

บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๖๐

ความเป็นมา

ในปี พ.ศ. ๒๕๗๕ กฎหมายว่าด้วยห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราประกาศใช้เป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๗๕ โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร เป็นผู้รับพระบรมราชโองการ ซึ่งสาระสำคัญคือ บุคคลใด (ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ (ข) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราท่านบัญญัติไว้ในกฎหมาย บังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่น ๆ ไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ (ค) นอกจากดอกเบี้ยยังอาจกำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่น ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม ท่านว่าบุคคลนั้น มีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ บุคคลใดรู้อยู่แล้ว ได้มาแม้จะได้เปล่าซึ่งสิทธิที่จะเรียกร้องจากบุคคลอื่นอันผิดบัญญัติที่กล่าวไว้ และใช้สิทธินั้น หรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๗๕, “พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๗๕” เล่ม ๔๙, หน้า ๔๖๑)

ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่มุ่งใจให้รัฐบาลออกกฎหมายฉบับนี้ คือ หวังจะบำรุงการกู้ยืมให้เป็นไปในทางที่ควร การกู้ยืมโดยปกติผู้กู้ต้องการทุน เมื่อได้ทุนแล้วไปประกอบกิจการอันใดอันหนึ่งมีผลออกงามขึ้น ก็แบ่งผลนั้น ใช้เป็นดอกเบี้ยบ้าง เหลือรวบรวมไว้เพื่อใช้หนี้ต่อไป ดังนั้น ฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้ดอกเบี้ยเป็นค่าป่วยการ และมีโอกาสที่จะได้รับใช้ทุนคืนในภายหลัง แต่ถ้าดอกเบี้ยเรียกแรงเกินไปแล้ว ลูกหนี้ได้ผลไม่พอที่จะใช้ดอกเบี้ยได้ ย่อมต้อง ย่อยยับไปด้วยกันทั้ง ๒ ฝ่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งหลายและประเทศของเราเองจึงมีกฎหมายมาแต่โบราณกาล กำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงไว้ กล่าวคือ ชั่งละ ๑ บาทต่อเดือน (หรือร้อยละ ๑๕ ต่อปี) แต่ปรากฏว่ามีการให้ กู้ยืมกันโดยอัตราสูงกว่านั้น และเจ้าหนี้กับลูกหนี้ต่างร่วมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะฝ่ายหนึ่งอยากได้อีกฝ่ายหนึ่งกลัวความจำเป็นบังคับ ในที่สุดก็ได้ผลอันไม่พึงปรารถนาดังกล่าว ดังนั้น ถ้าทั้ง ๒ ฝ่ายต่างคิดไปในทาง ที่ควรของการค้า ก็ไม่มีทางจะได้รับความขัดข้องเพราะกฎหมายฉบับนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๗๕, “คำแถลงการณ์ คณะกรรมการราษฎร เกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๗๕”, เล่ม ๔๙, หน้า ๔๖๔)

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มี ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย เป็น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. เสนอโดย คณะรัฐมนตรีโดยมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวมีหลักการคือ “ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา” เหตุผล คือ โดยที่พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๗๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือ การเรียกเอาประโยชน์อย่างอื่นนอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๓๐๗๖ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๕๔/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๘ คนเพื่อพิจารณารายละเอียด กำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วันและกำหนดเวลาปฏิบัติงาน

ภายใน ๖๐ วันซึ่งต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาปฏิบัติงานออกไปอีก ๓๐ วัน

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้วรายงานการพิจารณาต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ จากนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวาระที่สอง และลงมติในวาระที่สาม ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๕/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เห็นสมควร ประกาศใช้เป็นกฎหมาย และส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๖๗๔๘ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปตามความในมาตรา ๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๓๑

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิสามัญได้ตั้งข้อสังเกตไว้ ๒ ประการ คือ (๑) รัฐควรมีมาตรการ กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระหว่างบุคคลธรรมดาโดยไม่มีหลักประกันในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้ โดยจัดให้มีการขึ้นทะเบียน ผู้ปล่อยเงินกู้กับภาครัฐเช่นเดียวกับมาตรการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ หรือสินเชื่อพีโคไฟแนนซ์ ซึ่งสามารถเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยได้ถึงร้อยละ ๓๖ และ (๒) ในกรณีที่มีการกระทำ ความผิดตามมาตรา ๔ หากเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปโดยปกปิด วิธีดำเนินการ หรือกระทำในลักษณะของการดำเนินการที่แอบแฝงหรืออำพรางในธุรกิจ อันเป็นการกระทำ ซึ่งเข้าองค์ประกอบความผิดฐานอั้งยี่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๙ สมควรที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย จะดำเนินคดีในความผิดฐานอั้งยี่ และการกระทำความผิดฐานอั้งยี่เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๖๗๔๘ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.)

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๕ ก วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๐ หน้า ๑๒

วันเริ่มใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

ผู้รักษาการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

เหตุผลในการประกาศใช้

โดยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับ การให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือการเรียกเอาประโยชน์อื่นนอกจากดอกเบี้ยยังเกิดขึ้น เป็นจำนวนมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๗ มาตรา สาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑. ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓)
๒. กำหนดให้การให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินหรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโดยกำหนดข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องจำนวนเงินกู้

หรือเรื่องอื่น ๆ ไว้ในหลักฐานการกู้ยืมหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือโดยกำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืมเงิน เป็นความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา นอกจากนี้ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องจากบุคคลอื่น โดยรู้ว่าเป็นสิทธิที่ได้มาจากการกระทำความผิดดังกล่าว ใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกันอีกด้วย กล่าวคือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๔ และมาตรา ๕)

๓. เมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษไว้ไม่ว่าจะมีคำขอหรือไม่ ศาลอาจนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๓๙ (๓) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา ๖)

ข้อสังเกต

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราอยู่หลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” ประกอบกับมาตรา ๑๕๐ บัญญัติว่า “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ” พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๖๐ ตลอดจนพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา มีขึ้นเพื่อให้การกู้ยืมเงินเป็นไปด้วยความเหมาะสม และสมควรในด้านผลประโยชน์ของคู่สัญญา คือ ทั้งฝ่ายผู้กู้และผู้ให้กู้ โดยผู้กู้ได้รับเงินกู้ตามความประสงค์ ส่วนผู้ให้กู้ได้รับผลตอบแทนในเรื่องดอกเบี้ยตามอัตราที่สมควร

การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราโดยการปรับปรุงองค์ประกอบความผิดและเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้ผลในทางปฏิบัติ เพื่อการแก้ไขปัญหาการเอาเปรียบผู้กู้ยืมเงินตามสัญญากู้ยืมเงินที่มีการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ในรูปแบบต่าง ๆ อันจะช่วยแก้ไขปัญหาการกระทำในลักษณะที่เป็นการอำพรางการกู้ยืมเงินเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของกฎหมายอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ได้กำหนดจำนวนอัตราดอกเบี้ยที่ถือว่าเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงต้องถือตามอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ที่กำหนดว่า ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี และด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราฯ เป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญา จึงทำให้การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด (เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี) เป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามอย่างชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจึงมีผลเป็นโมฆะ กล่าวคือ ไม่มีผลตามกฎหมายที่จะเรียกร้องดอกเบี้ยจากผู้กู้ได้ แต่ในส่วนของต้นเงินนั้นยังคงสมบูรณ์ (ดูฎีกาที่ ๑๓๖/๒๕๐๗ ฎีกาที่ ๘๑๖/๒๕๑๘ และฎีกาที่ ๒๑๓๑/๒๕๖๐)

นางวนิดา อินทรอำนวย / จัดทำ