

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบัน กระแสทุนนิยมได้แพร่กระจายไปอย่างกว้างขวาง จากประเทศที่พัฒนาแล้วไปสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา และประเทศที่ด้อยพัฒนา ทำให้เงินทุนมีความสำคัญอย่างมากในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ผู้ที่มีเงินทุนมากกว่าเปรียบเสมือนผู้ที่แข็งแกร่งกว่าย่อมได้เปรียบเมื่ออยู่ในเวทีของการแข่งขันสำหรับประเทศไทยซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี จึงไม่อาจปฏิเสธสภาวะการแข่งขันในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ ทุกระดับของภาคเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับระหว่างประเทศไปจนถึงระดับชุมชน

กฎหมายที่ว่าด้วยหลักประกันการชำระหนี้ ถือว่าสำคัญต่อการกระตุ้นการลงทุนทางเศรษฐกิจด้วยเหตุที่ว่าในการประกอบกิจการไม่ว่าจะเป็นกิจการประเภทใด ผู้ประกอบการต้องมีทุนในการประกอบการด้วยกันทั้งนั้น ซึ่งการหาทุนหรือเงินทุนนี้ผู้ประกอบการก็สามารถทำได้หลายวิธี โดยวิธีการหนึ่งที่ผู้ประกอบการเลือกกระทำคือ การกู้ยืมมาจากแหล่งเงินทุน โดยการทำสัญญาขอยืมทั่วไป ผู้ให้ยืมหรือเจ้าของเงินทุนจะให้ยืมหรือไม่ก็จะพิจารณาจากความสามารถในการชำระคืนของผู้ยืมว่าจะทำการชำระหนี้คืนได้หรือไม่ โดยทั้งนี้จะพิจารณาจากลักษณะของกิจการของผู้ยืมว่าจะเป็นการที่จะทำให้อุปกรณ์ที่มีกำไรหรือรายได้จากการประกอบกิจการนั้นมาชำระหนี้คืนได้หรือไม่ สิ่งที่สำคัญที่สุดอีกข้อหนึ่งที่เจ้าหนี้จะพิจารณา คือหลักประกันในการทำสัญญาขอยืม อันทำให้เจ้าหนี้เกิดความมั่นใจในการที่จะได้รับชำระหนี้คืน ซึ่งสัญญาประกันการชำระหนี้เหล่านี้ ได้แก่ การทำสัญญาค้ำประกัน สัญญาจำนอง หรือสัญญาจำนำ แล้วแต่ลักษณะและประเภทของหลักประกันที่ลูกหนี้จะจัดหามาให้หรือที่เจ้าหนี้เรียกร้องให้ลูกหนี้จัดหามา ซึ่งหลักประกันที่ผู้ให้ยืมนิยมมากที่สุด คือ หลักประกันด้วยทรัพย์สินที่เรียกว่าสัญญาจำนอง เนื่องจากการจำนองนั้นเป็นสัญญาประกันทรัพย์สินเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินที่มีราคาสูงและเจ้าของทรัพย์สินไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนองให้แก่เจ้าหนี้อีกด้วย อันทำให้ผู้จำนองยังสามารถใช้ทรัพย์สินได้ตามปกติ

การจำนองเป็นการประกันหนึ่งรูปแบบหนึ่งที่ได้รับคามนิยมอย่างแพร่หลายอย่างมาก ทรัพย์สินที่นำมาจำนองต้องเป็นสิ่งสาริมทรัพย์ อาทิ ที่ดินว่างเปล่า ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง หองชุด ฯลฯ หรือสิ่งสาริมทรัพย์บางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำนองได้ เช่น เรือ แพ สัตว์ พาหนะ เครื่องจักร ฯลฯ ซึ่งการจำนองเป็นประกันหนึ่งด้วยทรัพย์สินจะถูกนำมาใช้ควบคู่กับการให้สินเชื่อของเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงิน ไม่ว่าจะเป็สินเชื่อประเภทที่อยู่อาศัย สินเชื่อประเภทธุรกิจ บริการ รวมทั้งการให้กู้ยืมเงินของเจ้าหนี้อื่นที่มีใช้สถาบันการเงิน เหตุที่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายนิยมใช้วิธีการทำนิติกรรมจำนองทรัพย์สินเป็นประกันนี้ ก็เพราะการจดทะเบียนจำนองก่อให้เกิดบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินที่จำนองของลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้รับจำนองชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญ ไม่ว่าจะกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จำนองจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่ และเป็นทรัพย์สินที่ไ้ใช้ยับบุคคลทั่วไป การทำนิติกรรมจำนองต้องทำให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 714 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า สัญญาจำนองนั้นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้นหากเมื่อมีการทำนิติกรรมจำนองขึ้นก็ต้องกระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ มิฉะนั้นก็จะตกเป็นโมฆะดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 152 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติไว้ว่า การใดมิทำให้ถูกต้องตามกฎหมายบังคับไว้ การนั้นเป็นโมฆะ แม้ว่ากฎหมายจะเคารพในการแสดงเจตนาของบุคคล แต่ถ้การแสดงเจตนาของบุคคลไม่ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด กฎหมายก็ไม่บังคับให้และยังกำหนดให้การนั้น ตกเป็นโมฆะทันที ไม่เกิดเป็นผลนิติกรรมแต่อย่างใด

นอกจากจะต้องจัดทำหนังสือสัญญาจำนองเป็นประกันตามแบบของกรมที่ดินแล้ว เจ้าหนี้ผู้รับจำนองที่เป็นสถาบันการเงินส่วนใหญ่จะร่างสัญญาต่อสัญญาจำนองหรือบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนองขึ้นใช้เป็นแบบสัญญามาตรฐานหรือสัญญาสำเร็จรูปเพื่อใช้ในการประกอบกิจการของตน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานของธนาคารใช้เป็นแนวทางเดียวกันในการจัดทำนิติกรรมจำนอง อีกทั้งเพื่อขจัดปัญหาข้อกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนรับจำนองทรัพย์สินเป็นประกัน เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งเป็นธนาคารภาครัฐ สังกัดกระทรวง การคลัง จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนทั่วไปได้กู้ยืมเพื่อที่อยู่อาศัย โดยในการกู้ยืมเงินนั้น นอกจากผู้กู้ต้องทำสัญญากู้เงินกับธนาคารฯ แล้ว ก็จะต้องมีการจำนองทรัพย์สินเป็นประกันการชำระหนี้เงินกู้ และในบางกรณีอาจต้องมีบุคคลภายนอกทำสัญญาค้ำประกันหนี้เงินกู้ด้วย

โดยทั่วไปทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกันจะเป็นที่ดินว่างเปล่า ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง อันมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมถึงห้องชุดอันมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิห้องชุด โดยสาระสำคัญของสัญญาจำนองจะระบุถึงประเภทของทรัพย์สิน ที่ตั้ง ชื่อของลูกหนี้ จำนวนเงินที่จำนองเป็นประกันหนี้ อัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงอื่นๆ เพิ่มเติมตามที่ระบุไว้ในสัญญาต่อท้ายสัญญาจำนองเป็นประกันหรือบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนองเป็นประกัน แม้จะเรียกชื่อของสัญญาต่างกันไป แต่ที่สำคัญก็คือ ในบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาต่อท้ายสัญญาจำนองดังกล่าวจะมีการทำข้อตกลงยกเว้น มาตรา 733 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากผลของข้อตกลงยกเว้นดังกล่าว หากมีการบังคับจำนองเอาทรัพย์สินที่จำนองขายทอดตลาดได้เงินสุทธิน้อยกว่าจำนวนหนี้ ธนาคารในฐานะเจ้าหนี้ผู้รับจำนองก็มีสิทธิบังคับชำระหนี้เงินกู้ตามสัญญา ธนาคารจะมีมาตรการในการเร่งรัดหนี้และประนอมหนี้ หากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวได้ การฟ้องร้องคดีก็เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร ในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็สามารถดำเนินการขอให้ยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินหลักประกันที่ได้นำมาจำนองเป็นประกันหนี้ เพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ธนาคาร ซึ่งหากทรัพย์สินที่ยึดและขายทอดตลาดได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ เจ้าหนี้ผู้รับจำนองก็มีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินอื่นๆ ของลูกหนี้ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามสัญญาต่อท้ายสัญญาจำนองหรือบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนอง

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในอดีตระบบการจัดการและการจัดเก็บข้อมูลของธนาคาร กรณีลูกหนี้ค้างชำระหรือลูกหนี้ที่อยู่ในสถานะดำเนินคดียังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้ลูกหนี้จำนวนไม่น้อยที่มีสถานะทางบัญชีเป็นหนี้ค้างจำนวนมากที่ธนาคารมิได้ดำเนินการทางกฎหมายหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่ครบถ้วน เช่น ไม่ได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีลูกหนี้ภายในอายุความหรือฟ้องคดีแล้วแต่ไม่ได้ดำเนินการบังคับคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือแม้แต่ฟ้องบังคับจำนองขายทอดตลาดแล้วไม่พอชำระหนี้ ก็จะทำให้เกิดปัญหาหนี้ส่วนขาดที่เหลืออยู่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้รับชำระหนี้

จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับธนาคารหรือสถาบันการเงินดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงได้นำปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับจำนอง ศึกษาเฉพาะกรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ กรณีเจ้าหนี้ผู้รับจำนองฟ้องคดีลูกหนี้และศาลมีคำพิพากษาแล้ว แต่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้ดำเนินการบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจนล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทำให้ไม่สามารถบังคับคดียึดทรัพย์สินที่จำนองเพื่อขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ได้ แต่กรณีดังกล่าวก็มีสาเหตุที่ทำให้หนี้ตามสัญญาจำนองระงับไปตาม มาตรา 744 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเจ้าหนี้ยังคงมีสิทธิยึดถือโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุด และยังมีสิทธิเหนือทรัพย์สินที่จำนองต่อไปเพื่อประโยชน์ในการได้รับชำระหนี้ ทำให้ผู้จำนองไม่สามารถขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินคืนจากเจ้าหนี้ผู้รับจำนองเพื่อไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ด้วยเหตุขัดข้องทางกฎหมายดังกล่าว จึงมีข้อพิจารณาต่อไปว่า ควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือไม่ประการใด รวมทั้งข้อตกลงยกเว้น มาตรา 733 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากผลของข้อตกลงยกเว้นดังกล่าว หากมีการบังคับจำนองก็มีสิทธิบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินอื่นๆ ของลูกหนี้ก็ได้ แม้คำพิพากษาศาลฎีกาจะเคยวินิจฉัยว่าข้อตกลงใช้ได้ เพราะมิใช่ข้อตกลงที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่สัญญาต่อท้ายสัญญาจำนองจะถือเป็นสัญญาสำเร็จรูปอย่างหนึ่งที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 หรือไม่ประการใด

จะเห็นได้ว่าปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีจำนองเกี่ยวกับการใช้สิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจำนองและในหนี้ส่วนขาดมาทำการศึกษาวิเคราะห์และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องของทุกฝ่าย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าหนี้ ลูกหนี้และผู้จำนอง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำนองกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมทั้งของไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการใช้สิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจำนองและในหนี้ส่วนขาด

3. เพื่อศึกษาถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องอายุความ และจำนวนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการใช้สิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจำนองและในหนี้ส่วนขาด

4. เพื่อศึกษาถึงระเบียบสำนักงานบังคับคดี และประกาศกรมบังคับคดีที่เกี่ยวข้องนโยบายการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

5. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจำนองและในหนี้ส่วนขาด รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจำนองเพื่อให้สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การใช้สิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจำนองและในหนี้ส่วนขาด โดยอาศัยบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้ลูกหนี้ทำข้อตกลงเป็นหนังสือรับสภาพความรับผิดชอบในหนี้ส่วนขาด โดยเจ้าหนี้ผู้รับจำนองได้ใช้สิทธิบังคับจำนองแล้วไม่เงินสุทธิต่อชำระหนี้ หรือใช้สิทธิยึดถือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุด ภายหลังจากพ้นระยะเวลาบังคับคดีตามกฎหมายหรือจัดให้ลูกหนี้ทำสัญญากู้ใหม่ พร้อมนำทรัพย์สินอื่นมาจำนองเป็นประกันหนี้แล้วแต่กรณี ซึ่งลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ส่วนขาดภายในระยะเวลาการบังคับคดีตามที่กำหนดได้ ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าหนี้ ลูกหนี้และผู้จำนอง จึงจำเป็นต้องทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย โดยรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหนังสือกฎหมายบทความ วารสาร รายงานการวิจัย พินิจพิเคราะห์จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ บทบัญญัติของกฎหมายไทยและต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องนำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษากฎหมาย หนังสือ บทความ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่สำคัญของการจ้างงาน สิทธิและหน้าที่ของผู้รับจ้างงาน สิทธิและหน้าที่ของผู้จ้างงาน และความรับผิดชอบในหนี้ส่วนขาดของลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงการดำเนินคดีบังคับจ้างงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินคดีบังคับจ้างงาน โดยเน้นศึกษากรณีตัวอย่างในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้างงาน กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมทั้งของไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการใช้สิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจ้างงานและในหนี้ส่วนขาด
3. ทำให้ทราบถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องอายุความ และจ้างงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการใช้สิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจ้างงานและในหนี้ส่วนขาด
4. ทำให้ทราบถึงระเบียบสำนักงานบังคับคดี และประกาศกรมบังคับคดีที่เกี่ยวข้องนโยบายการขายทอดตลาดทรัพย์สิน
5. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจ้างงานและในหนี้ส่วนขาด รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานเพื่อให้สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป