

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๑.๑/ ๕๓



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 1599
วันที่ 27 ส.ค. 2558 เวลา 10.๕๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๖ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคำประกันและจำนอง)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๖๑
ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
(๒) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว
(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว
(๔) คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย
(๕) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. (แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคำประกันและจำนอง)

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคำประกันและจำนอง) มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับไปพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ (แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคำประกันและจำนอง) ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยให้เชิญผู้แทนธนาคารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาด้วย

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการค้าประกันและจำนองเพื่อให้มีความเหมาะสมแก่การประกอบธุรกิจในปัจจุบัน สมควรกำหนดให้ผู้ค้าประกันที่เป็นนิติบุคคลสามารถผูกพันตนเพื่อรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมได้ รวมทั้งสามารถทำข้อตกลงล่วงหน้ายินยอมให้มีการผ่อนเวลาได้ หากเป็นสถาบันการเงินหรือประกอบอาชีพค้าประกันเพื่อสินจ้างเป็นปกติธุระ

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับค้าประกันและจำนอง) จะสร้างความชัดเจนให้แก่การค้าประกันในเชิงพาณิชย์มากยิ่งขึ้น จึงควรเร่งดำเนินการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับค้าประกันและจำนอง) มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้ผู้ค้าประกันที่เป็นนิติบุคคลสามารถผูกพันตนเพื่อรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมหรือในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วม และไม่มีสิทธิตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๘๘ มาตรา ๖๘๙ และมาตรา ๖๙๐ (เพิ่มวรรคสองของมาตรา ๖๘๑/๑)

(๒) กำหนดให้ข้อตกลงที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ของเจ้าหนี้และผู้ค้าประกันตามมาตรา ๖๘๖ เป็นโมฆะ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๘๕/๑)

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ค้าประกันได้รับประโยชน์จากการที่เจ้าหนี้กระทำการใด ๆ อันมีผลเป็นการลดจำนวนหนี้ให้แก่ลูกหนี้ และมีการชำระหนี้ตามที่ได้ลดแล้วภายในกำหนดเวลาชำระหนี้ตามข้อตกลงลดหนี้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๙๑ วรรคหนึ่ง)

(๔) กำหนดให้ผู้ค้าประกันที่เป็นสถาบันการเงินหรือค้าประกันเพื่อสินจ้างเป็นปกติธุระสามารถทำข้อตกลงไว้ล่วงหน้ายินยอมให้มีการผ่อนเวลาได้ (เพิ่มวรรคสามของมาตรา ๗๐๐)

(๕) กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการจัดการนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้จำนองทรัพย์สินของตนเพื่อประกันหนี้ของนิติบุคคลนั้น สามารถผูกพันตนอย่างผู้ค้าประกัน โดยทำเป็นสัญญาค้าประกันต่างหากได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๒๗/๑ วรรคสอง)

๕. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจงรายละเอียด และได้รับความเห็นสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๕.๑ สมาคมธนาคารไทย

(๑) เห็นด้วยกับหลักการของมาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่กำหนดให้เจ้าหนี้ต้องบอกกล่าวให้ผู้ค้าประกันทราบเมื่อมีการผิมนัด แต่โดยที่มีสัญญาบางประเภทที่กำหนดให้มีการชำระหนี้เป็นงวดๆ การที่เจ้าหนี้จะต้องบอกกล่าว

ในทุกงวดที่มีการผิมนั้นนั้น อาจเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหนี้เกินสมควร และเห็นว่าการบัญญัติให้มีการบอกกล่าวเมื่อลูกหนี้ผิมนั้นครั้งแรกน่าจะเพียงพอแล้ว

(๒) เห็นด้วยกับหลักการของมาตรา ๖๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่เปิดโอกาสให้ผู้ค้าประกันเข้าชำระหนี้แทนลูกหนี้ในกรณีที่มีการตกลงลดหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ แต่เห็นว่า ความในมาตรา ๖๔๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “..ทั้งนี้ ไม่ว่าจะล่วงเลยกำหนดเวลาชำระหนี้ตามที่ได้ตกลงแล้วหรือไม่ก็ตาม..” เป็นการบัญญัติให้สิทธิในเรื่องระยะเวลาการชำระหนี้ดังกล่าวให้แก่ผู้ค้าประกันเกินกว่าสิทธิที่ลูกหนี้มีอยู่กับเจ้าหนี้ จึงเห็นควรตัดความดังกล่าวออก

(๓) โดยที่การผ่อนเวลาชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ตามมาตรา ๗๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิมนั้น แต่การที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ค้าประกันหลุดพ้นจากความรับผิดหากผู้ค้าประกันมิได้ยินยอมในการจะตกลงผ่อนเวลาด้วย รวมทั้งห้ามทำข้อตกลงไว้ล่วงหน้าให้ผู้ค้าประกันยินยอมผ่อนเวลาด้วยนั้น จะทำให้การปรับโครงสร้างหนี้ทำได้ยากขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าหนี้และมีสถาบันการเงินเป็นผู้ค้าประกันด้วย จึงเห็นควรกำหนดข้อยกเว้นกรณีหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าหนี้และสถาบันการเงินเป็นผู้ค้าประกัน

(๔) การกำหนดให้ผู้รับจ้างดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินจำนองได้เองโดยไม่ผ่านการฟ้องร้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขาย การโอนกรรมสิทธิ์ทางทะเบียน ฯลฯ เนื่องจากไม่มีกฎหมายพิเศษมารองรับเช่นเดียวกับกรณีของกรมบังคับคดี จึงเห็นควรเสนอแก้ไขมาตรา ๗๒๙/๑ โดยบัญญัติให้ผู้รับจ้างร้องขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีให้ดำเนินการขายทอดตลาดในกรณีที่ผู้จำนองใช้สิทธิให้ผู้รับจ้างขายทอดตลาด

๕.๒ กระบวนการคลัง (กรมบัญชีกลาง)

เห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา ๗๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ค้าประกันต้องยินยอมในการผ่อนเวลาด้วยนั้น หากนำมาใช้กับกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโดยมีภาครัฐเป็นเจ้าหนี้ และมีสถาบันการเงินเป็นผู้ค้าประกันนั้น อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติหากสถาบันการเงินไม่ยินยอมในการผ่อนเวลาด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการต่างๆของภาครัฐได้

๕.๓ กระบวนการพาณิชย์ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า)

เห็นว่ามาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รักษาการแต่เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ไม่ได้มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงขอให้พิจารณาว่ายังคงจำเป็นต้องคงมาตรการรักษาการไว้หรือไม่

๕.๔ กระหรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี)

เห็นว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมบังคับคดีในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะต้องเป็นการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำพิพากษาของศาลเท่านั้น ข้อเสนอของสมาคมธนาคารที่จะให้กรมบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามที่เอกชนร้องขอโดยปราศจากคำสั่งศาลนั้น จึงไม่อยู่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมบังคับคดี ในส่วนของการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยเอกชนจะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งปัจจุบันมีเอกชนหลายรายที่ดำเนินธุรกิจในการขายทอดตลาดด้วย

๕.๕ สำนักงานศาลยุติธรรม

(๑) ปัญหาที่มีอยู่ขณะนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่มั่นใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในการตีความกฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีบรรทัดฐานจากคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่บางส่วนซึ่งมิใช่สถาบันการเงินป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นโดยวิธีให้ผู้ค้าประกันลงลายมือชื่อเป็นผู้กู้ร่วมหรืออาจไม่ยอมผ่อนเวลาชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้เพราะเกรงผู้ค้าประกันจะหลุดพ้น ซึ่งกรณีเช่นวานี้ อาจทำให้มีคดีขึ้นสู่ศาลมากขึ้นและมีประเด็นข้อต่อสู้ซับซ้อนมากขึ้น

(๒) กรณีผู้ค้าประกันแจ้งให้เจ้าหน้าที่ขายทอดตลาดทรัพย์สินจำนองตามมาตรา ๗๒๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ หากไม่ได้ตกลงยอดหนี้ที่จะต้องชำระเป็นที่แน่นอน หลังจากขายทอดตลาดแล้วอาจมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับยอดหนี้ดังกล่าวขึ้นสู่ศาลและส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อทรัพย์สิน

๕.๖ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

เห็นว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ สร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ค้าประกันและผู้จำนองซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบอกกล่าวเมื่อมีการผิดนัดหรือการให้ผู้ค้าประกันและผู้จำนองต้องตกลงยินยอมในการผ่อนเวลาของเจ้าหนี้และลูกหนี้ด้วยจะทำให้ผู้ค้าประกันและผู้จำนองได้ทราบถึงปัญหาในการชำระหนี้ของลูกหนี้ได้ทันที แทนที่จะปล่อยให้ผู้ค้าประกันหรือผู้จำนองต้องเสี่ยงต่อการถูกฟ้องล้มละลายเช่นแต่ก่อน

๕.๗ สมาคมส่งเสริมผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

เห็นด้วยกับหลักการของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ และในฐานะที่ผู้ประกอบการ SME ต้องเป็นทั้งลูกหนี้และผู้ค้าประกันยังเห็นว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ค้าประกันหลุดพ้นจากความรับผิดตามกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทบัญญัติที่ควรได้รับการแก้ไขมานานแล้ว เนื่องจากผู้ค้าประกันและผู้จำนองมักถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่ามาโดยตลอด นอกจากนี้ ยังเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เจ้าหนี้ซึ่งเป็นสถาบันการเงินมีความระมัดระวังในการให้สินเชื่อมากขึ้น

๖. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการพิจารณาความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว และเห็นควรเสนอร่างพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขบทบัญญัติ

เกี่ยวกับคำประกันและจำนอง) ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติฉบับที่วิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ และคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๒) - (๕)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิศทัต ใตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๗๙๗-๘ ต่อ ๔๐๐๐ (นางสาววันดีฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๒๒๗๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th