

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันในสมัยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ประกาศใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2468¹ มีความหลากหลายและซับซ้อนน้อยกว่าโครงสร้างธุรกิจในปัจจุบัน หลักกฎหมายเรื่องหลักประกันที่มีอยู่เดิมมีลักษณะแคบ ไม่ยืดหยุ่น และไม่สามารถรองรับธุรกิจในปัจจุบันได้ ผู้ประกอบธุรกิจต้องการใช้เงินจำนวนมากในการลงทุนจึงมักมีปัญหาในการแหล่งเงินทุน เพื่อขยายกิจการ หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต แม้ว่าผู้ประกอบธุรกิจจะมีทรัพย์สินที่มีราคาในเชิงพาณิชย์อยู่มาก แต่ประเภททรัพย์สินเหล่านั้นไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันตามกฎหมายไทยได้ เช่นเดียวกันกับรถยนต์ ที่ถูกจำกัดการใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน ให้มีเพียงการ จำน่า หรือ เช่าซื้อ เท่านั้น ซึ่งล้วนแต่เป็นทางเลือกที่มีข้อจำกัดและสร้างภาระให้แก่เจ้าของรถยนต์ทั้งสิ้น กล่าวคือ หากเลือกการจำนำ เจ้าของรถยนต์จะไม่สามารถใช้ประโยชน์ในรถยนต์ได้ เนื่องจากกฎหมายในลักษณะจำนำนั้นจะต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนำไว้แก่ผู้รับจำนำ หรือ หากเลือกทำสัญญาเช่าซื้อ เจ้าของรถยนต์ต้องแบกรับภาระค่าธรรมเนียมนและภาษีในการโอนกรรมสิทธิ์ และดอกเบี้ยตามสัญญาเช่าซื้อเป็นดอกเบี้ยในอัตราค่อนข้างสูง ปัจจุบันมีการให้สินเชื่ออีกประเภทหนึ่งมีลักษณะคล้ายกับการจำนำ คือ การนำรถยนต์มาขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน โดยมีต้องส่งมอบรถยนต์แต่ผู้ขอสินเชื่อต้องนำสมุดคู่มือจดทะเบียนมาเป็นประกันการชำระหนี้แทนการส่งมอบรถยนต์ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การจำนำทะเบียนรถยนต์” ซึ่งเป็นอีกทางเลือกของการนำรถยนต์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้อีกทางหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการริเริ่มจากสมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ใน พ.ศ. 2550 ให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้รถยนต์เป็นทรัพย์สินที่สามารถจำนองได้ เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชน และเป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับ สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ที่แต่เดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

¹ สมยศ เชื้อไทย , ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับแก้ไข) , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2547) , น.15.

พาณิชย์ได้บัญญัติให้เฉพาะเรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ตลอดจนแพหรือ สัตว์พาหนะ เป็นทรัพย์สินที่จำนองได้² แต่ปัจจุบันการประกอบธุรกิจ จะใช้รถยนต์เป็นหลัก มิได้ใช้เรือ แพ หรือ สัตว์พาหนะเหมือนในอดีต จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

ในที่สุดรัฐสภาได้มีมติยอมรับให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2551³ เพิ่มข้อความตามมาตรา 17/1 กำหนดให้รถยนต์ รถพ่วง รถบดถนน และรถแทรกเตอร์ ที่จดทะเบียนแล้ว เป็นทรัพย์สินประเภทที่จำนองเป็นประกันหนี้ได้ตามกฎหมาย อันถือเป็นการปฏิวัติระบบหลักประกันแห่งหนี้ เนื่องจากแต่เดิมทรัพย์สินที่จำนองได้มีได้แต่เฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์บางประเภทเท่านั้น และยกเลิกข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจที่เจ้าของรถยนต์ต้องเผชิญมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยสามารถใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากรถยนต์ได้อย่างเต็มบริบูรณ์ ด้วยวัตถุประสงค์หลักในการยกเลิกข้อจำกัดการนำรถยนต์ไปใช้เพื่อกู้ยืมเงินและเพื่อบรรเทาภาระของประชาชนที่ต้องแบกรับค่าธรรมเนียมและดอกเบี้ยในอัตราสูงกรณีการเช่าซื้อรถยนต์⁴

² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“ มาตรา 703

สังหาริมทรัพย์อันจะกล่าวต่อไปนี้อาจจำนองได้ดุจกัน หากว่าได้จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย คือ

(1) เรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป

(2) แพ

(3) สัตว์พาหนะ”

³ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 นำเสนอโดยนายไพศาล พิษมงคล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และคณะ โดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2551 กำหนดให้กฎหมายมีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 90 วันนับจากวันประกาศกฎหมายลงในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2551 จึงมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2551

⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่สังหาริมทรัพย์หลายประเภทสามารถจดจำนองเป็นประกันหนี้ได้ ดังเช่น เรือกำปั่น หรือเรือมีระวางตั้งแต่ 6 ตันขึ้นไป เรือกลไฟ หรือรถยนต์มีระวางตั้งแต่ 5 ตันขึ้นไป แพ สัตว์พาหนะ สามารถจดจำนองได้ตาม

การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคอย่างมาก เนื่องจากผู้จำหน่ายยังคงเป็นเจ้าของ และใช้ประโยชน์จากรถ รวมทั้งจำหน่ายจ่ายโอนได้ต่อไป อีกทั้งเป็นการเพิ่มช่องทางในการระดมทุนให้กับธุรกิจบางประเภท โดยเฉพาะจะเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการเกษตรกรรมและกลุ่มรับเหมาก่อสร้าง ที่จะมีแหล่งเงินหมุนเวียนมากขึ้น ไม่ต้องพึ่งเพียงหลักประกันที่เป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น เพราะรถพ่วง รถบดถนน รถแทรกเตอร์คันหนึ่งมีมูลค่าหลายล้านบาท

ปัจจุบันผู้บริโภคเป็นผู้มีกำลังทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าสถาบันการเงิน มักถูกเอารัดเอาเปรียบจากสถาบันการเงินอย่างมาก เช่น การกำหนดข้อความในสัญญาให้ภาระค่าใช้จ่ายและหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ ตกแก่ผู้บริโภค รวมถึงการกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าอื่น ๆ ในสัญญาเพื่อหลบเลี่ยงไม่ใช้คำว่า ดอกเบี้ย เป็นต้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายที่เสียเปรียบมีโอกาสโต้แย้งได้เนื่องจากข้อสัญญาไม่ชัดเจนและการยอมผูกพันตนเองโดยไม่มีข้อโต้แย้งทำให้จำต้องยอมรับผลในสัญญาทุกประการ ดังนั้น รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงโดยนักกฎหมายต่าง ๆ มาใช้บังคับเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 รวมถึงประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดพฤติกรรมของสถาบันการเงินเพื่อมิให้เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค อีกทั้ง เมื่อรัฐได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2551 ให้สามารถนำรถยนต์มาจำนองได้ เป็นการออกกฎหมายมาเพื่อเพิ่มทางเลือกให้ผู้บริโภคซึ่งเป็นเจ้าของรถยนต์สามารถนำรถยนต์ของตน ซึ่งเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาทำสัญญาจำนองกับสถาบันการเงินได้ และเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 703 ส่วนเครื่องจักรสามารถจดทะเบียนได้ตามกฎหมายเครื่องจักร แต่ปรากฏว่ารถยนต์ ได้แก่ รถยนต์สาธารณะ รถยนต์บริการ และรถยนต์ส่วนบุคคล รวมทั้งรถพ่วง รถบดถนน และรถแทรกเตอร์ เป็นสิ่งหาทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงแต่ไม่สามารถจดทะเบียนจำนองเป็นประกันหนี้ได้ตามกฎหมาย ในกรณีที่ต้องใช้เป็นประกันหนี้ จึงต้องใช้วิธีการโอนขายแก่เจ้าหนี้ และทำเป็นสัญญาเช่าซื้อซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเป็นภาระแก่ประชาชนและผู้ประกอบการหลายล้านคนทั่วประเทศ สมควรบรรเทาภาระดังกล่าวนี้ และทำให้รถดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่า มีราคา ที่สามารถจำนองเป็นประกันหนี้ได้และเจ้าหนี้เป็นเจ้าของยังคงมีสิทธิ์ครอบครองใช้สอยได้ดังเดิม (หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2551)

รัฐจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ขั้นตอนการจดทะเบียนจำนอง หลักเกณฑ์การบังคับจำนอง และหลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถควบคุมสัญญาจำนองรถยนต์ที่สถาบันการเงินปล่อยให้แก่ผู้บริโภค มิให้เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

โดยที่ผู้เขียนเห็นว่า สถาบันการเงินเป็นผู้ให้กู้รายใหญ่ที่สุดในระบบเศรษฐกิจ และมีผลกระทบในวงกว้างต่อผู้บริโภค วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในกรณีผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้จำนอง ว่าการจำนองรถยนต์มีปัญหาในทางปฏิบัติและข้อจำกัดอย่างไร และหากต้องการให้การนำรถยนต์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ต้องมีมาตรการหรือกลไกอย่างไร เพื่อเป็นการส่งเสริมให้รถยนต์เป็นหลักประกันแห่งหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ และคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภค
2. ศึกษาถึงปัญหาและข้อจำกัดในการจำนองรถยนต์
3. ศึกษาเปรียบเทียบการนำรถยนต์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามกฎหมาย

หลักประกันของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ

4. ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมาย และวิธีการบังคับจำนองเพื่อให้เหมาะสมกับการบังคับจำนองรถยนต์ และ เสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจำนองรถยนต์ เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาการจำนองรถยนต์ให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย และคุ้มครองผู้บริโภค

3. สมมติฐานของการศึกษา

แม้ว่าปัจจุบันจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2551 ให้สามารถนำรถยนต์มาจำนองได้ แต่ยังคงขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดทะเบียน การควบคุมข้อสัญญาให้สินเชื่อทำให้ผู้จำนองถูกเอาเปรียบ จึงควรศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางหรือกลไกการนำรถยนต์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ เพื่อคุ้มครองและเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้บริโภคในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อขัดข้องของกฎหมายจ่านอง บังคับจ่านอง รวมถึงหลักเกณฑ์การประเมินราคารถยนต์ เพื่อคุ้มครองผู้จ่านองในฐานะเป็นผู้บริโภค โดยศึกษาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. และคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการจ่านองและการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าว รวมถึงปัญหาที่เกิดจากการนำรถยนต์มาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ในประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การนำรถยนต์มาจ่านองเพื่อให้เกิดความเหมาะสม สามารถนำมาปรับใช้ทางปฏิบัติมีประสิทธิภาพในสถานการณ์ปัจจุบันและคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาถึงหลักกฎหมายจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 รวมถึงกฎหมายต่างประเทศ บทความ คำพิพากษาฎีกาพร้อมทั้งหมายเหตุท้ายคำพิพากษาฎีกา วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทางคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต กรณีศึกษา (Case study) และข้อพิพาทต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการค้นคว้า

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภค
2. ได้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดในการจ่านองรถยนต์
3. ได้ทราบถึงการนำรถยนต์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามกฎหมายหลักประกันของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ
4. ได้ทราบถึงปัญหาข้อกฎหมาย และปัญหาวิธีการในการบังคับจ่านองเพื่อให้เหมาะสมกับการบังคับจ่านองรถยนต์ และเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจ่านอง

รถยนต์ เพื่อนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาให้การจ้างรถยนต์บรรลุนิติภาวะของ
กฎหมาย และคุ้มครองผู้บริโภค