

บันทึก

เรื่อง คำร้องของพนักงานโรงงานยาสูบ การรถไฟฟ้า และการท่าเรือฯ ขอให้แก้
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยึดและอายัดเงินเดือน ค่าจ้างและเงินโบนัส

ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ
ที่ สร.๐๕๐๑/๓๐๐ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๑๗ ความว่า คณะกรรมการสอบสวนตามคำร้อง
ของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับเรื่องนี้ (ก.ส.ส.) ได้รับคำร้องของพนักงานโรงงาน
ยาสูบ การรถไฟฟ้า และการท่าเรือฯ จำนวนมาก ขอให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยึดอายัด
เงินเดือนค่าจ้างและโบนัส ซึ่งคณะกรรมการ ก.ส.ส.ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พนักงานดังกล่าวได้รับความ
เดือดร้อนมาก จึงได้กราบเรียนฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เสนอให้แก้กฎหมายวิธีพิจารณาความ
แพ่ง มาตรา ๒๘๖ กำหนดให้เงินเดือน ค่าจ้างและรายได้อื่นเช่นโบนัสของพนักงานของ
รัฐวิสาหกิจอยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดีไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของเงินเดือน หรือรายได้อื่น
เพื่อให้ผู้มีรายได้สามารถครองชีพ ใช้จ่ายเป็นค่าอาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย และ
การศึกษาของบุตร ซึ่งฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีบัญชาให้เลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกาพิจารณาในแง่กฎหมายและขอเสนอในการแก้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
เพื่อดำเนินการต่อไป นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเอกสารประกอบเรื่องดังกล่าว
ข้างต้น คือ บันทึกข้อความของสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ
ด่วนมาก ที่ สร.๐๕๐๑/ผต./พ. ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๑๗ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงจากการ
ดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการ ก.ส.ส.ว่า พนักงานโรงงานยาสูบเป็นหนี้ตามสัญญา
เงินกู้ ๔๖๘ ราย ทำสัญญาลงจำนวนเงินต้นสูงกว่าเงินที่ออกให้กู้ในอัตรา ๑,๐๐๐ บาท ต่อ
๑๐,๐๐๐ บาท เก็บดอกเบี้ยเป็นรายสัปดาห์ร้อยละ ๒.๕๐-๓.๐๐ บาท หรือร้อยละ ๑๒๐ บาทต่อ
ปี พนักงานรถไฟมีคำร้องประมาณ ๓๐๐ ราย สอบสวนได้เพียง ๑๒๔ ราย มีเจ้าหนี้รายใหญ่ คือ
นายจำลอง พานิชกุล และบุตรสาวนางวสิรัตน์ อร่ามกุล ใช้วิธีการให้ลูกหนี้ทำสัญญากู้ยืมหลัง
โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงรวมกับเงินต้นเสียก่อนแล้วนำคดีขึ้นฟ้องศาล ให้ศาลบังคับคดี เท่าที่มี
ตัวเลขปรากฏตามรายงานการสอบสวนของกองบัญชาการคณะปฏิวัติเดิม จำนวนเงินที่ลงไว้ใน
สัญญา ๖,๙๕๑,๑๐๐ บาท ได้มีการผ่อนใช้เงินต้นและดอกเบี้ยไปแล้ว ๔,๕๖๕,๕๘๒.๕๙ บาท
พนักงานรถไฟที่ร้องขอความช่วยเหลือมาส่วนมากเมื่อถูกหักเงินเดือนและค่าแรงตามหมายศาล
แล้ว จะเหลือเงินกลับไปเลี้ยงครอบครัวประมาณเดือนละ ๕๐-๑๐๐ บาท เป็นอย่างสูง เมื่อไม่พอ
กินก็ต้องกลับไปทำสัญญากู้ยืมมาใช้อีก

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า
พฤติการณ์ของนายทุนที่กระทำแก่พนักงานโรงงานยาสูบและพนักงานรถไฟอาจดำเนินการได้ทั้ง

ทางคดีแพ่งและคดีอาญา

๑. คดีแพ่ง โดยที่สัญญากู้เงินนี้เป็นสัญญาที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” จึงเป็นสัญญาที่ต้องห้ามตามกฎหมาย และเป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สัญญากู้เงินดังกล่าวจึงเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๑๓^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกรณีที่นายจำลอง พานิชกุล และนางวสิรัตน์ อร่ามกุล ซึ่งใช้วิธีการให้ลูกหนี้ทำสัญญากู้ยืมหลังโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงรวมกับเงินต้นเสียก่อน แล้วนำคดีขึ้นฟ้องศาลให้ศาลบังคับคดี เมื่อศาลบังคับคดีและออกหมายอายัดเงินเดือนกับเงินค่าแรงอื่นๆ ให้แล้ว เจ้าหนี้จึงจ่ายเงินให้แก่ลูกหนี้หนี้ วิธีการดังกล่าวนี้ ถ้าไม่มีหลักฐานพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแล้ว น่าจะถือว่าเป็นนิติกรรมอำพรางตามมาตรา ๑๑๔^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกด้วย และขอให้ศาลบังคับตามเจตนาค้นแท้จริง

การนำพยานบุคคลมาสืบเพื่อหักล้างพยานเอกสารนั้น วรรคสองของมาตรา ๙๔^๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็ได้บัญญัติให้ทำได้เพื่อประกอบข้ออ้างว่าพยานเอกสารที่แสดงนั้น เป็นเอกสารปลอมหรือไม่ถูกต้องทั้งหมด หรือแต่บางส่วน หรือสัญญาหรือหนี้เป็นอย่างอื่นที่ระบุไว้ในเอกสารนั้นไม่สมบูรณ์ หรือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตีความหมายผิด ฉะนั้นจึงไม่เป็นการยากที่จะให้ศาลพิพากษาว่าสัญญากู้เงินดังกล่าวเป็นโมฆะได้

๒. คดีอาญา การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นความผิดตามมาตรา ๓^๔ แห่ง

^๑ มาตรา ๑๑๓ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายก็ดี เป็นการพันวิสัยก็ดี เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ดี การนั้นท่านว่าเป็นโมฆกรรม

^๒ มาตรา ๑๑๔ การแสดงเจตนาลวงด้วยสมรู้กับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งท่านว่าเป็นโมฆะ แต่ข้อไม่สมบูรณ์อันนี้ ท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ทำการโดยสุจริตและต้องเสียหายแก่การแสดงเจตนาลวงนั้น

ถ้านิติกรรมอันหนึ่งทำด้วยเจตนาจะอำพรางนิติกรรมอีกอันหนึ่งไซ้ท่านให้บังคับตามบทบัญญัติของกฎหมายอันว่าด้วยนิติกรรมอำพราง

^๓ มาตรา ๙๔ เมื่อใดมีกฎหมายบังคับให้ต้องมีพยานเอกสารมาแสดง ห้ามมิให้ศาลยอมรับฟังพยานบุคคลในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ แม้ถึงว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะได้ยินยอมก็ดี

(ก) ขอสืบพยานบุคคลแทนพยานเอกสาร เมื่อไม่สามารถนำเอกสารมาแสดง

(ข) ขอสืบพยานบุคคลประกอบข้ออ้างอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อได้นำเอกสารมาแสดงแล้วว่ายังมีข้อความเพิ่มเติม ตัดทอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความในเอกสารนั้นอยู่อีก

แต่ว่าบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับในกรณีที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๒) แห่งมาตรา ๙๓ และมีให้ถือว่าเป็นการตัดสิทธิคู่ความในอันที่จะกล่าวอ้าง และนำพยานบุคคลมาสืบประกอบข้ออ้างว่าพยานเอกสารที่แสดงนั้นเป็นเอกสารปลอม หรือไม่ถูกต้องทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือสัญญาหรือหนี้เป็นอย่างอื่นที่ระบุไว้ในเอกสารนั้นไม่สมบูรณ์ หรือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตีความหมายผิด

^๔ มาตรา ๓ บุคคลใด

(ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ

(ข) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราท่านบัญญัติไว้ในกฎหมายบ้างอาจกำหนดข้อความ

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่กำหนดจำนวนเงินกู้ในสัญญาไม่ตรงต่อความเป็นจริง ก็มีความผิดในทำนองเดียวกัน

การให้บุคคลจำนวนมากกู้เงินโดยใช้วิธีการต่างๆ เพื่อให้ได้ดอกเบี้ยเกินอัตรา และบีบบังคับลูกหนี้ให้ได้รับความเดือดร้อนดังที่นายจำลอง พานิชกุล และครอบครัวกระทำ ถือได้ว่าเป็นความผิดฐานก่อความสงบเรียบร้อย และบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ตามมาตรา ๑๗^๕ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๑๕

นอกจากความผิดตามที่กล่าวแล้ว บางกรณีอาจเป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา ๓๔๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับได้อีก

๓. การแก้ไขกฎหมาย การยึดหรืออายัดเงินเดือนของลูกหนี้ นั้น มีมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติว่า

“สิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(๑) เบี้ยเลี้ยงชีพ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพเป็นจำนวนไม่เกินกว่าเดือนละสี่สิบบาท

อันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่นๆ ไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ

(ค) นอกจากดอกเบี้ย ยังบังคับกำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่นๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

“ มาตรา ๑๗ ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่ง แล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ

๖ มาตรา ๓๔๑ ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) เงินเดือน บำนาญ บำเหน็จ และเบี้ยหวัดของข้าราชการหรือคนงานของรัฐบาล และบำนาญที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่ญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

(๓) ค่าชดเชย ค่าจ้าง และบำนาญของเสมียน คนงาน หรือคนใช้อื่นๆ นอกจากที่กล่าวไว้ในอนุมาตรา (๒) แต่ถ้าค่าจ้างและบำนาญนั้นเกินกว่าเดือนละสี่สิบบาท ส่วนที่เกินนั้น ถ้ามิได้มีกฎหมายพิเศษบังคับไว้ประการใดแล้ว ให้อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีได้จนถึงจำนวนที่ศาลจะกำหนดตามที่เห็นสมควรแก่พฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องๆ ไป”

โดยที่พนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น พนักงานโรงงานยาสูบ การรถไฟฯ และการท่าเรือฯ นั้น จะมีฐานะเป็น “คนงานของรัฐบาล” ตามมาตรา ๒๘๖ (๒) หรือไม่ ยังไม่มีการตีความให้แน่ชัด จึงแล้วแต่ศาลจะใช้ดุลพินิจว่ารัฐวิสาหกิจในรูปองค์การของรัฐบาล จะเป็น “รัฐบาล” ตามความหมายของมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ หรือไม่ แต่การที่ศาลสั่งยึดหรืออายัดเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ก็เป็นการแสดงอยู่แล้วว่า ศาลมีความเห็นว่า พนักงานขององค์การของรัฐบาลไม่รวมอยู่ในความหมายของ “คนงานของรัฐบาล” และศาลมีอำนาจยึดหรืออายัดเงินเดือนได้ตามที่เห็นสมควรแก่พฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องๆ ไป ตาม (๓) ของมาตรา ๒๘๖

การที่ศาลกำหนดให้ลูกหนี้มีเงินเลี้ยงครอบครัวไว้เพียงประมาณเดือนละ ๔๐-๑๐๐ บาท นั้น น่าจะไม่เหมาะสม เพราะตามสภาพของค่าครองชีพในปัจจุบันลูกหนี้ไม่อาจเลี้ยงตนเองและครอบครัวด้วยจำนวนเงินดังกล่าวได้อย่างแน่นอน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๒๘๖ ที่กำหนดเงินเดือน ค่าจ้างที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีเพียง ๔๐ บาทนี้ ควรจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันเพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ได้ตราขึ้นเกือบ ๔๐ ปีมาแล้ว ไม่อาจสร้างความเป็นธรรมให้แก่ลูกหนี้ได้เพียงพอ อนึ่ง ขณะนี้ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขปัญหานี้เช่นเดียวกันซึ่งรัฐบาลได้รับร่างพระราชบัญญัติมาพิจารณา ก่อนรับหลักการแล้ว

ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีหลักการบัญญัติให้เงินเดือน บำนาญ บำเหน็จ และเบี้ยหวัดของข้าราชการหรือคนงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ และเงินสงเคราะห์ที่รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายให้แก่คู่สมรส หรือบุตรของข้าราชการหรือคนงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ และบำนาญที่รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจได้จ่ายให้แก่ญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ส่วนค่าชดเชยค่าจ้าง บำนาญ และเงินสงเคราะห์ของพนักงาน คนงานอื่น ให้ศาลกำหนดจำนวนที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่ต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นหลักการที่น่าจะรับไว้พิจารณาได้ เพราะการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามหลักการที่คณะกรรมการ ก.ส.ส.ได้เสนอมาโดยบัญญัติให้เงินเดือน ค่าจ้าง โบนัสของพนักงานของรัฐวิสาหกิจอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีไม่เกินร้อยละ ๒๕ นั้น อาจจะมีข้อโต้แย้งได้สองประการ คือ ประการแรก เป็นการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำตามอัตราส่วนร้อยละของรายได้ ซึ่ง

อาจไม่มีความสัมพันธ์กับ “ความจำเป็น” ที่แท้จริงในการครองชีพ เพราะรายได้ขั้นต่ำที่จำเป็นแก่การครองชีพของบุคคลควรกำหนดได้เป็นจำนวนเงินแน่นอน ส่วนพฤติการณ์อื่นๆ ที่อาจทำให้มีการใช้จ่ายมากขึ้นกว่านั้น ควรจะเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณากำหนดเพิ่มขึ้นได้ และประการที่สอง การจัดประเภทของพนักงานขององค์การของรัฐ น่าจะจัดรวมอยู่กับประเภท “คนงานของรัฐบาล” ตามมาตรา ๒๘๖ (๒) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มากกว่าที่จะจัดรวมอยู่กับคนงานของเอกชน ห้างร้านทั่วไปตามมาตรา ๒๘๖ (๓)

(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๑๗