

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง การผลักดันกฎหมายเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจำนองรถยนต์

ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. ความเป็นมา/สภาพปัญหา

ปัจจุบันรถยนต์นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการเดินทางของประชาชนและเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าในทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการทำมาหาได้และประกอบอาชีพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริการรับขนส่งคนหรือสิ่งของหรือใช้ในการประกอบการค้าอื่น ๆ อีกหลายประเภท แต่ในบางกรณีที่เจ้าของรถยนต์อาจมีความจำเป็นในการหาแหล่งเงินทุนโดยการนำรถยนต์ของตนเองมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็สามารถนำรถยนต์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยวิธีการจำนำหรือในกรณีที่ขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งรถยนต์ก็อาจจะต้องทำในรูปแบบของสัญญาเช่าซื้อ เป็นต้น

ในการขอสินเชื่อโดยการนำรถยนต์มาเป็นประกันการชำระหนี้โดยวิธีการจำนำนั้นก็มีข้อจำกัดทางกฎหมาย กล่าวคือ ตามสัญญาจำนำรถยนต์ ผู้จำนำจะต้องส่งมอบรถยนต์ที่จำนำให้แก่ผู้รับจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้^๑ ทำให้เจ้าของรถยนต์ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากรถยนต์คันดังกล่าวได้ในขณะที่สัญญาจำนำยังมีผลใช้บังคับอยู่ แต่ในความเป็นจริง ผู้จำนำยังอาจมีความจำเป็นต้องใช้รถยนต์คันดังกล่าวเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำมาหาได้ในอาชีพของตนต่อไป ซึ่งสัญญาจำนำดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาจำนอง กล่าวคือ หากผู้จำนองนำทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติให้สามารถจำนองได้ ไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษไปตราไว้แก่ผู้รับจำนองเพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่จำนองแก่ผู้รับจำนอง^๒ ทำให้ผู้จำนองยังคงใช้สอยทรัพย์สินที่จำนองนั้นต่อไปได้

^๑ มาตรา ๗๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“อันว่าจำนำนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้จำนำ ส่งมอบสังหาริมทรัพย์สิ่งหนึ่งให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจำนำ เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้”

^๒ มาตรา ๗๐๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“อันว่าจำนองนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้จำนอง เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจำนอง เป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง

นอกจากวิธีการนำรถยนต์มาเป็นการประกันการชำระหนี้ด้วยวิธีการจำนำแล้ว ยังมีวิธีการขอสินเชื่อโดยการนำรถยนต์เป็นประกันการชำระหนี้อยู่อีก ๒ ประเภท คือ

กรณีแรก เป็นการขอสินเชื่อเพื่อให้ได้มาซึ่งรถยนต์จากสถาบันการเงิน ซึ่งมักนิยมใช้วิธีการให้สินเชื่อโดยการทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์โดยมีกำหนดผ่อนชำระค่างวดเช่าซื้อ โดยคิดดอกเบี้ยรวมทั้งหมดของจำนวนระยะเวลาที่จะผ่อนชำระและนำมาหารตามจำนวนระยะเวลาที่จะผ่อนชำระทั้งหมด โดยผู้เช่าซื้อจะต้องชำระเงินค่างวดเช่าซื้อเป็นจำนวนเท่า ๆ กันทุกงวดจนกว่าจะครบกำหนด ผู้ให้เช่าซื้อจึงจะโอนกรรมสิทธิ์ในรถยนต์ให้กับผู้เช่าซื้อต่อไป

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่ผู้ขอสินเชื่อมีรถยนต์อยู่แล้ว แต่ต้องการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินก็จะทำในรูปของการขายและเช่ากลับ (Sale and Lease Back) กล่าวคือ ผู้ขอสินเชื่อจะนำรถยนต์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการทำสัญญาขายรถยนต์ไปยังผู้ให้สินเชื่อและผู้ให้สินเชื่อก็จะให้ผู้ขอสินเชื่อทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์คันดังกล่าว และส่งมอบเงินแก่ผู้ขอสินเชื่อ โดยให้ผู้เช่าซื้อต้องชำระเงินต้นพร้อมด้วยดอกเบี้ยเช่าซื้อกลับมายังผู้ให้เช่าซื้อตามจำนวนและระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา หากผู้เช่าซื้อผิดนัดชำระหนี้ ผู้ให้เช่าซื้อก็จะบังคับชำระหนี้โดยการยึดรถยนต์กลับมาเป็นของผู้ให้เช่าซื้อ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สิทธิผู้ให้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อได้ในกรณีที่ผู้เช่าซื้อผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ ๒ งวดติด ๆ กัน^๙ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หากเป็นกรณีสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำกับผู้เช่าซื้อที่เป็นผู้บริโภคต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค^{๑๐} ซึ่งการให้สินเชื่อโดยวิธีการเช่าซื้อรถยนต์จะมีการคิดค่าธรรมเนียมและอัตราดอกเบี้ยที่เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้เช่าซื้อซึ่งเป็นผู้บริโภคอย่างมาก เนื่องจากแม้จะมีการผ่อนชำระเงินต้นลดลง แต่ก็ยังคงต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราเดิมที่คิดไว้ล่วงหน้าแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเกิดแนวคิดในการให้รถยนต์เป็นทรัพย์สินที่จำนองได้ตามกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อจำกัดของการทำสัญญาจำนำรถยนต์และการทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม

ผู้รับจำนองชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญ มีพักต้องพิจารณาว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือหาไม่”

^๙ มาตรา ๕๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“ในกรณีผิดนัดไม่ใช้เงินสองคราวติด ๆ กัน หรือกระทำผิดสัญญาในข้อที่เป็นส่วนสำคัญ เจ้าของทรัพย์สินจะบอกเลิกสัญญาเสียก็ได้ ถ้าเช่นนั้นบรรดาเงินที่ได้ใช้มาแล้วแต่ก่อน ให้รับเป็นของเจ้าของทรัพย์สิน และเจ้าของทรัพย์สินชอบที่จะกลับเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ด้วย

อนึ่งในกรณีกระทำผิดสัญญาเพราะผิดนัดไม่ใช้เงินซึ่งเป็นคราวที่สุุดนั้น ท่านว่าเจ้าของทรัพย์สินชอบที่จะรับบรรดาเงินที่ได้ใช้มาแล้วแต่ก่อนและกลับเข้าครอบครองทรัพย์สินได้ต่อเมื่อระยะเวลาใช้เงินได้พ้นกำหนดไปอีกงวดหนึ่ง”

“ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓ (๔) ให้สิทธิผู้ให้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อได้เมื่อผู้เช่าซื้อผิดนัด ๓ งวดติด ๆ กัน และผู้ให้เช่าซื้อต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ชำระค่าเช่าซื้อที่ยังค้างชำระภายในเวลาอย่างน้อย ๓๐ วัน

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ตราเป็นพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเพิ่ม มาตรา ๑๗/๑ กำหนดให้รถยนต์ที่จดทะเบียนแล้ว รถพ่วง รถบดถนน และรถแทรกเตอร์ที่จดทะเบียนแล้วให้ เป็นทรัพย์สินประเภทที่จำนองเป็นประกันหนี้ได้ตามกฎหมาย และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้มีชื่อเป็นเจ้าของใน ทะเบียนรถยนต์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่ารถยนต์ตาม พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นสิ่งหาทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง แต่ไม่สามารถจดทะเบียนจำนองเป็น ประกันหนี้ได้ตามกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่ต้องนำรถยนต์เป็นประกันหนี้ ในทางปฏิบัติจะใช้วิธีการโอนขาย แก่เจ้าหนี้และทำเป็นสัญญาเช่าซื้อ ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมและอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูง อันเป็นการสร้าง ภาระแก่ผู้บริโภคเป็นอย่างมาก ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับ สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่มีการใช้รถยนต์อย่างแพร่หลาย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการออกกฎหมายเพื่อนำรถยนต์มาจำนองได้ก็ ตาม แต่เนื่องจากกระทรวงคมนาคมยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงมารับเพื่อให้การจำนองรถยนต์มีผลใช้ บังคับตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้ยังไม่ สามารถนำมาใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

๒. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๑ กำหนดให้รถยนต์ รถพ่วง รถบดถนน และรถแทรกเตอร์ ที่จดทะเบียนแล้วเป็น ทรัพย์สินประเภทที่จำนองเป็นประกันหนี้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งความหมายของคำว่า “รถ” ตามพระราชบัญญัติ รถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ความหมายไว้ ดังนี้

“รถ” หมายความว่า รถยนต์ รถจักรยานยนต์ รถพ่วง รถบดถนน รถแทรกเตอร์ และรถ อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

“รถยนต์” หมายความว่า รถยนต์สาธารณะ รถยนต์บริการ และรถยนต์ส่วนบุคคล

“รถยนต์สาธารณะ” หมายความว่า

(๑) รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัด ซึ่งได้แก่ รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน ที่ใช้รับจ้างระหว่างจังหวัด โดยรับส่งคนโดยสารได้เฉพาะที่นายทะเบียนกำหนด

(๒) รถยนต์รับจ้าง ซึ่งได้แก่รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน หรือรถยนต์ สาธารณะอื่น นอกจากรถยนต์โดยสารประจำทาง

“รถยนต์บริการ” หมายความว่า รถยนต์บรรทุกคนโดยสาร หรือให้เช่า ซึ่งบรรทุกคน โดยสารไม่เกินเจ็ดคน ดังต่อไปนี้

(๑) รถยนต์บริการธุรกิจ ซึ่งได้แก่ รถยนต์ที่ใช้บรรทุกคนโดยสารระหว่างท่าอากาศยาน ทำเรือเดินทะเล สถานีขนส่ง หรือสถานีรถไฟกับโรงแรมที่พักอาศัย ที่ทำการของผู้โดยสาร หรือที่ทำการของผู้ บริการธุรกิจนั้น

(๒) รถยนต์บริการทัศนาจร ซึ่งได้แก่ รถยนต์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวใช้รับส่งคนโดยสารเพื่อการท่องเที่ยว

(๓) รถยนต์บริการให้เช่า ซึ่งได้แก่ รถยนต์ที่จัดไว้ให้เช่า ซึ่งมีใช่เป็นการเช่าเพื่อนำไปรับจ้างบรรทุกคนโดยสาร หรือสิ่งของ

“รถยนต์ส่วนบุคคล” หมายความว่า

(๑) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน

(๒) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสองคน และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักไม่เกินหนึ่งพันหกร้อยกิโลกรัม ซึ่งมีได้ใช้ประกอบการขนส่งเพื่อสินจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

“รถพ่วง” หมายความว่า รถที่เคลื่อนที่ไปโดยใช้รถอื่นลากจูง

“รถบดถนน” หมายความว่า รถที่ใช้ในการบดอัดวัสดุบนพื้นให้แน่น และมีเครื่องยนต์ขับเคลื่อนในตัวเองหรือใช้รถอื่นลากจูง

“รถแทรกเตอร์” หมายความว่า รถที่มีล้อ หรือสายพาน และมีเครื่องยนต์ขับเคลื่อนในตัวเอง เป็นเครื่องจักรกลขั้นพื้นฐานในงานที่เกี่ยวกับการขุด ตัก ดัน หรือฉุดลาก เป็นต้น หรือ รถยนต์สำหรับลากจูงซึ่งมิได้ใช้ประกอบการขนส่งส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

๒.๒ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของในทะเบียนรถยนต์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์

๒.๓ การจำนองต้องทำเป็นหนังสือตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด และต้องแจ้งจดทะเบียนจำนองต่อนายทะเบียน และเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนตามที่ประกาศในกฎกระทรวง

๓. การดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการขนส่ง (ข้อมูลทางวิชาการ/การรับฟังความคิดเห็น)

๓.๑ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะของสัญญาจำนอง^๕ มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) “สัญญาจำนอง” คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้จำนอง” เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า “ผู้รับจำนอง” เป็นการประกันการชำระหนี้ โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนองให้แก่ผู้รับจำนอง^๖ และเมื่อมีกรณีผิดชำระหนี้ ผู้รับจำนองชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อน

^๕ ชุมพล จันทราทิพย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะค้ำประกัน จำนอง จำน่า, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) หน้า ๕๕ – ๕๘

^๖ มาตรา ๗๐๒ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“อันว่าจำนองนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้จำนอง เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจำนอง เป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง”

เจ้าหนี้สามัญ โดยไม่ต้องคำนึงว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่” การจำนองเป็นทรัพย์สินที่ตกติดไปกับตัวทรัพย์สินที่จำนอง แม้ผู้จำนองโอนทรัพย์สินจำนองไปยังบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้รับโอนก็ตาม ผู้รับจำนองก็ยังมีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองตามสิทธิของตนได้

(๒) แบบของสัญญาจำนอง

มาตรา ๗๑๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๗๑} บัญญัติเรื่องแบบของสัญญาจำนองว่า ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หากการจำนองมิได้ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ สัญญาจำนองย่อมตกเป็นโมฆะ

(๓) ประเภททรัพย์สินที่จำนองได้

การนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันในหนี้โดยใช้วิธีการจำนองนั้น กฎหมายได้กำหนดประเภททรัพย์สินที่จะนำมาจำนองได้^{๗๒} แยกได้เป็น ๑) อสังหาริมทรัพย์ และ ๒) สงหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษ ได้แก่ เรือมีระวางตั้งแต่ตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพ สัตว์พาหนะ และสงหาริมทรัพย์อื่นใด ซึ่งกฎหมายหากบัญญัติไว้ให้จดทะเบียนเฉพาะการ

สำหรับสงหาริมทรัพย์ประเภทอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้จดทะเบียนจำนองได้ ปัจจุบันมีกฎหมายอยู่ ๒ ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔^{๗๓} และพระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๗๔}

^{๗๑} มาตรา ๗๐๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“ผู้รับจำนองชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญ มีพักต้องพิเคราะห์ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่”

^{๗๒} มาตรา ๗๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“อันสัญญาจำนองนั้น ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่”

^{๗๓} มาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“อันสงหาริมทรัพย์นั้น อาจจำนองได้ไม่ว่าประเภทใดๆ

สงหาริมทรัพย์อันจะกล่าวต่อไปนี้ก็อาจจำนองได้ดุจกันหากว่าได้จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย คือ

(๑) เรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป

(๒) แพ

(๓) สัตว์พาหนะ

(๔) สงหาริมทรัพย์อื่นๆ ซึ่งกฎหมายหากบัญญัติไว้ให้จดทะเบียนเฉพาะการ”

^{๗๔} มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔

“เครื่องจักรใดเมื่อได้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าเป็นสงหาริมทรัพย์ที่อาจจำนองได้ตามมาตรา ๗๐๓ (๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์...”

^{๗๕} มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗

“การจำนองเรือให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(๔) ผู้มีสิทธินำทรัพย์สินไปจำนอง

ผู้จำนองต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่จำนอง^{๑๒} เนื่องจากการจำนองเป็นการเอาทรัพย์สินไปเป็นประกันการชำระหนี้ไว้แก่ผู้รับจำนอง หากผู้จำนองไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่จำนองหรือเป็นตัวแทนผู้ที่ได้รับมอบอำนาจโดยชอบจากเจ้าของทรัพย์สิน การจำนองนั้นไม่ผูกพันเจ้าของที่แท้จริง แม้ผู้รับจำนองจะรับจำนองไว้โดยสุจริต เสียค่าตอบแทนและได้จดทะเบียนโดยสุจริตก็ตาม

(๕) การบังคับจำนอง

เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้หรือลูกหนี้ผิดสัญญา หรือเจ้าหนี้มีสิทธิที่จะบังคับจำนองได้ทันทีในบางกรณี เช่น เมื่อทรัพย์สินที่จำนองบอบสลายหรือสูญสลายไป ผู้รับจำนองก็มีสิทธิฟ้องลูกหนี้หรือผู้จำนองบังคับจำนองได้ หรืออาจฟ้องผู้รับโอนทรัพย์สินซึ่งจำนองได้ด้วย โดยการบังคับจำนองมี ๒ วิธี คือ

(๕.๑) โดยการยึดทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาด^{๑๓} กล่าวคือ เมื่อจะบังคับจำนองผู้รับจำนองต้องมีจดหมายบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ก่อนว่าให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควรซึ่งกำหนดไว้ในคำบอกกล่าวนั้น ถ้าและลูกหนี้ละเลยไม่ปฏิบัติตามคำบอกกล่าว ผู้รับจำนองจะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิพากษาสั่งให้ยึดทรัพย์สินซึ่งจำนองและให้ขายทอดตลาดก็ได้

(๕.๒) โดยการเอาทรัพย์สินที่จำนองหลุดเป็นสิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจำนอง^{๑๔} ซึ่งเปิดช่องให้ทรัพย์สินที่จำนองตกเป็นของผู้รับจำนองหากเกิดเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ (ก) ลูกหนี้ได้ขาดส่งดอกเบี้ยมาแล้วเป็นเวลาถึงห้าปี (ข) ผู้จำนองมิได้แสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลว่าราคาทรัพย์สินนั้นท่วมจำนวนเงินอันค้างชำระ และ (ค) ไม่มีการจำนองรายอื่น หรือบุริมสิทธิอื่นได้จดทะเบียนไว้เหนือทรัพย์สินอันเดียวกันนี้

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ใช้บังคับแก่การจำนองเรือตามพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้”

^{๑๒} มาตรา ๗๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“การจำนองทรัพย์สินนั้น นอกจากผู้เป็นเจ้าของในขณะนั้นแล้ว ท่านว่าใครอื่นจะจำนองหาได้ไม่”

^{๑๓} มาตรา ๗๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“เมื่อจะบังคับจำนองนั้น ผู้รับจำนองต้องมีจดหมายบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ก่อนว่าให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควรซึ่งกำหนดไว้ในคำบอกกล่าวนั้น ถ้าและลูกหนี้ละเลยเสียไม่ปฏิบัติตามคำบอกกล่าว ผู้รับจำนองจะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิพากษาสั่งให้ยึดทรัพย์สินซึ่งจำนองและให้ขาดทอดตลาดได้”

^{๑๔} มาตรา ๗๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“นอกจากทางแก้บังคับบัญญัติไว้ในมาตราก่อนนั้น ผู้รับจำนองยังชอบที่จะเรียกเอาทรัพย์สินจำนองหลุดได้ภายในบังคับแห่งเงื่อนไขดังจะกล่าวต่อไปนี้

(๑) ลูกหนี้ได้ขาดส่งดอกเบี้ยมาแล้วเป็นเวลาถึงห้าปี

(๒) ผู้จำนองมิได้แสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลว่าราคาทรัพย์สินนั้นท่วมจำนวนเงินอันค้างชำระ และ

(๓) ไม่มีการจำนองรายอื่น หรือบุริมสิทธิอื่นได้จดทะเบียนไว้เหนือทรัพย์สินอันเดียวกันนี้เอง”

๓.๒ การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

ในการพิจารณาศึกษาพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ กรมการขนส่งทางบก^{๑๕}

กรมการขนส่งทางบกในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้รถยนต์เป็นทรัพย์สินที่จำนองประกันหนี้ได้ มีปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติและเป็นกฎหมายที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมจากกรมการขนส่งทางบกหรือกระทรวงคมนาคม แต่เป็นกฎหมายที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้เสนอเพื่อแก้ไขปัญหาการประกันหนี้ที่ต้องโอนขายแก่เจ้าหนี้ และทำเป็นสัญญาเช่าซื้อโดยต้องเสียค่าธรรมเนียมและอัตราดอกเบี้ยสูง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ทำให้การจำนองรถยนต์จึงยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ โดยกรมการขนส่งทางบกได้เสนอประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาข้อกฎหมาย

การซื้อขายรถประเภทต่าง ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น มิได้บังคับให้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งตามหลักซื้อขายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การโอนกรรมสิทธิ์ในรถยนต์สามารถโอนให้แก่กันได้ทันทีที่มีการตกลงซื้อขาย โดยที่มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เจ้าของรถยนต์ต้องแจ้งการโอนภายใน ๑๕ วันนับแต่วันโอน ดังนั้น ผู้มีชื่อในทะเบียนรถยนต์จึงอาจไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในรถยนต์ แต่การจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ผู้จำนองต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ การที่พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดแต่เพียงให้รถยนต์เป็นทรัพย์สินที่จำนองได้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการนำรถยนต์มาจดทะเบียนจำนองเป็นประกันหนี้ได้

๒. ปัญหาในทางปฏิบัติ

๒.๑ รถยนต์เป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้ง่าย ซึ่งแตกต่างจากสังหาริมทรัพย์พิเศษตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา ๗๐๓ และหากเกิดกรณีการโจรกรรมหรือเกิดอุบัติเหตุจะทำให้เกิดปัญหาต่อการบังคับจำนอง

๒.๒ รถบางประเภท ในการจดทะเบียนได้กำหนดเงื่อนไขการโอนไว้ เช่น รถแท็กซี่ส่วนบุคคลกำหนดให้จดทะเบียนได้ไม่เกินคนละ ๑ คัน หรือรถยนต์รับจ้างสามล้อกำหนดให้โอนได้เฉพาะทายาท เมื่อมีการบังคับจำนองอาจผิดเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถนำรถมาจดทะเบียนได้

^{๑๕} หนังสือกรมการขนส่งทางบก ที่ คค ๐๔๐๘/๑๗๕๕๘ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ขอส่งข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งที่ตราขึ้นในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒.๓ รถยนต์เป็นทรัพย์สินที่มีค่าเสื่อมราคาตามสภาพอายุการใช้งาน ตามประมวลรัษฎากร ให้คิดค่าเสื่อมราคาร้อยละ ๒๐ ต่อปี ของมูลค่ารถไม่เกิน ๑ ล้านบาท จึงเป็นทรัพย์สินที่เสื่อมค่าได้อย่างรวดเร็ว ไม่เหมาะที่จะกำหนดให้เป็นทรัพย์สินที่จำนองได้

๒.๔ ต้องปรับปรุงแบบใบคู่มือจดทะเบียนรถ ต้นทะเบียนรถใหม่ ปรับปรุงระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อรองรับการจดทะเบียนจำนองตามพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

ตามเหตุผลประการต่าง ๆ ที่กรรมการขนส่งทางบกได้เสนอมายังคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น เห็นว่ายังมีข้อสงสัยในทางวิชาการและในทางปฏิบัติอยู่ ดังนั้นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้เชิญผู้แทนสมาคมธุรกิจเช่าซื้อไทย ผู้แทนผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อรถยนต์ ผู้แทนมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และนายไพศาล พืชมงคลมาให้ความคิดเห็นเพิ่มเติม

๓.๒.๒ ผู้แทนสมาคมธุรกิจเช่าซื้อไทย ได้แสดงข้อกังวลเกี่ยวกับการจำนองรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่าอาจจะมีปัญหาทางกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติค่อนข้างมากโดยเฉพาะปัญหาการบังคับจำนองรถยนต์ เนื่องจากรถยนต์เป็นทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนที่ได้รวดเร็วและติดตามได้ยาก อาจทำให้ลูกหนึ่นำรถยนต์หลบหนีไปจากการบังคับคดีของเจ้าหนี้ผู้รับจำนองได้ อีกทั้งกระบวนการบังคับจำนองในปัจจุบันค่อนข้างมีความล่าช้า อาจทำให้เจ้าหนี้ผู้รับจำนองไม่สามารถบังคับยึดรถยนต์ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ได้ในเวลาอันสมควร ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ผู้รับจำนองได้ ซึ่งแตกต่างจากการบังคับชำระหนี้ในกรณีเช่าซื้อรถยนต์ ในกรณีผู้เช่าซื้อผิดนัดชำระหนี้ ผู้ให้เช่าซื้อสามารถบังคับยึดรถยนต์ได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากผู้ให้เช่าซื้อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในรถยนต์คันดังกล่าวอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ผู้แทนสมาคมธุรกิจเช่าซื้อไทยยังมีข้อกังวลในเรื่องคู่มือทะเบียนรถยนต์ เนื่องจากไม่ใช่เป็นเอกสารแสดงถึงความเป็นเจ้าของหรือผู้มีกรรมสิทธิ์ในรถยนต์ และการซื้อขายรถยนต์ในปัจจุบันกรรมสิทธิ์ในรถยนต์สามารถโอนไปยังผู้ซื้อโดยการส่งมอบรถยนต์ ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อในทะเบียนรถยนต์แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อมีการนำรถยนต์มาจำนอง อาจเกิดปัญหากรณีผู้จำนองไม่ใช่เจ้าของรถยนต์ที่แท้จริง ทำให้ผู้รับจำนองเกิดความเสียหายได้

๓.๒.๓ ผู้แทนมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ให้ความเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายโดยให้มีการนำรถยนต์มาจำนองเป็นประกันหนี้ได้นั้น เป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภคและประชาชน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคและประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการให้สินเชื่อในรูปแบบของการทำสัญญาจำนองรถยนต์จะมีวิธีการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่สูงเท่ากับกรณีการให้สินเชื่อในรูปแบบของการทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ ดังนั้นจึงอยากให้การจำนองรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการใช้บังคับในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

๓.๒.๔ ผู้แทนบริษัทราชธานี ลิสซิ่ง จำกัด (มหาชน) และบริษัท บีเอสแอล ลิสซิ่ง จำกัด ให้ความคิดเห็นในเชิงสนับสนุนว่า การที่พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพิ่มมาตรา ๑๗/๑ กำหนดให้รถยนต์ รถพ่วง รถบดถนน และรถแทรกเตอร์เป็นทรัพย์สินประเภทที่จำนองประกันหนี้ได้ตามกฎหมายนั้น จะเป็นการเพิ่มช่องทางในการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยหลักเกณฑ์ใน

การพิจารณาให้สินเชื่อด้วยวิธีการจำนองรถยนต์นั้น จะพิจารณาจากมูลค่าและประเภทของรถยนต์ที่นำมาจำนอง วงเงินที่จำนองและความน่าเชื่อถือของลูกค้าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

๓.๒.๕ นายไพศาล พืชมงคล^{๖๖} ได้ชี้แจงในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังต่อไปนี้

๑. การที่พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้รถยนต์ซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์เป็นทรัพย์สินที่จำนองได้นั้น ไม่ก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายและไม่ได้ขัดต่อหลักการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๓ วรรคสองบัญญัติว่า “สังหาริมทรัพย์อันจะกล่าวต่อไปนี้อาจจำนองได้ดุจกันหากว่าได้จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย คือ

(๑) เรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป

(๒) แพ

(๓) สัตว์พาหนะ

(๔) สังหาริมทรัพย์อื่นๆ ซึ่งกฎหมายหากบัญญัติไว้ให้จดทะเบียนเฉพาะการ”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้รถยนต์เป็นทรัพย์สินประเภทที่จำนองได้เป็นการอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติมาตรา ๗๐๓ (๔) ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ก็มีกฎหมายที่สามารถให้นำสังหาริมทรัพย์ประเภทต่าง ๆ มาจำนองได้ อาทิเช่น พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้เครื่องจักรที่ได้จดทะเบียนแล้วสามารถนำมาจำนองได้ และพระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ได้กำหนดให้เรือที่มีระวางตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปที่เดินด้วยเครื่องจักรกลสามารถนำมาจำนองได้ ซึ่งกฎหมายสองฉบับดังกล่าวก็เป็นการตรากฎหมายโดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติมาตรา ๗๐๓ (๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นกัน

๒. ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗/๑ วรรคสองของพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ บัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้มีชื่อเป็นเจ้าของในทะเบียนรถยนต์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งข้อสันนิษฐานดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหากรณีทะเบียนรถยนต์ไม่ใช่เอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของในรถยนต์ได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่ตกทอดมาเป็นระยะเวลานานและมีประชาชนจำนวนมากได้รับความเสียหาย เนื่องจากบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนรถยนต์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกฟ้องให้รับผิดชอบในมูลละเมิดในกรณีที่รถยนต์ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น

๓. ปัญหารถยนต์เป็นสังหาริมทรัพย์ที่เคลื่อนที่ไปมาได้และติดตามได้ยาก ทำให้อุปกรณ์นำรถยนต์หลบหนีจากการบังคับคดีได้ เห็นว่าปัจจุบันรถยนต์ได้มีการนำระบบ GPS (Global Positioning System) มาใช้ ซึ่งสามารถช่วยแก้ไขปัญหาในการติดตามรถยนต์เพื่อนำมาบังคับคดีและ

^{๖๖} นายไพศาล พืชมงคล อดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

ขายทอดตลาดได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกำกับการบังคับจำหน่ายเครื่องจักรและการบังคับจำหน่ายเรือ ไม่ได้มีการติดตั้งระบบ GPS ก็ไม่ได้มีปัญหาในการติดตามเครื่องจักรหรือเรือเพื่อบังคับจำหน่ายแต่อย่างใด

๔. ในการบังคับคดีกรณีจำหน่ายรถยนต์ เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ อำนาจในการบังคับจำหน่ายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นอำนาจของศาล ซึ่งกำหนดให้เจ้าหนี้ผู้รับจำหน่ายต้องฟ้องบังคับจำหน่ายต่อศาล ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการบังคับชำระหนี้กรณีเช่าซื้อ เมื่อลูกหนี้ผิดนัด ผู้ให้เช่าซื้อมีสิทธิยึดรถยนต์โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลได้ ในการบังคับคดีเช่าซื้อก็มีปัญหามากในทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหนี้ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการทวงหน้อย่างไม่เป็นธรรมและมักจะใช้ตัวแทนที่เป็นบริษัทรับจ้างทวงหนี้ที่นอกกรอบ อันส่งผลกระทบต่อผู้เช่าซื้อเป็นอย่างมาก

๕. ปัญหาค่าเสื่อมราคาของรถยนต์

ตามที่มิชชั่นสังเกตของกรมการขนส่งว่า รถยนต์เป็นทรัพย์สินที่มีสภาพอายุการใช้งาน ซึ่งตามประมวลรัษฎากรให้คิดค่าเสื่อมราคาร้อยละ ๒๐ ต่อปี ของมูลค่ารถไม่เกิน ๑ ล้านบาทนั้น เห็นว่าเป็นวิธีการหักค่าเสื่อมตามนโยบายทางบัญชีและตามประมวลรัษฎากรเท่านั้น ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการนำรถยนต์มาจำหน่ายเป็นประกันการชำระหนี้แต่อย่างใด

๖. ปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการจดทะเบียนรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก

ตามที่กรมการขนส่งทางบกมีข้อสังเกตว่า จะต้องมีการปรับปรุงแบบใบคู่มือจดทะเบียนรถ ต้นทะเบียนรถใหม่ รวมไปถึงปรับปรุงระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อรองรับการจดทะเบียนจำหน่ายนั้น เห็นว่ารัฐควรพัฒนาปรับปรุงระบบคอมพิวเตอร์เพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชน เนื่องจากการปรับปรุงระบบการจดทะเบียนรถยนต์ดังกล่าว ถือว่าเป็นการลงทุนของรัฐที่คุ้มค่าอย่างมาก ซึ่งทางกรมการขนส่งทางบกยังสามารถกำหนดค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนจำหน่ายรถยนต์เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการปรับปรุงระบบการจดทะเบียนรถยนต์ได้

ในเรื่องนี้เห็นว่ารัฐบาลควรมีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบถึงประโยชน์ของกฎหมายฉบับนี้ และควรใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกและเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ในการพิจารณาศึกษาพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ และกรณีข้อโต้แย้งของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เห็นว่าการจำหน่ายรถยนต์น่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในแง่มุมต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

๑. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗/๑ บัญญัติให้รถยนต์ที่จดทะเบียนแล้ว รถพ่วง รถบดถนน และรถแทรกเตอร์ที่จดทะเบียนแล้ว เป็นทรัพย์สินประเภทที่จำนองเป็นประกันหนี้ได้ตามกฎหมายนั้น เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ที่แต่เดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษ อาทิ เรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพหรือสัตว์พาหนะเป็นทรัพย์สินที่จำนองได้เท่านั้น แต่ในปัจจุบันกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทาง การค้าขาย หรือการประกอบธุรกิจได้ใช้รถยนต์เป็นหลัก ไม่ได้ใช้เรือ แพหรือสัตว์พาหนะดังเช่นในอดีต และการที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถนำรถยนต์มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยวิธีการจำนองได้ ถือว่าเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการในการจัดหาเงินทุนเพื่อนำมาใช้ในการประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการในธุรกิจเกษตรกรรมและธุรกิจก่อสร้าง เนื่องจากรถพ่วง รถบดถนน รถแทรกเตอร์คันหนึ่งเป็นรถที่มีขนาดใหญ่และมีราคาสูง ซึ่งก็จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก

๒. ตามข้ออ้างของกรมขนส่งทางบกที่เห็นว่าการแก้ไขกฎหมายให้รถยนต์เป็นสังหาริมทรัพย์ที่จำนองได้ขัดต่อหลักการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า การกำหนดให้รถยนต์เป็นสังหาริมทรัพย์ประเภทที่จำนองได้ เป็นการตรากฎหมายโดยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๓ (๔) ที่บัญญัติว่า “สังหาริมทรัพย์อื่นๆ ซึ่งกฎหมายหากบัญญัติไว้ให้จดทะเบียนเฉพาะการ” เช่นเดียวกับการจดทะเบียนจำนองเครื่องจักรตามพระราชบัญญัติการจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ และการจดทะเบียนจำนองเรือตามพระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ได้อาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติมาตรา ๗๐๓ (๔) ตราเป็นกฎหมายเฉพาะเช่นกัน ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายให้รถยนต์เป็นสังหาริมทรัพย์ที่จำนองได้จึงไม่ได้ขัดต่อหลักการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามข้ออ้างของกรมขนส่งทางบกแต่อย่างใด

๓. ในปัจจุบันมีการประกอบธุรกิจการซื้อขายรถยนต์มือสอง โดยผู้ประกอบการจำหน่ายรถยนต์มือสองมักจะให้ผู้ขายรถยนต์ลงนามในชุดโอนทะเบียนรถยนต์หรือที่เรียกว่า “โอนทะเบียนรถยนต์ลอย” ไว้ก่อนโดยไม่มีการเปลี่ยนชื่อในคู่มือทะเบียนรถยนต์เป็นผู้ประกอบการจำหน่ายรถยนต์นั้น ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการโอนรถยนต์ให้แก่รัฐ ดังนั้น การที่มาตรา ๑๗/๑ วรรคสองของพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ กำหนดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้มีชื่อเป็นเจ้าของในทะเบียนรถยนต์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้นจะสามารถแก้ปัญหาการโอนทะเบียนรถยนต์ลอยในการซื้อขายรถยนต์มือสองดังกล่าวได้นอกจากนี้ บทสันนิษฐานที่กำหนดให้ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของในทะเบียนรถยนต์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถลดความเสี่ยงของสถาบันการเงินในการพิจารณาว่าผู้ที่นำรถยนต์มาจำนองเป็นเจ้าของรถยนต์ที่แท้จริงหรือไม่

๔. ในปัจจุบันมีการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อโดยการจำหน่ายทะเบียนรถยนต์ ซึ่งมีปัญหาข้อกฎหมายว่าการนำทะเบียนรถยนต์มาเป็นประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบรถยนต์นั้น ผู้รับจำนำมีสิทธิบังคับเอาภัยรถยนต์ได้อย่างไร เพราะฉะนั้นหากมีกฎหมายกำหนดให้สามารถนำรถยนต์เป็นประกันการชำระหนี้วิธีการจำนองได้ ก็จะเป็นทางเลือกให้กับผู้ขอสินเชื่อแทนการนำทะเบียนรถยนต์ไปจำนำกับสถาบันการเงินได้

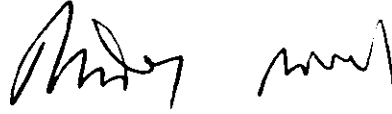
๕. ในประเด็นข้อกังวลที่ว่ารถยนต์เป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้ ทำให้ลูกหนี้สามารถนำรถยนต์ที่เป็นหลักประกันหลบหนีจากการถูกบังคับจำนองได้นั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่าในปัจจุบัน อุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีมากขึ้น โดยรถยนต์ส่วนใหญ่ก็มีการนำระบบ GPS (Global Positioning System) มาใช้ ซึ่งสามารถเป็นเครื่องมือในการติดตามรถยนต์มาบังคับจำนองได้ นอกจากนี้ ในการพิจารณาให้สินเชื่อด้วยวิธีการจำนองรถยนต์ สถาบันการเงินอาจมีการกำหนดข้อสัญญาในการให้สินเชื่อโดยเพิ่มเงื่อนไขให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้จำนองต้องติดตั้งเครื่องติดตามดังกล่าว ซึ่งจะสามารถป้องกันปัญหากรณีลูกหนี้จะนำรถยนต์หลบหนีการบังคับคดีได้ด้วย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความเห็นและขอเสนอแนะต่อการจำนองรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๑. เพื่อให้กฎหมายการจำนองรถยนต์มีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นทางเลือกให้กับประชาชนผู้บริโภคและผู้ประกอบการที่จะนำรถยนต์ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น เห็นควรให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจำนองรถยนต์ รถพ่วง รถบดถนน และรถแทรกเตอร์ที่จดทะเบียนแล้ว และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนจำนอง เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจำนองรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเร็วต่อไป ทั้งนี้ ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว กระทรวงคมนาคมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนด้วย

๒. กระทรวงคมนาคมควรปรับปรุงระบบการจดทะเบียนรถยนต์เพื่อให้คู่มือทะเบียนรถยนต์เป็นเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์ในรถยนต์ เนื่องจากในปัจจุบันการโอนกรรมสิทธิ์ในรถยนต์สามารถโอนกรรมสิทธิ์โดยการส่งมอบรถยนต์เท่านั้น คู่มือทะเบียนรถยนต์เป็นเพียงเอกสารควบคุมการใช้รถยนต์และการเสียภาษีรถยนต์ประจำปีของรัฐเท่านั้น มิใช่เอกสารสำคัญที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของในรถยนต์ ดังนั้น หากกำหนดให้หลักฐานทางทะเบียนรถยนต์เป็นเอกสารที่สามารถแสดงกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของรถยนต์และสามารถใช้อย่างบุคคลภายนอก โดยให้มีการจดทะเบียนการจำนองในทะเบียนรถยนต์ดังกล่าว โดยผู้จำนองไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนองให้แก่ผู้รับจำนอง ทำให้ผู้จำนองสามารถใช้ประโยชน์ในรถยนต์ได้ต่อไป นอกจากนี้ การกำหนดให้ทะเบียนรถยนต์เป็นทะเบียนกรรมสิทธิ์ยังเป็นมาตรการสำคัญที่เสริมสร้างความมั่นใจให้แก่สถาบันการเงินในการพิจารณาให้สินเชื่อแก่ผู้ขอสินเชื่อที่นำรถยนต์มาจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินอีกด้วย

๓. ภาครัฐควรมีการกำหนดนโยบายหรือกำหนดมาตรการโดยการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินภาครัฐเข้ามาเป็นผู้นำร่องในการให้สินเชื่อโดยการจำนองรถยนต์แก่ประชาชน เพื่อให้การจำนองรถยนต์ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางและเพื่อให้การจำนองรถยนต์จะเป็นทางเลือกให้กับประชาชนสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑



(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๖ มีนาคม ๒๕๕๗