

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายหลักประกันทางธุรกิจของประเทศไทยนั้นได้เริ่มพัฒนาขึ้นนับแต่ช่วงระยะเวลาภายหลังจากประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจฉบับแรกในปี พ.ศ. 2542 ในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติหลายครั้ง¹ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติและผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ออกใช้บังคับเป็นครั้งแรกในประเทศไทย²

สถิติการจดทะเบียนหลักประกันทางธุรกิจนับแต่เริ่มจดทะเบียนหลักประกันทางธุรกิจเป็นครั้งแรกตามประกาศกระทรวงพาณิชย์³ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2559 จนถึงวันที่ 15 มีนาคม 2564 รวมเป็นเวลากว่า 4 ปี พบว่า สิทธิเรียกร้องเป็นทรัพย์สินที่จดทะเบียนเป็นหลักประกันมากที่สุดคิดรวมเป็นมูลค่าถึง 7,219,626 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 76.84 จากทรัพย์สินที่จดทะเบียนเป็นหลักประกันรวมทั้งสิ้น 9,395,561 ล้านบาท⁴

¹ กำชัย จงจักรพันธ์. (2557). *เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. หน้า 18-26.

² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2559). *พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญประวัติความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ก.ป. 181/2559)*. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ภาคผนวก ข. หน้า 23-24.

³ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2559). *ประกาศกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2559*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.dbd.go.th/download/PDF_law/secran_law_dbd_590617.pdf. [2564, 31 มีนาคม].

⁴ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2564). *โควิด-19 ส่งผล...ทั้งผู้ให้หลักประกัน (ลูกหนี้) และผู้รับหลักประกัน (เจ้าหนี้) ระมัดระวังการขอและปล่อยสินเชื่อมากขึ้น คาดปี 64 สถานการณ์ดีขึ้น...กลับเป็นปกติ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.dbd.go.th/news_view.php?nid=469419711. [2564, 31 มีนาคม].



ภาพประกอบที่ 1.1 สถิติการจดทะเบียนหลักประกันทางธุรกิจและมูลค่าทรัพย์สิน⁵

สิทธิเรียกร้องที่นำมาจดทะเบียนหลักประกันได้ตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 นั้น ครอบคลุมทั้งสิทธิเรียกร้องในหนี้และสิทธิอื่น ๆ ยกเว้นเพียงสิทธิที่มีตราสาร⁶ สิทธิเรียกร้องที่เป็นหนี้เงิน เช่น สิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝาก สิทธิในการได้รับเงินค่าจ้างงาน

⁵ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2564). *Facebook Page “DBD หลักประกันทางธุรกิจ” ของ กองทะเบียนหลักประกันทางธุรกิจ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.facebook.com/dbdsecuredtransaction/photos/a.120341784983187/1380998228917530>. [2564, 31 มีนาคม].

⁶ พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558. มาตรา 3.

“สิทธิเรียกร้อง” หมายความว่า สิทธิที่จะได้รับชำระหนี้และสิทธิอื่น ๆ แต่ไม่หมายความรวมถึงสิทธิที่มีตราสาร

เป็นงวด ๆ สิทธิเรียกร้องตามสัญญาซื้อขาย หรือสัญญากู้ยืม เป็นต้น ส่วนสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับชำระหนี้อื่นหรือสิทธิอื่น เช่น สิทธิการเช่าอสังหาริมทรัพย์⁷

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558⁸ ได้นำแนวคิดและหลักการประกันด้วยทรัพย์สินแบบ Floating Charge จากระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักร และ Uniform Commercial Code Article 9 Secured Transactions ของสหรัฐอเมริกา⁸ ซึ่งเป็นแนวคิดและหลักการใหม่ที่ไม่ปรากฏในระบบกฎหมายของประเทศไทย เพื่อแก้ไขข้อจำกัดการจำนำ จำนอง ตลอดจนกระบวนการบังคับจำนองที่ต้องใช้เวลานานผ่านกระบวนการทางศาล และปัญหาความไม่สมบูรณ์ของประกันโดยทางสัญญา เช่น การโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาหรือสิทธิในเงินฝาก เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่ผู้ประกอบการยังจำเป็นต้องครอบครองใช้สอยเพื่อใช้สร้างรายได้ให้กับธุรกิจ อาทิ เครื่องจักร สิทธิเรียกร้อง ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร หรือทรัพย์สินอื่นที่มีลักษณะหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เช่น สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือแม้กระทั่งตัวกิจการทั้งหมดเอง นำมาเป็นหลักประกันการกู้ยืมได้โดยใช้วิธีการจดทะเบียนเป็นสำคัญ ซึ่งก่อให้เกิดหลักประกันที่เจ้าหนี้สามารถบังคับเอากับทรัพย์สินที่เป็นประกันได้อย่างแท้จริงตามกฎหมาย โดยที่ลูกหนี้หรือผู้ให้ประกันไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินยังคงสามารถใช้สอยและประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าจะเกิดเหตุบังคับหลักประกันเป็นการแก้ไขข้อจำกัดด้านประเภททรัพย์สินและวิธีการบังคับหลักประกันให้อำนาจการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาเป็นหลักประกัน โดยยังคงใช้สอยครอบครองทรัพย์สินนั้นได้เพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สิทธิเรียกร้องเป็นทรัพย์สินที่นำมาจดทะเบียนหลักประกันสูงสุดคิดเป็นมูลค่ามากกว่าสามในสี่ของมูลค่าหลักประกันทั้งหมดตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ย่อมสะท้อนถึงความสำคัญของทรัพย์สินหลักประกันทางธุรกิจประเภทสิทธิเรียกร้อง แต่กลับปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 เป็นจำนวนน้อยอย่างยิ่งเพียง 4 มาตรา คือ มาตรา 3 มาตรา 8 มาตรา 31 และ มาตรา 39 ยังขาดความชัดเจนและไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ขาดบทบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาหลักประกันและลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องในช่วงระยะเวลาก่อนบังคับหลักประกัน ทั้งยังขาดบทบัญญัติในกรณีที่เป็นสิทธิเรียกร้องในหนี้อื่นที่ไม่ใช่หนี้เงิน ทั้งก่อนและหลังบังคับหลักประกันซึ่งไม่สามารถนำบทบัญญัติอื่นในการบังคับหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินมาใช้อีกด้วย

⁷ กำชัย จงจักรพันธุ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1. หน้า 68.

⁸ กำชัย จงจักรพันธุ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1. หน้า 18.

บทบัญญัติที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ขาดความชัดเจนยังก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและบังคับใช้ในทางปฏิบัติ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้อนุญาตให้ผู้รับหลักประกันจดทะเบียนสิทธิเรียกร้องเป็นหลักประกันได้ทั้งแบบระบุลูกหนี้แห่งสิทธิและไม่ระบุลูกหนี้แห่งสิทธิ⁹ และยอมให้มีการจดทะเบียนสิทธิเรียกร้องในอนาคตที่ลูกหนี้หรือผู้ให้หลักประกันอาจมีขึ้นในอนาคตได้อันเป็นลักษณะที่ใกล้เคียงกับการประกันด้วยบุคคลยิ่งกว่าการประกันด้วยทรัพย์สิน อันอาจก่อปัญหาเกี่ยวกับตัวลูกหนี้และการบังคับหลักประกันต่อไปในอนาคต¹⁰

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเฉพาะให้ครอบคลุมครบถ้วนสำหรับกรณีหลักประกันเป็นสิทธิเรียกร้องซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีตัวตน (Intangible Property) อันมีลักษณะแตกต่างจากกรณีทรัพย์สินที่มีตัวตน (Tangible Property) ทั้งวิธีการได้สิทธิในหลักประกัน ตลอดจนวิธีการบังคับสิทธิในหลักประกัน กรณีจึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายอื่นของประเทศไทย เพื่อพิจารณาจัดทำข้อเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำสิทธิเรียกร้องมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจที่ครบถ้วนชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและทางปฏิบัติให้ครอบคลุมและสอดคล้องเหมาะสมกับความสำคัญและมูลค่าทางเศรษฐกิจในการนำสิทธิเรียกร้องมาจดทะเบียนหลักประกัน ให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด เหตุผล ที่มาและพัฒนาการในการประกันหนี้ ศึกษาเปรียบเทียบกับ การประกันหนี้ตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 กับ การประกันหนี้ด้วยทรัพย์สิน และการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. เพื่อศึกษาเหตุและที่มาของการบัญญัติพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 เพื่อวิเคราะห์ประเด็นที่เป็นปัญหาทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำสิทธิเรียกร้องเป็นหลักประกัน

⁹ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2562). *คู่มือการใช้งานระบบจดทะเบียนสัญญาหลักประกันทางธุรกิจสำหรับเจ้าหน้าที่สถาบันการเงิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.dbd.go.th/download/article/article_20190704100148.pdf. [2564, 30 เมษายน].

¹⁰ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2562). *บันทึกวิธีดำเนินการสัมมนาผู้รับหลักประกัน เรื่อง “การบังคับหลักประกันทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกันทางธุรกิจ” เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2562 โดย อาจารย์วสันต์ เอกนุ้ม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.dbd.go.th/more_news.php?cid=981. และ <https://www.youtube.com/watch?v=Wf-Hzfpfxs>. [2564, 30 เมษายน].

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 กับ กฎหมายเอกรูป Uniform Commercial Code Article 9 Secured Transactions ของสหรัฐอเมริกา และ Model Law on Secured Transactions ของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ (UNCITRAL) องค์การสหประชาชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเรียกร้องเป็นหลักประกัน

4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะปรับปรุงพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ให้ครอบคลุมสิทธิเรียกร้องในหนี้อื่นที่ไม่ใช่หนี้เงิน ทั้งก่อนและหลังบังคับหลักประกัน และให้สอดคล้องกับบทบัญญัติการนำทรัพย์สินอื่นมาเป็นหลักประกัน รวมถึงสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาและบุคคลภายนอก

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้สิทธิเรียกร้องเป็นหลักประกันประเภททรัพย์สินอย่างหนึ่ง โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะให้ครอบคลุมกับลักษณะสิทธิเรียกร้องประเภทต่าง ๆ ที่นิยามไว้อย่างกว้างขวาง โดยที่ลักษณะการได้สิทธิและการบังคับแตกต่างจากกรณีทรัพย์สินทั่วไป บทบัญญัติกรณีสิทธิเรียกร้องยังมีข้อไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับการบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ที่ได้ตัดตอนออกไปในชั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.¹¹ นอกจากนี้ บทบัญญัติหลักยังมีลักษณะเปิดกว้างให้มีความยืดหยุ่นระหว่างคู่สัญญา จนอาจเกิดปัญหาการตีความหรือโต้แย้งกัน โดยเฉพาะประเด็นข้อกำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างผู้ให้หลักประกันและผู้รับหลักประกันกับลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องที่นำมาเป็นหลักประกันเกี่ยวกับการชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง และประเด็นการบังคับหลักประกันสิทธิเรียกร้อง ตลอดจนสิทธิหน้าที่กับบุคคลภายนอกที่ได้ไปซึ่งทรัพย์สินหลักประกันทั้งกรณีสิทธิเรียกร้องหรือทรัพย์สินอื่น จึงควรศึกษาและนำเสนอความคิดเห็นการกฎหมายของต่างประเทศมาประกอบการปรับปรุงให้บทบัญญัติครอบคลุมมีความสมดุลเป็นประโยชน์กับคู่สัญญาและเป็นธรรมกับบุคคลภายนอก แก้ไขปัญหาข้อจำกัดและให้ผลแตกต่างจากการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้สมตามเจตนารมณ์รวมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติให้ครอบคลุมกรณีสิทธิเรียกร้องในหนี้อื่นที่มีหนี้เงิน ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติกรณีนำทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกัน เพื่อให้บทบัญญัติมีความครอบคลุมและสอดคล้องกันทั้งฉบับ

¹¹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2558 วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2558. หน้า 15-17.

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ที่เกี่ยวกับการนำสิทธิเรียกร้องเป็นหลักประกัน ศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการประกันหนี้ด้วยทรัพย์สิน และการโอนสิทธิเรียกร้อง ศึกษาประวัติความเป็นมาและประเด็นสำคัญในการร่างโดยสืบค้นจากบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา และข้ออภิปรายในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฯ จากบันทึก รายงานคณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ทราบเจตนารมณ์และแนวคิดสำคัญในการบัญญัติพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ศึกษาเปรียบเทียบบทกฎหมายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา Uniform Commercial Code Article 9 Secured Transactions และ UNCITRAL Model Law on Secured Transactions ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของผู้ให้หลักประกัน ผู้รับหลักประกัน ลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้อง และบุคคลภายนอก ทั้งในช่วงก่อนและหลังเกิดเหตุบังคับหลักประกันอันเป็นประเด็นสำคัญของการนำสิทธิเรียกร้องเป็นหลักประกัน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา เอกสาร บทความวิชาการ วารสารและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นฉบับพิมพ์และที่เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ รายงานคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติ และบททวนวรรณกรรมงานสารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ในหัวข้อที่ใกล้เคียงหรือเกี่ยวข้องกับการนำสิทธิเรียกร้องเป็นหลักประกันชำระหนี้ ทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงแนวคิด เหตุผล ที่มาและพัฒนาการในการประกันหนี้ การประกันหนี้ด้วยทรัพย์สินและการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปรียบเทียบกับการประกันหนี้ตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558
2. เพื่อทราบถึงเหตุที่มาของบทบัญญัติพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำสิทธิเรียกร้องเป็นหลักประกันในประเด็นปัญหาที่ศึกษาและวิเคราะห์

3. เพื่อทราบถึงความแตกต่างและข้อเปรียบเทียบเกี่ยวกับการนำสิทธิเรียกร้องมาเป็นหลักประกันตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 กับกฎหมายต่างประเทศทั้ง Uniform Commercial Code Article 9 Secured Transactions ของสหรัฐอเมริกา และ Model Law on Secured Transactions ของคณะกรรมการสิทธิการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ (UNCITRAL)

4. เพื่อทราบถึงข้อเสนอแนะปรับปรุงพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 ให้ครอบคลุมสิทธิเรียกร้องในหนี้ที่ไม่ใช่หนี้เงิน ทั้งก่อนและหลังบังคับหลักประกัน และให้สอดคล้องกับบทบัญญัติการนำทรัพย์สินอื่นมาเป็นหลักประกัน รวมถึงสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาและบุคคลภายนอก