวรับจำนำ

ตัวรับจำนำให้ทำตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

การออกตัวรับจำนำให้ทำตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

วิธีการและเงื่อนไขในการออกตัวรับจำนำ) มาตรา ๒๕^๘ (การกำหนดแบบและวิธีการสำหรับการทำบัญชีทรัพย์สินจำนำที่ผู้จำนำขาดส่งดอกเบี้ย) มาตรา ๒๗^๙ (การกำหนดแบบและวิธีการสำหรับการทำบัญชีเงินเดือน) และมาตรา ๒๘^{๑๐} (การกำหนดแบบบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานตรวจโรงรับจำนำ) เพราะหากตีความคำว่า “กิจการ” ว่าหมายความว่ากิจการที่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องนั้น ๆ ด้วยแล้ว ก็อาจมีผลทำให้สามารถออกกฎกระทรวงได้ทุกเรื่องซึ่งจะเป็นการตีความขยายอำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายอันเป็นการไม่ถูกต้อง ฉะนั้น เมื่อข้อกำหนดให้โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสารมิใช่กิจการที่พระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ ให้อำนาจออกกฎกระทรวงไว้เป็นการเฉพาะเรื่องเพื่อให้สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ แล้ว การออกกฎกระทรวงโดยมีข้อกำหนดให้โรงรับจำนำติดตั้งเครื่องโทรสารโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๓ ดังกล่าว จึงไม่อาจกระทำได้

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๔

^๘ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖

มาตรา ๒๕ ให้ผู้รับจำนำทำบัญชีทรัพย์สินจำนำที่ผู้จำนำขาดส่งดอกเบี้ยเป็นเวลากว่าสี่เดือนยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และปิดประกาศบัญชีนั้นไว้ ณ ที่เปิดเผยที่โรงรับจำนำนั้นตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อผู้รับจำนำได้ปฏิบัติการถูกต้องครบถ้วนตามความในวรรคก่อนแล้วให้บรรดาทรัพย์สินจำนำที่ปรากฏตามบัญชีที่ผู้รับจำนำทำขึ้นและประกาศไว้ซึ่งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมิได้ส่งอายัดไว้ หรือผู้จำนำมิได้ขอลอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันประกาศ หลุดเป็นสิทธิแก่ผู้รับจำนำ

^๙ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๒๗ ให้ผู้รับจำนำทำบัญชีเงินเดือนยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นเดือนปฏิทิน

มาตรา ๒๘ เจ้าพนักงานตรวจโรงรับจำนำซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเข้าไปในโรงรับจำนำเพื่อตรวจทรัพย์สินจำนำและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำ และผู้รับจำนำต้องให้ความสะดวกตามสมควร

เจ้าพนักงานตรวจโรงรับจำนำต้องมีบัตรประจำตัวตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องแสดงบัตรประจำตัวเมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องร้องขอ

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙ ข้างต้น