

บันทึกตอบข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง
ในร่างพระราชบัญญัติการเช่าซื้อสินค้าควบคุม พ.ศ.

ตามที่กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๓/๖๓๗๑๒ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๑ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งข้อสังเกตของกระทรวงการคลังที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติการเช่าซื้อสินค้าควบคุม พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๓/๑๗๗๗ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ได้ข้อมูลสรุปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อสังเกตดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ตามร่างมาตรา ๓ “สินค้าควบคุม” หมายความว่า สินค้าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นสินค้าควบคุม ซึ่งตามหลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า “สินค้าควบคุม” มีความหมายจำกัดเฉพาะสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคสำหรับชีวิตประจำวันซึ่งเป็นสิ่งหาสิริมทรัพย์เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงบ้านและที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ด้วย และกระทรวงการคลังเห็นควรให้แก้ไขหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้ครอบคลุมถึงการเช่าซื้อบ้านและที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ด้วย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และเห็นว่าบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ควรแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการเช่าซื้อและซื้อขายผ่อนส่งสินค้าประเภทสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดูแลรับผิดชอบ และ

ส่วนที่ ๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการเช่าซื้อและซื้อขายผ่อนส่งสินค้าประเภทอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดูแลรับผิดชอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการที่จะให้มีการควบคุมการเช่าซื้อบ้านและที่ดินเพื่อคุ้มครองผู้เช่าซื้อมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่การที่จะให้รวมอยู่ในร่างพระราชบัญญัติการเช่าซื้อสินค้าควบคุมนี้โดยให้แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนดังกล่าว กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เห็นว่ายังไม่เหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากการเช่าซื้อสังหาริมทรัพย์และการเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์มีวัตถุประสงค์และวิธีการควบคุมทางกฎหมายที่แตกต่างกันในสาระสำคัญหลายประการ คือ

(๑) การโอนกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปไม่ต้องมีแบบตามกฎหมาย แต่การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) สินค้าอุปโภคบริโภคที่ให้เช่าซื้อเป็นสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้ เมื่อนำมาให้เช่าซื้อกันจึงทำให้เกิดปัญหาการยกย่ายหรือซ่อนเร้นสินค้าควบคุมตามร่างมาตรา ๓๗ ได้ ส่วนบ้านและที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เคลื่อนที่ไม่ได้นั้นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเช่าซื้อ มักจะเป็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การเช่าซื้อบ้านและที่ดินจะต้องมีการตรวจสอบหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมีประมวลกฎหมายที่ดินควบคุมอยู่โดยตรง จึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

(๓) วัตถุประสงค์ในการควบคุมการเช่าซื้อและการซื้อขายผ่อนส่งสินค้าที่เป็นสังหาริมทรัพย์ให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรมไม่เอารัดเอาเปรียบกัน และเพื่อจำกัดวงเงินหรือปริมาณการให้เช่าซื้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีรายได้น้อยใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือยเกินฐานะานุรูปของตน ส่วนวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเช่าซื้อบ้านและที่ดินนั้น นอกจากจะคุ้มครองบุคคลผู้เช่าซื้อหรือซื้อผ่อนส่งมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบและฉ้อโกงแล้วยังถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐที่พึงส่งเสริมให้บุคคลผู้มีรายได้น้อยมีบ้านเรือนเป็นของตนเองอีกด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ จึงเห็นว่าการที่จะตรากฎหมายควบคุมการเช่าซื้อบ้านและที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ ไม่ควรรวมไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติการเช่าซื้อสินค้าควบคุม พ.ศ. ซึ่งเป็นการเช่าซื้อสินค้าที่เป็นสังหาริมทรัพย์ แต่ควรที่จะแยกร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าซื้อและการซื้อขายผ่อนส่งบ้านและที่ดินออกเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก ซึ่งเรื่องนี้ผู้แทนกระทรวงการคลังก็เห็นชอบด้วย

๒. ตามร่างมาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

ฯลฯ

ฯลฯ

“(๓) การให้เช่าซื้อสินค้าควบคุมที่กระทำโดยบริษัทเงินทุนหรือสถาบันการเงินซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

กระทรวงการคลังเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ได้รับการยกเว้นอย่างชัดแจ้งไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตกอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว นอกจากนี้ ควรให้มีบทบัญญัติให้ทางการมีโอกาสออกพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศยกเว้นให้แก่ผู้ประกอบการเช่าซื้อประเภทอื่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้ในโอกาสต่อไปด้วย

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เห็นว่า ในเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้ใช้บังคับแก่การเช่าซื้อสินค้าควบคุมที่เป็นสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องที่สมควรได้รับยกเว้นจึงได้แก่ บริษัทเงินทุน และสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ ฯลฯ เท่านั้น

ไม่รวมถึงผู้ประกอบการหลักทรัพย์และผู้ประกอบการเครดิตฟองซิเอร์ด้วย การที่กำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นไม่ใช้บังคับแก่บริษัทเงินทุนและสถาบันการเงินบางแห่งก็เป็นการเหมาะสมแล้ว จึงเห็นควรให้คงไว้ตามเดิม

๓. ตามร่างมาตรา ๓๗ “ในกรณีที่ผู้ให้เข้าซื้อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการยกย่ายหรือซ่อนเร้นสินค้าควบคุม ซึ่งจะทำให้ผู้ให้เข้าซื้อเสียหาย ผู้ให้เข้าซื้อที่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาและยึดสินค้าควบคุมคืนได้”

กระทรวงการคลังเห็นว่า การให้ผู้ให้เข้าซื้อฝ่ายเดียวเป็นผู้พิจารณาว่า การยกย่ายหรือซ่อนเร้นสินค้าควบคุมนั้นทำให้ตนเสียหาย จักทำให้ผู้ให้เข้าซื้อต้องเสียเปรียบหากการวินิจฉัยของผู้ให้เข้าซื้อไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง จึงเห็นควรกำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ให้เข้าซื้อมีโอกาสได้ชี้แจงเหตุผลข้อเท็จจริงและได้แสดงความบริสุทธิ์ใจก่อนหรือหลังจากที่ผู้ให้เข้าซื้อยึดสินค้าควบคุมคืนแล้ว จึงจะบอกเลิกสัญญาได้

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เห็นว่า ตามร่างมาตรา ๓๗ เมื่อผู้ให้เข้าซื้อบอกเลิกสัญญาและยึดสินค้าควบคุม ผู้เข้าซื้อก็มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านได้ตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมาย แม้ว่าจะด้วยสัญญาหากเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง และมีสิทธิฟ้องร้องได้ในกรณีที่ตนได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ ตามร่างมาตรา ๓๘ เมื่อผู้ให้เข้าซื้อยึดสินค้าควบคุมเพราะเหตุที่มีการยกย่ายหรือซ่อนเร้นสินค้าควบคุมตามร่างมาตรา ๓๗ แล้ว ผู้ให้เข้าซื้อต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้เข้าซื้อและผู้ค้าประกันทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ยึดสินค้าควบคุมคืน กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ จึงเห็นว่าผู้เข้าซื้อได้รับความคุ้มครองดีพอสมควรแล้ว และเห็นควรให้คงไว้ตามเดิม

๔. อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๓ นั้น กระทรวงการคลังเห็นควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวเพิ่มเติม โดยให้มีอำนาจยึดหรืออายัดบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เห็นว่า การที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกให้ส่งบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเข้าซื้อสินค้าควบคุมมาเพื่อพิจารณาได้นั้น ก็เป็นการเพียงพอแล้ว การให้อำนาจยึดหรืออายัดเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าว อาจเป็นการจำเป็นสำหรับธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือธนาคารพาณิชย์ เพราะธุรกิจเหล่านี้มีผลกระทบต่อนักลงทุนจำนวนมากและต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก และเป็นการจำเป็นในเรื่องการจัดเก็บภาษี เพราะมีผลกระทบต่อเงินได้ของรัฐบาล แต่สำหรับการเข้าซื้อสินค้าควบคุมนี้ไม่มีความจำเป็นถึงขนาดนั้น การให้อำนาจในการเรียกให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าวมาเพื่อพิจารณาก็เป็นการเพียงพอแล้ว จึงเห็นควรให้คงไว้ตามเดิม

๕. ตามร่างมาตรา ๓ วรรคห้า “ผู้ให้เข้าซื้อ” หมายความว่า ผู้ประกอบการให้การให้เข้าซื้อสินค้าควบคุมเป็นธุรกิจปกติ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการการขายผ่อนส่งสินค้าควบคุมเป็นธุรกิจปกติด้วย

กระทรวงการคลังเห็นควรให้ตัดคำว่า “ปกติ” ออกทั้ง ๒ แห่ง เพราะคำว่า “ธุรกิจ” มีความหมายว่ากระทำโดยสม่ำเสมอชัดเจนแล้ว

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เห็นว่า คำว่า “ธุรกิจปกติ” นั้น ร่างเดิมใช้คำว่า “เป็นทางค้าปกติ” และกรรมการร่างกฎหมายได้แก้ไขเป็น “เป็นธุรกิจปกติ” โดยเห็นว่ามี ความหมายครอบคลุมถึงผู้ประกอบการธุรกิจเป็นอาชีพประจำเป็นปกติธุระกับบุคคลทั่ว ๆ ไป ไม่ หมายความว่าถึงบุคคลที่ให้เข้าซื้อทรัพย์สินส่วนตัวของตนเป็นครั้งคราวโดยมิได้ทำเป็นธุรกิจปกติ ฉะนั้น จึงเห็นควรให้คงคำว่า “ปกติ” ไว้ตามเดิม

๖. ตามร่างมาตรา ๑๗ วรรคสอง “การกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อตาม (๑) และ อัตราเงินล่วงหน้าตาม (๒) ให้รัฐมนตรีกำหนด....”

กระทรวงการคลังเห็นควรตัดคำว่า “อัตรา” หน้าข้อความว่าเงินล่วงหน้าออก เพื่อให้สอดคล้องกับความหมายของ “เงินล่วงหน้า” ตามนิยามในมาตรา ๓ และมาตรา ๑๗ (๒) และการกำหนดเงินล่วงหน้าอาจจะกำหนดเป็นจำนวนหรืออัตราก็ได้ตามความเหมาะสม

ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ชี้แจงว่าอาจมีกรณีที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องประกาศกำหนดอัตราเงินล่วงหน้าอย่างหนึ่ง หรือกำหนด จำนวนเงินล่วงหน้าอีกอย่างหนึ่ง ดังนั้น จึงควรตัดคำว่า “อัตรา” ออกไปเพื่อให้ครอบคลุมทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวด้วย กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ พิจารณาแล้วเห็นควรให้แก้ไขบทบัญญัติใน ร่างมาตรา ๑๗ วรรคสองโดยให้ตัดข้อความที่ขีดฆ่าดังนี้

“การกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อตาม (๑) และเงินล่วงหน้าตาม (๒) ให้รัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณไว้ในประกาศด้วย”

๗. ตามร่างมาตรา ๖๒ วรรคสอง “เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่ เปรียบเทียบภายในสิบห้าวัน คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน”

กระทรวงการคลังเห็นควรเพิ่มเติมข้อความว่า “....ภายในสิบห้าวันนับแต่วัน เปรียบเทียบ คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน” เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าภายใน ๑๕ วันนับแต่วันใด

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เห็นว่า ร่างมาตรา ๖๒ นี้ ได้ร่างขึ้นโดยใช้ ข้อความอย่างเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๘ (๑)^๑ และในพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่นพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกัน

^๑ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๓๘ ความผิดตามอนุมาตรา (๒) (๓) และ (๔) แห่งมาตราก่อนถ้าเจ้าพนักงาน ดังกล่าวในมาตรานั้นเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

(๑) ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกินสิบห้าวันแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลา กำหนดในวรรคก่อน ให้ดำเนินคดีต่อไป

การผูกขาด พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๔๘^๒ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงไม่ควรเติมคำว่า”นับแต่วันเปรียบเทียบ” ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และเห็นควรให้คงไว้ตามเดิม

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๒

^๒พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.๒๕๒๒
มาตรา ๔๘ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว ให้เลขาธิการ
สำหรับกรุงเทพมหานคร หรือประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น มีอำนาจเปรียบเทียบได้
เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันคตินั้นเป็นอันเลิกกัน.