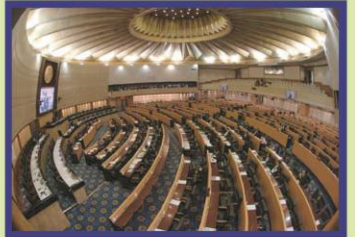




สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๔/๒๕๕๙
วันพฤหัสบดีที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙

อ.พ. ๕๐/๒๕๕๙

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

www.senate.go.th



บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมีหลักการและเหตุผลประกอบ ร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ใช้บังคับ มาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ ในปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือการเรียกเอาประโยชน์อย่างอื่น นอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ย เกินอัตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. มีเนื้อหารวม จำนวน ๑๐ มาตรา
สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

๑. บทนิยามศัพท์

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่น ในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ (ร่างมาตรา ๔)

ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๒. เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ กำหนดโทษสำหรับบุคคลที่ให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโดยกำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือโดยกำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเป็เงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๕)

๒.๒ กำหนดให้การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ที่มีลักษณะเป็นการสมคบกันตั้งแต่ ๒ คน ขึ้นไป โดยปกปิดวิธีดำเนินการ หรือกระทำในลักษณะของการดำเนินการที่แอบแฝงหรืออำพรางในธุรกิจ หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๔ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และกำหนดให้ ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ร่างมาตรา ๖)

๒.๓ กำหนดให้ผู้กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น (ร่างมาตรา ๗)

๒.๔ กำหนดให้บุคคลที่ได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและได้ถือเอาประโยชน์แห่งสิทธิหรือใช้สิทธินั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด (ร่างมาตรา ๘)

๒.๕ กำหนดให้ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษไว้ ศาลอาจนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๓๙ (๓) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดได้โดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๙)

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. มีดังนี้

- การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยปรับปรุงองค์ประกอบความผิดและเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้ผลในทางปฏิบัติ อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาการเอาเปรียบผู้กู้ยืมเงินตามสัญญากู้ยืมเงินที่มีการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งช่วยแก้ปัญหาการกระทำในลักษณะที่เป็นการอำพรางการกู้ยืมเงินเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของกฎหมายได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการของวงงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
สิงหาคม ๒๕๕๙

เอกสารประกอบการพิจารณา

จัดทำโดย

นายณัฐ ฝาสุช	รองเลขาธิการวุฒิสภา
นายทศพร แยมวงษ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นางสาวสุพัตรา วรรณศิริกุล	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑
นายณัฐพล นันทมานพ ประชุมญาติ	นิติกรชำนาญการ
นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์	วิทยากรปฏิบัติการ
นางพวงผกา วรศิลป์	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวอมรรรัตน์ สงเคราะห์ธรรม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวศิริพร แซ่ลี	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน
กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย	โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๙๒๘๘

ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๕๔๔ ๑๗๔๑ - ๔๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้จากเว็บไซต์สภานิติบัญญัติแห่งชาติ www.senate.go.th

หรือขอรับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ที่ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมาย วุฒิสภา ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๕๔๔ ๑๕๖๕

สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	ก
ส่วนที่ ๑ ความเป็นมาและสาระสำคัญ ของร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	๑
ส่วนที่ ๒ ข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.	
• คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย	- ๑ -
• บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ ๑๐๕๖/๒๕๕๙ (สิงหาคม ๒๕๕๙)	- ๗ -
• ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.	- ๑๔ -
• หนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม	- ๑๕ -
- บทนำ	- ๑๖ -
- สภาพปัญหาหนี้นอกระบบในสังคมไทย	- ๑๗ -
- รูปแบบและประเภทของหนี้นอกระบบ	- ๑๘ -
- สาเหตุของหนี้นอกระบบ	- ๒๑ -
• บทสรุปกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบของต่างประเทศ	- ๒๓ -
- บทสรุปกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว	- ๒๓ -
- บทสรุปกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ ในประเทศที่กำลังพัฒนา	- ๒๔ -
ภาคผนวก	
: พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕	(๑)
: หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๓๐๗๙๖ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	(๓)
: ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	(๔)
: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ ของร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ).....	(๗)

ส่วนที่ ๑

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

ของ

ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



ความเป็นมาและสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ความเป็นมา

ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

สาระสำคัญ

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

๑.๒ เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ใช้บังคับ มาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับ สถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือการเรียกเอา ประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย การห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๑)

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.”

๓. คำปรารภ

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

๔. วันใช้บังคับกฎหมาย (ร่างมาตรา ๒)

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๕. บทยกเลิกร่างกฎหมาย (ร่างมาตรา ๓)

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

๖. บทนิยามศัพท์ (ร่างมาตรา ๔)

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

๗. มาตราการรักษาการ (ร่างมาตรา ๑๐)

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๘. เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

๘.๑ กำหนดโทษสำหรับบุคคลที่ให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโดยกำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือโดยกำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเป็เงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๕)

มาตรา ๕ บุคคลใดให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับการให้กู้ยืมเงิน โดยมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

(๒) กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือ

(๓) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเป็เงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน



๘.๒ กำหนดให้การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ที่มีลักษณะเป็นการสมคบกันตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป โดยปกปิดวิธีดำเนินการ หรือกระทำในลักษณะของการดำเนินการที่แอบแฝงหรืออำพรางในธุรกิจ หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๔ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ร่างมาตรา ๖)

มาตรา ๖ ถ้าความผิดตามมาตรา ๕ เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยปกปิดวิธีดำเนินการ หรือกระทำในลักษณะของการดำเนินการที่แอบแฝงหรืออำพรางในธุรกิจ หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ให้ความผิดตามมาตรา ๖ นี้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๘.๓ กำหนดให้ผู้กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น (ร่างมาตรา ๗)

มาตรา ๗ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น

๘.๔ กำหนดให้บุคคลที่ได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและได้ถือเอาประโยชน์แห่งสิทธิหรือใช้สิทธินั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด (ร่างมาตรา ๘)

มาตรา ๘ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ และถือเอาประโยชน์แห่งสิทธิหรือใช้สิทธินั้น ต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖

๘.๕ กำหนดให้ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษไว้ ศาลอาจนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๓๙ (๓) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดได้โดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๙)

มาตรา ๙ เมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษไว้ ศาลอาจนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๓๙ (๓) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนที่ ๒

ข้อมูลประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย*

ร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.

ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ

กระทรวงยุติธรรม

เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

เพื่อควบคุมการเรียกดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินให้เป็นไปด้วยความเหมาะสม สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และสร้างกระบวนการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ

เนื่องจากพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.๒๕๗๕ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมานานแล้ว และยังไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ทำให้องค์ประกอบความผิดอัตราโทษที่กำหนดไว้และมาตรการทางอาญาไม่สอดคล้องกับรูปแบบการกระทำความผิดในปัจจุบันที่มีลักษณะและพฤติการณ์การกระทำความผิดที่ซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ที่กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ดังนั้นเพื่อควบคุมและส่งเสริมการกู้ยืมให้เป็นไปในทางที่เหมาะสมเกิดความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๑.๓ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องดังต่อไปนี้

การให้กู้ยืมเงินโดยวิธีการเอาทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ของกฎหมาย การดำเนินธุรกิจในรูปแบบของนายทุนโดยหวังผลประโยชน์ตอบแทนจากดอกเบี้ยในอัตราที่สูง การกระทำในลักษณะแอบแฝงการกู้ยืมเงินโดยอาศัยนิติกรรมหรือแอบแฝงในธุรกิจและพฤติกรรม

การใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะสอดคล้องกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

* ที่มา : ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

๑.๔ มาตรการที่จะบรรลូវวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร

ยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.๒๔๗๕ และตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ขึ้นใหม่ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑.๔.๑ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เนื่องจากไม่จำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อรองรับกฎหมายลำดับรอง และเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทันที

๑.๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงมีสถานะเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้ครอบคลุมการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายฉบับอื่น ๆ กล่าวคือครอบคลุมทั้งหมดในระบบสถาบันการเงินและหนี้นอกระบบ

๑.๔.๓ กำหนดให้การให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงิน หรือการกระทำใด ๆ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโดยกำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือโดยกำหนดจะเอาหรือรับเอา ซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือสิ่งของ หรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน เป็นความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๕)

๑.๔.๔ บัญญัติการกระทำความผิดในลักษณะฉกรรจ์ (ร่างมาตรา ๖) ฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่มีลักษณะเป็นการสมคบกันโดยปกปิดวิธีดำเนินการ หรือ กระทำในลักษณะแอบแฝงหรืออำพรางในธุรกิจ หรือ กระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้การกระทำความผิดตามร่างมาตรานี้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สามารถดำเนินการทางทรัพย์สินกับผู้กระทำความผิดได้

๑.๔.๕ กำหนดความผิดและโทษ กรณีเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดให้ได้รับโทษเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น (ร่างมาตรา ๗) เนื่องจากความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำความผิดเสียเองอาจทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบไม่บรรลូវวัตถุประสงค์

๑.๔.๖ การกระทำความผิดโดยถือเอาประโยชน์หรือประโยชน์จากสิทธิเรียกร้องที่ได้มาจากการกระทำความผิดเพื่อให้การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดได้อย่างครอบคลุมและได้ผลดียิ่งขึ้น (ร่างมาตรา ๘)

๑.๔.๗ การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้บังคับโดยได้เพิ่มบทบัญญัติ โดยกำหนดให้ศาลนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตาม มาตรา ๓๙ (๓) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมาย อาญามาใช้บังคับได้ ในกรณีที่ศาลได้พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือรอ การลงโทษไว้ ไม่ว่าจะ เป็นโทษจำคุกหรือไม่ก็ตาม (ร่างมาตรา ๙)

๑.๔.๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๐)

๑.๕ ทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

- ไม่มี

๑.๖ เหตุผลที่จะให้เชื่อว่ามาตรการนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่อง นั้นได้ คือ

- การกำหนดองค์ประกอบความผิดให้ชัดเจนเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย การเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นเกิดผลเป็นการระงับยับยั้ง และมาตรการตามกฎหมายฟอกเงินจะทำให้ การป้องกันและปราบปรามได้ผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ

๒.๑ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพต้นทุนและความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้ เอกชนทำภารกิจนี้

- เนื่องจากเป็นการแก้ไขกฎหมายซึ่งเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้

๒.๒ ถ้าเอกชนไม่ควรทำ เหตุใดจึงไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจนี้

- เป็นการแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและเป็นเรื่องจะต้องดำเนินการ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๓. ความจำเป็นในการออกกฎหมาย

๓.๑ ในการทำภารกิจ เหตุใดจึงจำเป็นต้องตรากฎหมาย

- เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปในทุกท้องที่ จึงจำเป็นต้อง ตราเป็นพระราชบัญญัติ

๓.๒ ถ้าจำเป็นต้องตรากฎหมาย เหตุใดจึงไม่สมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ออกกฎหมายระดับท้องถิ่น

- เป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น

๓.๓ (ก) การบังคับใช้กฎหมาย

- พร้อมกันทุกท้องที่ เนื่องจากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
- ททยอยใช้เป็นท้องที่ ๆ ไป เนื่องจาก
- ใช้บังคับเป็นบางท้องที่เนื่องจาก

(ข) ระยะเวลาสิ้นสุดการใช้บังคับกฎหมาย

ไม่มี

๓.๔ ลักษณะการใช้บังคับ

- ระบบควบคุม
- ระบบกำกับ
- ระบบส่งเสริม

๓.๕ ประเภทของโทษที่กำหนด

- โทษทางอาญา
- มาตรการบังคับทางปกครอง

๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

๔.๑ กฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน

- ไม่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

๔.๒ เหตุผลที่ไม่สมควรยกเลิก แก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายอื่นที่มีอยู่เดิม

- เป็นการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม

๕. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

๕.๑ ผู้ซึ่งถูกระทบโดยกฎหมาย

- พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือมีอำนาจ

จัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย พนักงานอัยการ และศาล

๕.๒ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่ถูกกฎหมายบังคับใช้

- ไม่มี

๕.๓ สิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัด

- ไม่มี

๕.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

- ทำให้เกิดการกักเงินที่เป็นธรรม มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นผลให้ประชาชนและสังคมเกิดความสงบสุข

๕.๕ ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย

- ไม่มี

๕.๖ ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชนและการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ

- ไม่มี

๖. ความพร้อมของรัฐ

๖.๑ ความพร้อมของรัฐ

(ก) กำลังคนที่จะต้องใช้

(ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี

(ค) งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้

๖.๒ วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและความพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

- กระทรวงยุติธรรมจะเตรียมพร้อมเพื่อสร้างความเข้าใจในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

๗. ข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติการกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกัน

-

๘. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

๘.๑ ระบบการทำงานที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๘.๒ ระบบการตรวจสอบ

๘.๓ ระบบการคานอำนาจ

๙. กรอบหรือมาตรการป้องกันมิให้มีการตรารอนุบัญญัติที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมภาระแก่บุคคลจนเกินสมควร

ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอำนาจในการตรารอนุบัญญัติที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควร

๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

๑๐.๑ การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องแสดงความความคิดเห็น

- ในการยกร่างพระราชบัญญัตินี้ กระทรวงยุติธรรมได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องขึ้นที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจำนวน ๒ ครั้ง ประกอบด้วย ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการปกครอง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร ผู้แทนจากกลุ่มการเงิน การธนาคาร (ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารออมสิน กรมสรรพากร) ตัวแทนจากภาคเอกชน (กลุ่มปฏิบัติงาน ท้องถิ่นไร้พรมแดน) รวมถึงบุคคลทั่วไปที่สนใจเกี่ยวกับการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้

๑๐.๒ ข้อคัดค้านหรือความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

- ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๕๖/๒๕๕๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๓๙๘๒๙ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ลงมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และธนาคารแห่งประเทศไทย ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอ สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- ๑.๑ ยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ (ร่างมาตรา ๓)
- ๑.๒ กำหนดกรณีที่ยกเว้นไม่นำร่างพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๕)
- ๑.๓ กำหนดลักษณะของการกู้ยืมเงินหรือการกระทำใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการให้กู้ยืมเงินที่เป็นความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และปรับปรุงอัตราโทษให้สูงขึ้นจากเดิมจำคุก

ไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็น จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๖)

๑.๔ กำหนดบทลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่มีบทบรรณาธิ (ร่างมาตรา ๗) และกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ผู้กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ร่างมาตรา ๘)

๑.๕ กำหนดให้ผู้ที่ได้สิทธิเรียกร้องจากผู้อื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและได้ถือเอาประโยชน์แห่งสิทธิหรือใช้สิทธินั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด (ร่างมาตรา ๙)

๑.๖ กำหนดให้ศาลนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๓๙ (๓) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดได้โดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๑๐)

๑.๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแก่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดรูปแบบและกระบวนการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (ร่างมาตรา ๑๑ ถึงร่างมาตรา ๑๘)

๑.๘ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๙)

๒. ข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๒.๒ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ควรกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย แต่เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดในคดีเล็กน้อยก็อาจพิจารณากำหนดเฉพาะความผิดตามมาตรา ๗ ซึ่งมีลักษณะร้ายแรงกว่าปกติเป็นความผิดมูลฐานเท่านั้น และควรนำมาตรการการดำเนินการกับทรัพย์สินที่ได้จาก

การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามาใช้ควบคู่กับมาตรการลงโทษทางอาญา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๒) ควรกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ร่วมเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราด้วย เนื่องจากการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและตรวจสอบเส้นทางการเงินเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

๒.๓ ธนาาคารแห่งประเทศไทย เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ควรเพิ่มมาตรา ๕ (๑/๑) เนื่องจากบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์มิได้เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน แต่ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดว่าการให้กู้ยืมเงินของบริษัทบริหารสินทรัพย์ สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยได้ตามอัตราที่ตกลงกันและมีให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ แต่บริษัทบริหารสินทรัพย์จะเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่ธนาาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดมิได้ ดังนั้นจึงต้องกำหนดยกเว้นมิให้บริษัทบริหารสินทรัพย์อยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้

(๒) ควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕ (๒) และ (๓) เพื่อให้ชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาาคารแห่งประเทศไทยถูกต้อง

(๓) ควรเพิ่มร่างมาตรา ๕ (๔) เนื่องจากในอนาคตอาจมีการกำหนดผู้ประกอบธุรกิจประเภทอื่นเพิ่มเติม จึงควรให้ออกกฎกระทรวงยกเว้นให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นนั้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว

๒.๔ กระทรวงการคลัง เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกำหนดฐานความผิดที่มาจาก การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น จึงอาจไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๕ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ควรเพิ่มผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราด้วย เนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการให้คำปรึกษา รวมถึงให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายกับผู้เสียหายผ่านทาง

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน จึงสามารถให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ได้

(๒) ควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการกำกับการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนที่แต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๘๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการตามแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน และปรับปรุงแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการอื่น ๆ ที่มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับปัญหานี้ในระบบด้วย

๒.๖ สำนักงานศาลยุติธรรม เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ร่างมาตรา ๖ กำหนดระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยระบุเหตุผลว่า เทียบเคียงอัตราโทษจำคุกที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวง แต่เนื่องจากศาลแขวงมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท ซึ่งโทษปรับตามร่างมาตรา ๖ นี้ เกินขอบอำนาจพิจารณาของศาลแขวง จึงส่งผลให้คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลจังหวัดเท่านั้น

(๒) ร่างมาตรา ๗ มีถ้อยคำที่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะส่วนที่ระบุถึง “การกระทำในลักษณะของการดำเนินการที่แอบแฝงหรืออำพรางในธุรกิจ” จึงอาจเป็นการยากต่อศาลที่จะตีความลักษณะการกระทำที่อยู่ในขอบเขตของถ้อยคำดังกล่าวได้ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังเป็นบทบรรณาธิกที่ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นกว่ากรณีทั่วไปตามมาตรา ๖ ศาลจึงต้องใช้ความระมัดระวังในการตีความลักษณะของการกระทำดังกล่าวหากถ้อยคำไม่ชัดเจนอาจส่งผลให้ศาลจำต้องกลับไปลงโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๖ เช่นเดิมอันจะทำให้มาตรานี้ไม่เกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์ จึงควรปรับปรุงลักษณะการกระทำความผิดอันเป็นบทบรรณาธิกในมาตรานี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(๓) ร่างมาตรา ๘ ควรรวมถึงกรณีผู้ได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากผู้อื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๗ เนื่องจากหากผู้ได้มาซึ่งสิทธิทราบดีว่าสิทธิที่ได้มานั้นมาจากการกระทำความผิดในรูปแบบที่มีความร้ายแรงกว่ากรณีทั่วไปตามมาตรา ๖ น่าจะถือได้ว่าผู้ได้มาซึ่งสิทธินั้นมีส่วนส่งเสริมและหาผลประโยชน์จากการกระทำความผิดดังกล่าวด้วยเช่นกัน และสมควรต้องรับโทษตามมาตรา ๗ เช่นเดียวกันด้วย

๓. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. โดยรับข้อสังเกตของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และสำนักงานศาลยุติธรรม มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาสาระสำคัญอยู่สองส่วน คือ การกำหนดให้การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นความผิดทางอาญา และการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา แต่โดยที่การเรียกดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืมเงินเป็นเรื่องความยินยอมระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ ประกอบกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีเจตนารมณ์เพื่อปรามมิให้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งแตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราไว้ ดังนั้น จึงได้ตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราออก (ร่างมาตรา ๑๑ - ร่างมาตรา ๑๘) โดยสามารถสรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

๓.๑ วันใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๒)

กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เนื่องจากเมื่อตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราออกแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อรองรับการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้อีก และเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทันที

๓.๒ บทนิยาม (ร่างมาตรา ๔)

ตัดบทนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” ออก เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้ตัดบทบัญญัติในเรื่องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราออก

๓.๓ กรณีที่ยกเว้นไม่นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๕ เดิม)

ตัดบทบัญญัติที่ยกเว้นไม่นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้บังคับแก่สถาบันการเงิน ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลที่ได้รับอนุญาตตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่องกิจการที่ต้องขออนุญาต และผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อบัตรเครดิตที่ได้รับอนุญาตตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่องกิจการที่ต้องขออนุญาตออก เนื่องจากการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันและ

แก้ไขปัญหาการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงควรมีสถานะเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้ครอบคลุมการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดข้อยกเว้นเพื่อมิให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้บังคับกับกรณีใดเป็นการเฉพาะ

๓.๔ การกำหนดความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (ร่างมาตรา ๕ (ร่างมาตรา ๖ เดิม))

ได้ปรับปรุงองค์ประกอบความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

(๑) ปรับปรุงองค์ประกอบความผิดในร่างมาตรา ๕ (๒) เป็น "กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืม หรือ ตราสารที่เปลี่ยนมือได้ เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด" เนื่องจากการทำสัญญากู้ยืมเงินไม่จำเป็นต้องมีหนังสือสัญญา เพียงแต่มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้กู้ยืมเป็นสำคัญก็สามารถฟ้องร้องบังคับคดีได้แล้ว

(๒) ปรับปรุงองค์ประกอบความผิดในร่างมาตรา ๕ (๓) เป็น "กำหนดจะเอาหรือรับเอา ซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือสิ่งของ หรือวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่า ประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม" โดยได้ตัดคำว่า "โดยวิธีเพิกถอนหนี้" ออก เนื่องจากอยู่ในความหมายของคำว่า "หรือโดยวิธีใด ๆ" อยู่แล้ว

(๓) ปรับปรุงอัตราโทษจากเดิมที่เสนอให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็น ต้องระวางโทษจำคุกสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่มีได้มีลักษณะร้ายแรง

๓.๕ การกระทำความผิดโดยสมคบกัน หรือปกปิดวิธีดำเนินการ (ร่างมาตรา ๖ (ร่างมาตรา ๗ เดิม))

ได้ปรับปรุงอัตราโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่มีลักษณะเป็นการสมคบกัน โดยปกปิดวิธีดำเนินการ หรือกระทำในลักษณะแอบแฝง หรืออำพรางในธุรกิจ หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยให้มีระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เนื่องจากเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้การกระทำความผิดตามร่างมาตรานี้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเสนอ เพื่อให้สามารถดำเนินการทางทรัพย์สินกับผู้กระทำความผิดได้

๓.๖ การกระทำความผิดโดยถือเอาประโยชน์หรือใช้ประโยชน์จากสิทธิเรียกร้องที่ได้มาจากการกระทำความผิด (ร่างมาตรา ๘ (ร่างมาตรา ๙ เดิม))

ได้ปรับปรุงองค์ประกอบความผิดในร่างมาตรา ๘ เพื่อให้รวมถึงกรณีการถือเอาประโยชน์หรือใช้ประโยชน์จากสิทธิเรียกร้องที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามร่างมาตรา ๖ (ร่างมาตรา ๗ เดิม) ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ เพื่อให้การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดมีความครอบคลุมและได้ผลดียิ่งขึ้น

๓.๗ การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๙ (ร่างมาตรา ๑๐ เดิม))

ได้ปรับปรุงบทบัญญัติโดยกำหนดให้ศาลนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตาม มาตรา ๓๙ (๓) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับได้ ในกรณีที่ศาลได้พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะโทษจำคุกหรือไม่ก็ตาม

๓.๘ มาตราการรักษาการ (ร่างมาตรา ๑๐ (ร่างมาตรา ๑๙ เดิม))

ได้ตัดบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ออก เนื่องจากมิได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการตามร่างพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ ได้แก้ไขบทหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

๔. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ปัจจุบันมีการทำสัญญากู้ยืมเงินกันเป็นจำนวนมากทั้งในระบบและนอกระบบ ทำให้เกิดปัญหาการเอาผิดเอาเปรียบผู้กู้ยืมและมีการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งยังมีการกระทำในลักษณะที่เป็นการอำพรางการกู้ยืมเงินเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของกฎหมาย แต่เนื่องจากกฎหมายที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา คือ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และยังไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ทำให้องค์ประกอบความผิดและอัตราโทษที่กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับรูปแบบการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยปรับปรุงองค์ประกอบความผิดและเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น ย่อมทำให้การป้องกันและการปรามมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้ผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๙

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.*

ปัญหาหนี้นอกระบบ ถือเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคม สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาเรื่องหนี้นอกระบบนั้นมาจากปัจจัยหลาย ๆ ประการ ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหาค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น ปัญหาทางการเมือง การปล่อยสินเชื่อมากเกินไปจนเกินความจำเป็นทำให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จนกลายเป็นปัญหาหนี้ครัวเรือน จากปัญหาดังกล่าวสถาบันการเงินจึงต้องออกมาตรการในการควบคุมสินเชื่อที่มีเงื่อนไขและกฎระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจนมากขึ้น จนเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงสถาบันการเงินในระบบของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนระดับล่าง ดังนั้น ทางเลือกของประชาชนกลุ่มนี้คือการกู้เงินนอกระบบ เพราะถือเป็นแหล่งเงินทุนที่หาได้ง่ายใกล้ตัว เงื่อนไขและข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของนายทุนนอกระบบ ทำให้นายทุนให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด จนลูกหนี้ไม่สามารถชำระเงินต้นคืนได้ เกิดการทวงหนี้ด้วยการข่มขู่บังคับหรือใช้ความรุนแรง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับสถานการณ์การกระทำผิดในปัจจุบัน เห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เกิดความเหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ขึ้น โดยสามารถสรุปข้อดีของร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้ ดังนี้

- การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยปรับปรุงองค์ประกอบความผิดและเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้ผลในทางปฏิบัติ อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาการเอาเปรียบผู้กู้ยืมเงินตามสัญญาผู้ยืมเงินที่มีการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งช่วยแก้ปัญหาการกระทำในลักษณะที่เป็นการอำพรางการกู้ยืมเงินเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของกฎหมายได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

* ที่มา : บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.
เรียบเรียงโดย นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์ วิทยาการปฏิบัติการ กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย

หนี้นอกระบบ กับความเป็นธรรมทางสังคม*

* ที่มา : บทความ เรื่อง หนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม (สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) : เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำ ๕๗ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (หน้า ๒๕ - ๒๘, ๓๕ - ๓๗) ข้อมูลออนไลน์ สืบค้นจาก <http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf> สืบค้นข้อมูล ณ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙.

หนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม¹



สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์วิเคราะห์ถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจจากปัญหาหนี้นอกระบบ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่สำคัญที่สะท้อนถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้คนในสังคมต้องเผชิญอยู่ในชีวิตประจำวัน โดยสำรวจให้เห็นสภาพปัญหาที่ลูกหนี้นอกระบบต้องเผชิญ และเชื่อมโยงให้เห็นถึงสาเหตุและสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมในกรณีปัญหาหนี้นอกระบบ ตลอดจนวางเชิงนโยบายในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในช่วงที่ผ่านมา

1. บทนำ

ในหนังสือที่มีชื่อเสียง *The Idea of Justice* ศาสตราจารย์อมาตยา เซน (Amartya Sen, 2009) ชี้ให้เห็นความสำคัญของลักษณะพหุนิยมในความคิดเรื่องความยุติธรรม เขาเสนอว่า ใจกลางความคิดเรื่องความยุติธรรม เรามีความรู้ลึกถึงความไม่ยุติธรรมในหลายแบบ แต่ยังไม่ชัดเจนถึงเฉพาะว่า อะไรจะเป็นเหตุผลหลักในการวินิจฉัยความไม่ยุติธรรม เขาแยกแยะให้เห็น คู่ตรงข้าม (dichotomy) ของการใช้เหตุผลในเรื่องความยุติธรรม ระหว่างสำนักคิดหลัก *Transcendental Institutionalism* ที่อยู่บนฐานคิดเรื่องพันธสัญญาทางสังคม (contractarian) ซึ่งมีลักษณะสำคัญสองประการคือ (1) ให้ความสำคัญกับสิ่งที่มีความหมายถึงความยุติธรรมที่สมบูรณ์มากกว่าจะให้ความสำคัญกับการศึกษาเปรียบเทียบความยุติธรรมกับความไม่ยุติธรรม (2) ให้ความสำคัญกับการออกแบบระเบียบสังคมที่ยุติธรรมโดยสมบูรณ์ และไม่สนใจกับสังคมที่ความยุติธรรมจะปรากฏตัว แนวคิดแบบนี้ถือว่ามีอิทธิพลหลักในปรัชญาการเมืองร่วมสมัย นำโดย John Rawls กับอีกสำนักคิดที่เขาเรียกว่า *Realization-focused comparison* ที่ให้ความสำคัญกับแนวทางการเปรียบเทียบความเป็นจริงทางสังคม อันเป็นผลมาจากสถาบัน พฤติกรรมและอิทธิพลต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นๆ ดังนั้น สำหรับเขาแล้ว การศึกษาแนวคิดเรื่องความยุติธรรมโดยให้ความสนใจกับสถาบันทางสังคมที่อยู่บนฐานคิดเรื่องพันธสัญญาทางสังคมดูเหมือนจะไม่เพียงพอ เพราะเป็นไปได้ที่จะมีข้อตกลงที่มีเหตุผลในเรื่องราวธรรมชาติของสังคมที่ยุติธรรม และการปฏิบัติตามเหตุผลเชิงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกที่มีอยู่ต้องการ

¹ ปรับมาจากบางส่วนของโครงการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ เรื่อง สภาพปัญหาและผลกระทบจากปัญหาหนี้นอกระบบ และการเข้าถึงความเป็นธรรม งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้เขียนขอขอบพระคุณมา สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และนักวิจัยร่วมทุกคนไว้ ณ ที่นี้

กรอบสำหรับเปรียบเทียบความยุติธรรม เพื่อเลือกจากทางเลือกที่เป็นไปได้ และไม่ใช่จากการกำหนดสถานการณ์ที่สมบูรณ์ที่ไม่มีทางเป็นไปได้ ในการเขียนหนังสือเล่มดังกล่าว เขาจึงใช้หลักการแบบหลัง โดย (1) ศึกษาเปรียบเทียบที่อยู่บนฐานความเป็นจริง ให้ความสนใจกับความก้าวหน้าหรือการถอยหลังของความยุติธรรม ใช้เส้นทางการเปรียบเทียบมากกว่าการหาเส้นทางที่ดีกว่า เหนือกว่า และ (2) สนใจความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมที่เกี่ยวข้องมากกว่าสนใจเฉพาะสถาบันและกฎระเบียบ

บทความฉบับนี้ เริ่มต้นด้วยการยอมรับของถกเถียงของอมาตยา เช่น เนื่องจากปัญหาหนี้นอกระบบถือเป็นตัวอย่างที่สำคัญที่สะท้อนถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้คนในสังคมต้องเผชิญอยู่ในชีวิตประจำวัน สำรองให้เห็นสภาพปัญหาที่ลูกหนี้นอกระบบต้องเผชิญ และเชื่อมโยงให้เห็นถึงสาเหตุและสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมในกรณีปัญหาหนี้นอกระบบ โดยอาศัยผลสำรวจจากโครงการวิจัยเชิงสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบจากปัญหาหนี้นอกระบบและการเข้าถึงความเป็นธรรม ซึ่งสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการสำรวจลูกหนี้จำนวน 4,709 ราย จาก 12 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ราชบุรี สระบุรี ชลบุรี พิษณุโลก เชียงราย หนองคาย มหาสารคาม ยโสธร นครศรีธรรมราช และสงขลา

2. สภาพปัญหาหนี้นอกระบบในสังคมไทย

โดยทั่วไป เมื่อกล่าวถึงหนี้นอกระบบ มักจะหมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน (ไพฑูริศ เอกจริยกร, 2554) หนี้นอกระบบ จะเป็นปัญหา เมื่อคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติ จึงมีการนิยามหนี้นอกระบบในความหมายเฉพาะเจาะจงขึ้นว่าหมายถึง หนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) โดยที่เจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน เจ้าหนี้นอกระบบบางรายอาจใช้วิธีการต่างๆ ในการติดตามทวงหนี้ เพื่อกดดันลูกหนี้หรือให้ได้รับความอับอาย เกิดความกลัว ข่มขู่ อาจถึงขั้นประทุษร้ายต่อร่างกายและทรัพย์สิน (ชูชาติ คงครองธรรม, 2555) และในมุมมองของภาครัฐไทย มีการนิยามหนี้นอกระบบในความหมายที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น เช่น หนี้นอกระบบ ในความหมายของหนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันทางการเงิน ทั้งยังรวมถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุจากผู้ใดมิได้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนันหรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น (ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2554) และแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อม ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ ไม่มีการติดตามและควบคุมจากราชการ เนื่องจากเงื่อนไขการกู้และข้อตกลงต่างๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ขอกู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัดคือ ไม่มีหลักทรัพย์สินค้ำประกันและอัตรดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้าร่วมกับเงินต้น แล้วเขียนในสัญญาไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง, 2554) และเนื่องจากในระยะหลังๆ มีการใช้รูปแบบการซื้อขายสินค้าบางหน้าทั้งที่เป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าและทอง การศึกษาวิจัยเรื่องหนี้นอกระบบในช่วงต่อมา จึงให้

ความหมายครอบคลุมทั้งการกู้ยืมเงินและสิ่งของ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยสูง มักจะเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด คือ เกินร้อยละ 15 ต่อปี ทั้งนี้เงื่อนไขในการกู้ยืมและข้อตกลงต่างๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ให้กู้ยืมและผู้ขอกู้ยืม ซึ่งผู้ให้กู้ยืมไม่ใช่สถาบันทางการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมายและไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ และมักจะมีวิธีการทวงหนี้ที่ใช้การข่มขู่บังคับหรือใช้ความรุนแรง (วันชัย มีชาติและคณะ, 2556)

โดยสรุป หนี้นอกระบบ หมายถึง การกู้หนี้ทั้งในรูปของตัวเงินและสิ่งของที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้หนี้นี้ยืมเงินไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงิน และมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

สำหรับสถานการณ์หนี้ในภาพรวมของครัวเรือนทั่วประเทศ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2554 ทัวระชาอาณาจักร พบว่า จากครัวเรือนทั่วประเทศประมาณ 20 ล้านครัวเรือน มีครัวเรือนร้อยละ 55.8 มีหนี้สิน โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย 134,900 บาทต่อครัวเรือน จำนวนเงินที่เป็นหนี้ในระบบเฉลี่ยสูงกว่าหนี้นอกระบบถึง 30 เท่า (130,930 บาทและ 3,790 บาทต่อครัวเรือนตามลำดับ) หนี้สินร้อยละ 73.8 เป็นหนี้สินเพื่อใช้ในครัวเรือน หนี้สินร้อยละ 37.8 เป็นหนี้สินเพื่อการอุปโภคบริโภค ร้อยละ 34.0 เป็นหนี้สินเพื่อการซื้อบ้านและที่ดิน โดยครัวเรือนที่มีหนี้สินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87.5) เป็นหนี้ในระบบอย่างเดียว และร้อยละ 6.4 เป็นมีทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบ ส่วนครัวเรือนที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว มีเพียงร้อยละ 6.1 สำหรับหนี้สินนอกระบบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 40.5 เป็นหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน รองลงมาเป็นหนี้เพื่อใช้ซื้อบ้านและที่ดิน และใช้ทำธุรกิจในส่วนใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 19.8 และ 19.0 ตามลำดับ ในขณะที่เป็นหนี้เพื่อการเกษตรมีเพียงร้อยละ 13.2 เท่านั้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 2555) แต่ผลการสำรวจข้อมูลของสถาบันวิจัยสังคม (2557) พบว่า ในส่วนของลูกหนี้นอกระบบ ลูกหนี้ร้อยละ 48.4 เป็นลูกหนี้ที่มีทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบ และลูกหนี้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 51.5 เป็นลูกหนี้ที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว) ซึ่งนัยที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาหนี้นอกระบบมิได้แยกขาดจากหนี้ในระบบเสียทีเดียว หากแต่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาหนี้ในระบบอย่างมาก

รูปแบบและประเภทของหนี้นอกระบบ

โดยทั่วไป อาจแบ่งประเภทกว้างๆ ของหนี้นอกระบบ ตามระยะเวลาการชำระหนี้ได้ 2 แบบ คือ หนี้ระยะสั้น (หนี้รายวัน) และหนี้ระยะยาว (หนี้รายเดือน/รายปี) แต่ละแบบมีรายละเอียดแตกต่างกัน ดังนี้

1. หนี้ระยะสั้น : หนี้รายวัน หนี้รายวันมีหลายรูปแบบ ได้แก่

1.1 หนี้เงินสด ทอง หรือสินค้าอื่นๆ เป็นเงินกู้ที่มีเก็บเงินดอกเบี้ยรายวัน โดยบวกทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยไว้ด้วยกัน ส่วนใหญ่คิดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 20 ต่อการให้กู้ยืม 1 ครั้ง โดยจะมีระบบการจัดเก็บหนี้ที่แตกต่างกันไป บางรายจะเก็บหนี้จำนวน 24 วัน โดยในการกู้วันแรก มีการหักเงินล่วงหน้า 1 วัน และคิดค่า

สมุด²รวมเป็นร้อยละ 10 ของยอดเงินกู้ ลูกหนี้จึงได้รับเงินสุทธิเพียง ร้อยละ 90 แต่ต้องชำระคืนรายวันรวมเป็น ร้อยละ 120 ตัวอย่างเช่น ลูกหนี้กู้เงิน 10,000 บาท หักค่าสมุด 500 บาท หักงวดแรก 500 บาท รับเงินสุทธิ 9,000 บาท ผ่อนชำระวันละ 500 บาท จำนวน 24 วัน คิดเป็นเงิน 12,000 บาท เป็นต้น และถ้าลูกหนี้ผิดนัด ก็จะมีการคิดค่าปรับโดยการเพิ่มดอกเบี้ยในวันที่ขาดส่ง หรือเพิ่มค่าทวงถามอีก เป็นต้นอย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเงินกู้ระหว่างเงินสด เครื่องใช้ไฟฟ้ากับทองจะมีความยุ่งยากต่างกัน โดยการปล่อยกู้ทองจะมีความยุ่งยากมากกว่า โดยผู้ให้กู้ต้องไปตรวจสอบ ถ่ายภาพที่อยู่อาศัยของลูกหนี้ก่อน จึงจะปล่อยกู้

1.2 เงินกู้ในลักษณะของ “ดอกลอย” คือเงินกู้ที่มีการเก็บดอกเบี้ยทุกวันจนกว่าจะนำเงินต้นมาคืนเป็นก้อน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะอยู่ที่ร้อยละ 5-20 บาท จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม พบอัตราดอกเบี้ยสูงที่สุดอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 6.25 รายวัน จำนวน 24 วัน เท่ากับร้อยละ 150 โดยถ้าลูกหนี้กู้เงิน 10,000 บาท เก็บดอกเบี้ยวันละ 500 บาท จำนวน 24 วัน รวมเป็น 12,000 บาท รวมกับเงินต้น 10,000 บาท ถ้าลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด ก็ต้องใช้หนี้รวมทั้งหมด 22,000 บาท แต่ถ้าไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด ก็ต้องชำระเฉพาะดอกเบี้ยต่อไป กลุ่มเจ้าหนี้ประเภทนี้ มักจะให้ลูกน้องมาปล่อยเงินกู้ โดยมีทั้งเจ้าหนี้ที่เป็นคนในพื้นที่และคนในจังหวัดใกล้เคียง

2. หนี้ระยะยาว : หนี้รายเดือน/รายปี เป็นการปล่อยกู้ระยะยาวมากกว่า 1 เดือนขึ้นไป และเก็บดอกเบี้ยรายเดือน จนกว่าจะมีเงินก้อนมาใช้คืน ถ้าเจ้าหนี้เป็นญาติหรือเพื่อน จะคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเลย หรือคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี ส่วนมากการกู้เงินไม่ค่อยมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ในกรณีที่ยอดเงินสูงมาก จะมีการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เช่น โฉนดที่ดิน แต่ถ้าเจ้าหนี้ที่เป็นนายทุน คิดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 5 บาท ถึง 20 บาทต่อครั้ง ในกรณีที่กู้ยืมเงินไม่มากนัก อาจใช้บุคคลค้ำประกัน แต่ในกรณีที่วงเงินสูง ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน โดยมีการทำสัญญาเงินกู้ชัดเจน เงินกู้ประเภทนี้มักมีปัญหาในเรื่อง “ดอกลอย” กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งจำนวนได้ในคราวเดียวกัน จะสามารถชำระได้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น และในกรณีที่มีการผิดนัดชำระหนี้ ก็จะถูกคิดดอกเบี้ยทบต้นทบดอก ทำให้ยอดหนี้สูงขึ้น นอกจากนี้ หลายกรณียังประสบปัญหาการทำสัญญาขายฝาก³ หรือจำนองทรัพย์สิน เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้ทรัพย์สินเปลี่ยนมือ หรือถูกยึดทรัพย์สินในที่สุด

² หมายถึง สมุดประจำตัวของลูกหนี้/ยอดหนี้นั้นๆ ลูกหนี้ต้องจ่ายทุกครั้งที่มีการกู้เพิ่ม ทั้งๆ ที่เป็นเจ้าหนี้รายเดิม

³ การขายฝาก คือการที่ลูกหนี้กู้เงินโดยนำทรัพย์สิน เช่น ที่ดินทำกิน บ้านพักอาศัย ไปทำสัญญาขายฝากทรัพย์สินแทน การทำสัญญาเงินกู้ หรือการกู้เงินโดยมีทรัพย์สินค้ำประกัน โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่นาน และเมื่อไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด ทรัพย์สินก็ตกเป็นของเจ้าหนี้เลย โดยไม่ต้องมีการฟ้องร้อง (วันชัย มีชาติและคณะ, 2556: xiii)

การที่ภาครัฐก็ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์อัตราดอกเบี้ยของหนี้ในระบบ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความสมยอมระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ รวมไปถึงกลไกและมาตรการทางกฎหมายที่อ่อนแอเกินกว่าจะจัดการกับปัญหานี้ในระบบ ซึ่งฝ่ายลูกหนี้เชื่อว่า ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ รู้เห็นและได้รับประโยชน์จากการปล่อยกู้ของเจ้าหนี้ในระบบ ดังนั้น เมื่อไปแจ้งความ เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะไม่ให้ความสนใจและผู้ต้องหามักจะได้รับการปล่อยตัว ซ้ำร้ายในบางกรณีหลังจากแจ้งความแล้ว ลูกหนี้ยิ่งถูกคุกคามมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ฝ่ายตำรวจชี้ให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายที่อ่อนแอ โดยเจ้าหน้าที่คิดดอกเบี้ยเกินอัตรา มีโทษเพียงจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทเท่านั้น และที่สำคัญการจับกุมแต่ละครั้ง ทำได้เพียงจับกุมเจ้าหนี้รายย่อย คนเก็บหนี้ (แก๊งหมวกกันน็อก) น้อยครั้งที่จะสืบสาวและจับกุมไปถึงเจ้าหนี้รายใหญ่

นอกจากรูปแบบการปล่อยกู้ข้างต้นแล้ว ลูกหนี้ในระบบยังมักจะประสบปัญหาสัญญาเสียเปรียบอันเนื่องมาจาก จำนวนเงินในสัญญาสูงกว่าเงินที่ได้กู้ไปจริง การลงนามในกระดาษเปล่าของลูกหนี้ การแก้ไขตัวเลขในสัญญาเงินกู้ เจ้าหนี้หักดอกเบี้ยล่วงหน้า การทำสัญญาเงินกู้ย้อนหลัง และฟ้องบังคับคดี โดยให้ลูกหนี้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งทำให้สามารถบังคับคดีได้โดยไม่ต้องทำการฟ้องร้อง (วันชัย มีชาติและคณะ, 2556) โดยผลการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณของสถาบันวิจัยสังคม พบว่า ในจำนวนลูกหนี้ที่ประสบปัญหานอกจากเรื่องอัตราดอกเบี้ยแพงแล้ว ลูกหนี้ร้อยละ 15.1 ประสบปัญหาการถูกข่มขู่คุกคาม ร้อยละ 5.2 ประสบปัญหาสัญญาเสียเปรียบ อีกร้อยละ 5.4 ประสบปัญหาถูกโกง ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและถูกบังคับคดี (ดูรายละเอียดในตาราง 3)

ตาราง 3 สภาพปัญหาของลูกหนี้ในระบบ

(N=1,262)

สภาพปัญหา	ร้อยละ
อัตราดอกเบี้ยแพง	47.6
ถูกข่มขู่ คุกคาม	15.1
สัญญาเสียเปรียบ	5.2
เจ้าหนี้โกง	2.8
ถูกยึด ทำลายทรัพย์สิน	1.7
ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี	0.7
ถูกบังคับ ดำเนินคดี	0.2
ถูกทำร้ายร่างกาย ใช้ความรุนแรง	0.8

ที่มา: สถาบันวิจัยสังคม, 2557

3. สาเหตุของหนี้ในระบบ

งานวิจัยเกี่ยวกับหนี้ในระบบ ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของหนี้ในระบบว่ามาจากสาเหตุสำคัญหลายประการ พอจะสรุปได้ดังนี้ (สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2555: วันชัย มีชาติและคณะ, 2556)

1. ปัจจัยเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม สภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนไป ทำความสามารถในการพึ่งตนเองของคนในสังคมลดลง เงินมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐที่เน้นการบริโภคนิยมและประชานิยม เป็นส่วนหนึ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และในบางกรณีมีการกู้เงินไปใช้ในทางที่ไม่ตรงกับเป้าหมาย

2. ระบบการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น สถาบันการเงินจำเป็นที่จะต้องเรียกให้ลูกหนี้หาหลักทรัพย์มาค้ำประกัน หากเกิดกรณีที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ สถาบันการเงินจะบังคับกับทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาเป็นหลักประกัน สถาบันการเงินจึงไม่อนุมัติการกู้ยืมที่ปราศจากหลักประกัน จึงทำให้ประชาชนที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือไม่สามารถหาผู้ค้ำประกันได้ ไม่สามารถเข้าสู่การกู้ยืมเงินในระบบได้ ประกอบกับรูปแบบของการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไม่สอดคล้องกับการใช้เงินของประชาชนระดับล่าง ทั้งในเรื่องวงเงินที่ให้กู้ ระยะเวลาการชำระหนี้ซึ่งลูกหนี้นอกระบบนั้น เป็นกลุ่มที่มีการกู้เงินบ่อยครั้ง และวงเงินไม่สูงนัก นอกจากนี้ ข้อกำหนดของสถาบันการเงิน ยังมีส่วนให้ลูกหนี้เข้าไม่ถึงแหล่งทุนในระบบ ได้แก่

2.1 การกำหนดคุณสมบัติในการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ เช่น ขาดเอกสารสำคัญในการขอกู้ ขาดหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน เหตุผลในการกู้ไม่เข้าเกณฑ์การให้กู้ของแหล่งทุนในระบบ มีประวัติ การชำระหนี้ไม่ดี ทำให้ไม่สามารถขอกู้เงินได้

2.2 กระบวนการในการกู้เงินในระบบมีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน ต้องมีการจัดเตรียมเอกสารต่างๆ มากมาย กระบวนการตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการได้เงินมาต้องใช้เวลานาน ลูกหนี้มักจะกลัว และรู้สึกไม่สะดวก และขาดเจ้าหน้าที่ที่คอยให้คำแนะนำช่วยเหลือผู้ที่ขอกู้ถึงการดำเนินงานขั้นตอนต่างๆ ในขณะที่การกู้จากแหล่งเงินทุนนอกระบบ มีความสะดวก และคล่องตัวมากกว่า มีความเป็นมิตรกับผู้กู้มากกว่า ได้เงินเร็วกว่าการกู้เงินในระบบ ทำให้ลูกหนี้บางส่วนเลือกความสะดวกสบายโดยกู้เงินจากเงินทุนนอกระบบ ทั้งๆ ที่อาจจะสามารถกู้เงินจากในระบบได้

2.3 ลูกหนี้กู้เต็มวงเงินที่แหล่งเงินทุนในระบบกำหนดไว้แล้ว

3. ปัจจัยระดับปัจเจกบุคคล

3.1 ลักษณะนิสัยส่วนตัวของลูกหนี้ ได้แก่ ความฟุ่มเฟือย ใช้เงินเกินความสามารถที่ตนหามาได้ ขาดวินัยทางการเงิน ไม่มีการวางแผนการใช้เงิน ทำให้ไม่สามารถจัดระบบควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ การเน้นการบริโภคนิยม ลูกหนี้บางส่วนมีแนวความคิดและค่านิยมที่ยึดติดกับวัตถุนิยม

3.2 ขาดความรู้ โดยเฉพาะความรู้ในเรื่องการเข้าถึงแหล่งทุนต่างๆ ที่ไม่ใช่แหล่งเงินทุนนอกระบบ การไม่คิดถึงผลเสียที่เกิดจากการเป็นหนี้ในระบบ ลูกหนี้เงินกู้ในระบบจำนวนมากไม่ทราบและขาดการ

ตระหนักถึงผลเสียและผลกระทบจากการเป็นหนี้ในระบบ ไม่ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น เห็นแต่ประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าผลเสียระยะยาว

3.3 ความต้องการใช้เงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ เช่น ไปทำงานต่างประเทศ การลงทุนเพื่อ แสวงกำไร ทำกิจการ ได้แก่ กิจการทางการเกษตร กู้เงินมาเพื่อใช้ในการทำการเกษตร ซื้อปุ๋ย ยาฆ่าแมลง หรือ สิ่งของจำเป็นในการทำการเกษตรอื่นๆ กิจการค้าขาย มีความต้องการใช้เงินหมุนเพื่อทำการค้า จึงยอมผ่อน ดอกเบี้ยรายวัน ขาดแหล่งทุนหรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนอื่นๆ ทำกิจการส่วนตัว โดยเฉพาะอาชีพอิสระ

4. เหตุฉุกเฉิน ความจำเป็นเร่งด่วนและเหตุฉุกเฉินของลูกหนี้ที่ไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ ใน ระบบได้ เช่น การเจ็บป่วยของตัวลูกหนี้และคนในครอบครัวหรือญาติพี่น้อง ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้เงิน แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายลดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล โดยมีระบบสวัสดิการในการรักษาพยาบาลแก่ ประชาชน แต่ค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา คนเจ็บป่วยส่วนใหญ่ ไม่ได้อยู่ที่การรักษาพยาบาลเท่านั้น ยังมี ค่าใช้จ่ายส่วนอื่นๆ ที่การดำเนินการของรัฐไม่ครอบคลุม หรือในกรณีอื่นๆ ได้แก่ เหตุฉุกเฉินเร่งด่วน เช่น ค่า เหมอมลุกช่วงเปิดเทอม บ้านประสบปัญหา เช่น น้ำท่วม เป็นต้น

บทสรุปกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบของต่างประเทศ*

๑ บทสรุปกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ปัญหาเจ้าหน้าที่นอกระบบในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น พบเห็นได้น้อยกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา เนื่องจากสภาพสังคมที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจส่งผลให้ผู้บริโภคมีอัตราการรายได้เฉลี่ยที่เหมาะสมกับอัตรา รายจ่าย ประกอบกับระบบสถาบันการเงินที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง และการให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคมของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ เช่น การให้เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ว่างงาน (Job Seeker's Allowances) ในประเทศอังกฤษ หรือการจัดตั้งให้มีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน Financial Ombudsman Service ตามกฎหมาย Financial Services and Markets Act ๒๐๐๐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำทางการเงินแก่ผู้บริโภค พิจารณาการกระทำผิดของผู้ถือใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่ออกโดย Office of Fair Trade การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการขอสินเชื่อ การตรวจสอบบัญชี เป็นต้น นอกจากนี้ ทั้งในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเกณฑ์ ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคไว้ในกฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อ เช่น การเสริมสร้าง เกณฑ์ในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบข้อสัญญาการให้ สินเชื่อจากสถาบันการเงินต่างๆ การผลักดันให้ผู้บริโภคเกิด "Consumer Awareness" ตาม Truth in Lending Act ๑๙๖๘ และ การกำหนดเกณฑ์เรื่อง Unfair Relationship ตามกฎหมาย Consumer Credit Act ๒๐๐๖ ซึ่งกำหนดให้สัญญาซึ่งกำหนดให้ลูกหนี้มีภาระการชำระหนี้มากเกินไปถือว่าเป็น สัญญาที่ไม่ยุติธรรม เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ การกำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อต้องพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ก่อนทำข้อตกลงให้สินเชื่อ โดยให้คำนึงถึง อายุ ประสบการณ์ สถานะทางการเงินของลูกหนี้ด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายหรือ วิธีการกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาจึงมีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ในเรื่องของเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่มีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพสูง ทั้งนี้ การกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามพื้นฐานของสภาพสังคมที่ต่างไปจากสภาพสังคมในประเทศที่กำลังพัฒนา และสถานะทางเศรษฐกิจที่ทำให้ภาครัฐสามารถออกเกณฑ์ดังกล่าวโดยไม่เป็นภาระสำหรับผู้ประกอบธุรกิจ

* ที่มา : โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหา เจ้าหน้าที่นอกระบบ โดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (หน้า ๑๑๕ - ๑๑๗) ข้อมูลออนไลน์ สืบค้นจาก http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/pdf_file/1341904897.pdf สืบค้นข้อมูล ณ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙.

มากจนเกินไปจนไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้ หากประเทศไทยจะนำหลักดังกล่าวมาใช้ จึงจะเป็นการพัฒนา กฎหมายที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน Non-Bank หรือผู้ให้สินเชื่อที่มีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลและมีทุนจัดตั้ง สูงกว่าผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดา เช่น เจ้าหนี้ในระบบ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในภาครวม เนื่องจากมีผู้บริโภคไม่น้อยที่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ธนาคาร พาณิชย์ หรือธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ซึ่งการเข้าถึงแหล่งข้อมูลเหล่านี้ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร เงินของผู้บริโภคให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประเทศสิงคโปร์ก็ได้นำเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคมาเป็นบทบัญญัติใน Singapore Money Lender Act ๒๐๐๘ เช่น เกณฑ์ในการโฆษณาที่กำหนดไม่ให้โฆษณาเกินจริง และการ กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) นอกจากนี้ กฎหมาย Singapore Money Lender Act ๒๐๐๘ ได้กำหนดเกณฑ์ในการให้สินเชื่อเฉพาะสำหรับสินเชื่อที่มีจำนวน เกิน ๓๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ ๗๕,๐๐๐ บาท) และผู้ขอสินเชื่อมีรายได้ไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อปี (ประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ บาท) โดยกำหนดให้สินเชื่อที่มีหลักประกันให้คิดอัตรา ดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ ๑๒ ต่อปี และสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันให้คิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๑๘ ต่อปี ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงความตระหนักของรัฐบาลสิงคโปร์ที่เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง สินเชื่อลักษณะ Microcredit กับสินเชื่อทั่วไป จึงมีการกำหนดเกณฑ์เฉพาะขึ้น และได้ให้ความสำคัญกับการ ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย ซึ่งการกำหนดเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวยังไม่มีในประเทศไทย

ในส่วนของกฎหมาย Money Lender Ordinance ๑๙๙๗ ซึ่งกำกับดูแลการให้สินเชื่อส่วนบุคคลในฮ่องกงนั้น ผู้วิจัยพบว่ากระบวนการในการขอใบอนุญาตแม้ว่าจะเป็นกระบวนการที่มีการตรวจสอบ อย่างละเอียดโดยกำหนดให้ต้องผ่านการพิจารณาของนายทะเบียนและกรมตำรวจ แต่กระบวนการดังกล่าว อาจไม่ประสบความสำเร็จในประเทศไทยก็เป็นได้ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวจะเป็นการลดแรงจูงใจให้ เจ้าหนี้ในระบบเข้ามาลงทะเบียนประกอบธุรกิจกับหน่วยงานของภาครัฐ นอกจากนี้ ก่อนที่กฎหมาย Money Lender Ordinance ๑๙๙๗ จะมีผลบังคับใช้ ฮ่องกงได้นำกฎหมายของประเทศอังกฤษมาใช้ ในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษอยู่ และกฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้ผลดีในประเทศ หนึ่ง อาจไม่สามารถบังคับใช้ได้ในประเทศหนึ่งก็เป็นได้ องค์กรที่ดี จากการเพิ่มอัตราโทษปรับที่สูงถึง ๕ ล้านดอลลาร์ฮ่องกง การกำหนดให้มีโทษจำคุกสูงสุด ๑๐ ปี และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด ไว้ที่ร้อยละ ๖๐ ต่อปี ในกฎหมาย Money Lender Ordinance ๑๙๙๗ อาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ ผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายมีจำนวนที่ลดลง และจำนวนคดีความที่เกิดขึ้นจากการ ทวงถามหนี้ลดน้อยลงตามลำดับ

๒ บทสรุปกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบในประเทศที่กำลังพัฒนา

การใช้ระบบ Microfinance มีส่วนช่วยให้ผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ได้มากยิ่งขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชน มีเงินออมและการสนับสนุนให้สถาบันการเงินฐานรากให้สินเชื่อและให้บริการทางการเงินแก่คนจนได้อย่าง ยั่งยืนผ่านการสนับสนุนจากธนาคารกลาง (Bangko Sentral Ng Pilipinas) เพื่อสร้างรายได้เพิ่ม แก่ประชาชนและไม่ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากเจ้าหนี้ในระบบซึ่งคิดอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๒๐๐ ต่อปี อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ดังกล่าว พบว่ามีหนี้เสียจำนวนมากและเป็นภาระทางงบประมาณกับภาครัฐ

ดังนั้น ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในระดับฐานราก ภาครัฐจึงต้องพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้สินของผู้บริโภคด้วย เพื่อป้องกันปัญหาหนี้เสียซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ ตามมาในภายหลังได้ การให้สินเชื่อแก่ประชาชนจึงต้องสนับสนุนให้ประชาชนสามารถนำเงินดังกล่าวไปต่อยอดหรือสร้างกำไรได้อีกด้วย เพื่อไม่ให้เป็นการระงับประชาชนเองในภายหลัง และสามารถชำระสินเชื่อดังกล่าวได้ด้วยตนเอง

หากพิจารณาถึงแนวทางในการแก้ปัญหาเจ้าหนี้ในระบบผ่านระบบ Microfinance โดยการให้ระบบ Microfinance เป็นทางเลือกแก่ผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้นั้น จะพบว่ามาตรการดังกล่าวอาจเป็นดาบสองคมของผู้ขอสินเชื่อไม่สามารถชำระหนี้ดังกล่าวได้ภายในกำหนดเวลา ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยและอัตราค่าปรับผิวนั้นชำระหนี้เป็นภาระหนี้สะสมเกินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า ดังนั้น จากการศึกษามาตรการ Microfinance ของธนาคารกรามีน ในประเทศบังคลาเทศ พบว่ามาตรการดังกล่าวอาศัยการพัฒนาศักยภาพในการสร้างรายได้ของตัวลูกหนี้เองควบคู่ไปกับการให้สินเชื่อของธนาคารผ่านเกณฑ์ในการให้สินเชื่อแต่ละประเภทที่มุ่งเน้นให้ลูกหนี้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ด้วยตนเอง เช่น การพัฒนาสภาพทางสังคม การศึกษา และสุขภาพ ผ่านบทบัญญัติ ๑๖ ประการ เช่น การปลูกผักไว้บริโภคเองตลอดปี การลดค่าใช้จ่ายภายในครอบครัว การให้การศึกษาแก่บุตรหลาน และการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม เป็นต้น หลักการดังกล่าวควรนำมาประยุกต์ใช้ในชุมชนในแถบชนบทของไทยเพื่อเป็นการลดรายจ่ายและสร้างรายได้แก่ผู้ยากไร้ซึ่งมีพื้นฐานสังคมที่คล้ายกับผู้ยากจนในประเทศบังคลาเทศ มาตรการทางสังคมดังกล่าว จึงเป็นมาตรการที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนซึ่งผลลัพธ์ข้างเคียงที่ได้รับจากการแก้ไขปัญหาความยากจนก็คือการลดความต้องการของผู้บริโภคในการขอสินเชื่อจากเจ้าหนี้ระบบนั่นเอง

จากรายงานของธนาคารกลางของประเทศอินเดียที่เสนอร่างกฎหมาย Money Lender and Accredited Loan Providers' Bill ๑๙๙๗ พบว่า การกำหนดให้มีผู้ประกอบการประเภท “Accredited Loan Provider” หรือ “ผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง” เป็นการสร้างระบบเชื่อมโยงหรือระบบ “Linkage” ระหว่างสถาบันการเงินและผู้บริโภคโดยมีผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองเป็นตัวเชื่อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหนี้ในระบบเข้ามาประกอบธุรกิจในระบบในฐานะผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ระบบอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด กล่าวคือการคงไว้ซึ่งข้อดีของบุคลากรเหล่านี้ และการกำจัดซึ่งข้อเสียจากพฤติกรรมการให้สินเชื่อที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้ง พบว่าประชากรในอินเดียที่กู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ระบบสามารถชำระหนี้คงค้างในระบบได้มากกว่า ดังนั้น ผู้ให้สินเชื่อระบบก็มีส่วนในการทำให้ลูกหนี้นอกสถาบันการเงินมีสถานะที่ดีขึ้น การแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ระบบจึงไม่ควรเป็นการกำจัดเจ้าหนี้ระบบเหล่านี้ เนื่องจากเจ้าหนี้ระบบทำหน้าที่ให้สินเชื่อในลักษณะของ Bridge Loan หรือสินเชื่อระยะสั้นได้ดีกว่าสถาบันการเงิน นอกจากนี้ “การจัดให้มีผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง” จะเป็นช่องทางสำหรับภาครัฐในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะในการขอสินเชื่อของผู้บริโภค ในระดับฐานราก ซึ่งจะส่งผลให้ภาครัฐมีความเข้าใจถึงความต้องการของผู้บริโภคในกลุ่มดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น จนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของกลุ่มฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ภาคผนวก

- : พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕
- : หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ นร ๐๕๐๓/๓๐๗๙๖ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๙
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.
กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- : ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- : บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

พระราชบัญญัติ
ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา
พุทธศักราช ๒๔๗๕

พระราชบัญญัติ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราช
โองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า การให้กู้ยืมเงินโดยอัตราดอกเบี้ยสูงเกิน
ควรนั้น ย่อมเป็นทางเสื่อมประโยชน์ของบ้านเมือง สมควรจะป้องกันราษฎรมิให้ต้องเสียดอกเบี้ยเกิน
อัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ด้วยความแนะนำยินยอม
ของสภาผู้แทนราษฎรโดยบทมาตราต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกิน
อัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕”

มาตรา ๒^๑ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้เมื่อครบสามเดือน นับแต่วันประกาศในราชกิจจา
นุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บุคคลใด

- (ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ
(ข) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราท่านบัญญัติไว้ในกฎหมาย บังอาจกำหนด
ข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่น ๆ ไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ
(ค) นอกจากดอกเบี้ย ยังบังอาจกำหนดจะเอา หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือ
สิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่น ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควร
ตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน
หนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔ บุคคลใดโดยรู้อยู่แล้ว ได้มา แม้จะได้เปล่าซึ่งสิทธิที่จะเรียกร้องจากบุคคล
อื่นอันผิดบัญญัติที่กล่าวไว้ในมาตราก่อน และใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น
ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อนนั้น

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๘/-/หน้า ๔๖๑/๒๖ ตุลาคม ๒๔๗๕

ประกาศมา ณ วันที่ ๒๖ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕ เป็นปีที่ ๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับพระบรมราชโองการ
พระยามโนปกรณนิติธาดา
ประธานคณะกรรมการราษฎร

ข้าพเจ้าได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้แต่งตั้ง
นาย [Name] ตำแหน่ง [Position] ให้ดำรงตำแหน่ง [Title]

โดยมีผลตั้งแต่วันที่ [Date] เป็นต้นไป

ทั้งนี้ให้ปฏิบัติตามระเบียบราชการของกระทรวงมหาดไทย

ประกาศ ณ วันที่ [Date] ที่ [Location]

ผู้รับพระบรมราชโองการ

พระยามโนปกรณนิติธาดา

ประธานคณะกรรมการราษฎร

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

ผู้รับพระบรมราชโองการ



สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 ชั้นงานเลขานุการรัฐมนตรีช่วยว่าการ
 เลขรับ 8391
 วันที่ 23 ส.ค. ๒๕๕๙
 เวลา 14.50 น.
 สำนักนายกรัฐมนตรี
 ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

ที่ นร ๐๕๐๓/ ๑๗๐๗๙๖

๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.

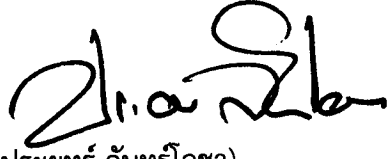
กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเรื่องด่วน ดังที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลเอก 
 (ประยุทธ์ จันทร์โอชา)
 นายกรัฐมนตรี

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
 รับที่ ๓๑๙ / ๕๙ วันที่ ๒๓ / ๘.๘ / ๕๙
 เวลา ๑๕.๕๕ ลง ค.ค.ค.
 สำนักการประชุม

กลุ่มงานนิติ
 รับที่ ๓๑ (๗) / ๒๕๕๙
 วันที่ ๒๓ / ๘.๘ / ๕๙
 เวลา ๑๕.๓๕
 สำนักการประชุม

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๕ (สุทวาร)
 โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (E/S ส่งสภา 008)

(๔)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา
พ.ศ.

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือการเรียกเอาประโยชน์อื่นนอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(๕)

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่น
ไม่ว่ากระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค
ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

มาตรา ๕ บุคคลใดให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับ
การให้กู้ยืมเงิน โดยมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน
สองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

(๒) กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือ
ตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือ

(๖)

(๓) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน

มาตรา ๖ ถ้าความผิดตามมาตรา ๕ เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยปกปิดวิธีดำเนินการ หรือกระทำในลักษณะของการดำเนินการที่แอบแฝงหรืออำพรางในธุรกิจ หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ให้ความผิดตามมาตรา ๖ นี้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

มาตรา ๗ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น

มาตรา ๘ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ และถือเอาประโยชน์แห่งสิทธิหรือใช้สิทธินั้น ต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖

มาตรา ๙ เมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษไว้ศาลอาจนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๓๙ (๓) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุป
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือการเรียกเอาประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. มีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ กำหนดให้การให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงิน หรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโดยกำหนดข้อความอันเป็นเหตุในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือโดยกำหนดจะเอาหรือรับเอา ซึ่งประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือสิ่งของ หรือโดยวิธีการใด ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน เป็นความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๕)

๒.๒ กำหนดให้การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่มีลักษณะเป็นการสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยปกปิดวิธีดำเนินการ หรือมีการกระทำโดยแอบแฝงหรืออำพรางในทางธุรกิจ หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ต้องรับโทษหนักขึ้น โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ร่างมาตรา ๖)

๒.๓ กำหนดให้ผู้กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น (ร่างมาตรา ๗)

๒.๔ กำหนดให้บุคคลที่ได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่นโดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและได้ถือเอาประโยชน์แห่งสิทธิหรือใช้สิทธินั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด (ร่างมาตรา ๘)

(๘)

๒.๕ กำหนดให้ศาลนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๓๙ (๓) และ (๕)
แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดได้โดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๙)

๒.๖ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้
(ร่างมาตรา ๑๐)
