

สถานการณ์ปัญหาทางกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชน
ตำบลบ้านมาง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์กัญญ์กัญญา ใจการวงศ์สกุล
เทพ วงศ์สุภา

สถานการณ์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชน
ตำบลบ้านม่วง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา*

The Situation Legal Problems Related to the Household Debts in
Tumbon Banmang, Chiangmuan District, Phayao Province

ผู้ช่วยศาสตราจารย์กนกัญญา ใจการวงศ์สกุล **, เทพ วงศ์สุภา ***
Assistant Professor Kankanya Jaikarnwongsakul, Thap Wongsupa

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์เกี่ยวกับสภาพลักษณะ รูปแบบ ปริมาณของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่ และศึกษาถึงรูปแบบช่องทาง วิธีการในการเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ผลการวิจัยนี้พบว่าในพื้นที่ตำบลบ้านม่วง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา มีสภาพภูมิศาสตร์ล้อมรอบด้วยป่าและภูเขา ประชาชนประกอบอาชีพและมีรายได้มาจากการเกษตรกรรมเป็นหลัก ครัวเรือนส่วนใหญ่มีภาระหนี้สินจำนวนมาก รูปแบบการก่อหนี้และมีปัญหาทางกฎหมายส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากการกู้ยืมเงิน การจำนอง การค้ำประกัน มีการก่อหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ประชาชนในพื้นที่ซึ่งก่อหนี้มีแนวโน้มผิดนัดไม่ชำระหนี้มากขึ้นเนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการภาระหนี้สินที่มีอยู่ และไม่มีความรู้ที่ถูกต้องถึงผลกระทบในทางกฎหมายจากภาระหนี้ที่ได้ก่อขึ้น จากการละเลยไม่ชำระหนี้มีแนวโน้มเกิดปัญหาความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินการบังคับคดีมีมากขึ้น ทั้งนี้พบว่ากรณีเกิดปัญหาขึ้นประชาชนในพื้นที่จะเข้าถึงผู้นำชุมชนที่ใกล้ชิดในพื้นที่เป็นหลัก รูปแบบวิธีการที่ง่ายและสะดวกที่ใช้ในการเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา

*บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัยเรื่อง สถานการณ์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชนตำบลบ้านม่วง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ได้รับทุนสนับสนุนโดยมหาวิทยาลัยพะเยา และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย มหาวิทยาลัยพะเยาและ สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป.

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น.ม. (กฎหมายเอกชน) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

*** อดีตพัฒนาการอำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา.

หนี้สินครัวเรือนคือการไปพูดคุยและบอกเล่าเหตุการณ์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ช่องทางการเข้าถึงยังไม่มีระบบที่ชัดเจน และพบว่าประชาชนบางส่วนไม่เข้าถึงบุคคลใดหรือไม่ทราบว่าควรจะไปหาใคร เมื่อเกิดปัญหา ประชาชนมีความรู้สึกละเลยที่นำเรื่องปัญหานี้ไปให้คนอื่นทราบ ส่งผลให้มีการละเลยไม่ดำเนินการใด ๆ เมื่อเกิดปัญหาขึ้น รวมทั้งผู้มีความรู้ทางกฎหมายในพื้นที่มีน้อยมาก และผู้นำชุมชนไม่มีความรู้ทางกฎหมายจึงไม่อาจที่จะให้คำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมาย อันเกี่ยวกับปัญหาหนี้สินครัวเรือนที่เกิดขึ้นนั้นได้ ข้อเสนอแนะควรสร้างผู้นำชุมชนที่เข้าถึงความรู้กฎหมายเพิ่มขึ้น และก่อนการก่อหนี้ของประชาชนนั้นกำหนดให้แหล่งทุนในระบบควรมีมาตรการจัดให้มีการพัฒนาให้ความรู้ทางกฎหมายที่สำคัญขึ้นเพื่อเกิดประโยชน์ในการจัดการปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชนได้

Abstract

The goal of this research is to study a number of legal issues associated with the debt problems of individual members of households in this area. The researcher will examine the characteristics of different types of issues in a variety of situations. The study will also suggest models and methods for reaching those who are responsible for solving the household debt problems of individuals in this area, as well as offering guidance on how to solve such problems.

The research project examined Tumbon Banmang, Chiangmuan District, in Phayao Province. This district is surrounded by forests and mountains, and the people in this area work and mainly earn a living from agriculture. Most households have a lot of debt and associated legal problems, arising from loans, mortgages, or surety ships that have originated from both formal and informal funding sources. The debtors in this area tend to frequently default on payments due to problems like excessive debt obligations and a lack of knowledge about the impact of the legal obligations relating to their debts. Ultimately, it is likely that they will run a risk of facing legal action if they ignore the performance of obligation. When such problems occur, the people in this district typically go to the community leaders in the local area. At present, the easiest and most convenient way of reaching those responsible and involved in solving the problem of household debt is to talk to them about the problem. This is because there is no clear system regarding such matters, and also because some people are unable to reach those who are responsible for solving such problems or do not know who that would be. People in this area feel shy to tell the story of their debt to others, and this leads to a failure in taking any action. Also, there are very few people in this area with the required legal knowledge. The community leaders themselves lack the legal knowledge that would be required to provide legal advice and consulting on the issue of household debt. This research recommends that it is necessary to educate the people in this area with the goal of creating a community that knows the law. Before the level of debt for a household increases, formal funding sources should

provide prospective borrowers with some legal knowledge regarding their obligations. This would benefit the community as a whole.

คำสำคัญ : สถานการณ์, ปัญหาทางกฎหมาย,หนี้สินครัวเรือน

Keywords : Situation, Legal problems, Household debts

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการติดตามโครงการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แบบแอปีซี (ABC)¹ ของจังหวัดพะเยาซึ่งตำบลบ้านม่วง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยาเป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นตำบลต้นแบบในการดำเนินการจัดทำบัญชีครัวเรือน เนื่องจากมีผู้นำชุมชนที่มีศักยภาพสูง มีพื้นฐานความเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ทั้งนี้จังหวัดพะเยาได้มีการขับเคลื่อนให้ทุกอำเภอในจังหวัดพะเยา นำนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข² โดยการเชื่อมโยงบูรณาการกับแนวทางส่งเสริมชุมชนแห่งการเกื้อกูล การแก้ไขปัญหาความยากจนบูรณาการกับการจัดทำบัญชีครัวเรือน การทำระบบฐานข้อมูลและทำแผนชุมชน ทำให้ได้ทราบถึงปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชนได้เชื่อมโยงกับสภาพปัญหาการไม่รู้กฎหมายต่าง ๆ และไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนได้มีประสบการณ์ในการทำนิติกรรมสัญญาซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ที่สำคัญโดยขาดความรู้ความเข้าใจอันมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายตามมาด้วย ประชาชนในพื้นที่มีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นจากการก่อหนี้ ทั้งแหล่งทุนในระบบและนอกระบบ โดยหนี้เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งฝ่ายหนึ่งคือลูกหนี้ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งคือเจ้าหนี้ โดยกระทำการชำระหนี้ ไม่กระทำการชำระหนี้ หรือโอนทรัพย์สิน³ ซึ่งเจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้⁴

ทั้งนี้ได้พบสถานการณ์ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับหนี้สินที่สำคัญ ๆ เช่น การกู้ยืมเงิน การค้าประกัน การจำนอง การไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องสมควร หนี้ไม่ระงับ การถูกเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา การถูกเรียกเบี้ยปรับ การถูกบังคับคดีรวมถึงการขายทอดตลาดในทรัพย์สิน เป็นต้น จากประเด็นปัญหาดังกล่าวหากประชาชนมีการดำเนินการโดยขาดความรู้ความเข้าใจทางกฎหมายแล้วอาจได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

¹ กัญญ์กัญญา ใจการวงศ์สกุล และคณะ, รายงานผลการติดตามโครงการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แบบแอปีซี จังหวัดพะเยา พื้นที่ตำบลบ้านม่วง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา, 2555, หน้า 5.

² เป็นการติดตามการดำเนินโครงการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แบบแอปีซี (ABC) หรือ (Area Based Collaborative Research Project) ของจังหวัดพะเยา เพื่อศึกษาปัญหาของพื้นที่โดยเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบาย 1 คณะ 1 อำเภอ หรือ 1 คณะ 1 โมเดลของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา รวมทั้งสอดคล้องกับปณิธานของมหาวิทยาลัยพะเยาที่ว่า “ปัญญาเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน” (Wisdom for Community Empowerment).

³ จิต เศรษฐบุตร, แก้ไขเพิ่มเติมโดย ดาราพร ธีระวัฒน์, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 17.

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 194 และมาตรา 213.

การถูกเอารัดเอาเปรียบจากคู่อริ รวมทั้งมีการจัดการหนี้สินที่ไม่ถูกต้องอันจะส่งผลให้เกิดปัญหาภาระหนี้สินของประชาชนเพิ่มขึ้นในอีกประการหนึ่งด้วย

มหาวิทยาลัยพะเยาและสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.) ได้มีการสนับสนุนทุนวิจัยเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการทำงานร่วมกันระหว่างนักวิชาการในมหาวิทยาลัย ชุมชน และกลไกการพัฒนาในพื้นที่เพื่อให้ได้ข้อมูลมาจากการวิจัยที่จะใช้จัดการกับเรื่องสำคัญของจังหวัดเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้นโดยใช้แนวคิด ABC (Area-Based Collaborative Research)⁵ เพื่อสนับสนุนนักวิจัยได้ดำเนินงานวิจัยที่ตอบสนองความต้องการของชุมชน และในการวิจัยนี้ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการหาแนวทางสร้างความร่วมมือกับชุมชนให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมตามบริบทของพื้นที่ต่อไป ทั้งนี้จำเป็นต้องอาศัยการนำเอาความรู้ทางวิชาการด้านกฎหมายไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยมีเป้าหมายที่จะให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้ พัฒนา และมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้จึงทำวิจัยเรื่องนี้เพื่อเป็นข้อมูลที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการหนี้สินของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างถูกต้องโดยการค้นหาข้อมูลสถานการณ์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินครัวเรือนในพื้นที่ และศึกษาถึงรูปแบบวิธีการในการเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและเกิดประโยชน์ในการหาแนวทางที่ใช้ต่อยอดเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมตามบริบทของพื้นที่ ซึ่งการทำวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการปัญหาหนี้สินครัวเรือนที่มีอยู่ในปัจจุบันและหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ ทั้งในด้านการก่อหนี้และการระงับหนี้ โดยเรื่องนี้เป็นสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งเป็นลูกหนี้โดยฝ่ายเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้แก่ตน ส่วนฝ่ายลูกหนี้มีหนี้หรือหน้าที่ต้องชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งมีหลักการพื้นฐานอยู่ที่การรับรองและคุ้มครองนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคล⁶ ผลที่ได้จะเป็นข้อมูลสำคัญอันเป็นเครื่องมือที่เป็นต้นแบบในป้องกันและแก้ไขปัญหาภาระหนี้สินในครัวเรือนของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

⁵ สีลาภรณ์ บัวสาย และคณะ, “ABC : กระบวนทัศน์การวิจัยเพื่อวางโครงสร้างการพัฒนาประเทศ,” วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ 6, 2 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2556): 112-117.

⁶ จริฎ ภัคธิธนากุล, ผลและความระงับแห่งหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พลสยาม พรินติ้ง, 2555), หน้า 5.

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์เกี่ยวกับสภาพลักษณะ รูปแบบ ปริมาณของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้สินครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่

2.2 เพื่อศึกษาถึงรูปแบบช่องทาง วิธีการในการเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่และให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ได้ศึกษาถึงสถานการณ์เกี่ยวกับสภาพลักษณะ รูปแบบของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้สินครัวเรือนของประชาชน รวมทั้งศึกษาถึงรูปแบบช่องทาง วิธีการในการเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านมาง อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดพะเยา โดยการลงพื้นที่ศึกษาบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวข้องกับหนี้สินของประชาชน

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้มีกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาโดยศึกษาถึงบริบทของพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงความเชื่อมโยงกับรูปแบบในการก่อหนี้สินครัวเรือนและการเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนให้ทราบสถานการณ์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากหนี้สินครัวเรือนในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับช่องทางวิธีการในการเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินที่เกิดขึ้น อันจะมีผลให้เกิดประโยชน์เป็นแนวทางในการจัดการและแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

5. วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการพูดคุยสนทนา การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านมาง อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดพะเยา และการใช้แบบสอบถามข้อมูลเบื้องต้นกับกลุ่มตัวอย่างและใช้แบบสอบถามสำรวจข้อมูลหนี้สินครัวเรือนและช่องทางการเข้าถึงของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งและประชาชนให้ความร่วมมือดี

ตลอดจนเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับเลือกให้มีการจัดทำบัญชีครัวเรือนในโครงการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแบบเอปซีจังหวัดพะเยา ซึ่งกลุ่มตัวอย่างในการทำวิจัยประกอบด้วย ผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านม่วง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พัฒนาการอำเภอ นายอำเภอ ตัวแทนหน่วยงานของรัฐ นักพัฒนาชุมชน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และประชาชนในพื้นที่รวมจำนวนทั้งหมด 100 คน เพื่อให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาหนี้สินครัวเรือนที่เกิดขึ้น แล้วนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาทั้งหมดมาวิเคราะห์ร่วมกันในเชิงพรรณนา

6. ผลการวิจัย

6.1 สถานการณ์หนี้สินครัวเรือนไทย

ประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2555 สัดส่วนหนี้สินครัวเรือนภาคสหกรณ์⁷ เพิ่มขึ้นจากเดิม 7.64 ของจีดีพี เป็นร้อยละ 9.96 ของจีดีพี หรือ 1.13 ล้านล้านบาท จากมูลค่าจีดีพี 11.4 ล้านล้านบาท โดยมาจากการใช้จ่ายในครัวเรือน อุปโภคบริโภคคิดเป็นร้อยละ 50 ที่อยู่อาศัย/ยานพาหนะ คิดเป็นร้อยละ 23 ชำระหนี้สินเดิมคิดเป็นร้อยละ 22 และลงทุนประกอบอาชีพคิดเป็นร้อยละ 5 ซึ่งมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปี จาก 6.94 แสนล้านบาทในปี 2551 เพิ่มขึ้นเป็น 1.13 ล้านล้านบาทในปี 2555 คิดเป็นตัวเลขเฉลี่ยแล้วสหกรณ์ในภาคเกษตรจะมีหนี้เฉลี่ยครัวเรือนละ 15,476.44 บาท และสหกรณ์นอกภาคเกษตรหนี้เฉลี่ยครัวเรือนละ 213,750.68 บาท ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนถึงการที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบสหกรณ์ได้สะดวกขึ้นกว่าในอดีต และในผลเพียงครั้งแรกปี พ.ศ. 2556 ช่วงไตรมาส 2 ได้พบว่าภาคสหกรณ์มีหนี้ครัวเรือนเพิ่มขึ้นเป็น 1.21 ล้านล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้น 6.91 เมื่อเทียบกับจากปี พ.ศ. 2555 ทั้งนี้อัตราการขยายตัวของหนี้ครัวเรือนซึ่งมีค่าเฉลี่ยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 มีประมาณร้อยละ 12.82 ต่อปี พบว่าค่าเฉลี่ยครัวเรือนสหกรณ์ในภาคการเกษตรประมาณร้อยละ 12.20 ต่อปี ส่วนหนี้ครัวเรือนสหกรณ์นอกภาคเกษตรกรรมมีประมาณร้อยละ 12.86 ต่อปี และจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับระดับรายได้และมีค่าใช้จ่ายสูงอย่างต่อเนื่องในระหว่างปี พ.ศ. 2543-2554 โดยในปี พ.ศ. 2543 จากครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ย 12,150 บาท ต่อเดือนต่อครัวเรือน แต่ในปี พ.ศ. 2554 ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 23,236 บาทต่อเดือน ต่อครัวเรือน ข้อมูลค่าใช้จ่ายพบว่าในปี พ.ศ. 2543 จากค่าใช้จ่ายในการอุปโภคเฉลี่ย 9,848 บาทต่อเดือน

⁷ไพฑูริย์ กิมปฐม, ตัวเลขหนี้ครัวเรือนภาคสหกรณ์ไทยเพิ่มขึ้นหรือลดลงเทียบกับปีที่แล้วทิศทางแนวโน้มปีหน้าจะเป็นอย่างไร [Online], available URL: http://www.cad.go.th/ewt_news.php?nid=19778&filename=index, 2556 (ธันวาคม, 21).

แต่ปรากฏในปี พ.ศ.2554 ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็น 17,403 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือนซึ่งแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นเกือบเท่าตัว ทั้งนี้จากนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐและเอกชนทั้งการเปิดการค้าเสรี การปล่อยสินเชื่อให้แก่ครัวเรือนและการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ส่งผลให้ภาคครัวเรือนประสบกับปัญหานี้สินที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องพบว่าในปี พ.ศ.2543 จากที่มีหนี้สินเฉลี่ย 68,405 บาทต่อครัวเรือน แต่ในปี พ.ศ.2554 มีหนี้สินเป็น 134,900 บาท และเมื่อได้พิจารณาหนี้สินเฉพาะครัวเรือนที่มีหนี้สินก็พบว่าในปี พ.ศ.2554 เฉพาะครัวเรือนที่มีหนี้สินโดยมีหนี้สินเฉลี่ย 241,760 บาทต่อครัวเรือน ในภาคเหนือปรากฏว่ามีหนี้สินครัวเรือนเฉลี่ยไม่เกิน 200,000 บาท ส่วนใหญ่นำไปใช้เพื่อการเกษตรและทำธุรกิจที่ก่อให้เกิดรายได้⁸

จากการสำรวจหนี้สินของครัวเรือนปี พ.ศ.2556⁹ พบว่าครัวเรือนที่มีหนี้สินมีร้อยละ 54.4 โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย 159,492 บาทต่อครัวเรือน ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบและนอกระบบปี พ.ศ.2556 พบว่าส่วนใหญ่ครัวเรือนเป็นหนี้ในระบบ โดยครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบอย่างเดียวกคิดเป็นร้อยละ 91.6 และครัวเรือนที่มีหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบคิดเป็นร้อยละ 3.8 สำหรับครัวเรือนที่มีนอกระบบอย่างเดียวกมีเพียงร้อยละ 4.6 และยังพบว่าจำนวนเงินเฉลี่ยที่เป็นหนี้ในระบบสูงกว่านอกระบบถึง 50 เท่า คือ หนี้ในระบบ 156,356 บาท ส่วนหนี้นอกระบบ 3,136 บาท และพบว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ ค่าใช้จ่าย และหนี้สินของครัวเรือนทั่วประเทศพบว่ามีอัตราเพิ่มขึ้น มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.2 ต่อปี มากกว่ารายได้คือ ร้อยละ 4.6 ต่อปี อันมีผลทำให้สัดส่วนของค่าใช้จ่ายต่อรายได้จากร้อยละ 74.9 ในปี พ.ศ.2554 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 75.8 ในปี พ.ศ.2556 หนี้ของครัวเรือนพบว่าครัวเรือนที่มีหนี้มีจำนวนลดลงร้อยละ 1.3 แต่จำนวนเงินที่เป็นหนี้เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.7

สำหรับจังหวัดพะเยา จากข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมปี พ.ศ.2554 เท่ากับ 27,184 ล้านบาท มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว 50,814 บาท ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 14 ของจังหวัดในภาคเหนือ และลำดับที่ 59 ของประเทศ อาชีพหลักของประชาชนในพื้นที่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรม¹⁰ ส่วนสภาพทางเศรษฐกิจอำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ซึ่งประชาชนอำเภอเชียงม่วนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประมาณ 39,584 บาทต่อคนต่อปี ประชาชนมีอาชีพหลักคือการเกษตรกรรม โดยมีการใช้

⁸สำนักงานสถิติแห่งชาติ, หนี้สินครัวเรือน: ผลกระทบระดับประเทศ [Online], available URL: http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news/news_58.jsp, 2556 (ธันวาคม, 21).

⁹สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สรุปผลเบื้องต้น การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2556 [Online], available URL: <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/socioSum56-6.pdf>, 2556 (ธันวาคม, 21).

¹⁰รายงานสรุปจังหวัดพะเยา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557, หน้า 11.

แรงงานในครอบครัวเป็นหลัก¹¹ ทั้งนี้จากข้อมูลการจัดทำบัญชีครัวเรือนของประชาชนตำบลบ้านม่วง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา พบว่ารายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ มาจากรายการเกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตร คิดเป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 12,027 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน ส่วนรายได้จากแหล่งอื่นทั้งหมดรวมทุกรายการคิดเป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 25,325 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน ส่วนรายจ่ายทั้งหมดเป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 20,116 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน สำหรับเงินออมและหลักประกันนั้น คิดเป็นจำนวนเงินเฉลี่ย 5,142 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน ส่วนหนี้สินนั้นพบว่ามีหนี้สินในระบบและนอกระบบ และเมื่อวิเคราะห์จากรายจ่าย รายรับและหนี้สินในภาพรวมทั้งตำบลพบว่ารายรับคิดเป็นจำนวนเงินทั้งหมด 8,027,927 บาทต่อเดือน ส่วนรายจ่ายรวมกับภาระหนี้สินคิดเป็นจำนวนเงินทั้งหมด 8,568,170 บาทต่อเดือน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ทั้งตำบลมีจำนวนรายจ่ายมากกว่ารายได้¹² ทั้งนี้ตำบลบ้านม่วง ประกอบด้วยจำนวน 11 หมู่บ้าน อยู่ในเขตเทศบาลจำนวน 2 หมู่บ้าน อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านม่วง จำนวน 9 หมู่บ้าน รวมจำนวน 2,279 หลังคาเรือน ซึ่งมีข้อมูลจำนวนประชากรรวมทั้งหมด 5,834 คน¹³ ประชากรชาย 2,904 คน ประชากรหญิง 2,930 คน โดยมีประชากรซึ่งเป็นกลุ่มคนทั่วไป กลุ่มคนไทลื้อ และกลุ่มชาวเขาเผ่าเย้า

6.2 สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชน

จากผลการทำแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่จำนวน 100 ครัวเรือน ประชาชนมีอาชีพทำการเกษตรเป็นหลัก มีอาชีพเสริม เช่น ทอผ้า รับจ้างทั่วไปและค้าขาย โดยมีรายได้เฉลี่ยทั้งหมดต่อครัวเรือนอยู่ระหว่าง 15,001 ถึง 20,000 บาท และประชาชนมีหนี้สินคิดเป็นร้อยละ 98 จำนวนยอดเงินที่กู้ยืมมากที่สุดอยู่ระหว่างตั้งแต่ 50,000- 100,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 83 โดยภาระหนี้สินก่อนนี้มาจากการกู้ยืมเงินเป็นหลักคิดเป็นร้อยละ 96 ซึ่งการกู้ยืมเงินส่วนมากควบคู่กับการค้าประกันมีทั้งการใช้บุคคลค้าประกัน ใช้ทรัพย์สินเป็นหลักประกัน ปัจจุบันมีภาระผูกพันทางหนี้ที่สำคัญเกิดจากการกู้ยืมเงิน การค้าประกันและการจำนอง ส่วนในการก่อหนี้ซึ่งให้เลือกตอบได้มากกว่าหนึ่งข้อพบว่าประชาชนมีประสบการณ์ในการกู้ในระบบอย่างเดียวคิดเป็นร้อยละ 95 กู้ทั้งใน

¹¹ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านม่วง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา [Online], available URL: <http://www.banmanglocal.com>, 2556 (มิถุนายน, 1).

¹² กันย์กัญญา ใจการวงศ์สกุล, “กฎหมายกับโครงการบำบัดทุกข์บำรุงสุข แบบเอปซีในพื้นที่ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา,” รายงานสืบเนื่องจากการประชุมทางวิชาการระดับชาติ พะเยาวิจั ครั้งที่ 4 วันที่ 29-30 มกราคม 2558 ณ มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา, หน้า 1195.

¹³ ข้อมูลประชากรตำบลบ้านม่วง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา ณ ที่ว่าการอำเภอเชียงม่วน เดือนกันยายน 2556.

และนอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 85 ส่วนการกู้ยืมนอกระบบอย่างเดียว คิดเป็นร้อยละ 10 มีการกู้ยืมตั้งแต่ 2 แหล่งทุนขึ้นไป และที่ดินส่วนใหญ่ได้จำนองกับธนาคาร ประชาชนกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นหลัก ซึ่งแหล่งทุนในระบบในพื้นที่ที่เป็นสำคัญ ได้แก่ ธ.ก.ส., กองทุนหมู่บ้าน, กองทุนในชุมชน เป็นต้น โดยผู้ที่มีวัตถุประสงค์นำเงินไปทำการเกษตรและอุปกรณ์การเกษตรเป็นสำคัญ ทั้งนี้พบว่าช่วงเวลาที่ประชาชนส่วนมากไปกู้เงินจากแหล่งเงินนอกระบบในเวลาที่ต้องใช้หนี้เงินกู้คืนให้กับแหล่งทุนในระบบเพื่อที่จะรักษาสีหน้าในการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนในระบบอย่างต่อเนื่องได้ โดยแหล่งทุนนอกระบบคิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่ประชาชนบางส่วนมีการกู้ยืมเงินนอกระบบในกรณีที่ไม่สามารถกู้กองทุนหมู่บ้านหรือไม่สามารถกู้จากธนาคารได้ การกู้เงินจากแหล่งทุนนอกระบบมีความสะดวกและได้รับเงินรวดเร็ว ซึ่งประชาชนมักกู้จากแหล่งทุนนอกระบบที่เจ้าหน้าที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นที่รู้จักกัน แต่เวลาต่อมาได้เริ่มรู้ถึงอันตรายรวมถึงทราบผลกระทบจากการทวงหนี้ที่รุนแรงที่ใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่แหล่งเงินนอกระบบที่อยู่นอกพื้นที่ ส่วนเจ้าหน้าที่แหล่งเงินนอกระบบในพื้นที่จะไม่ทำร้ายผู้กู้แต่จะมีการเรียกดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ประชาชนก็ยังมีความมองว่าเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉินเจ้าหน้าที่นอกระบบเป็นที่พึ่งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนและเป็นแหล่งเงินทุนที่มีผลต่อการชำระหนี้ของประชาชนให้กับแหล่งทุนในระบบทำให้การชำระหนี้ให้กับแหล่งทุนในระบบให้เป็นไปอย่างราบรื่น ส่วนหน่วยงานราชการในพื้นที่และผู้นำชุมชนได้มีการแจ้งเตือนให้ประชาชน ในพื้นที่บ่อยครั้งให้ได้รับทราบถึงการทวงถามหนี้ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่แหล่งทุนนอกระบบและเตือนให้ประชาชนใช้ความระมัดระวังที่ต้องไปใช้บริการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนนอกระบบที่อยู่นอกพื้นที่

ทั้งนี้ยังมีปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับภาระหนี้สินครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่ โดยมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ 3 ปัญหาหลัก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน การค้าประกัน และการจำนอง ดังนี้

6.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

จากผลการวิจัยพบว่า หนี้จำนวนหนึ่งได้เริ่มเกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินและเพิ่มมากขึ้นมาจากการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบหลายแห่งในพื้นที่ โดยพฤติกรรมของประชาชนนำเงินที่ได้ไปใช้จ่ายเกินขอบเขตที่ควรจะเป็น ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ว่า¹⁴ “คนเป็นหนี้เยอะ ๆ ในปัจจุบันก็เนื่องจากมีแหล่งทุนหลายแห่งมาให้ชาวบ้านกู้ เมื่อก่อนไม่ค่อยเป็นหนี้กัน แต่ตอนนี้กู้ได้จากแหล่งทุนทุกที่มีมาให้กู้ มีนิสยพุ่มเฟิยใช้จ่ายไม่คิด ไม่คิดถึงผลกระทบถ้าจ่ายคืนไม่ได้ ไม่มีเงินจ่ายคืน ก็เดือดร้อนกัน การที่ใช้วิธีประหยัด ปลุกผักกินเอง ก็ไม่ได้ช่วยให้หนี้ลดลงได้มาก เพราะหนี้ที่กู้มาเยอะเกินไม่สมดุล

¹⁴ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 5 ตุลาคม 2556.

กัน” เมื่อปรากฏมีหนี้ที่เป็นจำนวนเงินที่สูงมีผลทำให้ไม่สามารถส่งคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้กับแต่ ละแหล่งทุนได้ครบถ้วน เนื่องจากรายได้มีน้อยกว่ารายจ่าย เกิดผลกระทบที่ต้องผัดผ่อนชำระหนี้ เกิดขึ้น หรือต้องถูกมาตรการตามกฎหมายบังคับให้ต้องชำระหนี้ในจำนวนดอกเบี้ยที่เพิ่มมากขึ้นจาก การผัดผ่อนชำระหนี้ หรือได้รับผลกระทบทางกฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเบี้ยปรับจากการไม่ชำระหนี้ ดังผู้ให้สัมภาษณ์ว่า¹⁵ “ที่ไหนเขาให้กู้ก็พากันไปกู้หมด มีหนี้จำนวนมาก กู้หลายที่ก็ต้องจ่ายหลายที่ หมุนเวียนกันไปก็เกิดความเครียด บางคนเอาไปใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เวลาจ่ายคืนยาก เพราะไม่รู้เอาที่ ไหนไปคืนให้เขา ทำให้ถูกเรียกดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นกว่าเดิม” จากลักษณะการกู้ยืมเงินที่มีการกู้จากหลาย แหล่งทุนมีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้คืนและเกิดผลกระทบทางกฎหมายในการถูกเรียกเบี้ย ปรับและดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ ในการทำสัญญากู้ยืมในระบบก็มีสัญญาที่เป็นรูปแบบสัญญา มาตรฐานหรือสัญญาสำเร็จรูปที่สถาบันการเงินหรือกองทุนกำหนดไว้ ซึ่งเป็นฝ่ายเจ้าหนี้ที่มีอำนาจ เศรษฐกิจเหนือกว่าฝ่ายลูกหนี้ ส่วนมากประชาชนในชนบทไม่ค่อยอ่านในรายละเอียดของสัญญา เพราะมีเนื้อหาสาระจำนวนมาก มีอุปสรรคในการอ่านที่ยากลำบากไม่คุ้นเคยกับการอ่านหนังสือ ซึ่งส่วนใหญ่ในทางปฏิบัติเพียงลงลายมือชื่อตามสัญญา ดังผู้ให้สัมภาษณ์ว่า¹⁶ “สัญญาก็อ่านไม่ค่อยได้อ่าน มีหลายแผ่น ตัวหนังสือเล็กอ่านลำบาก พออ่านต้องใช้เวลาานาน ไม่เสร็จเสียที พนักงานธนาคารเขา จะบอกข้อมูลว่าเรากู้เท่าไร จ่ายเมื่อไหร่ ดอกเบี้ยเท่าไร กู้ไปทำอะไร ซึ่งเราก็มักจะเซ็นในสัญญา ไปเลยไม่อ่านอะไรมาก สมาชิกกลุ่มเดียวกันเปลี่ยนกันคำประกันให้กัน เขาให้จ่ายเป็นรายปี มีระยะ สิ้นระยะยาว ทำให้มีเวลาในการหาเงินคืนให้เขาได้” นอกจากนี้จากการสอบถามเจ้าพนักงาน ธนาคารได้อธิบายเนื้อหาสาระของสัญญาเบื้องต้น และแจ้งถึงกำหนดเวลาชำระหนี้ แต่ก็ไม่ได้แจ้ง หรือย้ำให้ทราบถึงผลกระทบทางกฎหมายว่าประชาชนจะได้รับผลกระทบอย่างไรหากประชาชนไม่ ชำระหนี้ อันทำให้ประชาชนไม่ค่อยได้ตระหนักถึงผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมา ดังผู้ให้ สัมภาษณ์ว่า¹⁷ “ทางธนาคารไม่ได้แจ้งหรืออธิบายเกี่ยวกับผลกระทบทางกฎหมายหากลูกหนี้ไม่ชำระ หนี้ จะอธิบายสาระสำคัญทั่วไปเกี่ยวกับสัญญา เช่น จำนวนเงินที่กู้ ดอกเบี้ย กำหนดส่งคืนเงินพร้อม ดอกเบี้ย ระยะเวลากู้ เป็นต้น แต่ไม่ได้แนะนำว่าเอาเงินไปดำเนินการอย่างไร เพราะเป็นเรื่องที่ ประชาชนทราบถึงวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมของเขาเอง และเราก็ทำหน้าที่ในการแจ้งเตือนเมื่อใกล้ ถึงกำหนดชำระหนี้” จากลักษณะการแจ้งข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของธนาคาร ทำให้ประชาชนไม่ ทราบถึงผลกระทบทางกฎหมายหากประชาชนซึ่งเป็นลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามสัญญาที่กำหนด ทั้งนี้

¹⁵ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 6 ตุลาคม 2556.

¹⁶ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 5 ตุลาคม 2556.

¹⁷ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 8 ตุลาคม 2556.

การชำระหนี้เป็นความระงับแห่งหนี้ที่สำคัญที่สุดที่เป็นผลโดยตรงที่ลูกหนี้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของการชำระหนี้ที่กำหนดกำหนดไว้เพื่อพิจารณาว่าลูกหนี้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ถูกต้องหรือไม่ เพราะหากลูกหนี้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ไม่ถูกต้อง ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบเจ้าหนี้ในความเสียหายตามปกติและอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายพิเศษที่เจ้าหนี้ได้รับจากการไม่ชำระหนี้ด้วย¹⁸

ทั้งนี้การกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ นั้นนอกระบบเป็นการกู้ยืมเงินระหว่างประชาชนด้วยกัน เนื่องจากไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก แต่มีการคิดดอกเบี้ยจากลูกหนี้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งลูกหนี้ส่วนใหญ่เมื่อได้กู้ยืมเงินนอกระบบแล้วจะไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมถึงมีการบังคับให้ชำระหนี้ด้วยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้นอกระบบด้วยการให้เข้ามาเป็นหนี้ในระบบด้วยการให้ธนาคารในเครือข่ายของรัฐให้ประชาชนกู้ยืมเงินเพื่อไปใช้หนี้นอกระบบ นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อแก้ไขหรือเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะว่าลูกหนี้ในสัญญากู้ยืมเงินนั้นสามารถเป็นผู้เสียหายในทางอาญาได้โดยไม่ถือว่าขาดคุณสมบัติการเป็นผู้เสียหายในทางนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำให้กฎหมายสารบัญญัติมีผลใช้บังคับได้โดยไม่ติดขัดในด้านของวิธีสบัญญัติ รวมถึงเป็นการทำให้บรรลุปเป้าหมายในการคุ้มครองลูกหนี้ผู้กู้ยืมเงินตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 อีกด้วย¹⁹

ในทางปฏิบัติประชาชนซึ่งเป็นผู้กู้ยืมเงินมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ให้กู้ในการทำสัญญา เนื่องจากสถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้กู้ที่ด้อยกว่าผู้ให้กู้ซึ่งผู้ให้กู้มักจะกำหนดข้อสัญญาที่ฝ่ายตนได้เปรียบมีสิทธิมากกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้ข้อสัญญาจะเกิดขึ้นจากข้อตกลงของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายแต่เป็นข้อตกลงที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่มีโอกาสที่จะต่อรองข้อตกลงได้คู่สัญญาไม่มีความเสมอภาคในการที่จะแสดงเจตนาโดยสมัครใจโดยอยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง²⁰ เกิดปัญหาทางกฎหมายกรณีทำสัญญากู้ยืมเงินไม่ได้มีการกรอกจำนวนเงินที่กู้ยืมไว้ ซึ่งบางกรณีผู้กู้ยอมทำสัญญาให้แกผู้ให้กู้โดยเพียงแต่ลงลายมือชื่อในแบบของสัญญาซึ่งไม่ได้มีการระบุจำนวนเงินและข้อความไว้ ไม่ระบุดอกเบี้ย ซึ่งบางกรณีผู้ให้กู้ ก็ให้เงินมาบางส่วนเท่านั้นซึ่งได้ไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่ตกลงกู้กันโดยมีการกันเงินจำนวนหนึ่งไว้เป็น

¹⁸ ดารารพร ธีระวัฒน์, กฎหมายหนี้หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 186.

¹⁹ ไพฑูริย์ เอกจริยากร, “ปัญหาหนี้นอกระบบในสังคมไทย,” วารสารราชบัณฑิตยสถาน 36, 1 (มกราคม-มีนาคม 2554): 14-30.

²⁰ จิต เศรษฐบุต, แก้ไขเพิ่มเติมโดย ดารารพร ธีระวัฒน์, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะหนี้, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 53.

ดอกเบี๋ยที่ต้องชำระล่วงหน้าไว้บางส่วน ทั้งนี้ผู้กู้ก็ต้องอยู่ในสถานการณ์ที่จ่ายออมไม่มีอำนาจต่อรองกับผู้ให้กู้เพราะขณะที่ผู้กู้มากู้ยืมเงินนั้นมีความเดือดร้อนจึงส่งผลให้ต้องยอมรับในข้อตกลงทุกอย่างตามที่ผู้ให้กู้กำหนด โดยผู้กู้ได้แต่เพียงลงลายมือชื่อของตนในสัญญาเอาไว้เท่านั้น ดังผู้ให้สัมภาษณ์ว่า²¹ “บางที่เราจำเป็นมาก ๆ เราก็ต้องยอมให้เขาหักดอกเบี๋ยเอาไว้ก่อนล่วงหน้า ได้เงินไม่เต็มตามจำนวนที่กู้ ก็ยอมเป็นไปตามนั้นเพราะเราไปเอาเงินเขามา ถ้าเราไม่ยอมก็ไม่ได้เงิน” นอกจากนี้มีกรณีที่ประชาชนได้ไปกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนนอกระบบที่เจ้าของแหล่งทุนเป็นบุคคลนอกพื้นที่หรือมีอิทธิพลในพื้นที่จะมาเรียกเก็บดอกเบี๋ยแบบรายวัน ดังมีผู้ให้สัมภาษณ์ว่า²² “ทั่วไปเขาก็คิดดอกเบี๋ยร้อยละ 5-10 ต่อเดือน เขาให้เราเซ็นสัญญาเอาไว้ ไม่ได้กรอกรายละเอียดอะไร บางคนเรียกเฉพาะดอกเบี๋ยเป็นรายวัน ดอกเบี๋ยวันละ 200 บาท มาเก็บดอกเบี๋ยทุกวัน พวกแม่ค้าเอาเงินไปค้าขายก็ต้องยอมจ่ายแม้จะรู้ว่าดอกเบี๋ยแพงก็ตาม บางคนเอาเงินเขามาเยอะก็ต้องจ่ายวันละ 1,000-1,500 บาท ก็มีถ้าไม่จ่ายเขาก็มาขู่” นอกจากนี้กรณีผู้ให้กู้ที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งทุนนอกระบบได้กำหนดให้ผู้กู้นำเอกสารสิทธิในทรัพย์สิน โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) มาให้ผู้ให้กู้ยึดเก็บไว้เป็นหลักฐาน โดยผู้กรณีมีความเข้าใจว่าการยึดเอกสารเหล่านั้นเก็บไว้เป็นหลักฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ของลูกหนี้ อันเป็นวิธีการที่มักใช้สำหรับการกู้ยืมเงินกับบุคคลที่รู้จักกันในพื้นที่ ดังผู้ให้สัมภาษณ์ว่า²³ “เจ้าหน้าที่เขาจะให้เอาโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 มาให้เขายึดถือเก็บเอาไว้ มีความเชื่อใจกัน หากเรานำเงินมาคืนเขาก็คืนเอกสารสิทธิคืนให้” ส่วนกรณีที่เป็ญาติหรือเป็นเพื่อนมักจะไม่ค่อยมีการทำสัญญากู้ยืมกันเพราะความไว้วางใจเชื่อใจกัน เพราะหากทำสัญญากู้ยืมก็จะผลต่อความสัมพันธ์ที่ระหว่างกันได้ แต่จะมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในภายหลังหากอีกฝ่ายไม่ชำระหนี้ทำให้ไม่สามารถบังคับให้ชำระหนี้ตามกฎหมายได้เนื่องจากไม่มีหลักฐานใด ๆ สำหรับการฟ้องร้องบังคับคดี ดังผู้ให้สัมภาษณ์ว่า²⁴ “ถ้ายืมจากญาติพี่น้องหรือเพื่อน ก็ไม่ค่อยทำสัญญากู้ยืมเป็นการช่วยเหลือกัน แต่ตอนทวงคืนยากมาก เสียหายกันทั้งสองฝ่าย” ผลจากการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายอย่างถูกต้องย่อมมีปัญหาส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ และกระทบต่อการฟ้องร้องบังคับคดีในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ประเด็นปัญหากฎหมายที่ต้องทำความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับหลักฐานในการกู้ยืมเงิน ซึ่งการกู้ยืมเงินมากกว่า 2,000 บาทขึ้นไปต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยืมด้วย จึงจะสามารถฟ้องขอบังคับให้ชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมได้ ซึ่งหลักฐานแห่งการกู้ยืมนั้น

²¹ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 9 ตุลาคม 2556.

²² ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 9 ตุลาคม 2556.

²³ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 5 ตุลาคม 2556.

²⁴ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 8 ตุลาคม 2556.

อาจจะเป็นเอกสารหรือจดหมายที่สร้างขึ้นระหว่างผู้ยืมกับผู้ให้ยืมไม่จำเป็นต้องทำในรูปของสัญญา แต่มีข้อความที่แสดงว่าผู้ยืมได้รับเงินไปและจะใช้คืนจึงจะเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืม โดยหลักฐานแห่งการกู้ยืม ไม่จำเป็นต้องมีขณะทำสัญญากู้ยืมอาจมีขึ้นภายหลังทำสัญญากู้ก็ได้ แต่ต้องมีก่อนฟ้องร้องเรียกเงินตามสัญญากู้ยืม ไม่จำเป็นต้องลงลายมือชื่อผู้ให้ยืม เอกสารนั้นไม่จำเป็นต้องมีเพียง 1 ฉบับอาจเป็นเอกสารหลายฉบับก็ได้ ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 1883/2551 มาตรา 653²⁵ วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับให้ต้องมีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ยืมจึงจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้โดยไม่จำเป็นว่าหลักฐานเป็นหนังสือนั้นต้องระบุวันเดือนปีที่ทำสัญญา วันเดือนปีที่ครบกำหนดชำระ และอัตราดอกเบี้ยไว้

จากประเด็นปัญหาทางกฎหมายกู้ยืม²⁶ กรณีที่ผู้ยืมได้ยอมทำสัญญากู้ยืมเงินให้แก่ผู้ให้ยืมโดยผู้ยืมเพียงลงลายมือชื่อในสัญญาเอาไว้ โดยที่ไม่ได้มีการกรอกข้อความและจำนวนเงินเอาไว้ แต่ต่อมาผู้ยืมไม่ชำระหนี้ ผู้ให้ยืมจึงกรอกจำนวนเงินในสัญญากู้โดยระบุจำนวนเงินที่กู้ที่สูงขึ้น ซึ่งกรณีนี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า สัญญากู้ฉบับที่นำมาฟ้องเป็นสัญญาปลอม โดยพิพากษาให้ยกฟ้องโดยผู้กู้ไม่ต้องรับผิดชอบเลย ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 7541/2548 จำเลยได้กู้เงินโจทก์จำนวน 10,000 บาท และได้ลงลายมือชื่อไว้ในแบบพิมพ์หนังสือสัญญากู้เงินที่ยังไม่ได้กรอกข้อความมอบไว้ให้แก่โจทก์ ต่อมาโจทก์ได้กรอกข้อความและจำนวนในหนังสือสัญญากู้เกินกว่าจำเลยกู้เงินโจทก์ไป 300,000 บาท โดยจำเลยมิได้รู้เห็นยินยอมด้วย สัญญากู้เงินตามฟ้องจึงเป็นเอกสารปลอม โจทก์จึงไม่อาจอ้างเอกสารดังกล่าวมาเป็นพยานหลักฐานในคดีได้ ถือว่าโจทก์ไม่มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือที่จะฟ้องร้องบังคับคดีได้ตามมาตรา 653 วรรคแรก

ส่วนเรื่องดอกเบี้ย คู่สัญญาตกลงกันจะคิดดอกเบี้ยหรือไม่ก็ได้ อัตราดอกเบี้ยและวิธีการคิดดอกเบี้ยต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งมาตรา 7 เป็นเรื่องคู่สัญญาตกลงกันว่าในการกู้ยืมจะคิดดอกเบี้ยระหว่างกัน แต่ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้อย่างชัดเจน กฎหมายให้คิดดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้อัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี แต่หากคู่สัญญาตกลงไม่ต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่กันก็เป็นไปตามที่ตกลงคือไม่เสียดอกเบี้ยให้กัน แต่ถ้าปรากฏว่าลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ก็ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันผิดนัดตามมาตรา 224 ซึ่งแม้ในสัญญาจะไม่ได้กำหนดว่าเมื่อผิดนัดไม่ชำระหนี้ให้เสียดอกเบี้ยก็ตาม

²⁵ มาตราที่กล่าวในบทความนี้ หากไม่ระบุชื่อกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ ให้หมายถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

²⁶ ปัญหา ถอนมรดก, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยืม คำประกัน จำนอง จำนำ, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556), หน้า 35-50.

ในการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 654 นั้น หากคู่สัญญาตกลงว่าการกู้ยืมเงินคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี กฎหมายให้ถือว่าให้ลดลงมาเป็นดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี แต่หลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2474 แล้วต่อมาปี พ.ศ.2475 มีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ประกาศใช้บังคับ²⁷ ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยที่เกิดจากหนี้ยืมเงินเท่านั้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งกำหนดว่าเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาจึงเป็นโมฆะไปทั้งหมด มิใช่เป็นโมฆะเฉพาะดอกเบี้ยส่วนที่เกินร้อยละ 15 ต่อปี และในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540, พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2541 ในด้านสัญญา มาคุ้มครองกรณีความไม่เท่าเทียมของคู่สัญญาด้วย ดังนั้น เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยที่ตกเป็นโมฆะดังกล่าวได้ ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6465/2552 โจทก์เป็นบริษัทที่ประกอบกิจการให้กู้เงินไม่ได้เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ของโจทก์จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 654 และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามาตรา 3 ดอกเบี้ยที่โจทก์เรียกเก็บอัตราร้อยละ 2.5 ต่อเดือน และค่าธรรมเนียมที่หักไว้ล่วงหน้าซึ่งคิดแล้วเกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี จึงฝ่าฝืนต่อกฎหมายและดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะ โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกร้องดอกเบี้ยรวมทั้งค่าธรรมเนียมดังกล่าว จึงต้องนำดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่โจทก์เรียกเก็บล่วงหน้าทั้งหมดหักออกจากเงินต้นตามสัญญา

ส่วนกรณีที่ลูกหนี้มาขอกู้เงินจากเจ้าหนี้ ซึ่งเจ้าหนี้ได้คิดดอกเบี้ยล่วงหน้าแล้วนำไปรวมกับเงินต้นที่แท้จริง และเขียนสัญญากู้ระบุจำนวนเงินต้นที่รวมดอกเบี้ยเป็นเงินต้นตามสัญญา กรณีนี้ดอกเบี้ยล่วงหน้าที่เจ้าหนี้เรียกเกินอัตราตกเป็นโมฆะทั้งหมดเพราะเป็นดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ประกอบมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1452/2511 โจทก์ฟ้องจำเลยว่ากู้เงิน 14,000 บาท จำเลยให้การว่ากู้และรับเงินเพียง 10,000 บาท จำเลยชำระแล้วส่วนอีก 4,000 บาท โจทก์คิดดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อเดือน จำนวน 8 เดือนมารวมเข้าเป็นเงินต้นเป็นค่าให้การต่อสู้ว่าหนี้ตามสัญญาจำนวน 4,000 บาทไม่สมบูรณ์ จำเลยนำสืบพยานบุคคลได้ และเมื่อฟังได้ตามคำให้การว่าดอกเบี้ย 4,000 บาท เป็นดอกเบี้ยที่เกินอัตราตกเป็นโมฆะทั้งหมดไม่ใช่เป็นโมฆะเฉพาะส่วนที่เกิน และเมื่อจำเลยชำระหนี้ 10,000 บาทให้กับโจทก์แล้ว หนี้เป็นอันระงับสิ้นไป

อย่างไรก็ตาม ส่วนกรณีที่ลูกหนี้ได้ชำระดอกเบี้ยที่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดให้แก่เจ้าหนี้ไปแล้วหากเป็นเรื่องที่ชำระด้วยความสมัครใจโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ จึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกคืนได้ ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1747/2522 การที่ผู้กู้ชำระดอกเบี้ย

²⁷พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475, มาตรา 3.

เงินกู้ไปร้อยละ 2 ต่อเดือน แม้เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 654 แต่ก็เป็นเรื่องที่ชำระไปด้วยความสมัครใจโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระจึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกคืน

นอกจากนี้ กรณีสัญญากู้ยืมเงินที่มีข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปีใน ส่วนดอกเบี้ยที่ตกเป็นโมฆะนับแต่วันกู้เท่านั้น แต่เจ้าหนี้ยังมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยเพราะเหตุผิดนัดร้อยละ 7.5 ต่อปีตามมาตรา 224 วรรคแรกได้ ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 1467/2535 ตามมาตรา 224 นั้น เมื่อลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดให้คิดดอกเบี้ยได้เสมอ ไม่ว่าจะมิข้อตกลงให้ดอกเบี้ยกันหรือไม่ก็ตาม เพราะเป็นการกำหนดอัตราโดยผลของกฎหมาย เมื่อสัญญากู้ถึงกำหนดชำระคืนในวันที่ 8 มีนาคม 2529 จำเลยไม่ชำระ ย่อมตกเป็นผู้ผิดนัดมีหน้าที่ต้องชำระดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันที่ 9 มีนาคม 2529 ซึ่งเป็นวันผิดนัดเป็นต้นไป

กรณีการปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ย หากมีข้อสัญญาระบุว่าให้ผู้ให้กู้ปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยได้แม้ลูกหนี้ไม่ผิดนัด ดอกเบี้ยที่ปรับเพิ่มนี้ไม่ใช่เบี้ยปรับ แต่ถ้าสัญญาระบุว่าผู้ให้กู้จะปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยได้เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ดอกเบี้ยที่ปรับเพิ่มนี้เป็นเบี้ยปรับ ซึ่งศาลมีอำนาจลดลงได้ตามมาตรา 383 แต่จะลดต่ำกว่าหรือเท่ากับดอกเบี้ยขณะไม่ผิดนัดไม่ได้ ซึ่งเบี้ยปรับตามมาตรา 379 นี้ถ้ามีลักษณะเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้เจ้าหนี้รับหรือเรียกเอาได้เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควรแล้วเป็นเบี้ยปรับทั้งสิ้น ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 707/2509 สัญญากู้ระบุดอกเบี้ยร้อยละ 9 ต่อปี ถ้าผู้กู้ผิดนัด ยอมเสียดอกเบี้ยให้แก่ธนาคารโจทก์อีกร้อยละ 6 ต่อปี ดอกเบี้ยที่ปรับเพิ่มเป็นเบี้ยปรับ

อย่างไรก็ตาม สำหรับดอกเบี้ยกรณีผู้ให้กู้ยืมเป็นธนาคารพาณิชย์ในการคิดดอกเบี้ยไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 654 ดังนั้นสถาบันการเงินอาจคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีโดยไม่นำมาตรา 654 มาใช้บังคับ อัตราที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมา มีพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535 แก้ไขมาตรา 4 และมาตรา 6 จากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงเป็นอัตราดอกเบี้ยสูงสุดหรืออัตราดอกเบี้ยอ้างอิงได้ในลักษณะอื่นและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับดอกเบี้ยและส่วนลดในสินเชื่อให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติ โดยให้แต่ละธนาคารสามารถประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้เองตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ทุกฉบับแล้ว ดังนั้นการที่สถาบันการเงินจะมีสิทธิ

เรียกดอกเบี้ยกู้ยืมได้เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523 ด้วยเหตุนี้หากสถาบันการเงินปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วก็มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้ หากทำสัญญากำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่ตนประกาศไว้ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ก็ตกเป็นโมฆะ²⁸

จากสถานการณ์สภาพปัญหาหนี้สินที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินและการคิดดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ในพื้นที่สะท้อนให้เห็นถึงความเสียเปรียบทางสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้กู้ที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งตกอยู่สถานภาพที่ต้องปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามวิธีการที่ต้องตามกฎหมายแต่ก่อให้เกิดผลที่ทำให้ต้องรับภาระหนี้สินตามที่ตนได้กระทำนั้นมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดี ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจถึงบทบาทของกฎหมายในชีวิตประจำวันของประชาชนควบคู่กับการให้ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายให้แก่ประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ต้องสร้างการตระหนักถึงการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งทราบถึงประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อจะได้มีการปฏิบัติต่อกันอย่างถูกต้อง เป็นธรรม มีผลผูกพันในทางกฎหมายสามารถดำเนินการอันจะเป็นประโยชน์ระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้และผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

6.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้ำประกัน

จากผลการศึกษาวิจัยพบว่าประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ได้มีประสบการณ์และได้เข้าไปผูกพันตนในฐานะเป็นผู้ค้ำประกันเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เมื่อทำการกู้ยืมเงินอันเป็นหนี้ประธาน ซึ่งมีหนี้ที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้แล้ว โดยหนี้ประธานที่จะมีการค้ำประกันนั้นเกิดจากมูลหนี้ชนิดใดก็ได้อันเป็นหนี้ที่สมบูรณ์ และผู้ค้ำประกันผูกพันตนต่อเจ้าหนี้เพื่อชำระหนี้เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้น จากการวิจัยในพื้นที่เจ้าหนี้ซึ่งเป็นแหล่งทุนในระบบหรือมีการกู้ยืมเงินจำนวนมากจากแหล่งทุนนอกระบบก็มักจะให้บุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สามคือไม่ใช่เจ้าหนี้และไม่ใช่ลูกหนี้ได้มีการทำสัญญาค้ำประกันขึ้นอันเป็นหนี้อุปกรณ์เพื่อการเป็นประกันการชำระหนี้ด้วยตัวบุคคล เนื่องจากสัญญาค้ำประกันที่ทำขึ้นนั้นเป็นการประกันการชำระหนี้ระหว่างเจ้าหนี้ลูกหนี้ที่มาจากการกู้ยืมเงินของบุคคลอันเป็นหนี้ประธาน ในพื้นที่พบว่าเจ้าหนี้แหล่งทุนในระบบจะให้มีการทำสัญญาค้ำประกันควบคู่กับการทำสัญญากู้ยืมเงิน หากประชาชนที่เป็นสมาชิกกลุ่มกองทุนหมู่บ้าน หรือสมาชิกกลุ่มของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีการกู้ยืมเงินไปโดยให้มีการทำสัญญาค้ำประกันซึ่งให้สมาชิกในกลุ่มได้ทำการค้ำประกันระหว่างกันซึ่งหมุนเวียนสลับกันเป็นผู้ค้ำประกันให้แก่กัน ทำ

²⁸ ปัญญา ถนอมรอด, เรื่องเดิม, หน้า 50-77.

ให้ผู้ค้าประกันหลายคนในสัญญานั้น ดังผู้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า²⁹ “ประชาชนที่กู้ยืมเงินของธนาคาร ธ.ก.ส. หรือกองทุนหมู่บ้าน ก็จะมีกลุ่มสมาชิกของเขา เวลากู้ยืมเงินก็จะให้สมาชิกกลุ่มด้วยกันเอง สลับสับเปลี่ยนกันค้ำประกันให้แก่กัน ดูจากจำนวนวงเงินที่กู้ ถ้ากู้ไม่มากก็ใช้คนค้ำประกันคนเดียว ถ้าววงเงินมากก็ใช้คนค้ำประกันหลายคนตามที่เขาจะระบุ” อย่างไรก็ตาม จากผลการวิจัยพบว่าผู้ค้าประกัน ตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจปฏิเสธที่จะหลีกเลี่ยงการค้ำประกัน ได้เพราะเมื่อใดก็ตามที่บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มกองทุนหรือสมาชิกในกลุ่มของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เมื่อได้ทำการกู้ยืมเงินก็มีความจำเป็นต้องตกอยู่ในสภาพที่ต้องยอมค้ำประกันให้กับเพื่อนสมาชิกที่กู้ยืมเงิน อยู่เสมอ เพราะหากไม่มีบุคคลทำสัญญาค้ำประกันก็ทำให้ไม่สามารถทำสัญญากู้ยืมเงิน ซึ่งเป็นหนี้ ประทานได้ ทำให้ผู้ค้าประกันตกอยู่ในสถานภาพที่ต้องยอมทำสัญญาค้ำประกันให้กับเพื่อนสมาชิกใน กลุ่มเพราะสังคมชนบทต้องอาศัยความเกื้อกูลช่วยเหลือกัน ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวไว้ว่า³⁰ “คนค้ำประกัน บางคนเขาก็ไม่คิดอะไรมาก เพราะถ้าไม่ค้ำให้ก็จะหาว่าไม่ช่วยเหลือกัน ก็เซ็นชื่อในสัญญาให้เสร็จ ๆ ไป” จากบริบทในการเป็นสมาชิกกลุ่มในกองทุนหรือในกลุ่มธนาคารมีสถานภาพที่หลีกเลี่ยงในการ ค้ำประกันในหนี้ประทานของเพื่อนสมาชิกในกลุ่มได้ยาก และจำต้องผูกพันตามกฎหมายในหนี้ที่ได้ ค้ำประกันนั้น

นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนในพื้นที่ไม่ทราบถึงขอบเขตความรับผิดชอบในกรณี ที่ตนอยู่ในฐานะผู้ค้ำประกันโดยมีความเข้าใจว่าเป็นการรับทราบถึงข้อมูลการกู้ยืมเงินระหว่างเจ้าหนี้ กับลูกหนี้ รวมถึงเข้าใจเป็นเพียงการเป็นพยานให้กับเจ้าหนี้กับลูกหนี้แต่ไม่ทราบถึงความรับผิดชอบใน ฐานะของผู้ค้ำประกันที่ถูกต้อง ดังผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า³¹ “เข้าใจว่าการค้ำประกันก็คือเหมือนไป เป็นพยานรับรู้ว่าเจ้าหนี้ลูกหนี้เป็นหนี้กัน เราไปเซ็นค้ำประกันให้เขา เราไปรับรู้ว่าเขาเป็นหนี้กัน เท่าไหร่ คืนเงินกันเมื่อใด แต่ไม่รู้ว่าจะรับผิดชอบขนาดไหน ถึงเมื่อใด เราแค่ไปรับทราบข้อมูลเวลาเขามี ปัญหากันจะได้มีพยาน” รวมทั้งยังปรากฏอีกว่าไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกัน ที่ยอมรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมที่มีการค้ำประกันหลายคน ซึ่งประชาชนไม่เข้าใจว่าลูกหนี้ร่วมคือ ลักษณะแบบไหน แต่เข้าใจเพียงว่าเจ้าหนี้ต้องไปเรียกจากลูกหนี้ก่อนเสมอ ผู้ค้ำประกันไม่ต้องรับผิดชอบ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวไว้ว่า³² “ไม่มีใครมาอธิบายให้ฟังว่าผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบขนาดไหน รับผิดชอบ ถึงเมื่อใด อันนี้ชาวบ้านก็ไม่รู้เรื่อง ก็เข้าใจว่ายังไงเจ้าหนี้เขาก็ไปเรียกให้ลูกหนี้รับผิดชอบอยู่แล้ว ส่วนผู้ค้ำประกันไม่ต้องรับผิดชอบเพราะเจ้าหนี้เขาจะเรียกเอาจากลูกหนี้ เพราะผู้ค้ำประกันไม่ได้เป็นคน

²⁹ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา, สัมภาษณ์เมื่อ 9 ตุลาคม 2556.

³⁰ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา, สัมภาษณ์เมื่อ 8 ตุลาคม 2556.

³¹ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา, สัมภาษณ์เมื่อ 9 ตุลาคม 2556.

³² ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา, สัมภาษณ์เมื่อ 9 ตุลาคม 2556.

กู้ยืมเงินเจ้าหนี้ เป็นแค่บุคคลไปเป็นพยานให้เท่านั้น ถ้าเราเป็นคนค้ำประกันเราก็ไม่ยอมจ่ายให้เจ้าหนี้”

ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้ำประกัน ซึ่งเป็นสัญญาที่มีการให้บุคคลภายนอกมาเป็นประกันการชำระหนี้ประธาน สัญญาค้ำประกันเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องที่จะชำระหนี้จากทรัพย์สินทั่วไป ๆ ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ซึ่งการค้ำประกันเป็นสัญญาที่บุคคลภายนอกมาตกลงทำสัญญาประกันหนี้เงินกู้ระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ ลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ครบถ้วน ผู้ค้ำประกันยอมผูกพันตนเช่นเดียวกับลูกหนี้ ทั้งนี้สัญญาค้ำประกันก็มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ค้ำประกันด้วย ตามมาตรา 680 ในส่วนที่พบสถานการณ์เกี่ยวกับการเรื่องการค้ำประกัน ทำให้เกิดการเสียเปรียบในทางปฏิบัติที่ผู้ค้ำประกันมักถูกเจ้าหนี้ระบุไว้ในข้อตกลงในสัญญาว่าให้รับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม (ผู้ค้ำประกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้อื่นเป็นลักษณะของความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันเดิมก่อนมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ.2557 แต่ในปัจจุบันมาตรา 681/1 ได้บัญญัติไว้ว่า ข้อตกลงใดที่กำหนดให้ผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบเดียวกับลูกหนี้ร่วมหรือในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วมข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ) ซึ่งโดยทั่วไปสามารถจำกัดความรับผิดไว้ได้ แต่หากไม่จำกัดความรับผิดเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ผู้ค้ำประกันก็ต้องรับผิดชอบจนสิ้นเชิงเช่นเดียวกับลูกหนี้ด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้วลูกหนี้และผู้ค้ำประกันย่อมมีสถานภาพที่ด้อยกว่าเจ้าหนี้เนื่องจากลูกหนี้ได้ไปทำสัญญากู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ันตกอยู่ในสภาพที่เดือดร้อนอยู่ก่อนแล้ว จึงจำเป็นต้องจ่ายยอมที่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมซึ่งเจ้าหนี้มีการระบุถึงความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันว่าต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมซึ่งในทางปฏิบัติผู้ค้ำประกันต้องรับผิดไม่ต่างกับลูกหนี้ขั้นต้น ลักษณะการระบุในสัญญาเช่นนี้ทำให้เกิดความเสียเปรียบของผู้ค้ำประกันในการเข้าทำสัญญา ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสัญญาค้ำประกันเป็นสัญญาอุปกรณ์เพื่อการชำระหนี้ในหนี้ประธานอันมีลูกหนี้ขั้นต้นที่ต้องรับผิดต่อเจ้าหนี้ย่อยอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติผู้ค้ำประกันก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดฐานะลูกหนี้ร่วมที่เจ้าหนี้ผู้มีข้อได้เปรียบทางการเงินมักระบุไว้ในสัญญาได้อันเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้อย่างมากแต่เกิดข้อเสียเปรียบกับผู้ค้ำประกันที่รับผิดชอบมากเกินไปรวมถึงความรับผิดที่มากกว่าสถานภาพที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุนี้จึงมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ค้ำประกันในเวลาต่อมา นอกจากนี้ก่อนมีการแก้ไขกฎหมายจึงทำให้ผู้ค้ำประกันส่วนใหญ่ต้องถูกฟ้องร้องบังคับให้ชำระหนี้หลังจากลูกหนี้ผิดนัดได้ทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า ดังปรากฏคำพิพากษาฎีกาที่ 6389/2534 โจทก์บอกกล่าวทวงถามให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นลูกหนี้ขั้นต้นชำระหนี้แล้ว จำเลยที่ 1 เพิกเฉย ต้องฟังว่าจำเลยที่ 1 ผิดนัดแล้ว โจทก์ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวก่อนตามมาตรา 686 รวมทั้งกรณีถ้ามีผู้ค้ำประกันหลายคนต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหน้อย่างลูกหนี้ร่วม หากไม่ได้ระบุข้อตกลงไว้

เป็นพิเศษถือว่าผู้ค้าประกันทั้งหลายเข้าประกันในหนี้รายเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 67/2531 จำเลยที่ 1 ทำสัญญาชำระหนี้แก่โจทก์จำนวน 500,000 บาท โดยมีจำเลยที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 ต่างทำสัญญาค้ำประกันการชำระหนี้ในวงเงินดังกล่าวไว้แก่โจทก์คนละฉบับ ดังนั้นเป็นกรณีที่บุคคลหลายคนยอมเข้ามาเป็นผู้ค้าประกันในหนี้รายเดียวกันตามที่ยกมาในมาตรา 682 ซึ่งผู้ค้าประกันจะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม หาใช่แยกความรับผิดชอบไม่

จากความรับผิดที่มากเกินไปของผู้ค้าประกันนี้ เห็นว่าเป็นข้อกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกันในฐานะเป็นบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่สัญญาของหนี้ประธาน จึงเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว³³ เพื่อให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบมากกว่าที่ควรจะเป็น เพราะตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหนี้ก็มีสถานภาพที่เหนือกว่าลูกหนี้และผู้ค้าประกันในการทำสัญญาประธานและสัญญาอุปกรณ์ จึงสามารถระบุไว้ในสัญญาค้ำประกันให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมหรือระบุให้ใช้เงินแทนลูกหนี้ได้ทันทีได้ ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 3553/2533 สัญญาค้ำประกันมีข้อความว่า ผู้ค้าประกันยอมรับผิดชอบใช้เงินแทนลูกหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องเรียกเอาจากลูกหนี้ก่อน ข้อสัญญานี้ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีผลผูกพันคู่สัญญา

จากปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนทำให้ทราบว่าสถานการณ์เกี่ยวกับเรื่องการค้าประกัน ทำให้เกิดข้อเสียเปรียบในทางปฏิบัติที่ผู้ค้าประกันมักถูกเจ้าหนี้ระบุไว้ในข้อตกลงในสัญญาว่าให้รับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม จากความรับผิดของผู้ค้าประกันนี้จึงมีความเห็นว่าเป็นข้อกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าประกันในฐานะเป็นบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่สัญญาหนี้ประธาน แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหนี้ก็มีสถานภาพที่เหนือกว่าลูกหนี้และผู้ค้าประกันในการทำสัญญาประธานและสัญญาอุปกรณ์ เดิมก่อนมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2557 จึงมีการระบุไว้ในสัญญาค้ำประกันให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมหรือระบุให้ใช้เงินแทนลูกหนี้ได้ทันทีนอกจากนี้การที่ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับผลกระทบทางกฎหมายในการที่เข้าไปผูกพันตนในสัญญาค้ำประกัน ทำให้เกิดความเดือดร้อนที่ต้องถูกเรียกให้ปฏิบัติชำระหนี้อย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนความรับผิด ในสถานภาพของผู้ค้าประกันที่ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้มากเกินไปที่ควรจะเป็น เนื่องจากในความเป็นจริงเจ้าหนี้ในฐานะที่มีสถานภาพทางสังคมทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าลูกหนี้และผู้ค้าประกันซึ่งระบุให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ทันทีหลังจากลูกหนี้ผิดนัดอันมีผลกระทบต่อถูกเรียกให้ชำระหนี้ ลักษณะสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลต่อการมีภาระหนี้สินและภาระผูกพันทางกฎหมายของประชาชนอีกด้วย

³³ เป็นข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมายก่อนมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2557.

6.2.3 ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำนอง

จากผลการวิจัยพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งได้มีการกู้ยืมเงินอันเป็นหนี้ประณานนั้นซึ่งผู้กู้บางรายได้นำเอาเอกสารโฉนดที่ดินของตนไปมอบไว้ให้แก่ผู้ให้กู้ยึดถือไว้ โดยมีความเข้าใจว่าเพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้โดยไม่มีการทำเป็นหนังสือ ไม่ได้นำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หากเมื่อใดผู้กู้นำเงินมาชำระคืนตามที่ตกลงกันผู้ให้กู้ก็จะคืนโฉนดที่ดินนั้นให้กับผู้กู้ ดังผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า³⁴ “ชาวบ้านก็จะทำด้วยวิธีง่าย ๆ เพราะบางทีก็รีบร้อนต้องใช้เงินด่วนก็จะเอาโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 มาวางไว้ให้เจ้าหน้าที่ยึดถือเอาไว้” นอกจากนี้ประชาชนบางคนก็เข้าใจผิดว่าวิธีการที่นำโฉนดที่ดินให้เจ้าหน้าที่ยึดถือไว้เป็นการจำนองแล้ว ดังผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า³⁵ “ที่เราเอาโฉนดไปให้เขาเก็บไว้นั้นเป็นการจำนอง หากเราไม่ชำระหนี้ให้เขาครบ เขาก็มายึดที่ดินของเราไปเมื่อใดก็ได้”

ทั้งนี้ตามกฎหมายการจำนองเป็นสัญญาที่ผู้จำนองเอาทรัพย์สินของตนหรือทรัพย์สินที่กฎหมายอนุญาตให้จำนองได้ไปจดทะเบียนตราไว้ผู้รับจำนองเพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้มีสิทธิบังคับเอาทรัพย์สินที่จำนองได้ เอกสารที่แสดงถึงสิทธิในทรัพย์สินนำมาจดทะเบียนจำนองต้องเป็นเอกสารสิทธิที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายและยังไม่ได้ถูกเพิกถอน จึงจะมีผลบังคับการจำนองได้ ทั้งนี้ผู้จำนองจะเป็นลูกหนี้ชั้นต้นหรือบุคคลที่สามก็ได้ โดยผู้จำนองไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนองดังกล่าวให้แก่ผู้รับจำนอง โดยผู้รับจำนองต้องเป็นเจ้าหนี้ สัญญาจำนองจะมีได้เฉพาะเพื่อหนี้ที่สมบูรณ์เท่านั้น และต้องเป็นทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หากไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่เป็นการจำนอง ผู้ให้กู้จึงไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินตามโฉนดเพียงเป็นกระดาษที่อยู่ในความครอบครองเท่านั้น เมื่อมีการจำนองถูกต้องตามกฎหมายผู้รับจำนองมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญโดยไม่ต้องคำนึงว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะโอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่ก็ตาม ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 505/2507 การที่ผู้ค้ำประกันตกลงให้เจ้าหนี้เงินกู้ยึดโฉนดไว้จนกว่าจะได้รับชำระหนี้ครบถ้วนนั้น ไม่เข้าลักษณะจำนอง และดังคำพิพากษาฎีกาที่ 546/2512 จำเลยที่ 2 ยอมผูกพันตนเองเพื่อประกันการชำระหนี้ซึ่งจำเลยที่ 1 เป็นลูกหนี้โจทก์ โดยมอบโฉนดที่ดินและใบมอบฉันทะซึ่งลงชื่อแล้วให้โจทก์ไว้เพื่อไปจดทะเบียนจำนอง เมื่อมิได้มีการจดทะเบียนจำนองให้ถูกต้องตามกฎหมาย สัญญาจำนองย่อมตกเป็นโมฆะ จำเลยที่ 2 ไม่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้จำนอง

³⁴ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 8 ตุลาคม 2556.

³⁵ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 8 ตุลาคม 2556.

การจำนองนั้นประชาชนจะเข้าไปทำสัญญาจำนองในกรณีที่มีการกู้ยืมเงินกับธนาคารซึ่งเป็นสถาบันการเงินเพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ของผู้กู้ โดยเฉพาะหากมีการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็นแหล่งทุนในระบบที่สำคัญของประชาชนในพื้นที่ สิ่งที่น่ามาจำนองเป็นอสังหาริมทรัพย์เป็นส่วนใหญ่ เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เป็นต้น และเอกสารสิทธินั้นจะเข้าสู่ระบบการดูแลของธนาคารเพราะนำไปจำนองไว้ ดังผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า³⁶ “ที่ดินส่วนมากของประชาชนในพื้นที่จะเข้าไปอยู่กับ ธ.ก.ส. หหมด ทางธนาคารเขาก็ให้ทำสัญญาจำนองไว้ ซึ่งเขามักไม่บังคับจำนองกับลูกหนี้คงเอาโฉนดออกมาขายเพราะหนี้เยอะกว่าจะผ่อนใช้หนี้หมด แต่ถ้าเป็นธนาคารอื่น ๆ หลายคนถูกยึดไปแล้วเพราะไม่มีเงินจ่าย”

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่พบในกรณีที่ประชาชนบางรายได้ไปทำสัญญากู้ยืมเงินและทำสัญญาจำนองกับธนาคารพาณิชย์อื่นแล้วต่อมาไม่ชำระหนี้ได้ ธนาคารจึงขอศาลสั่งให้เอาทรัพย์สินที่จำนองขายทอดตลาด ทั้งนี้ในทางปฏิบัติประชาชนก็ไม่ดำเนินการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการหนี้สินของตน กลัวการถูกดำเนินการคดีในศาล จึงละเลยไม่ติดต่อกับธนาคารหรือเจ้าหนี้ รวมถึงไม่ไปดำเนินการที่เป็นประโยชน์ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำนอง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อราคาทรัพย์สินที่ขายทอดตลาด ดังผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า³⁷ “ชาวบ้านกลัวการเป็นคดี ปลอ่ยปละละเลยไม่สนใจ จนกระทั่งต้องเสียหายถูกขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำนอง แทนที่จะมาติดต่อกับธนาคารเพื่อหาวิธีการหาทางออกร่วมกัน หรือบางทีทางธนาคารนัดก็ไม่มา”

จากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัตินั้นธนาคารพาณิชย์มักจะระบุไว้ในสัญญาจำนองหรือสัญญาอื่น ๆ ด้วยอีกว่าให้เจ้าหนี้สามารถเรียกบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินอื่นของลูกหนี้ ซึ่งเป็นผู้จำนองได้อีกด้วยหากราคาทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดไม่เพียงพอชำระหนี้ อันเป็นความเสียเปรียบในข้อสัญญาที่ผู้จำนองต้องตกอยู่ในสถานภาพที่ต้องถูกเรียกให้ชำระหนี้จากทรัพย์สินอื่น ๆ อีก โดยที่ประชาชนผู้จำนองมีความเข้าใจว่าหากขายทอดตลาดในทรัพย์สินที่จำนองไปแล้วหนี้ที่เกิดขึ้นก็ระงับลง แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ยังต้องรับผิดชอบในหนี้ส่วนที่ค้างชำระหนี้แก่ทางธนาคารหรือเจ้าหนี้ต่อไปตามที่ระบุด้วยหากได้จำนวนเงินไม่เพียงพอกับหนี้ที่ค้างชำระ ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า³⁸ “ก็เข้าใจว่าถ้าเขาดำเนินการกับทรัพย์สินที่จำนองของเราไปแล้ว ทุกอย่างก็จบไม่ต้องไปทำอะไรอีกแล้วคิดว่าเป็นอย่างนี้จริง ๆ ชาวบ้านเขาก็ไม่รู้ไม่มีใครมาอธิบายให้ทราบ” ทั้งนี้สัญญาจำนองเป็นสัญญาที่ทำขึ้นมาเพื่อประกันการชำระหนี้ประธาน ดังนั้น

³⁶ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 9 ตุลาคม 2556.

³⁷ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 9 ตุลาคม 2556.

³⁸ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 8 ตุลาคม 2556.

หนี้จำนองต้องอยู่ในกรอบของหนี้ประธาน หากหนี้ประธานไม่ผูกพัน สัญญาจำนองก็ไม่ผูกพันให้ผู้จำนองต้องรับผิดชอบ ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 40/2513 จำนองเป็นสัญญาที่เอาทรัพย์สินตราไว้เป็นประกันการชำระหนี้ จึงมีหนี้ที่จะต้องชำระแก่กันอันเป็นหนี้ประธานและมีจำนองเป็นอุปกรณ์ของหนี้ นั้น การบังคับจำนองแก่ทรัพย์สินซึ่งจำนองจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ชำระหนี้อันเป็นประธาน

อย่างไรก็ตาม เจ้าหนี้สามารถฟ้องบังคับจำนองกับผู้จำนองซึ่งเป็นบุคคลที่สามได้ โดยที่ผู้จำนองมีสิทธิที่จะชำระหนี้เพื่อจะปิดป้องมิให้ต้องถูกบังคับจำนองได้ เมื่อผู้จำนองซึ่งเป็นบุคคลที่สามชำระหนี้แก่เจ้าหนี้แล้วหรือถูกบังคับจำนองแล้ว ผู้จำนองดังกล่าวมีสิทธิที่จะได้รับเงินใช้คืนจากลูกหนี้ได้ ดังนั้นการจำนองจึงเป็นการใช้ทรัพย์สินค้ำประกันอีกประเภทหนึ่ง ทั้งนี้การจำนองแบ่งออกเป็นจำนองทรัพย์สินของตนเองเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ของตนเอง และการจำนองเพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ของบุคคลอื่น โดยผู้จำนองต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จะจำนอง สัญญาจำนองต้องทำเป็นหนังสือและนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นจะตกเป็นโมฆะไม่มีผลผูกพันแก่คู่สัญญาแต่อย่างใด ส่วนการบังคับจำนองผู้รับจำนองต้องมีเจตนาบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ว่าให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควร (ผู้รับจำนองต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ก่อนว่าให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควร) ซึ่งตามกฎหมายเดิมยังไม่ได้กำหนดเวลาชัดเจน แต่ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ.2557 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 728 แล้ว)³⁹ หากไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาผู้รับจำนองจะใช้สิทธิบังคับจำนองโดยฟ้องผู้จำนองต่อศาล ขอให้ศาลสั่งให้นำเอาทรัพย์สินที่จำนองนั้นออกขายทอดตลาด นำเงินมาชำระหนี้ของตนหรือขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่จำนองนั้นหลุดเป็นกรรมสิทธิ์ของตนหากเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ดังนั้นเห็นได้ว่าการจำนองเป็นหลักประกันการชำระหนี้อย่างแท้จริง หากเจ้าหนี้ประสงค์จะได้รับชำระหนี้คืนแล้วเจ้าหนี้ก็จะให้ลูกหนี้นำทรัพย์สินมาจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 4372/2545 โจทก์นำเงินดอกเบี้ยจำนวน 60,000 บาท ที่จำเลยค้างชำระ

³⁹พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ.2557 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 728 บัญญัติว่า “เมื่อจะบังคับจำนองนั้น ผู้รับจำนองต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ก่อนว่าให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควรซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ลูกหนี้ได้รับคำบอกกล่าวนั้น ถ้าและลูกหนี้ละเลยเสียไม่ปฏิบัติตามคำบอกกล่าว ผู้รับจำนองจะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิพากษาสั่งให้ยึดทรัพย์สินซึ่งจำนองและให้ขายทอดตลาดก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีผู้จำนองซึ่งจำนองทรัพย์สินของตนไว้เพื่อประกันหนี้อันบุคคลอื่นต้องชำระ ผู้รับจำนองต้องส่งหนังสือบอกกล่าวดังกล่าวให้ผู้จำนองทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือแจ้งให้ลูกหนี้ทราบ ถ้าผู้รับจำนองมิได้ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้จำนองเช่นว่านั้นหลุดพ้นจากความรับผิดในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระ ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้น บรรดาที่เกิดขึ้นนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาสิบห้าวันดังกล่าว”.

ซึ่งเป็นดอกเบี้ยยที่คิดในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 มาตรา 3 ประกอบด้วยมาตรา 654 ไปรวมเข้ากับต้นเงิน 300,000 บาท ยังคงสมบูรณ์อยู่ตามมาตรา 173 หนี้ก็ย่อมระหว่างโจทก์จำเลยในเงินส่วนหนี้จึงเป็นหนี้ที่สมบูรณ์ เมื่อจำเลยจดทะเบียนจำนองที่ดินเป็นประกันหนี้เงินกู้ในวงเงิน 360,000 บาท สัญญาจำนองจึงมีผลบังคับใช้ตามจำนวนหนี้ประธานที่สมบูรณ์คือ จำนวน 300,000 บาท เมื่อโจทก์บอกกล่าวบังคับจำนองแล้ว โจทก์ย่อมมีสิทธิบังคับจำนองในหนี้ส่วนนี้ได้

กรณีที่บุคคลที่สามเอาทรัพย์สินของตนจำนองเป็นประกันหนี้ของบุคคลอื่น บุคคลที่สามหรือผู้จำนองไม่ใช่ลูกหนี้ร่วมกับลูกหนี้ชั้นต้น เนื่องจากผู้จำนองเป็นเพียงบุคคลที่นำทรัพย์สินมาจำนองเป็นประกันการชำระหนี้เท่านั้นไม่ได้เข้าผูกพันตนในการชำระหนี้แทนลูกหนี้ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ.2557 มีกรณีที่ได้ส่งผลให้ผู้จำนองต้องรับภาระตามสัญญาจำนองมากกว่าการเป็นผู้จำนอง ดังนั้นเฉพาะทรัพย์สินที่ระบุไว้ในสัญญาจำนองเท่านั้นที่จะต้องผูกพันชำระหนี้ ทรัพย์สินอื่น ๆ ของผู้จำนองซึ่งเป็นบุคคลที่สามไม่ผูกพันด้วยเจ้าหนี้จะไปยึดทรัพย์สินอื่นของผู้จำนองไม่ได้ตามมาตรา 733 ยกเว้นได้ทำสัญญาแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 733 คือคู่กรณีได้ตกลงยอมให้เจ้าหนี้ไปยึดทรัพย์สินอื่นของผู้จำนองมาชำระหนี้ได้ และคำพิพากษาฎีกาที่ 3590/2526 จำเลยที่ 2-5 มิได้เป็นลูกหนี้ร่วมกับจำเลยที่ 1 แต่เป็นผู้นำอสังหาริมทรัพย์ของตนมาจำนองเป็นประกันตามวงเงินที่กำหนดไว้ในสัญญาจำนองเท่านั้น จำเลยที่ 2-5 จึงไม่ต้องรับผิดชอบเกินวงเงินตามสัญญา

อย่างไรก็ตาม มาตรา 733 ไม่ใช่บทบัญญัติอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้นคู่สัญญาจึงตกลงกันเป็นอย่างอื่นคือตกลงว่าถ้าบังคับจำนองแล้วไม่พอชำระหนี้ ลูกหนี้ยังคงต้องรับผิดชอบในหนี้ที่เหลือ ข้อตกลงนี้ใช้บังคับกันได้ คำพิพากษาฎีกาที่ 7391/2547 มาตรา 733 เป็นเพียงบทสันนิษฐานถึงเจตนาของคู่กรณี หาใช่บทกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่วไปไม่ แต่เกี่ยวแก่คู่กรณีโดยเฉพาะ จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้รับจำนองและผู้จำนองตกลงกันเป็นประการอื่นจากที่มาตรา 733 บัญญัติไว้ย่อมกระทำได้ ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับตามกฎหมาย ไม่ตกเป็นโมฆะ

จากสถานการณ์เกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการจำนองในการเข้าไปผูกพันตน ในฐานะผู้จำนองของประชาชนข้างต้น ประชาชนในพื้นที่ก็ยังคงมีความเข้าใจผิดและปฏิบัติไม่ถูกต้องเกี่ยวกับวิธีการจำนอง รวมถึงผลของการจำนอง ความรับผิดชอบของผู้จำนอง ตลอดจนการปฏิบัติตน หากมีการบังคับคดีขายทอดตลาดในทรัพย์สินที่จำนอง ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจให้ประชาชนได้ทราบถึงการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายตลอดจนเพิ่มพูนความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการ

ปฏิบัติอันถูกต้องตามกฎหมายและมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการหนี้สินของประชาชนได้

6.3 รูปแบบและวิธีการในการเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่

จากผลการวิจัยพบว่าประชาชนมีปัญหาเกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินครัวเรือน และในอนาคตมีแนวโน้มเกิดปัญหาเกี่ยวกับการการผิดนัดชำระหนี้ที่ก่อขึ้นและถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้สินเพิ่มขึ้น ปัญหาทางกฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเพื่อให้สามารถจัดการปัญหาหนี้สินได้อย่างถูกต้องเหมาะสม หากประชาชนไม่มีความรู้ทางกฎหมายก็ส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องอันกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย การฟ้องร้องบังคับคดี และการจัดการหนี้สินด้วย ดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า⁴⁰ “ผู้นำชุมชนก็ไม่ค่อยรู้กฎหมายยิ่งชาวบ้านเขาก็ไม่รู้เขาก็หวังผู้นำชุมชนจะเป็นที่พึ่งได้ แต่บางทีผู้นำชุมชนไม่รู้ก็ไม่มั่นใจ บางคนที่เขารู้กฎหมายเขาก็ไปจัดการหนี้สินที่ถูกต้อง แต่บางคนไม่รู้ก็ไปทำสัญญาที่เสียเปรียบเจ้าหน้าที่” และดังผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า⁴¹ “กองทุนในหมู่บ้าน คณะกรรมการก็ไม่ค่อยรู้กฎหมาย ปฏิบัติไม่ถูก แต่ถ้าให้ตีก็ควรให้นักกฎหมายมาช่วยแนะนำ จะได้ทำอย่างถูกต้อง เพราะเป็นเรื่องเงินทอง” ทั้งนี้พบว่าประชาชนใช้วิธีการไปขอคำแนะนำหรือปรึกษาจากผู้นำชุมชนในพื้นที่เป็นหลักอันสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของผู้นำชุมชนมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่อีกทางหนึ่ง ผู้นำชุมชนที่ใกล้ชิดในพื้นที่ คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้นำชุมชน นายก-องค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสมาชิกสภาจังหวัด เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าของแหล่งเงินทุน และประชาชนตื่นตัวเห็นความสำคัญของกฎหมายมากขึ้นโดยมาขอคำปรึกษาเมื่อมีหน่วยงานมาให้บริการทางกฎหมายในพื้นที่ ได้มีการหาช่องทางในการเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอคำแนะนำและปรึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้เกิดปัญหาขึ้นแล้ว สำหรับรูปแบบวิธีการที่ประชาชนใช้สำหรับการเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนไม่มีระบบที่ชัดเจนและไม่เป็นทางการซึ่งไปที่บ้านหรือสถานที่ทำงานของผู้นำชุมชนโดยการไปพูดคุยให้ทราบถึงสภาพปัญหาให้ฟังซึ่งเป็นวิธีการที่ง่ายและสะดวกที่สุด ขณะเดียวกันประชาชนอีกจำนวนหนึ่งไม่เข้าพบบุคคลใดหรือไม่ทราบว่าควรจะไปพบใคร มีความรู้สึกอายที่บอกเรื่องนี้กับคนอื่นไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลหนี้ของครอบครัว จึงละเลยไม่ดำเนินการใด ๆ จนเกิดความเสียหาย และพบว่าหากมีประชาชนเข้ามาขอคำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับหนี้สินเกิดขึ้นนั้นผู้นำชุมชน มักใช้วิธีเรียกมาไกล่เกลี่ย

⁴⁰ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 9 ตุลาคม 2556.

⁴¹ ขอสงวนนาม, ณ ตำบลบ้านม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, สัมภาษณ์เมื่อ 9 ตุลาคม 2556.

ระหว่างคู่กรณี แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะให้คำปรึกษาทางกฎหมายได้มากนัก รวมถึงคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในชุมชนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านก็ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเพียงพอ ก่อให้เกิดการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องอันมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติงานและเกิดความเสียหายต่อกองทุนและสมาชิกได้ นอกจากนี้ยังพบว่าหน่วยงานทางกฎหมายหรือผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมายในพื้นที่มีน้อยมาก อันมีผลทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่เข้าถึงในการขอรับปรึกษาทางกฎหมายได้ และกลัwdการดำเนินการฟ้องร้องคดีทำให้ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการจัดการหนี้สินที่ไม่ถูกต้องและเกิดผลกระทบให้เกิดปัญหาในด้านอื่น ๆ ตามมาอีกด้วย

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่เกือบทุกครัวเรือนมีภาระหนี้สินจำนวนมาก ซึ่งมาจากการกู้ยืมเงิน ทำการกู้เงินจากแหล่งทุนมากกว่า 1 แห่งโดยมาจากแหล่งทุนในระบบเป็นหลักและบางส่วนได้กู้เงินจากแหล่งทุนนอกระบบด้วย การกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนในระบบมักจะให้มีการค้ำประกันโดยใช้บุคคลในการค้ำประกัน หรือจำนองอสังหาริมทรัพย์ หรือใช้ทั้งสองกรณี ส่วนแหล่งทุนนอกระบบมักคิดดอกเบี้ยในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และการกู้เงินจากหลายแหล่งทุนส่งผลต่อความสามารถในการจัดการหนี้และเกิดปัญหาจากการไม่ชำระหนี้ ทำให้ตกเป็นลูกหนี้ผิดนัด ส่งผลให้มีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นจากดอกเบี้ยผิดนัดและเงินต้นที่มีแต่เดิม และถูกแหล่งทุนนอกระบบเรียกให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูงตลอดจนมีรูปแบบการทำสัญญาที่ไม่มีอำนาจต่อรองเนื่องจากสถานภาพทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าและมีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามที่กำหนดกฎหมายส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการชำระหนี้ ที่ถูกต้องและเกิดผลกระทบทางกฎหมาย ทำให้มีการปฏิบัติระหว่างกันที่ไม่ถูกต้องอันเกิดผลเสียร้ายขึ้นระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้รวมถึงผลกระทบต่อสังคมโดยรวม รวมทั้งพบว่าในช่วงเวลาที่ถูกรู้จักให้ชำระหนี้จากแหล่งเงินในระบบประชาชนในพื้นที่มีพฤติกรรมการกู้ยืมเงินนอกระบบโดยยอมเสียดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด เพื่อให้ได้เงินมาใช้ชำระหนี้ในเงินต้นและดอกเบี้ยให้กับแหล่งทุนในระบบเพื่อจะได้โอกาสและความน่าเชื่อถือในการได้สิทธิกู้ยืมต่อเนื่องจากแหล่งทุนนั้นอีก ต่อมามีการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนในระบบอีกครั้งเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้กับแหล่งทุนนอกระบบที่ได้กู้ยืมมา อันเป็นลักษณะของการจ่ายอมต่อการที่ตนตกอยู่ในฐานะต้องเสียเปรียบ แม้ว่าจะรู้หรือเข้าใจกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ก็ตามโดยคำนึงถึงปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างกันในชีวิตจริงเป็นหลัก อันเป็นสถานการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของกฎหมายในชีวิตประจำวันของประชาชน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจบทบาทของกฎหมายในชีวิตประจำวันของประชาชนควบคู่กับการให้ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติกฎหมายแก่ประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจากสภาพปัญหาของหนี้สิน

ที่เกิดขึ้นนี้เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน การค้าประกัน การจำนอง โดยประเด็นเหล่านี้มีผลเกี่ยวข้องกับภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นจากการผิมนัดไม่ชำระหนี้ ตลอดจนแนวโน้มเกิดผลกระทบในทางกฎหมายทำให้เกิดภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นและกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย

นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาทางกฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องทำให้ประชาชนได้ตระหนักและมีความรู้ความเข้าใจเพื่อให้สามารถจัดการปัญหาหนี้สินที่มีของตนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม หากประชาชนไม่มีความรู้ทางกฎหมายก็ส่งผลให้เกิดความเข้าใจและปฏิบัติตนไม่ถูกต้องอันกระทบต่อการจัดการหนี้สินครัวเรือนของตนด้วย ทั้งนี้พบว่าประชาชนจะมีการหาช่องทางในการเข้าถึงผู้นำชุมชนใกล้เคียงในพื้นที่เพื่อให้ช่วยแก้ปัญหา เพื่อขอคำแนะนำ และไกล่เกลี่ยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก่อน แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้จึงมีการฟ้องร้องบังคับคดีกันไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของผู้นำชุมชนซึ่งเป็นคนกลางที่มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชนในเบื้องต้นด้วย และการแก้ไขความขัดแย้งนี้มีผู้เสนอคู่มือในการพิจารณาความขัดแย้งทั้งในด้านเนื้อหา วิธีการ และความสัมพันธ์ โดยเห็นว่าในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกันมีความสำคัญมาก อันเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการหาข้อยุติความขัดแย้งร่วมกันได้ ซึ่งต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีหลักและผู้มีส่วนได้เสียว่ามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันก่อนหน้านี้หรือไม่ มีปัญหาที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์กันอย่างรุนแรงหรือไม่ มีปัจจัยใดที่ทำให้เกิดปัญหาบาดหมางกันหรือไม่⁴² และอันสอดคล้องกับผลการศึกษานักวิชาการด้านกฎหมายกับสังคม (Law and Society) โดยพบว่าประชาชนที่ได้รับความเสียหายกรณีอุบัติเหตุในจังหวัดเชียงใหม่ในภาคเหนือของประเทศไทยนั้น ประชาชนได้ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการโดยให้ผู้นำชุมชนนั้น ๆ ส่วนการฟ้องร้องคดีต่อศาลโดยกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นทางการเป็นวิธีการที่ประชาชนใช้น้อยที่สุด⁴³ ทั้งนี้ งานวิจัยนี้พบว่าช่องทางการเข้าถึงบุคคลซึ่งเป็นผู้นำชุมชนยังไม่มีระบบที่ชัดเจนและไม่เป็นทางการ ผู้นำชุมชนไม่สามารถที่จะให้คำปรึกษาทางกฎหมายได้มากนักและอีกส่วนหนึ่งประชาชนก็ไม่มั่นใจว่าจะได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายที่ถูกต้องจากผู้นำชุมชน และผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมาย ในพื้นที่มีน้อยมาก มีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมาย ทำให้ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการจัดการหนี้สินที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้นควรส่งเสริมบทบาทผู้นำชุมชนที่มีความรู้ด้านกฎหมายในพื้นที่ให้มากขึ้น โดยคาดหวังว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของที่พึ่งของประชาชนในการช่วยให้

⁴²Gary T. Furlong, *The conflict resolution toolbox: models and maps for analyzing, diagnosing and resolving conflict* (Canada: John Wiley and sons Canada, Ltd, 2005).

⁴³David M. Engel, *Code and Custom in Thai Provincial Court* (Tucson: University of Arizona Press, 1978).

แนะนำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหานี้สินหรือปัญหาด้านอื่น ๆ ให้ได้รับการแก้ไขอย่างรอบด้านและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และหน่วยงานรัฐต้องมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังแก่เจ้าหนี้ซึ่งเรียกดอกเบี้ยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเอาผิดเอาเปรียบประชาชนด้วยเหตุนี้ จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงควรสร้างและพัฒนาผู้นำในชุมชนให้เกิดการเพิ่มพูนความรู้ทางกฎหมายที่สำคัญๆ รวมทั้งส่งเสริมให้แหล่งทุนในระบบควรมีมาตรการที่เป็นกฎเกณฑ์จัดให้มีการพัฒนาความรู้ทางกฎหมายขึ้นก่อนการก่อหนี้กู้ยืมเงินของประชาชน เพื่อเกิดการตระหนักถึงผลกระทบทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นหากไม่ดำเนินการชำระหนี้อย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์ในการจัดการปัญหานี้สินครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่ อันเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการป้องกัน แก้ไขปัญหานี้สินครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่อย่างเหมาะสมต่อไป

ข้อเสนอแนะ

7.1 ทำความเข้าใจระหว่างผู้นำชุมชน หน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง ประชาชนซึ่งในพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้ทราบถึงสภาพปัญหานี้สินครัวเรือนของประชาชน สาเหตุของการผิดนัดชำระหนี้เพื่อจะได้วางแผน ดำเนินการและติดตามแก้ไขปัญหาย่างตรงจุด มีการประชาสัมพันธ์ทราบถึงผลกระทบจากการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้อง เพื่อให้ประชาชนใช้ความรอบคอบในการก่อหนี้แต่ละครั้ง และแนะนำถึงประโยชน์ในการบริหารจัดการหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการสร้าง ความตระหนักแก่ประชาชนในประเด็นปัญหานี้สินครัวเรือน และผลกระทบในทางกฎหมายที่เกิดขึ้น ส่งเสริมผู้นำชุมชนและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางเลือกที่เหมาะสมและหลากหลายในการแก้ไขปัญหานี้สินครัวเรือนอย่างรอบด้านอย่างเหมาะสม

7.2 ทำการศึกษาวิจัยต่อยอดให้เกิดการพัฒนากลุ่มผู้นำชุมชน คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกองทุนในชุมชน โดยการสร้างผู้นำที่นำความรู้กฎหมายเพื่อให้เข้าใจถึงการกระทำสัญญากู้ยืมเงิน สัญญาจำนอง และสัญญาค้ำประกัน และสัญญาอื่นๆ และส่งเสริมผู้นำให้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการเป็นที่พึ่งของประชาชนในเบื้องต้นอย่างมีประสิทธิภาพในการให้คำปรึกษาแนะนำ ตลอดจนส่งเสริมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในชุมชนให้สามารถบริหารจัดการหนี้อย่างรอบด้านและมีประสิทธิภาพโดยให้ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายได้ไปอบรม ถ่ายทอดความรู้ถึงประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับปัญหานี้สินครัวเรือนของประชาชน เพื่อให้ประชาชนขอรับคำแนะนำปรึกษา เพื่อป้องกันและสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหนี้สินของประชาชนซึ่งเป็นลูกหนี้ในพื้นที่ได้

7.3 ก่อนการก่อหนี้ของประชาชน ให้แหล่งทุนในระบบในพื้นที่ควรมีมาตรการจัดให้มีการพัฒนาความรู้ทางกฎหมายขึ้นเพื่อเกิดประโยชน์ในการตระหนักถึงผลที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้ และเป็นแนวทางในการจัดการปัญหานี้สินครัวเรือนของประชาชนอีกทางหนึ่ง

7.4 ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการค้าประกัน การจำนอง ซึ่งมีบทบัญญัติกฎหมายที่สะท้อนถึงความไม่เป็นธรรมและข้อเสียเปรียบของผู้ค้าประกันและผู้จำนอง โดยคำนึงถึงสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่บุคคลเหล่านี้ประกอบไปด้วยว่ามีสถานภาพด้อยกว่าเจ้าหน้าที่ อันกระทบให้เกิดการตกอยู่ในสภาพที่จำต้องยอมรับกับความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เป็นข้อเสนอแนะในงานวิจัยก่อนมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการค้าประกัน การจำนอง (ฉบับที่ 20) พ.ศ.2557 และ (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2558 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในเวลาต่อมา

บรรณานุกรม

- กันยัถัญญา ใจการวงศ์สกุล และคนอื่น ๆ. รายงานผลการติดตามโครงการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แบบเอปี้จังหวัดพะเยา พื้นที่ตำบลบ้านมาง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา, 2555.
- กันยัถัญญา ใจการวงศ์สกุล. “กฎหมายกับโครงการบำบัดทุกข์บำรุงสุข แบบเอปี้ในพื้นที่ตำบลบ้านมาง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา.” รายงานสืบเนื่องจากการประชุมทางวิชาการระดับชาติ พะเยาวิจัย ครั้งที่ 4 วันที่ 29-30 มกราคม 2558 ณ มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา, หน้า 1195.
- จรัญ ภักดีธนากุล. ผลและความระงับแห่งหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พลสยาม พรินต์ติ้ง, 2555.
- จิต เศรษฐบุตร. แก้ไขเพิ่มเติมโดย ดาราพร ธีระวัฒน์. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- _____. แก้ไขเพิ่มเติมโดย ดาราพร ธีระวัฒน์. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะหนี้. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- ดาราพร ธีระวัฒน์. กฎหมายหนี้ หลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ปัญญา ถนอมรอด. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยืม คำประกัน จำนอง จำนำ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556.
- ไพฑูริย์ เอกจริยากร. “ปัญหาหนี้ในระบบในสังคมไทย.” วารสารราชบัณฑิตยสถาน 36, 1 (มกราคม-มีนาคม 2554): 14-30.
- เพียว กิมปทุม. ตัวเลขหนี้ครัวเรือนภาคสหกรณ์ไทยเพิ่มขึ้นหรือลดลงเทียบจากปีที่แล้วทิศทางแนวโน้มปีหน้าจะเป็นอย่างไร [Online]. Available URL: http://www.cad.go.th/ewt_news.php?nid19778&filename=index, 2556 (ธันวาคม, 21).
- สีลาภรณ์ บัวสาย และคณะ. “ABC: กระบวนทัศน์การวิจัยเพื่อวางโครงสร้างการพัฒนาประเทศ.” วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ 6, 2 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2556): 112-117.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สรุปผลเบื้องต้น การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2556 [Online]. Available URL: <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/socioSum56-6.pdf>, 2556 (ธันวาคม, 21).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **หนี้สินครัวเรือน: ผลกระทบระดับประเทศ** [Online]. Available URL: http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news/news_58.jsp, 2556 (ธันวาคม, 21).

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านมาง อำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา. [Online]. Available URL: <http://www.banmanglocal.com>, 2556 (มิถุนายน, 1).

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2557.

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475.

Engel, David M., **Code and Custom in Thai Provincial Court**. Tucson: Arizona Press, 1978.

Furlong, Gary T., **The conflict resolution toolbox: models and maps for analyzing, diagnosing and resolving conflict**. Canada: John Wiley and Sons Canada, Ltd., 2005.