

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขหนี้ในระบบ ที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

Problems and obstacles in Legal matters regarding solving informal debt related to borrowing money

ยุวดี มัญติยาการกุล*

วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
เลขที่ 319 ตำบลโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ 33000

Yuwadee Muntiyakankul

College of Law and Government Sisaket Rajabhat University
319, Pho Subdistrict, Muaeng District, Sisaket Province, 33000

Email: yuwadeelawlaw@gmail.com

Received: November 13, 2024

Revised: December 18, 2024

Accepted: December 19, 2024

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้
นอกระบบ 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขหนี้ในระบบที่เกี่ยวกับ
การกู้ยืมเงิน 3) วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน

ผลการวิจัยพบสาเหตุของปัญหาหนี้ในระบบว่า เนื่องจากแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในปี
2566 ขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงได้ (1) ส่งผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าของไทยที่เป็นรายได้
หลักของประเทศ และ (2) ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและกลายเป็น
ปัญหาสังคม เนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินอย่าง
เร่งด่วน แต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ จำเป็นต้องเข้าสู่หนี้ระบบจำนวนมาก
จึงเกิดปัญหาหนี้ระบบตามมาซึ่งมีสาเหตุมาจากสองประเด็น คือ (ก) เจ้าหนี้ระบบได้
กระทำการเอาเปรียบลูกหนี้ โดยการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการ
ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และ (ข) เจ้าหนี้ระบบมีการดำเนินการทวงหนี้โดยใช้วิธีการ
ข่มขู่และรุนแรง ถือเป็นวิธีการที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งการกระทำในสองประเด็นหลักของ
เจ้าหนี้ระบบนี้ถือว่าไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ ดังนั้น งานวิจัยนี้ขอเสนอแนวทางในการแก้ไข

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ.

ปัญหานี้มีนอกระบบ ดังนี้ 1) ภาครัฐต้องใช้มาตรการทางกฎหมายลงโทษเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด 2) ภาครัฐควรเน้นการสนับสนุนแหล่งทุนในรูปแบบต่าง ๆ ให้กับประชาชน 3) ภาครัฐควรสนับสนุนการสร้างอาชีพให้ประชาชนสามารถนำเงินดังกล่าวไปชำระหนี้ได้ด้วยตนเอง 4) ภาครัฐควรสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหาในระดับฐานรากอย่างจริงจัง และ 5) ควรมีการบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม และ ภาคเอกชน โดยควรมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ปัญหาและจัดทำนโยบายในระดับประเทศเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและติดตามประเมินผลให้เกิดความชัดเจนต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพในทุกมิติ

คำสำคัญ: หนี้นอกระบบเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน, การทวงหนี้นอกระบบเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน, การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

Abstract

The purposes of this research article are to 1) study the concepts, theories, and laws related to informal debt; 2) study the problems and obstacles in Legal matters regarding solving informal debt related to borrowing money; and 3) Analyze approaches to solving the problem of informal debt in an integrated and sustainable manner. The research results found that the cause of the informal debt problem is that the Thai economic outlook in 2023 will expand at a slower rate, which (1) affects Thai exports, which are the country's main source of income; and (2) affects people's lives and becomes a social problem because of insufficient income, causing people to urgently spend money but cannot access formal sources of funds. They have to enter into a large amount of informal debt, resulting in the informal debt problem, which is caused by two issues: (a) informal creditors have taken advantage of debtors by charging interest rates higher than the law, which is a violation of the provisions of the law; and (b) informal creditors have used intimidation and violence to collect debts, which is a method that violates the law. The actions of these two main issues of informal creditors are considered unfair to debtors. Therefore, this research proposes solutions to the informal debt problem as follows: 1) The government must strictly use legal measures to punish creditors; 2) The government should focus on supporting various forms of funding sources. to the people 3) The government should support job creation so that people can use the money to pay off their debts by themselves 4) The government should support communities to participate in solving problems at the grassroots level seriously and 5) There should be integration to solve problems systematically from the government, civil society and private sectors. There should be a main agency responsible for analyzing problems and creating policies at the national level to lead to implementation and follow up and evaluate the results to ensure clarity, continuity and efficiency in all dimensions.

Keywords: Informal debt related to borrowing money, Informal debt collection regarding borrowing money, charging interest in excess of the rate related to borrowing money

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยสภาพสังคมไทยที่ก้าวเข้าสู่ยุควัตถุนิยม ทำให้บุคคลต้องแสวงหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ นอกเหนือจากปัจจัยสี่ ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์สื่อสาร ยานพาหนะ เพื่อใช้สนองตอบความต้องการของตนเองและครอบครัว แต่ทว่า การที่จะได้มาซึ่งสิ่งของต่าง ๆ จำต้องอาศัยเงินตราในการซื้อ แลกเปลี่ยน หรือหามาด้วยประการใด ๆ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาสภาพเศรษฐกิจ ค่าครองชีพมีอัตราสูง สินค้าข้าวของเครื่องใช้ผลิตภัณฑ์มีราคาแพง ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศหาได้ใช้จ่ายภายในวงเงินที่ตนมีอยู่หรือตามความสามารถในการชำระหนี้ได้ จึงต้องประสบปัญหาหารายจ่ายมากกว่ารายได้ โดยผลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า หนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนที่มีหนี้สินคือ จำนวน 197,255 บาท¹ ดังนั้นประชาชนส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องกู้หนี้ยืมสินทั้งในระบบและนอกระบบ แต่ด้วยการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายว่าด้วยสัญญากู้ยืมเงิน ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนถูกเอาเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยเฉพาะกรณีการทำสัญญาเงินกู้นอกระบบซึ่งถูกเอาเปรียบตั้งแต่นั้นตอนของการทำสัญญาจนถึงขั้นฟ้องคดี จนทำให้กลายเป็นลูกหนี้ใน “หนี้นอกระบบ²”

โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงหนี้นอกระบบ มักจะหมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน³ หนี้นอกระบบจะเป็นปัญหาเมื่อคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติ จึงมีการนิยามหนี้นอกระบบในความหมายเฉพาะเจาะจงขึ้นว่า หมายถึง หนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) โดยที่เจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน⁴ เจ้าหนี้นอกระบบบางรายอาจใช้วิธีการต่าง ๆ ในการติดตามทวงหนี้ เพื่อกดดันลูกหนี้หรือให้ได้รับความอับอาย เกิดความกลัว ข่มขู่ อาจถึงขั้นประทุษร้ายต่อร่างกายและทรัพย์สิน และแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อม ไม่มีระเบียบกฎหมายเกณฑ์ ไม่มีการติดตามและควบคุมจากราชการ เนื่องจากเงื่อนไขการกู้และข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ขอกู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัดคือ ไม่มีหลักทรัพย์สินค้ำประกันและอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้าร่วมกับเงินต้น แล้วเขียนในสัญญาที่ไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ⁵ ทั้งนี้เงื่อนไขในการกู้ยืมและข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับ

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, “การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนพ.ศ.2566,” 2566, https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2024/20240402152717_24633.pdf, สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2567.

² มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, “หนี้นอกระบบ ตอนที่ 1,” 2567, <https://www.consumerthai.org/menutd3/2950-1-316.html>, สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2567.

³ ไพทิต เอกจริยกร, “ปัญหาหนี้นอกระบบในสังคมไทย,” *วารสารราชบัณฑิตยสถาน* 16, ฉ.1 (มกราคม-มีนาคม 2556): 14-30.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, “หนี้นอกระบบ ตอนที่ 1”.

ความพอใจระหว่างผู้ให้กู้ยืมและผู้ขอกู้ยืม ซึ่งผู้ให้กู้ยืมไม่ใช่สถาบันทางการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมายและไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ และมักจะมีวิธีการทวงหนี้ที่ใช้การข่มขู่บังคับหรือใช้ความรุนแรง⁶ ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจตลอดจนให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ได้รับความเสียหายจากธุรกิจเงินกู้นอกระบบอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างบูรณาการและยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขหนี้นอกระบบที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงิน

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ โดยจะทำการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบในประเทศไทย ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ และทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักฐานการกู้ยืมเงินและดอกเบี้ย พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลในลักษณะของการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือตำรากฎหมาย บทความวิชาการทางกฎหมายจากสิ่งพิมพ์และเว็บไซต์อินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี หลักกฎหมาย ความเห็น ข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น และนำความรู้ที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน

⁶ วันชัย มีชาติ และคณะ, *โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหานี้นอกระบบ*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566, 57.

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา (Autonomy of will)

ในราวศตวรรษที่ 17 - 19 เริ่มมีแนวคิดของลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) ซึ่งเห็นว่ามนุษย์มีเหตุผล จึงควรปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับความคิดของลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) ที่เชื่อว่าปัจเจกชนหรือเอกชนมีคุณค่าในตัวเอง มีความสามารถใช้เหตุผลตัดสินใจได้ (Rational Being) จึงสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้ (Self-Interest Protection) และจะตัดสินใจกระทำการที่ตนเห็นว่า จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ตน (Maximum Benefit) ดังนั้น เจตนาของบุคคลจึงมีอิสระ และศักดิ์สิทธิ์ เป็นหลักพื้นฐานที่บุคคลทุกคนมีอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งรัฐจะต้องรับรองเสรีภาพ ส่วนบุคคล จะต้องไม่ทำลายสิทธิพื้นฐานของบุคคล เว้นแต่ในบางเรื่องที่เป็นกรณีอันสมควร จึงจะมีข้อจำกัดเสรีภาพได้ นอกจากนั้นเสรีภาพของบุคคลจะถูกจำกัดได้ก็ด้วยความสมัครใจ ของบุคคลเท่านั้น ทั้งนี้ แต่ละบุคคลจะไม่ถูกผูกพันในหนี่ใดที่เขาไม่ได้ตกลงยินยอมด้วย และในทางกลับกัน หนี่ที่เกิดขึ้นจากเจตนาของบุคคลนี้จะผูกมัดบังคับแก่ผู้ที่ตกลงนั้น⁷

ทฤษฎีเรื่องความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิด สัญญาที่มีผลบังคับระหว่างคู่สัญญาโดยการแสดงเจตนาของคู่สัญญาเอง ทั้งนี้ เพราะกฎหมายที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมในอันที่จะปรับกับปัญหาหลายกรณีที่เกิดขึ้นในสังคม ปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอีกว่า ควรจะปล่อยให้เอกชนมีความคิดริเริ่มในการกำหนดและ บังคับตามสิทธิของพวกเขา อย่างไรก็ตาม หลักเรื่องความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเป็น "ทฤษฎี" ที่พบอยู่ในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) มากกว่าในระบบจารีตประเพณี (Common Law) ระบบประมวลกฎหมายยอมรับทฤษฎีเรื่องความยินยอมในสัญญา ดังจะเห็นได้จากภาษีศกฏหมายที่ว่า "สัญญาที่มีผลสมบูรณ์ย่อมบังคับได้" หรือ "สัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda)" ความเห็นนี้ตรงกับหลักกฎหมายที่ว่า "สัญญาจะก่อให้เกิดหนี่ทาง กฎหมายได้ต้องมาจากความยินยอมของคู่กรณี" กล่าวโดยสรุปหลักการข้างต้นนี้มีหลักเกณฑ์ว่า บุคคลต้องมีอิสระในการทำสัญญาที่เขาต้องการโดยปราศจากการแทรกแซงสัญญา⁸

2.1.2 หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract)

ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 มีระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรี Laissez - faire Laissez -passer คือ หลักที่ว่าบุคคลทุกคนจะต้องมีเสรีภาพ เว้นแต่ในบางกรณีที่เป็น การสมควรที่จะวางข้อจำกัดเสรีภาพกฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดที่สังคมสมควรจะมีคือ กฎเกณฑ์ที่คู่สัญญา มีความเท่าเทียมกันเป็นผู้ตกลงกันเอง โดยถือว่ากฎเกณฑ์ที่ตกลงกันได้นั้นเป็นกฎเกณฑ์อันหนี่

⁷ ดารารพ ธีระวัฒน์, *กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาไม่เป็นธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 12-16.

⁸ ไชยยศ เหมะรัชตะ, *กฎหมายว่าด้วยสัญญา*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 59-60.

ที่เกิดจากเจตนาที่ให้ใช้บังคับแก่กรณีของตนโดยเฉพาะ ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่เอกชนด้วยกันเอง

หลักเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา คือ หลักการที่บุคคลย่อมมีเสรีภาพเต็มที่ในการทำสัญญา และเมื่อได้กระทำลงโดยอิสระและด้วยความสมัครใจ หากสัญญาดังกล่าวนั้นไม่ขัดต่อหลักเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน สัญญานั้นย่อมมีผล ซึ่งหลักเสรีภาพมีอยู่ 2 ความหมาย ได้แก่ เสรีภาพในการที่จะเข้ามาตกลงทำสัญญา หมายถึง เสรีภาพในการเริ่มต้นดำเนินการ หรือระงับกระบวนการในการก่อให้เกิดสัญญา และเสรีภาพที่จะไม่ถูกแทรกแซงเป็นเสรีภาพที่จะไม่ถูกแทรกแซงภายหลังจากที่สัญญาเกิดขึ้นแล้ว⁹

2.2 สภาพปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขหนี้ในระบบที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

2.2.1 คำนิยามของคำว่า “หนี้ในระบบ”

หนี้ในระบบ หมายถึง การกู้หนี้ทั้งในรูปของตัวเงินและสิ่งของที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้หนี้นี้ยืมสินไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงิน และมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าหน้าที่ไม่ใช่สถาบันทางการเงิน ทั้งยังรวมถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมิไว้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนันหรือหนี้ที่เกิดจากยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น¹⁰

2.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบ

1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีข้อพิจารณาดังนี้ คือ

1.1) หลักฐานการกู้ยืมเงิน มีบัญญัติตามมาตรา 653 มีหลักการว่าการกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไป กฎหมายบังคับว่าต้องมีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ ผู้ยืมเป็นสำคัญ มิฉะนั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีกันไม่ได้

1.2) ดอกเบี้ย กฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยซึ่งนำมาใช้เป็นหลักทั่วไปในเรื่องกู้ยืมเงินดังนี้

1.2.1) ดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนด มี 2 มาตรา คือ ตามมาตรา 7 และมาตรา 224 กล่าวคือ ต้องเป็นเรื่องคู่สัญญาตกลงกันว่า การกู้ครั้งนั้นจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กัน แต่ถ้าไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ชัดแจ้ง กฎหมายจึงกำหนดให้เสียดอกเบี้ยอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีให้แก่เจ้าหนี้อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ในกรณีนี้คู่สัญญาตกลงกันว่าไม่ต้องเสียดอกเบี้ย แต่เมื่อใดก็ตามที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เมื่อลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้เงิน เจ้าหนี้อาจมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราที่กำหนดตามมาตรา 7 (คือร้อยละสาม) บวกด้วยอัตราดอกเบี้ยผิดนัดตามมาตรา 224 เพิ่มร้อยละสองต่อปี สรุปก็คือ เจ้าหนี้สามารถเรียกดอกเบี้ยผิดนัด

⁹ ดารารพร ธีระวัฒน์, *กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาไม่เป็นธรรม*, 12-16.

¹⁰ สุรางค์รัตน์ จำเริญพร, *หนี้ในระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), 26.

ได้ในอัตราร้อยละ 5 แต่ทั้งนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนให้ลดลงหรือเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยปกติให้กระทรวงการคลังพิจารณาบททวนทุกสามปีให้ใกล้เคียงกับอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์¹¹

1.2.2) ดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 654 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ในตอนท้ายที่ว่า “ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” ย่อมไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายในปัจจุบันอีกต่อไป ซึ่งหากบุคคลทั่วไปหรือแม้กระทั่งนักศึกษาระดับปริญญาโทที่เพิ่งแต่อ่านข้อความในมาตรา 654 ที่ว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” ย่อมเกิดความเข้าใจผิดได้ว่าข้อตกลงการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่มีผลเป็นการลดดอกเบี้ยลงมาเหลือเพียงอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งความจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะดอกเบี้ยเกินอัตราทั้งหมดต้องตกเป็นโมฆะตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ประกอบกับมาตรา 150¹²

2) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

เมื่อปี พ.ศ. 2473 เกิดเหตุการณ์ตลาดหุ้นวอลล์สตรีทล่ม ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ที่เกิดในทวีปอเมริกาเหนือและทวีปยุโรป ขยายวงไปยังนานาประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบไปด้วยจนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สถานการณ์ในปี พ.ศ. 2475 มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ประสบความล้มเหลว ไม่ว่าจะเป็นการยุบหน่วยราชการ การลดจำนวนข้าราชการ การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ทำให้บรรดาพ่อค้าได้รับความเดือดร้อนในสถานะที่การค้าซบเซา การผลิตข้าวที่ไม่ได้ผลอย่างเต็มที่ทำให้ชาวนาจำนวนมากยื่นฎีการ้องทุกข์ในที่สุตนามาสู่เหตุผลในการยื่นอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475¹³ เมื่อประเทศอยู่ในภาวะข้าวขาดแคลนทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันในหลายรูปแบบ สภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นมีปัญหาสะสมเป็นเวลานานและประกอบกับเศรษฐกิจถูกครอบงำโดยชาวต่างชาติ ซึ่งมีทั้งนายทุนตะวันตก และนายทุนจีนคณะราษฎรได้ตระหนักถึงความยากจนในชนบท ความไม่เป็นเอกราชทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงมีนโยบายควบคุมชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีนออกมาเป็นระยะ ๆ ด้วยกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการธนาคารและการประกันภัย

¹¹ ยุวดี มัญญิตยการกุล, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้* (ศรีสะเกษ: บริษัท สำนักพิมพ์พานทอง จำกัด, 2564), 51.

¹² พัฒน์วิภา กังวานโสภณ, “ผลของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,” 2566, <https://bsru.net/ผลของการเรียกดอกเบี้ย, สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2566>.

¹³ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, *วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี ภาค 5: ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, 256.

พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกยอทรัพย์ของกสิกร พ.ศ. 2475 เป็นต้น¹⁴ และรัฐได้เล็งเห็นว่าการให้กู้ยืมเงินโดยเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงเกินควรที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจการค้า และความสงบเรียบร้อยของประชาชน มาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ไม่เพียงพอที่จะระงับยั้งนายทุนเงินกู้หน้าเลือดได้ รัฐจึงได้ใช้กลไกทางกฎหมายอาญาโดยกำหนดโทษทางอาญา เพื่อข่มขู่นายทุนไม่ให้กู้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยตราเป็นพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายนี้จะต้องรับโทษทางอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁵ เหตุผลในการตรากฎหมายปรากฏจากคำแถลงการณ์คณะกรรมการราษฎร ดังนี้

“เนื่องในการที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 คณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรออกคำแถลงการณ์ เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลในการออกกฎหมายฉบับนี้

เหตุผลที่จูงใจให้รัฐบาลออกกฎหมายฉบับนี้ คือ หวังจะบำรุงการกู้ยืมให้เป็นที่น่าพอใจในทางที่ควรการกู้ยืมนั้น โดยปกติผู้ต้องการทุน เมื่อได้ทุนแล้วไปประกอบกิจการอันใดอันหนึ่ง มีผลงอกงามขึ้น ก็แบ่งผลนั้นใช้เป็นดอกเบี้ยบ้าง เหลือรวบรวมไว้เพื่อใช้หนี้ทุนต่อไป ดังนั้นฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้ดอกเบี้ยเป็นค่าป่วยการ และมีโอกาสที่จะได้รับใช้ทุนคืนในภายหลัง แต่ถ้าดอกเบี้ยเรียกแรงเกินไปแล้ว ลูกหนี้ได้ผลไม่พอที่จะใช้ดอกเบี้ยได้ ย่อมต้องย่อยับไปด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งหลาย และประเทศของเราเองจึงมีกฎหมายมาแต่โบราณกาล กำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงไว้ กล่าวคือ ชั่งละ 1 บาทต่อเดือน (หรือร้อยละ 15 ต่อปี) อันที่จริงอัตรานี้เป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่แม้กระนั้นยังปรากฏว่าทุกวันนี้มีการให้กู้ยืมกันโดยอัตราสูงกว่านั้น และเจ้าหนี้กับลูกหนี้ต่างร่วมใจร่วมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะฝ่ายหนึ่งอยากได้ อีกฝ่ายหนึ่งกลัวความจำเป็นบังคับ ในที่สุดก็ได้ผลอันไม่พึงปรารถนาดังกล่าวแล้ว

ก่อนที่จะร่างกฎหมายนี้ขึ้น รัฐบาลได้คิดแล้วถึงอัตราดอกเบี้ย เห็นว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่ข้างฝ่ายลูกหนี้ได้ทุนมาประกอบการด้วยตนเองได้โอกาสดำเนินอาชีพและมีโอกาสพอควรที่จะหากำไรมาใช้ดอกเบี้ย เหลือบ้างก็รวบรวมไว้ใช้ทุน เพราะฉะนั้นถ้าทั้งสองฝ่ายต่างคิดไปในทางที่ควรของการค้า ก็ไม่มีทางจะได้รับความขัดข้องเพราะกฎหมายฉบับนี้ แต่ถ้าจะดำเนินความคิดไปในทางไม่ดูทางไกลแล้ว ก็อาจจะหาเรื่องบ่นได้

เพราะฉะนั้น เป็นการสมควรที่จะเพิ่มเติมข้อบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ ดังที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้”

¹⁴ รวีวรรณ สาสิผล, *ประวัติของเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ปี 2475* (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2555), 35.

¹⁵ กานดา กุ้เชี่ยวชาญวิทย์, “การบังคับใช้กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), 43.

การประกาศใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ทำให้ประชาชนได้ผ่อนคลายภาวะความเดือดร้อนลงไปได้มาก ทั้งนี้เพราะกฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากฎหมายฉบับก่อน ๆ เนื่องจากกำหนดโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 654 คือ อัตราร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดที่จะกำหนดเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ ดังนั้นผู้ให้กู้เรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีแล้วจะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 โดยมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินพันบาทหรือจำต้องปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญา ซึ่งค่าปรับจำนวน 1,000 บาท ในยุคสมัยนั้นนับว่ามีมูลค่าที่สูงมาก¹⁶

3) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือการเรียกเอาประโยชน์อื่น นอกจากดอกเบี้ย ยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 คือมีการกำหนดลักษณะของการกระทำ และมีการเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นกล่าวคือ

1) มีข้อความว่า “กระทำการใด ๆ ที่เป็นการอำพรางการกู้ยืมเงิน” เพิ่มขึ้นในมาตรา 4 เพื่อให้ครอบคลุมลักษณะของการกระทำมากยิ่งขึ้น

2) มีการเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นจากเดิมที่ว่าความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 3) เปลี่ยนเป็น ความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 4)

3) มีข้อความว่า “(2) กำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมเงิน หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือ (3) กำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์อื่นนอกจากดอกเบี้ย ไม่ว่าจะเงิน หรือสิ่งของ หรือโดยวิธีการใดๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอัตราสมควรตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงิน” เพิ่มขึ้นในมาตรา 4 ทั้งนี้ โดยตัดคำว่า “โดยวิธีเพิกถอนหนี้” เพื่อให้ครอบคลุมลักษณะของการกระทำมาก

4) มีการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 6 ขึ้นมาใหม่กล่าวคือ กำหนดให้เมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษไว้ไม่ว่าจะมีคำขอหรือไม่

¹⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, *วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี ภาค 5: ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม*, 259-260.

ศาลจะนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 39 (3) และ (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อให้ศาลมีอำนาจในการลงโทษมากขึ้น¹⁷

4) พระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. 2558

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่การทวงถามหนี้ในปัจจุบันมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคามโดยขู่เข็ญ การใช้กำลังประทุษร้าย หรือการทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จและการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการทวงถามหนี้และการควบคุมการทวงถามหนี้ไว้เป็นการเฉพาะสมควรมีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ โดยมีสาระสำคัญกล่าวคือ เป็นการกำหนดนิยามที่สำคัญของผู้ทวงถามหนี้ ผู้ให้สินเชื่อ สินเชื่อ ลูกหนี้ ธุรกิจการทวงหนี้ และข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้กำหนดกระบวนการและลักษณะต่าง ๆ ของการทวงหนี้ โดยกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญา

โดยหลักการแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายทั่วไปที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของเจ้าหนี้และลูกหนี้ ที่จะต้องเคารพสิทธิของบุคคลอื่นภายใต้กรอบแห่งกฎหมายและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังกำหนดไว้ว่า "ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้อ่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้" ดังนั้น เจ้าหนี้จึงมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะติดตามทวงถามหนี้จากลูกหนี้ เพื่อให้ได้รับการชำระหนี้ ซึ่งในทางกลับกันกฎหมายก็กำหนดหน้าที่ของลูกหนี้ว่าเมื่อเป็นหนี้แล้วก็มีหน้าที่ต้องชำระการชำระหนี้ซึ่งอาจเป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินอื่นให้กับเจ้าหนี้ตามจำนวนที่ได้กู้ยืม หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ หรือไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาได้ เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหาย ตามที่ระบุไว้ในสัญญาภายใต้กรอบของกฎหมาย

แต่สำหรับการทวงถามหนี้ นอกกระบวนนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ เจ้าหนี้ผู้ทำการทวงหนี้เงินกู้จะมีใช้เจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินหรือเป็นการทวงถามหนี้โดยบุคคลอื่นใดที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหนี้ เช่น แก๊งหมวกกันน็อก เป็นต้น โดยมีพฤติการณ์การทวงถามหนี้ที่มีชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการข่มขู่ ใช้ความรุนแรง หรือการกระทำอื่นใดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือผู้อื่น รวมทั้งการใช้วาจาหรือภาษาที่เป็นการดูหมิ่นลูกหนี้หรือผู้อื่น¹⁸

¹⁷ ชนิดาภา บุญญาภิสมภาร, “พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2560 ที่มีการแก้ไขกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475,” *จุลสารศาลฎีกา* 4, ฉ.2 (เมษายน – มิถุนายน 2560): 14-15.

¹⁸ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “กฎหมายติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการ: กฎหมายความหวังของลูกหนี้,” 2557, <http://www.parliament.go.th/library>, สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2566.

2.3 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน

2.3.1 เจ้าหนี้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

เนื่องจากอุปสรรคในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ การขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหนี้นอกระบบ ความยินยอมของผู้กู้หรือลูกหนี้เอง และกฎหมายในปัจจุบันไม่มีมาตรการบังคับที่เพียงพอ ที่จะสร้างความเกรงกลัวต่อผู้ให้กู้¹⁹

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี”

มาตรา 655 ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยในดอกเบี้ยที่ค้างชำระไม่ถึงหนึ่งปี (ดอกเบี้ยทบต้น) หากมีการคิดดอกเบี้ยกันเช่นนั้น ก็ย่อมเป็นการทำให้นิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย นิติกรรมตกเป็นโมฆะ (มาตรา 150) ประกอบกับปัจจุบันมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 เจ้าหนี้เรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้สัญญากู้เงินต้องมีหลักฐานการฟ้องร้องคดี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 653 บัญญัติให้ความคุ้มครองการกู้ยืมเงิน ไม่ใช่แบบที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงแต่เป็นหลักฐานในการฟ้องร้องบังคับคดีเท่านั้น ดังนั้น การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปต้องมีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืม มิฉะนั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้ จะเห็นได้ว่า การที่เจ้าหนี้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (มาตรา 655) ดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะ (มาตรา 150) เพราะมีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายและเจ้าหนี้อ่อนมีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560

ดังนั้น การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินที่อาจได้รับโทษอาญาจำคุกและปรับ

คำพิพากษาฎีกาที่ 5056/2562 โจทก์คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 10 ต่อเดือน โดยจำเลยได้ชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 10 ต่อเดือน มาโดยตลอด ดอกเบี้ยที่จำเลยชำระไปดังกล่าวจึงเกิดจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 มาตรา 3 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยยอมตกเป็นโมฆะ การที่จำเลยยอมชำระดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้แก่ โจทก์ ถือได้ว่าเป็นการชำระหนี้ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 411 จำเลยไม่อาจเรียกร้องให้คืนเงินดอกเบี้ยที่ชำระไป แต่โจทก์ย่อมไม่มีสิทธิได้ดอกเบี้ยดังกล่าวหากแต่ต้องนำดอกเบี้ยที่จำเลยชำระให้แก่

¹⁹ ชนิดาภา บุญญาภิสมภาร, พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2560 ที่มีการแก้ไขกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475, 15.

โจทก์ไปหักเงินต้นหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้เงินโจทก์ย่อมมีสิทธิคิดดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดในอัตรา ร้อยละ 7.5 ต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 224 วรรคหนึ่ง²⁰

อย่างไรก็ตามปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ การห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกา 2 แนว คือ

1) แนวเดิมคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11645/2554 การที่ จำเลยสมยอมชำระดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแก่โจทก์ ถือว่าเป็นการชำระหนี้ตาม อำนาจอใจโดยรู้ว่าย่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407 จำเลยไม่มีสิทธิเรียกคืนจึงจะให้นำไปหักดอกเบี้ยตามกฎหมายหรือหักจากยอด ต้นเงินไม่ได้²¹

2) แนวปัจจุบันคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2131/2560 โจทก์คิดดอกเบี้ยจาก จำเลยร้อยละ 1.3 ต่อเดือน หรืออัตราร้อยละ 15.6 ต่อปี ซึ่งเป็นการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่ กฎหมายกำหนด อันเป็นการฝ่าฝืน พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 มีผลให้ดอกเบี้ยดังกล่าวตกเป็นโมฆะ กรณีถือไม่ได้ว่าจำเลยชำระหนี้โดยจงใจฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือเป็นการกระทำอันใด ตามอำนาจอใจเสมือนหนึ่งว่าเพื่อชำระหนี้โดยรู้ว่าย่าตนไม่มีความผูกพันตามกฎหมายที่ต้องชำระ อันจะเป็นเหตุให้จำเลยไม่มีสิทธิได้รับทรัพย์สินนั้นคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407²²

เมื่อดอกเบี้ยของโจทก์เป็นโมฆะ เท่ากับสัญญากู้มิได้มีการตกลงเรื่องดอกเบี้ย กันไว้ โจทก์ไม่มีสิทธิได้ดอกเบี้ยก่อนผิดนัด และไม่อาจนำเงินที่จำเลยชำระแก่โจทก์มาแล้วไป หักออกจากดอกเบี้ยที่โจทก์ไม่มีสิทธิคิดได้ จึงต้องนำเงินที่จำเลยชำระหนี้ไปชำระต้นเงินทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2131/2560 ได้กลับแนวบรรทัดฐานที่มีแต่เดิมมาช้านาน แต่กรณีนี้ใช้กับกรณีที่ผู้ให้กู้ไม่ใช่สถาบันการเงินและมีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี

แนวคำบรรทัดฐานเดิมของศาลฎีกาวางแนวไว้ว่า ผู้ให้กู้ไม่ใช่สถาบันการเงิน และมีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ในส่วนดอกเบี้ยยอมตกเป็นโมฆะ โดยผล ของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราฯ ผู้ให้กู้ได้รับเงินค่าดอกเบี้ยดังกล่าว จึงเป็น ลากมิควรได้ แต่ผู้กู้เรียกคืนไม่ได้ เพราะกฎหมายถือว่าเป็นกรณีที่ผู้กู้สมยอมชำระดอกเบี้ยเกิน กว่าที่กฎหมายกำหนด ถือว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำนาจอใจโดยรู้ว่าย่าตนไม่มีความผูกพันที่ จะต้องชำระและเป็นการชำระหนี้โดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย ตามห้ามตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407 และมาตรา 411

²⁰ ประเสริฐ เสียงสุทวิวงศ์, คำพิพากษาศาลฎีกา พุทธศักราช 2562 เล่มที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562), 82-84.

²¹ นางจงดี สวีโรจน์ กับนางจันทนา ศรีสุนทร, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11645 (ศาลฎีกา 2554).

²² นางสมศรี สวัสดิ์มงคล กับนายปราโมทย์ ศักดิ์อิสระพงษ์, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2131 (ศาลฎีกา 2560).

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากแนวโน้มเศรษฐกิจไทย ในปี 2566 ขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงกว่าปีก่อน²³ ส่งผลกระทบต่อสภาพการณ์ส่งออกของไทย ที่เป็นรายได้หลักของประเทศได้รับผลตามไปด้วย ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและกลายเป็นปัญหาสังคม เนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอ การจัดระเบียบการใช้จ่ายเงิน ยังไม่ดีพอ ทำให้ประชาชนมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินอย่างเร่งด่วน แต่ไม่สามารถเข้าถึง แหล่งเงินทุนในระบบได้ จำเป็นต้องเข้าสู่หนี้นอกระบบจำนวนมาก จึงเกิดปัญหานั้นนอกระบบ ตามมา ถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ ของประเทศ เจ้าหนี้นอกระบบส่วนใหญ่มีศักยภาพสูงกว่าลูกหนี้ ดังนั้นเจ้าหนี้ จึงอาศัยความ ได้เปรียบกระทำการเอาเปรียบลูกหนี้จึงเกิดหนี้นอกระบบขึ้นโดยการคิดดอกเบี้ยเกินกว่า ที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ 15 ต่อปีหรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน โดยเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบัน การเงิน) นั้น เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติห้าม เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 (กฎหมายใหม่)

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มี ข้อความว่า “กระทำการใด ๆ ที่เป็นการอำพรางการกู้ยืมเงิน” เพิ่มขึ้นในมาตรา 4 เพื่อให้ ครอบคลุมลักษณะของการกระทำมากยิ่งขึ้น เป็นการให้ความคุ้มครองลูกหนี้มากขึ้น เพราะเจ้าหนี้ส่วนใหญ่กระทำการเอาเปรียบลูกหนี้ เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับ สถานการณ์ในปัจจุบัน เป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ไม่ให้ถูกทำละเมิด เพราะหากเจ้าหนี้ เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย มีระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นอัตราโทษสูงกว่าพระราชบัญญัติ ห้ามเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 (กฎหมายเก่า) ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดทำ ให้ลูกหนี้เงินกู้หนี้นอกระบบได้รับประโยชน์

2.3.2 การทวงหนี้ของเจ้าหนี้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

การที่บุคคลมีนิติสัมพันธ์กัน กฎหมายบัญญัติสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีไว้ กล่าวคือ สัญญาต้องเป็นสัญญา มีหนี้ก็ต้องชำระ อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การที่ลูกหนี้มี เหตุและปัจจัยหลายอย่าง ๆ จึงไม่มีเงินมาชำระหนี้ จึงเกิดเหตุการณ์ไม่มี ไม่หนี้ ไม่จ่าย ถ้าเจ้าหนี้ อยากได้ให้ทวงเอง เจ้าหนี้จึงใช้วิธีทวงหนี้ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. 2558 จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษเจ้าหนี้ที่ กระทำฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. 2558 การทวงหนี้ส่วนใหญ่มาจากปัญหานั้น นอกระบบ

ทางออกของปัญหานั้นนอกระบบ จึงเกิดมาตรการทางกฎหมาย คือรัฐได้ตรา กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการทวงหนี้ คือประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 46/2557

²³ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2566,” 2566,

<https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/thai-economy/state-of-thai-economy/annual-report/annual-econ-report-th-2566.pdf>, สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2566.

เรื่อง ความผิดเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ กำหนดว่า ผู้ใดข่มขืนใจชาวานาให้ยอมให้หรือยอมจะ ให้ตนหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินโดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยขู่เข็ญว่า จะทำอันตรายต่อชีวิตร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของชาวานาหรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁴

ผู้วิจัยเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. 2558 เป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้ อย่างมาก การที่เจ้าหน้าที่กระทำการที่รุนแรงและผิดกฎหมายกับลูกหนี้ แม้ในข้อเท็จจริงและ หลักการของกฎหมายที่ว่า สัญญาต้องสัญญา มีหนี้ต้องชำระก็ตาม แต่ในความเป็นจริงลูกหนี้ ไม่มีเงินชำระหนี้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งยุติธรรม และความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชนสมควรต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานที่เป็นคนกลางเป็น ผู้ไกล่เกลี่ย หรือผู้ ประนีประนอม ในการแก้ปัญหาการทวงหนี้ เช่นเดียวกับต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย มาปรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา ประเทศออสเตรเลียมีหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมการ ติดตามทวงถามหนี้ คือ Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) และ Australian Securities and Investments Commission (ASIC) โดยมีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบช่วยเหลือลูกหนี้จากการกระทำที่ไม่เหมาะสม โดยจัดหาบริการที่จำเป็นและ ผู้เชี่ยวชาญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน²⁵

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

หนี้นอกระบบในประเทศไทย เกิดจากการที่ลูกหนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ ทำให้เกิดหนี้นอกระบบ มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด แม้กฎหมายห้ามเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตรา การควบคุมการทวงหนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับที่บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันการ ติดตามทวงหนี้ที่ผิดกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งทางอาญามีอัตราโทษสูงขึ้น เพื่อให้ลูกหนี้เข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ มีคุณภาพ ชีวิตที่ดี เปิดโอกาสให้บุคคลโดยทั่วไปมีโอกาสทางเศรษฐกิจ เจ้าหนี้และลูกหนี้ไม่มีการเอาเปรียบ เปรียบกัน ทั้งภาครัฐหาหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ร่วมกันแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมและไม่ขัดต่อความสงบ เรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ทั้งของเจ้าหนี้และลูกหนี้ สังคม และประเทศชาติ

²⁴ วิชัย สุวรรณประเสริฐ, “หนี้นอกระบบกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและกฎหมาย,” *ตุลพาท* 64, ฉ.2, (พฤษภาคม - สิงหาคม 2560): 99.

²⁵ ณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย, *การศึกษาปัญหาของมาตรการสินเชื่อมาโนไฟแนนซ์ (Nano-Finance) ในการแก้ไขปัญหาหนี้ นอกระบบของไทย* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2565), 63.

การนำรูปแบบของต่างประเทศมาเป็นแนวทางแก้ไข เช่น²⁶ แนวทางการหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยค่าทดแทนเงินกู้นอกระบบ โดยส่งเสริมบทบาทของสถาบันการเงินจุลภาคที่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ อาจจะสามารถให้กู้ได้อย่างรวดเร็ว ได้แก่ กรณี Unit Desa, BRI ประเทศอินโดนีเซีย การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดเพดานดอกเบี้ยเงินกู้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น การรวมตัวภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาเงินกู้ ได้แก่กรณีธนาคารกรามีน ประเทศบังกลาเทศ และ The CreslaTaikyo ประเทศญี่ปุ่น อาจจะทำให้ลูกหนี้ในระบบได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามแนวทางแก้ไขหนี้นอกระบบนั้น รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด และล่าสุดคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2566 ได้มีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ทั้งระบบ จำนวน 3 มาตรการ ได้แก่ (1) มาตรการช่วยเหลือพักหนี้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises (SMEs) ที่ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (2) มาตรการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือและรองรับลูกหนี้นอกระบบ และ (3) มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากโรคโควิด 19 ตามโครงการสินเชื่อเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้มีอาชีพอิสระ อนุมัติวงเงินงบประมาณ จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 2 มาตรการ รวมทั้งสิ้น 4,900 ล้านบาท และมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป และรับทราบมาตรการแก้ไขหนี้ในระบบ มาตรการแก้ไขหนี้นอกระบบ และการปรับโครงสร้างระบบการให้สินเชื่อและการค้ำประกันสินเชื่อ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ทั้งนี้ ภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกรอบวงเงินรวมทั้งสิ้น 4,900 ล้านบาท ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ และให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็น ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ที่เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินมาตรการเชิงป้องกัน โดยการให้ความรู้ทางการเงิน ควรให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้อย่างเป็นธรรมและเหมาะสมกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้แต่ละราย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาหัวใจผิมนัดชำระหนี้ การออกแบบมาตรการแก้ไขปัญหานี้ดังกล่าวควรคำนึงถึงประโยชน์ที่ลูกหนี้จะได้รับเป็นหลัก รวมถึงควรมีการประเมินประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการให้เป็นไปตามคำสั่งอื่น เจตนารมณ์ และควรเร่งส่งเสริมให้เกิดระบบนิเวศที่ช่วยสร้างวัฒนธรรมบ่มเพาะให้เกิดวินัยในการบริหารเงิน และหนี้อย่างรับผิดชอบ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนประสบความสำเร็จและมีผลยั่งยืน ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย และให้คงดำเนินการตามมาตรการแก้ไข

²⁶ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566, 57.

ปัญหานี้่นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืน ตามแนวทางการดำเนินการ 5 มิติไปพร้อมกัน อันได้แก่²⁷

- 1) ดำเนินการอย่างจริงจังกับเจ้าหน้าที่นอกระบบที่ผิดกฎหมาย
- 2) เพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อในระบบให้กับลูกหนี้นอกระบบและประชาชนทั่วไป ได้แก่ การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ “สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์)” และการจัดตั้ง “หน่วยแก้หนี้นอกระบบ (Business Unit)”
- 3) ลดภาระหนี้นอกระบบโดยการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้โดยจัดให้มี “จุดให้คำปรึกษาปัญหานี้่นอกระบบ” ณ สาขา ธนาคารออมสิน และธนาคารกสิกรไทยทุกสาขาทั่วประเทศ โดยธนาคารจะประสานงานกับ “คณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้นอกระบบประจำกรุงเทพมหานครหรือประจำจังหวัด”
- 4) เพิ่มศักยภาพของลูกหนี้นอกระบบ สนับสนุนการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรการเงินชุมชนที่เกี่ยวข้อง
- 5) สนับสนุนการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรการเงินชุมชนที่เกี่ยวข้อง

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.2.1 ภาครัฐต้องใช้มาตรการทางกฎหมายลงโทษเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด

3.2.2 ภาครัฐควรเน้นการสนับสนุนแหล่งทุนในรูปแบบต่างๆ ให้กับประชาชนเพื่อให้หลุดพ้นจากปัญหานี้่นอกระบบ

3.2.3 ภาครัฐควรมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วยการสนับสนุนการสร้างงานสร้างอาชีพให้ประชาชนสามารถนำเงินดังกล่าวไปต่อยอดหรือสร้างกำไร เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชนในภายหลังสามารถชำระสินเชื่อดังกล่าวได้ด้วยตนเอง

3.2.4 ภาครัฐควรให้การสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหาระดับฐานรากอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันรัฐต้องลดความเหลื่อมล้ำจากการเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรมด้วยมาตรการทางกฎหมาย และการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้กับลูกหนี้

3.2.5 ควรมีการบูรณาการเพื่อแก้ปัญหานี้่นอกระบบทั้งจากหน่วยงานของภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน จะต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและจริงจัง การแก้ไขปัญหาควรมองภาพรวมของประเทศ โดยควรมีหน่วยงานหรือองค์กรหลักที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ปัญหาและจัดทำนโยบายในระดับประเทศเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและติดตามประเมินผลให้เกิดความชัดเจนต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพในทุกมิติ

²⁷ ไทยรัฐออนไลน์, “รัฐบาล ลุยล้างปัญหานี้่นอกระบบ ช่วย ปชช.ครอบคลุมทุกมิติ,” 2563, <https://www.thairath.co.th/news/politic/1928991>, สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2566.

บรรณานุกรม

- กานดา ภูเขียวชาญวิทย์. “การบังคับใช้กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา.” *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2528.
- ชนิดาภา บุญญาภิสมภาร. “พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2560 ที่มีการแก้ไขกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475.” *จุลสารศาลฎีกา* 4, ฉ.2 (เมษายน – มิถุนายน 2560): 14-15.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. *กฎหมายว่าด้วยสัญญา*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย. *การศึกษาปัญหาของมาตรการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ (Nano-Finance) ในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2565.
- ดารารพร ธิระวัฒน์. *กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาไม่เป็นธรรม*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- ไทยรัฐออนไลน์. “รัฐบาล ลุยสร้างปัญหาหนี้ในระบบ ช่วย ปชช.ครอบคลุมทุกมิติ.” 2563. <https://www.thairath.co.th/news/politic/1928991>. สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2566.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2566.” 2566. <https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/thai-economy/state-of-thai-economy/annual-report/annual-econ-report-th-2566.pdf>. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2566.
- ประเสริฐ เสียงสุทิวังศ์. *คำพิพากษาศาลฎีกา พุทธศักราช 2562 เล่มที่ 6*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562.
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร. “ปัญหาหนี้ในระบบในสังคมไทย.” *วารสารราชบัณฑิตยสถาน* 16, ฉ.1 (มกราคม - มีนาคม 2556): 14-30.
- พัฒนวิภา กังวานโสภณ. “ผลของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.” 2566. <https://bsru.net/ผลของการเรียกดอกเบี้ย>. สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2566.
- มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. “หนี้ในระบบ ตอนที่ 1.” 2567. <https://www.consumerthai.org/menutd3/2950-1-316.html>. สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2567.
- ยุวดี มัญญาการกุล. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้*. ศรีสะเกษ: บริษัท สำนักพิมพ์พานทอง จำกัด, 2564.
- รวีวรรณ สาสิผล. *ประวัติของเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ปี 2475*. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2555.

- วิชัย สุวรรณประเสริฐ. “หนี้นอกระบบกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและกฎหมาย.” *คูลพาท* 64, ฉ.2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2560): 99.
- วันชัย มีชาติ และคณะ. *โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ.* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2566, 57.
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. *โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ.* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2566, 57.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. *วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี ภาค 5: ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม.* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2525, 256.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. “การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนพ.ศ.2566.” 2566. https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2024/20240402152717_24633.pdf. สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2567.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “กฎหมายติดตามทวงถามหนี้ว่าเป็นธรรม: กฎหมายความหวังของลูกหนี้.” 2557. <http://www.parliament.go.th/library>. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2566.
- สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล. *หนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม.* กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.