

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ

เมื่อได้ทราบถึงความเป็นมา ความหมายและลักษณะที่สำคัญของธุรกิจการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ รวมถึงวิวัฒนาการของการกู้ยืมเงินนอกระบบที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบอยู่ตลอดเวลา ในบทที่ 2 และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืมเงินนอกระบบทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย อันได้แก่ มาตรการทางการให้สินเชื่อส่วนบุคคลของธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในบทที่ 3 ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ โดยจะเป็นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการให้สินเชื่อส่วนบุคคลอันมีผลกระทบต่อ การให้กู้ยืมเงินนอกระบบ

4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อส่วนบุคคล

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ได้ให้นิยามของคำว่า “สินเชื่อส่วนบุคคล” ไว้ดังนี้

“สินเชื่อส่วนบุคคล” คือ การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อ ซื้อมัด หรือรับช่วงซื้อมัดตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนอื่นใด แก่บุคคลธรรมดาโดยมิได้ระบุมัดอุปสงค์หรือมีมัดอุปสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการและไม่มีมัดอุปสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจของตนเอง

การให้สินเชื่อถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุนที่กฎหมายให้อำนาจให้สามารถดำเนินธุรกิจในลักษณะดังกล่าวได้แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เดิมธนาคารเป็นองค์กรหลักที่ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล ต่อมารูปแบบการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลได้ถูกพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งเพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค จึงทำให้เกิดสินเชื่อส่วนบุคคลรูปแบบต่างๆ มากมาย เช่น สินเชื่อเงินสด

สินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อและการให้เช่าแบบลิสซิ่ง ในช่วงทศวรรษนี้ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลแบบไม่มีหลักประกันที่ให้บริการโดยผู้ประกอบการธุรกิจที่มิใช่สถาบันการเงิน (Non bank) ที่เป็นบริษัทต่างชาติได้รุกเข้ามาขยายตลาดสินเชื่อส่วนบุคคลในประเทศไทย จนเป็นที่นิยมของผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก จนเป็นเหตุให้ทั้งธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศรวมถึงบริษัทเงินทุนหันมาให้ความสนใจต่อธุรกิจสินเชื่อรายย่อยประเภทนี้ ทำให้ตลาดสินเชื่อส่วนบุคคลมีอัตราการแข่งขันที่สูง เพราะผู้ประกอบการหลายกลุ่มต่างเข้ามาทำธุรกิจดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

มาตรการทางกฎหมายที่บังคับสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล คือ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2548 และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล สำหรับผู้ประกอบการที่มิใช่สถาบันการเงิน ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2548 โดยมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เป็นกฎหมายแม่ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ากำกับและควบคุมการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับของผู้ประกอบการที่มิใช่สถาบันการเงิน ยังไม่เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้เท่าที่ควร โดยเฉพาะในส่วนของมาตรการทางอาญาที่ใช้ควบคุมผู้ประกอบการมิให้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค จะเห็นได้จากแม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายออกมาใช้บังคับแล้ว แต่ยังคงมีผู้ประกอบการที่การกระทำอันเป็นการหลีกเลี่ยงสภาพบังคับทางอาญา ทำให้ผู้บริโภคจำนวนมากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประกอบธุรกิจลักษณะดังกล่าว

การทำธุรกิจสินเชื่อรายย่อยส่วนใหญ่กลุ่มเป้าหมาย คือ ประชากรในวัยทำงานและมีรายได้ต่ำและปานกลางเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นลูกค้ากลุ่มเป้าหมายของธุรกิจดังกล่าว และได้มีการนำเสนอการบริการในรูปแบบใหม่ที่เน้นความสะดวก รวดเร็วในการอนุมัติสินเชื่อ ในระยะเริ่มแรกจะมีธุรกิจให้เช่าซื้อสินค้าประเภทเครื่องใช้ไฟฟ้า รถจักรยานยนต์ ต่อมาก็เพิ่มรูปแบบการให้บริการอื่นๆ เช่น สินเชื่อเงินสดหรือสินเชื่อเงินด่วน สินเชื่อบัตรเครดิต โดยสินเชื่อเหล่านี้ล้วนเป็นสินเชื่อส่วนบุคคลแบบไม่มีหลักประกันทั้งสิ้น ซึ่งสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้บริโภคเป็นอย่างมากเพราะผู้บริโภคสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างง่ายดายด้วยขั้นตอนการให้บริการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนต่างกับการใช้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ที่ขาดความชำนาญในการให้บริการสินเชื่อรายย่อยและไม่ได้ให้ความสำคัญในการทำการตลาดกับลูกค้ากลุ่มดังกล่าว แต่เมื่อพบว่าการให้บริการสินเชื่อในลักษณะดังกล่าวสามารถสร้างผลกำไรอย่างมหาศาลภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ธุรกิจประเภทนี้จึงเติบโตอย่างรวดเร็วแต่ขาดกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแล ทำให้ผู้

ประกอบธุรกิจบางรายฉวยโอกาส โดยการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ผู้บริโภคจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนจากการเอาเปรียบของผู้ประกอบธุรกิจ จึงเป็นที่มาของการที่ผู้บริโภคหรือผู้ขอสินเชื่อจากธุรกิจดังกล่าวได้ออกมาร้องเรียนกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแล เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวแก้ปัญหาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

ลักษณะการดำเนินธุรกิจที่แสดงถึงการเอาเปรียบผู้บริโภค มีดังต่อไปนี้

(1) การเรียกดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์เกินกว่าจะพึงมีสิทธิตามกฎหมาย โดยใช้วิธีเลี่ยงจากคำว่าดอกเบี้ยเป็นค่าธรรมเนียมต่างๆ แทน เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้วงเงิน ซึ่งหากคำนวณแล้วพบว่าบริษัทเก็บดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด บางรายต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 20-60 ต่อปี

(2) การทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรม เมื่อลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ บริษัทมักจะไม่ฟ้องบังคับชำระหนี้ทางศาล แต่จะใช้วิธีจ้างบริษัทติดตามทวงหนี้หรือสำนักงานทนายความทวงหนี้กับลูกหนี้โดยใช้วิธีทวงหนี้ในรูปแบบต่างๆ เช่น

- 1) การทวงหนี้แบบไม่สุภาพ
- 2) ทวงหนี้ไปยังคนที่มีชื่ออ้างอิงในตอนสมัครหรือตอนทำสัญญาปรับปรุงหนี้
- 3) ทวงไปยังพ่อแม่ พี่น้อง หรือสมาชิกในครอบครัว
- 4) ทวงโดยฝากคำพูดกับผู้รับโทรศัพท์เวลาไม่อยู่ที่ทำงานซึ่งเป็นการประจานทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง
- 5) ส่งจดหมายเปิดผนึกหรือส่งแฟกซ์มาที่ทำงาน
- 6) ส่งจดหมายขู่ โดยมีการทำจดหมายเลียนแบบทำให้ลูกหนี้เข้าใจว่าเป็นคำสั่งศาล และมีการขู่ว่าจะอายัดเงินเดือน หรือขู่ว่าจะถูกดำเนินคดีภายใน 3 วัน 7 วัน

ในปัจจุบันผู้ประกอบการมักใช้วิธีการตามทวงหนี้มากกว่าการฟ้องคดีทางศาล เพราะศาลอาจยุติตามแนวคำพิพากษาที่ชี้ว่าดอกเบี้ยรวมกับค่าธรรมเนียมแล้วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดคือร้อยละ 15 ต่อปี ถือเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ทำให้ดอกเบี้ยทั้งหมดตกเป็นโมฆะ ซึ่งผู้ประกอบการจะเรียกได้เฉพาะเงินต้นและดอกเบี้ยในระหว่างที่ผิดนัดเท่านั้น

(3) การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อที่ไม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งเห็นได้จากผู้บริโภคแต่ละคนสามารถเป็นสมาชิกของบริษัทสินเชื่อได้กว่า 10 บริษัท และแต่ละบริษัทก็ต่างอนุมัติสินเชื่อให้โดยไม่ตรวจสอบข้อมูลเครดิตของผู้ขอสินเชื่อจากบริษัทข้อมูลเครดิต จนทำให้

หนี้ภาคครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ในบางรายกู้เงินจากบริษัทหนึ่ง ไปชำระหนี้อีกบริษัทหนึ่ง จนในที่สุดก็ค้างชำระทุกบริษัทเพราะหมุนเงินไม่ทัน

จากปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคจำนวนมากที่ใช้บริการทางการเงินกับบริษัทดังกล่าว ทำให้รัฐต้องออกมาตรการทางกฎหมายมาควบคุมการดำเนินงานของธุรกิจประเภทดังกล่าวให้อยู่ในหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ และขณะเดียวกันต้องให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถดำเนินธุรกิจได้ เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่เข้าถึงสินเชื่อในระบบโดยไม่ต้องตกเป็นเหยื่อสินเชื่อนอกระบบ

แม้รัฐจะได้ยกมาตรการต่างๆ ในการควบคุมธุรกิจของการให้สินเชื่อส่วนบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นผู้ขอใช้บริการดังกล่าวก็ตาม แต่มาตรการเหล่านั้นไม่ว่าจะเป็นประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ประกาศกระทรวงการคลังหรือประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น หากพิจารณาแล้วก็ไม่อาจที่จะคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง เพราะมาตรการดังกล่าวมุ่งที่จะควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลมากกว่า กล่าวคือ หากประสงค์จะประกอบธุรกิจจะต้องมีการขออนุญาตตามกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ เช่น ในใบเสร็จรับเงินจะต้องระบุรายการไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ซึ่งผู้วิจัยมองว่า เหมือนเป็นการมัดตัวผู้ขอใช้บริการหรือลูกหนี้ที่เป็นผู้บริโภคมากกว่า เพราะเจ้าหนี้จะนำเอกสารต่างๆ เหล่านี้มาทวงหนี้หรือฟ้องร้องต่อศาลทันทีหากลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะเป็นการจบลงด้วยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามหนี้ที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร ทั้งๆ ที่ค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ เหล่านี้สูงเกินส่วน อันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ส่วนประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ สำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 ที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกข้อกำหนดเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ สำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดคุณสมบัติของผู้ใช้บริการ
- (2) กำหนดวงเงินสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ
- (3) การเรียกให้ชำระหนี้และการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้

- (4) การปฏิบัติและการจัดการเกี่ยวกับข้อมูลของผู้บริโภค
- (5) การปฏิบัติเมื่อมีเรื่องร้องเรียน
- (6) การประชาสัมพันธ์
- (7) ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่ายตามที่ได้อำนาจไปจริง และพอสมควรแก่เหตุเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ
- (8) การประกาศเผยแพร่ดอกเบี้ยค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่ายที่ได้อำนาจไปจริงและพอสมควรแก่เหตุเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ
- (9) การจัดทำบัญชีและการรายงาน

แม้จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ไว้มากมาย แต่ในความเป็นจริงแล้วธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถที่จะควบคุมการประกอบกิจการของธุรกิจเหล่านั้นได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากว่าธุรกิจนี้มีสาขาอยู่ทั่วประเทศ การกำหนดวงเงินสินเชื่อก็เกิดจากรากฐานข้อมูลในรายการรับของผู้กู้ว่า หากขอสินเชื่อไปแล้วจะสามารถชำระหนี้ได้หรือไม่ โดยมีการปล่อยสินเชื่อค่อนข้างง่ายไม่รัดกุม ไม่มีการตรวจสอบอย่างชัดเจน จะเห็นได้ว่าในบางครั้งมีการตั้งโต๊ะที่ห้างสรรพสินค้าเพื่อให้สมัครสินเชื่อในรูปแบบต่างๆ มากมาย โดยใช้เอกสารเพียงแค่มัตราประชาชนเท่านั้นก็สามารถขอสินเชื่อได้แล้ว ซึ่งในบางครั้งผู้ประกอบการธุรกิจด้วยกันเองยังไม่ทราบเลยว่า ผู้ขอสินเชื่อได้ขอสินเชื่อกับใคร ไว้แล้วบ้าง เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบจากข้อมูลเครดิตของลูกค้า ทำให้ผู้ขอสินเชื่อมีการใช้บริการสินเชื่อซึ่งตอนนี้บางรายเกิน 10 บริษัทด้วยซ้ำไป ซึ่งผลกระทบที่ตามมาทำให้ผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่ผู้ประกอบการเหล่านั้นได้อย่างครบถ้วน ก่อให้เกิดการกู้หนี้ยืมสินบุคคลใกล้ชิด จนกระทั่งต้องหาทางออกด้วยการกู้ยืมเงินนอกระบบเพื่อนำมาใช้หนี้ให้แก่ผู้ให้บริการต่างๆ เหล่านั้น เนื่องจากเกรงว่าตอนถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจะถูกยึดหรืออายัดทรัพย์ในที่สุด

ในเรื่องการติดตามทวงหนี้ก็เช่นเดียวกัน ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขได้อย่างจริงจัง เนื่องจากว่าผู้กู้เองไม่กล้าที่จะมาร้องเรียนว่ามีการข่มขู่หรือทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมอย่างไร ส่งผลให้เกิดทางเลือกอยู่ 2 ทาง คือ การยอมรับทั้งๆ ที่ตนอาจเป็นหนี้ไม่ถึงตามความเป็นจริง ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบการเหล่านั้นไม่เกรงกลัวที่จะติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรม เพราะเมื่อทำไปแล้วลูกหนี้เกิดความกลัวจนต้องจ่าย ก็จะทำแบบนั้นอยู่เรื่อยไป หรืออีกทางหนึ่งก็คือไม่จ่ายแล้วหนีไปเลยก็มี ซึ่งกรณีหลังนี้ก็ส่งผลให้เกิดหนี้สูญขึ้นมา และผลกระทบที่ตามมาก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดภาวะที่ย่ำแย่ เนื่องจากมีหนี้ที่ไม่ได้รับการชำระอยู่เต็มไปหมด

จากปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการต่างๆ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งหากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ก็ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อตรวจสอบและควบคุมดูแลเรื่องนี้อย่างจริงจัง ซึ่งหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นอาจทำหน้าที่ในการตรวจสอบการให้สินเชื่อ การคิดดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยจะต้องใช้มาตรฐานเดียวกัน และจะต้องไม่มีการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคเนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจมักจะเลี่ยงการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราด้วยการคิดเป็นค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพิ่มขึ้น โดยไม่ได้ใช้คำว่าดอกเบี้ย ซึ่งหากมีหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบในการตรวจสอบโดยตรงและปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง มีการตรวจสอบทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภคที่ขอสินเชื่อว่า มีการขอสินเชื่อไปที่รายหรือที่บริษัทแล้ว และสามารถที่จะดำเนินการขอสินเชื่อกับผู้ประกอบการรายอื่นได้อีกหรือไม่ เป็นวงเงินจำนวนเท่าใด ซึ่งถ้าหากไม่มีสิทธิขอสินเชื่อได้ แต่ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้บริโภคซ้ำอีก ก็ถือว่าผู้ประกอบการรายนั้นมีความผิด โดยต้องมีการอั้งกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ชัดเจน

ส่วนในการคิดดอกเบี้ย หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกินกว่ากำหนดนั้นก็จะต้องมีการลดลงมา และหากยังไม่ปฏิบัติตาม ก็ต้องมีการตักเตือนตามลำดับขั้นจนถึงขนาดพักใช้ใบอนุญาต ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีการตรวจสอบทั้งก่อนและหลังการให้สินเชื่อ โดยผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องจัดทำรายงานการให้สินเชื่อแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในทุกๆ ปี หรืออาจจะ 2 ครั้งใน 1 ปีก็ได้ เพื่อควบคุมการให้สินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจ

นอกจากหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีหน้าที่ที่สามารถมีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำใดๆ ก็ตามที่ไม่เป็นธรรมอีกด้วย โดยเฉพาะการติดตามทวงหนี้ซึ่งหน่วยงานจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นก็จะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้

4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาค่าดอกเบี้ยเกินอัตราให้กู้ยืมเงินนอกระบบนั้น ปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อแก้ไขปัญหารื่องนายทุนหน้าเลือดขูดรีดเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เนื่องจากผลของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ที่ให้ลดอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเกินลงมาเหลืออัตราร้อยละสิบห้าต่อปีนั้น เป็นกฎหมายที่สามารถใช้บังคับเกิดผลเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหนี้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้จริง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ขึ้น พร้อมกับกำหนดให้การ

เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นความผิดอาญา โดยมุ่งหวังให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการข่มขู่นายทุนหน้าเลือดพวกนี้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ปัญหาในการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรายังคงปรากฏให้เห็นอยู่ และยังพัฒนารูปแบบของการกระทำความผิดออกไปอีกด้วย โดยมีการให้กู้เงินโดยแอบแฝงในธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมายจนปัจจุบันภาครัฐได้นำเอา ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน) มาปรับใช้ในการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่เกิดขึ้นในรูปแบบใหม่ไปก่อน เหตุที่การบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ไม่สามารถปราบปรามการกู้ยืมเงินนอกระบบได้นั้น เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 นี้ได้ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ซึ่งขณะนั้นกฎหมายที่ใช้บังคับมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 4 มาตรา ซึ่งได้ระบุความผิดไว้ในมาตรา 3 และ 4 เท่านั้น ปัจจุบันกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีการพัฒนาและก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินนอกระบบของพวกนายทุนที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบออกไปมากมาย ซึ่งการกระทำต่างๆ เหล่านั้นเป็นการกระทำที่ล้วนแต่หลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อไม่ให้มีความผิดทั้งสิ้น

ปัญหาการทำนิติกรรมอำพราง

ในการกู้ยืมเงินนอกระบบ ผู้ให้กู้ในปัจจุบันมักจะพยายามทำนิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงดอกเบี้ยตาม พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะนิติกรรมการกู้ยืมเงินเท่านั้น เมื่อเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะการกู้ยืมเงิน ผู้ให้กู้จึงมักจะทำการกู้ยืมเงิน โดยเลี่ยงไปใช้สัญญาประเภทอื่นแทน เช่น สัญญาจ้าง สัญญาขายฝาก ซื้อขายผ่อนส่ง เช่าซื้อ ดังเช่นกรณีของการให้กู้ยืมเงิน โดยอำพรางว่าทำการเช่าซื้อทองคำกันแต่ความจริงแล้วเป็นการกู้ยืมเงินกัน เมื่อสัญญาที่ทำกันเป็นสัญญาเช่าซื้อ คู่สัญญาจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเท่าใดก็ไม่มีความผิดห้าม หรือจะเป็นบริการเงินด่วนของนายทุนที่ติดประกาศตามตู้โทรศัพท์ ป้ายรถเมล์ หรือตามเสาไฟฟ้า เป็นต้น

จากปัญหาเหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพความจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยอาจมีการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดความผิดให้ครอบคลุมถึงการทำนิติกรรมอำพรางที่หลีกเลี่ยงการให้กู้ยืมเงิน ซึ่งจะเป็นการขยายขอบเขตให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้กว้างขวางขึ้น โดยมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ในมาตรา 3 โดยมีข้อความดังนี้

“มาตรา 3 บุคคลใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- (1) ให้บุคคลอื่นยืมเงิน โดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงิน
- (2) การทำธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินหรือการให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ
- (3) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกำหนดข้อความอันไม่จริงเรื่องจำนวนเงินกู้ไว้ในหนังสือสัญญาหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือเป็นการทำนิติกรรมสัญญาใดๆ อันเป็นการอำพราง การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา
- (4) นอกจากดอกเบี้ย ยังอาจกำหนดเอาเอง หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของหรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้หรืออื่นๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

บุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา”

ทั้งนี้เนื่องจากความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา นั้น ปัญหาของกฎหมายฉบับนี้ อยู่ที่การหลีกเลี่ยงการให้กู้ด้วยการทำนิติกรรมประเภทอื่นแทนการกู้ยืมเงิน การแก้ไขเพิ่มเติมข้อความหรือกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการให้กู้ยืมเงินนั้น ก็เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในกรณีที่มีการโต้แย้งว่า ธุรกิจที่ตนดำเนินการนั้นมิใช่การกู้ยืมเงิน ส่วนในกรณี (2) ที่ผู้วิจัยเพิ่มเติมลงข้อความนั้นก็เพื่อจะได้สามารถแก้ไขปัญหาการที่ธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการสินเชื่อเรียกดอกเบี้ยด้วยการใช้ถ้อยคำอื่นแทน แต่มีลักษณะเป็นการเรียกดอกเบี้ยเช่นเดียวกัน โดยถือว่ามีความผิดเช่นเดียวกันตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

ปัญหาการกำหนดอัตราโทษ

การกำหนดความผิดอาญาฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแต่เดิมนั้น มุ่งใช้บังคับกับการให้กู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราในรูปแบบต่างๆ ไป มิได้เป็นการทำนิติกรรมอำพรางการกู้ยืมเงินหรือปล่อยกู้โดยแอบแฝงในธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่นการให้กู้ยืมเงินนอกระบบในปัจจุบัน ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดอัตราโทษสำหรับความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราไว้ในมาตรา 3 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ความว่า “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จะเห็นได้ว่าอัตราโทษตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ต่ำมาก ซึ่งอาจเหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในอดีต แต่อาจไม่เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดในปัจจุบัน ที่มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการก่อหนี้อยู่ตลอดเวลา ซึ่งลักษณะและวิธีการประกอบอาชญากรรมนั้นจะอาศัยการประกอบธุรกิจที่ชอบด้วย

กฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชญากรรม เพื่อให้เสมือนหนึ่งว่าเป็นการกระทำที่ ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้แม้ว่าการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้นจะเป็นความผิดอาญาก็ตาม แต่ผู้ให้กู้ ก็หาได้เกิดความเกรงกลัวไม่ โดยผู้ให้กู้ก็ยังคงหาช่องทางในการให้กู้ยืมเงินนอกระบบอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากระวางโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้มีแค่เพียงจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท เท่านั้น โดยเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ตอบแทนจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแล้วยังสูงกว่าโทษที่ กฎหมายบัญญัติไว้เสียอีก ดังนั้นโทษอาญาตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจึงมิได้ ทำให้ผู้ให้กู้เกรงกลัวแต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้จึงมิได้สอดคล้องตาม พัฒนาการและความเสียหายของการกระทำความผิดแต่อย่างใด และควรมีการแก้ไขอัตราโทษตาม พระราชบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขอัตราโทษตาม พระราชบัญญัติห้ามเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ให้สูงขึ้น จึงเห็นควรแก้ไขอัตราโทษตามมาตรา 3 วรรคท้ายเป็นว่า ต้อง ระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจลงโทษขั้นต่ำได้ สำหรับกรณีที่เป็นการให้กู้ยืมเงินระหว่าง ญาติ พี่น้อง หรือคนรู้จักที่อาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปีโดยพลั้งเผลอหรือ รู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือมิได้มีเจตนาเอาเปรียบผู้ให้กู้มากจนเกินไปนัก

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการกำหนดความผิดและการกำหนดโทษแล้ว ก็จะเป็นการ แก้ไขกฎหมายในมาตรา 3 ใหม่ ดังข้อความต่อไปนี้

“มาตรา 3 บุคคลใดกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

(1) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงิน

(2) การทำธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินหรือการให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

(3) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือ กำหนดข้อความอันไม่จริงเรื่องจำนวนเงินกู้ไว้ในหนังสือสัญญาหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ เป็นการทำนิติกรรมสัญญาใดๆ อันเป็นการอำพราง การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

(4) นอกจากดอกเบี้ย ยังอาจกำหนดเอาเอง หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงิน หรือสิ่งของหรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้หรืออื่นๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปเกินสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

บุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ทั้งนี้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายมีโทษทางอาญากับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินนอกระบบเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

4.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินคดี

ปัญหาเงินกู้นอกระบบ ที่ยังคงมีอยู่มาหลายปีในปัจจุบัน เป็นการตกลงระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ต่างสมยอมหลีกเลี่ยงกฎหมาย นับว่าเป็นปัญหาอย่างหนึ่งที่ทำให้ เรื่องไม่ได้เข้าสู่กระบวนการทางศาล เนื่องจากการกู้ยืมเงินในระบบโดยทั่วไป ได้แก่ การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นั้นถึงจะเป็นที่นิยมและดอกเบี้ยไม่แพงแต่มิได้หมายความว่าทุกคนสามารถใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินได้เนื่องจากหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีปฏิบัติที่มีความยุ่งยากนั่นเอง เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้ การกู้ยืมเงินนอกระบบสถาบันการเงินที่เสียดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นสิ่งที่ต้องการของประชาชนผู้ที่ไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงิน แม้ว่าในกฎหมายอาญาจะมีการกำหนดความผิดไว้ก็ตามแต่ดูเหมือนว่าปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้กระทำความผิดมิได้เกรงกลัวความผิดและโทษที่จะได้รับ กลับมีการพัฒนา การกระทำความผิดหลายหลายรูปแบบมากขึ้น รัฐบาลเองได้ออกกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษ โดยเฉพาะเพื่อดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเงินกู้นอกระบบยังคงมีปัญหายู้อยู่เช่นเดิม ให้ศาลแนะนำ อธิบายเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่คู่ความ ในเรื่องเงินกู้นอกระบบก่อนทำการพิจารณาคดี

เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหน่วยงานสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเงินกู้นอกระบบ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเข้าทำการจับกุมดำเนินคดีกับนายทุนเงินกู้ที่ปล่อยกู้นอกระบบในข้อหาให้กู้ยืมเงินและคิดดอกเบี้ยสูงกว่ากฎหมายกำหนดได้ แต่เนื่องจากการกู้ยืมเป็นหลักของกฎหมายแพ่งต้องมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจริงๆ ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วพยานหลักฐานการกู้เงินจะทำเป็นหนังสือและ

กำหนดดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนด การที่จะพิสูจน์พยานหลักฐานนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงได้ คงทำได้แค่เพียงนำสำนวนเสนอพนักงานอัยการ เพื่อฟ้องต่อศาลเท่านั้น และยังมีความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในภายหลังได้ การที่จะดำเนินคดีกับนายทุนเงินกู้ นั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยมากจะพิจารณาจากพฤติกรรมและพยานหลักฐานของนายทุนเงินกู้นอกกระบวน เช่น พยานหลักฐานที่แสดงว่า มีการคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหาได้ไม่่ง่ายที่จะมีการทำนิติกรรมสัญญาแสดงอย่างชัดเจนว่า มีการเรียกดอกเบี้ยเกินกำหนดจริงๆ ปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดีในเรื่องเงินกู้นอกกระบวนอีกปัญหาหนึ่งก็คือ การที่ผู้กู้ทำสัญญา และยอมเสียดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดให้แก่ผู้กู้โดยสมัครใจหรือยินยอมนั้น ผู้กู้ไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย ผู้กู้จึงไม่มีอำนาจฟ้องผู้ให้กู้ ในความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

หรือแม้แต่การทำนิติกรรมสัญญากู้ยืมในรูปของสัญญาเช่าซื้อ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมอำพรางที่ผู้เช่าซื้อต้องมีภาระค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดหลายเท่า โดยทั่วไปนายทุนเงินกู้นอกกระบวนเมื่อถูกจับกุมดำเนินคดี ส่วนใหญ่จะอ้างและข่มขู่ลูกหนี้ว่า ลูกหนี้ยังคงมีหน้าที่ต้องชำระค่าเช่าซื้อสินค้าให้กับบริษัทฯ ตามที่ได้ขอสินเชื่อไว้ ถ้าลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ค่าเช่าซื้อตามที่ตกลงกัน ลูกหนี้จะได้รับความเดือดร้อนในภายหน้า ดังนั้น ลูกหนี้จำเป็นต้องยอมจ่ายเงินให้ตัวแทนหรือสายของบริษัทฯ ที่เดินทางออกไปพบลูกหนี้เหล่านั้น โดยยังคงเป็นอัตราดอกเบี้ยเดิม คือในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ดังนั้น การที่ลูกหนี้มีความประสงค์ที่จะชำระหนี้ ลูกหนี้ต้องมีความมั่นใจว่าหนี้ที่ตนได้ชำระไปนั้นเป็นหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

- บทสัมภาษณ์ของ พ.ต.ท. สิงห์ลำพอง โปธิ์เสื่อ ตำแหน่ง พงส.สบ.3.สภ.ท่าหลวง จังหวัดลพบุรี

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษามาตั้งแต่ต้นนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินคดี ผู้เขียนจึงได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนอยู่ที่ สถานีตำรวจภูธรท่าหลวง จังหวัดลพบุรี ถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับปัญหาเงินกู้นอกกระบวน ซึ่งจากการสัมภาษณ์จึงทำให้ทราบว่าสาเหตุต่างๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินคดีนั้นมีอยู่มากมาย ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจคนดังกล่าว ผู้เขียนขอสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาที่สำคัญของการกู้ยืมเงินนอกระบวนนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่ประชาชนไม่รู้กฎหมายว่ามีกฎหมายใดบ้างที่ให้ความคุ้มครองบุคคลเหล่านี้อยู่ ไม่ว่าจะเป็นตั้งแต่เรื่องการทำสัญญา

เมื่อทำสัญญาแล้วหากสัญญานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายจะสามารถดำเนินการอย่างไรบ้าง และเมื่อมีการปฏิบัติตามสัญญาไปแล้ว แต่ผู้กู้ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ จนอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ผู้กู้เหล่านี้จะได้รับความคุ้มครองอย่างไรบ้าง ซึ่งปัญหาเหล่านี้หากได้มีการตรวจสอบเป็นการเฉพาะรายแล้ว พวกเขาเหล่านั้นจะไม่ทราบเลยว่า มีกฎหมายตัวใดบ้างที่ให้ความคุ้มครองอยู่ เมื่อไม่ทราบถึงการคุ้มครองดังกล่าวย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่อาจที่จะเข้าถึงความยุติธรรมได้ เพราะความไม่รู้กฎหมายนั่นเอง

2. ผู้ให้กู้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลและเป็นคนที่เป็นที่รู้จักในสังคมนั้น ๆ จนทำให้ผู้กู้ที่ได้ทำการกู้ยืมเงินไปแล้วเกิดความเกรงกลัว แต่ด้วยความที่มีรายได้น้อยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเงินบุคคลเหล่านี้ และเมื่อไม่สามารถชำระหนี้ได้ ผู้ให้กู้ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลนั้นก็ส่งคนมาทวงหนี้และทำการข่มขู่ว่าหากไม่ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยก็จะยิ่งเพิ่มดอกเบี้ยขึ้นไปเรื่อย ๆ บางครั้งถึงขนาดทำร้ายร่างกายส่งผลให้ผู้กู้ได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร อันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่แม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายก็ตามผู้กู้เองก็ไม่กล้าที่จะมาฟ้องร้องต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดำเนินการกับบุคคลเหล่านี้ได้ ทั้งนี้ก็เพราะบุคคลเหล่านี้ต่างก็เป็นพวกที่มีอิทธิพลนั่นเอง

3. การแก้ไขปัญหาหนี้เงินกู้ในระบบนั้นได้มีการณรงค์กันเรื่อยมาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่เงินกู้ในบางจังหวัดก็จะเป็นพวกข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่บุคคลในแวดวงตำรวจเองก็ตามที่เป็นผู้ปล่อยเงินกู้เหล่านี้ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า บุคคลเหล่านี้มีรายได้น้อยไม่ได้มากแต่เหตุใดจึงมีเงินปล่อยให้ผู้กู้ได้ ซึ่งการกระทำเหล่านี้ในบางครั้งการกู้ยืมเงินต่าง ๆ ก็ซ่อนมาในรูปของการทำนิติกรรมอำพรางต่าง ๆ เช่น การให้เช่าซื้อสินค้า การขายฝาก หรือการจำนำ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีการศึกษาและสามารถหาช่องทางที่จะหลอกล่อผู้กู้ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะไม่รู้กฎหมายอยู่แล้วมาทำการกู้ยืมเงินในรูปแบบต่าง ๆ มากมายได้ และผู้ให้กู้เองก็มีวิธีที่จะหลีกเลี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อไม่ให้ตนเองมีความผิดในการกระทำของตน

4. การดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจกรณีกับผู้กู้มาร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินนั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องในทางแพ่งทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจที่ดำเนินการใด ๆ ได้ เพราะไม่มีกฎหมายใด ๆ มารองรับหรือให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการ หากดำเนินการใด ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎหมายที่บังคับใช้นั้นยังไม่มีผลชัดเจนซึ่งหากเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ใดไปก็อาจเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้ ซึ่งสาเหตุนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่กล้าที่จะดำเนินการใด ๆ หรือแม้แต่หากเป็นการข่มขู่หรือ

การทำร้ายร่างกายนั้น ในบางกรณีก็ขาดพยานหลักฐานที่จะเอาผิดกับบุคคลที่ข่มขู่หรือทำร้ายร่างกายได้

จากการที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลดังกล่าว จึงทำให้เข้าใจได้มากยิ่งขึ้นถึงปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินคดีของการกู้ยืมเงินนอกระบบ

4.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับโครงการการปลดหนี้นอกระบบ

มาตรการการปลดหนี้นอกระบบ เป็นนโยบายแก้ปัญหาหนี้นอกระบบด้วยการโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ในระบบโดยผ่านธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นนโยบายที่รัฐบาลผลักดัน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ ให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบสถาบันการเงิน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบ เพื่อจะได้มีเงินสำหรับใช้จ่ายสิ่งจำเป็น รวมทั้งกระตุ้นประชาชนให้มีการออมเงินเพื่อรักษาวินัยทางการเงิน และฟื้นฟูพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างรายได้ ให้แก่ประชาชน

แต่มาตรการดังกล่าวก็ไม่อาจถือได้ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหานี้สินของประชาชนได้อย่างชัดเจน เนื่องจากว่าอาจมีความเป็นไปได้สูง ว่าประชาชนทั้งในเมืองหรือชาวเกษตรกรซึ่งเป็นลูกหนี้นอกระบบที่โอนเข้าสู่หนี้ในระบบอาจจะกลับไปเป็นหนี้นอกระบบอีก เนื่องจากประชาชนบางราย มียอดหนี้สูงจนอาจเกินกำลังในการชำระคืน แม้มาตรการดังกล่าวจะมีอัตราดอกเบี้ยที่ลดลงมาและมีการขยายเวลาชำระหนี้ออกไปเมื่อมีการ โอนหนี้เข้าระบบ แต่มาตรการดังกล่าวตามหลักเกณฑ์นั้นก็มีการจำกัดวงเงินในการกู้ยืมเงินเพราะฉะนั้น หากวงเงินเต็มจำนวนก็จะอาจมีการหมุนหนี้กลับไปกู้ยืมเงินนอกระบบ เพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้หนี้ในระบบอีก เพื่อรักษาสถานะภาพการเป็นลูกหนี้ที่ดีเอาไว้

ส่วนเรื่องขั้นตอนการ โอนหนี้เข้าระบบนั้นก็มีหลายขั้นตอนและล่าช้า กล่าวคือ เมื่อเปิดรับลงทะเบียนแล้วก็ต้องมีการคัดกรองลูกหนี้เพื่อแยกประเภท สรุปยอดหนี้นอกระบบ เปรียบและประเมินหนี้เพื่อนำลูกหนี้เข้าสู่ระบบ เมื่อลูกหนี้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ ก็สามารถนำหนี้เข้าระบบได้ หากไม่ได้คุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ก็จะมีการเยียวยาด้วยวิธีอื่น เช่น การพัฒนาและฟื้นฟูอาชีพ ซึ่งหากนับระยะเวลาแล้วก็รวม 6 เดือน กว่าหนี้นอกระบบจะสามารถเข้าสู่ในระบบได้ เพราะระบบการตรวจสอบเอกสารหลักฐานและหลักเกณฑ์ต่างๆ ไม่ได้เอื้ออำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง กว่าลูกหนี้จะสามารถทราบได้ว่าตนนั้น เป็นผู้ที่มีหลักเกณฑ์ที่จะเข้าสู่หนี้ในระบบได้หรือไม่ก็อาจถูกนายทุนหนี้นอกระบบเรียกดอกเบี้ยเป็นรายเดือนในอัตราที่สูงไปหลายครั้งหลาย

คราแล้ว ซึ่งก็เป็นที่น่าทึ่งอยู่แล้วว่า ดอกเบี้ยดังกล่าวเป็นดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมายซึ่งมีอัตราที่สูงมาก หรือไม่ก็ถูกแก๊งทวงหนี้ต่างๆ มาติดตามทวงหนี้เป็นรายวัน ไม่เว้นแต่ละวัน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากมาย เช่น การทำร้ายร่างกาย การข่มขู่ หรือการกรรโชกทรัพย์ ซึ่งหากรุนแรงมาก ก็อาจทำให้ผู้ที่เป็หนี้เกิดคิดฆ่าตัวตายเพื่อหนีปัญหาได้ ตามที่เห็นตามข่าวหรือหน้าหนังสือพิมพ์ทั่วไป

นอกจากนี้ลูกหนี้บางรายก็ไม่อาจที่จะเข้ามาอาศัยหรือพึ่งพิง โครงการปลดหนี้นอกระบบของรัฐบาลได้ เนื่องจากว่าเกิดการข่มขู่จากนายทุนหรือเจ้าหนี้ว่า หากลูกหนี้รายใดมาลงทะเบียนเพื่อให้เข้าสู่หนี้ในระบบแล้ว หากมีการกู้ในคราวต่อไป จะไม่ให้มีการกู้ยืมอีก หรือขู่ว่าจะเพิ่มดอกเบี้ยให้สูงขึ้น หรือขู่ว่าจะทำร้ายร่างกาย ทำให้ลูกหนี้จำนวนมากไม่กล้าที่จะเข้ามาขึ้นทะเบียนลูกหนี้ในระบบได้อย่างแท้จริง ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาคือที่ดีที่สุด คือ ต้องมีการรณรงค์ให้ลูกหนี้ ทั้งลูกหนี้ในโครงการที่รัฐรับเข้าสู่ระบบ หรือลูกหนี้ที่มีหลักเกณฑ์ไม่ครบและไม่สามารถเข้าสู่ระบบได้ วางแผนการออมเพื่อชำระหนี้ด้วยการส่งเสริมการออมและลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น มีการวางแผนรายรับรายจ่ายเพื่อทำการปลดหนี้

ส่วนปัญหาของนายทุนเงินกู้นอกระบบที่ยังเป็นปัญหาสังคมอยู่ในทุกวันนี้ นั้น และถือเป็นปัญหาระดับชาติเนื่องจากธุรกิจมีเดเหล่านีมีการพัฒนารูปแบบมากขึ้นเรื่อยๆ และมีการขยายวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ ถึงขั้นทำกันเป็นขบวนการ หากรัฐไม่สามารถที่จะจัดการอย่างเด็ดขาดกับขบวนการเหล่านี้ได้อย่างถาวร ก็ไม่อาจที่แก้ไขปัญหานี้นอกระบบได้อย่างแท้จริง ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำขบวนการนอกระบบนี้เข้าสู่ในระบบเช่นเดียวกับลูกหนี้ กล่าวคือมีการประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน โดยต้องมีการจัดตั้งและขอรับใบอนุญาตในการประกอบกิจการ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอย่างเช่น การจัดตั้งและการขอรับใบอนุญาต ตาม The Moneylender Act 2008 ของประเทศสิงคโปร์ โดยหากผู้ใดหรือนิติบุคคลใด จะประกอบธุรกิจการกู้ยืมเงินจะต้องขอรับใบอนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนเสียก่อน จึงจะดำเนินการได้และอาจมีการเพิกถอนหรือการระงับใบอนุญาตชั่วคราว หากผู้ได้รับอนุญาตฝ่าฝืนเรื่อยไปตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือประกอบธุรกิจไม่เหมาะสม หากการประกอบกิจการให้กู้ยืมได้กระทำโดยไม่มีใบอนุญาต ผู้ประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินรายนั้นต้องถูกลงโทษ เพราะถือว่าเป็นความผิดอาญา ต้องระวางโทษซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ นอกจากนี้ในการทำสัญญากู้ยืมเงินรวมถึงสัญญาค้ำประกันใดๆ ที่ทำขึ้นระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ หากผู้ให้กู้เป็นผู้ประกอบธุรกิจโดยไม่ได้รับอนุญาต สัญญาเหล่านั้นก็ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย และสามารถใช้อ้างอิงในศาลได้ จากบทกฎหมายของ The Moneylender Act 2008 ที่ผู้วิจัยยกมาในบางส่วนจากที่ได้กล่าวรายละเอียดแล้วในบทที่ 3 นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำมา

ปรับกับธุรกิจการกู้ยืมเงินนอกระบบของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะจะช่วยลดอัตราการกู้ยืมเงินนอกระบบได้และทำให้รัฐสามารถควบคุมธุรกิจเหล่านี้ได้ รวมถึงหากมีการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจก็จะทำให้นายทุนนอกระบบเป็นนายทุนในระบบ แล้วไม่กล้าที่จะกระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้ รวมทั้งรัฐจะสามารถเก็บรายได้ทางภาษีอากร ในการประกอบธุรกิจได้อีกต่อไปด้วย

- บทสัมภาษณ์ของ อนุวัฒน์ เนื้อทอง ผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขามีนบุรี

จากการที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับ โครงการปลดหนี้นอกระบบนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ธนาคารออมสิน สาขาหนึ่ง ถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการเกี่ยวกับโครงการปลดหนี้นอกระบบ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คนดังกล่าว ผู้เขียนก็สามารถสรุปได้ว่า

การที่ประชาชนซึ่งเป็นลูกหนี้ นั้นจะมาขอความช่วยเหลือในโครงการดังกล่าวที่ธนาคารร่วมดำเนินการกับกระทรวงการคลังนั้น ลูกหนี้จะต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารกำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่ก็มีความคล้ายคลึงกันเกือบทุกธนาคาร เนื่องจากว่าทางกระทรวงการคลังเกรงว่าหากให้มีความแตกต่างกัน อาจเกิดข้อเปรียบเทียบ และประชาชนอาจเลือกปฏิบัติในการขอสินเชื่อได้ เมื่อธนาคารพิจารณาหลักเกณฑ์แล้วเห็นว่าครบถ้วน ธนาคารจึงจะทำสัญญาเงินกู้ให้ได้ ซึ่งที่ผ่านมาประชาชนก็ให้ความสนใจเป็นอย่างดี มีผู้ที่ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก บางรายธนาคารก็สามารถดำเนินการให้ได้ เพราะเอกสารที่นำมาครบถ้วนและลูกหนี้ก็มีคุณสมบัติที่เข้าหลักเกณฑ์ในการขอสินเชื่อได้ แต่บางรายก็มีเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ก็ขาดคุณสมบัติบางประการ ทำให้เจ้าหน้าที่ธนาคารไม่สามารถดำเนินการให้ได้

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ลูกหนี้ นั้นจะมาดำเนินการขอโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ในระบบของธนาคารได้นั้น ลูกหนี้ก็จะต้องนำเจ้าหน้าที่มาดำเนินการร่วมด้วย ทางธนาคารจึงจะสามารถดำเนินการให้ได้ ที่ผ่านมาก็มีบ้างที่เจ้าหน้าที่ให้ความร่วมมือในการมากับลูกหนี้ แต่ก็มีบ้างที่เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการร่วมกับลูกหนี้ ซึ่งก็ไม่อาจทราบเหตุผลได้ แต่หากพิจารณาดูก็อาจเป็นไปได้ว่าเจ้าหน้าที่เองก็กลัวที่จะถูกดำเนินคดีในการปล่อยเงินกู้นอกระบบ ส่งผลให้ไม่กล้าที่มา กับลูกหนี้เพื่อโอนหนี้เข้าในระบบดังกล่าว และลูกหนี้เองก็ไม่อาจที่จะบังคับเจ้าหน้าที่ให้มาด้วยได้ เพราะตนเองก็ไม่มีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด

จากกรณีดังกล่าว ทางธนาคารไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่จะสามารถนำเจ้าหนี้เข้าสู่ในระบบได้ เพราะการดำเนินการดังกล่าวเกิดจากความเต็มใจของลูกหนี้และเจ้าหนี้ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เต็มใจ ก็ไม่มีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใด ๆ ที่จะพึงปฏิบัติได้

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรการการปลดหนี้ นอกกระบบดังกล่าว ยังมีความไม่ชัดเจนและไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง เพราะหากว่าเจ้าหนี้ไม่ให้ความร่วมมือแล้วนั้น ลูกหนี้ก็ไม่สามารถที่จะเข้าสู่โครงการดังกล่าวได้ ส่งผลให้ลูกหนี้ก็ยังตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าหนี้ที่สามารถบีบบังคับลูกหนี้ได้อยู่ ดังนั้นหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมาตรการเชิงบังคับที่ให้เจ้าหนี้มาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่โครงการปลดหนี้ นอกกระบบได้ ก็จะทำให้มาตรการที่สร้างขึ้นนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้เจ้าหนี้เกิดการเกรงกลัวและจะต้องปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดและไม่สามารถโต้แย้งใด ๆ ได้

นอกจากนี้ลูกหนี้เองก็ต้องให้ความร่วมมือเช่นเดียวกัน เพราะจากการสอบถามลูกหนี้ นอกกระบบบางรายนั้น ไม่มีความประสงค์ที่จะเข้าสู่โครงการปลดหนี้ นอกกระบบแต่อย่างใด เนื่องจากว่าหากตนกลายเป็นลูกหนี้ของธนาคารแล้ว แม้ว่าจะไม่ถูกข่มขู่จากทางเจ้าหนี้ แต่หากไม่ชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร ก็อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ เพราะหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตัวลูกหนี้เองนั้นก็ไม่ต้องการที่จะให้ตัวเองถูกดำเนินคดี จึงจำยอมที่จะต้องให้เจ้าหนี้คอยติดตามทวงหนี้เรื่อยไป ประกอบกับยังสามารถผิดผ่อนได้อีกด้วย เมื่อเจ้าหนี้และลูกหนี้เกิดความพึงพอใจกันทั้งสองฝ่าย โครงการการปลดหนี้ นอกกระบบก็อาจไม่สามารถที่จะแก้ไขเยียวยาได้อย่างแท้จริง

4.5 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรม

ร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากในปัจจุบันการติดตามทวงหนี้สินเชื่อส่วนบุคคลและสินเชื่อบัตรเครดิตเป็นธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสังคม เป็นอย่างมาก เพราะผู้ติดตามทวงหนี้กระทำในลักษณะที่เป็นการคุกคาม ข่มขู่ ใช้ความรุนแรง กระทำความคิดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของผู้บริโภค ทางการได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าวจึงมีการยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาเพื่อพิจารณาซึ่งในขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณากฎหมาย โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้การติดตามทวงหนี้ นั้นดำเนินเป็นรูปแบบของธุรกิจติดตามทวงหนี้ กล่าวคือผู้ประกอบการติดตามทวงหนี้ นั้นต้องจดทะเบียนต่อคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตลอดจนเสียค่าธรรมเนียมตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

โดยธุรกิจติดตามทวงหนี้จะเป็นธุรกิจที่รับจ้าง โดยตรงจากผู้ให้สินเชื่อในการติดตามทวงหนี้ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้ให้คำนิยามของคำว่า “สินเชื่อ” และ “ผู้ให้สินเชื่อ” ว่า

“สินเชื่อ” หมายความว่า การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อตัวเงิน การรับซื้อตราสารเปลี่ยนมือ การให้บริการบัตรเครดิต การให้เช่าซื้อ และการให้เช่าแบบลิสซิ่งในสินค้าที่ผู้ประกอบการมิได้เป็นผู้จำหน่ายเป็นการค้าปกติ ให้แก่บุคคลธรรมดา และธุรกรรมอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า

1. นิติบุคคลที่ให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ
2. นิติบุคคลที่รับซื้อหรือ โอนสินเชื่อจาก 1
3. นิติบุคคลที่รับซื้อหรือ โอนสินเชื่อจาก 2
4. บุคคลอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ให้สินเชื่อ ไม่ได้รวมถึงบุคคลธรรมดาที่เป็นนายทุนในการปล่อยเงินกู้ให้แก่ชาวบ้านหรือประชาชนทั่วไปแต่อย่างใด โดยร่างกฎหมายดังกล่าวให้หมายถึงนิติบุคคลที่ให้สินเชื่อเป็นทางการค้ารวมถึงนิติบุคคลที่รับซื้อหรือ โอนสินเชื่อมาเท่านั้น แต่การติดตามทวงหนี้ที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ได้เกิดจากธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลหรือสินเชื่อบัตรเครดิตเท่านั้น การทวงหนี้จากนายทุนก็เป็นปัญหาใหญ่เช่นเดียวกัน แต่เหตุใด ผู้ให้สินเชื่อ จึงไม่รวมถึงบุคคลเหล่านั้น และหากมีการติดตามทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรมไม่ว่าด้วยวิธีใดก็แล้วแต่ ผู้เสียหายจะสามารถดำเนินการกับบุคคลเหล่านี้ได้หรือไม่อย่างไร และร่างกฎหมายดังกล่าวจะคุ้มครองผู้เสียหายได้หรือไม่เมื่อไม่เข้าเงื่อนไขในการกระทำความผิด หากจะพิจารณาว่าผู้เสียหายสามารถที่จะแจ้งความดำเนินคดีในทางอาญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจได้อยู่แล้วนั้น ก็คงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากว่าผู้เสียหายเองก็ไม่กล้าที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับนายทุนเหล่านั้น ดังนั้นเห็นควรให้มีบัญญัติถึงกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นผู้ให้สินเชื่อในการกู้ยืมเงินด้วย ควบคู่ไปกับการนำนายทุนเงินกู้นอกระบบเข้าสู่การจดทะเบียนเป็นนายทุนในระบบ

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติถึงการที่จะขอจดทะเบียนประกอบธุรกิจติดตามทวงหนี้ว่าจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไรและต้องมีการจดทะเบียนรวมถึงขั้นตอนการดำเนินการจดทะเบียนอย่างไรเป็นพื้นฐาน รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติของผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร จะต้องมีการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามทวงหนี้ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าคุณสมบัติของผู้ติดตามทวงหนี้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการประกอบธุรกิจเพราะการทวงหนี้จะเป็นหน้าที่ของผู้ติดตามหนี้ โดยตรงและติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภคโดยตรง

ดังนั้นสมควรเป็นอย่างยิ่งในการที่จะต้องมีการตรวจสอบประวัติและความเป็นมาของผู้ติดตามนี้ว่าเคยต้องประวัติในทางที่ไม่ดีหรือมีประวัติในทางคดีอาญาหรือไม่อย่างไร เพื่อจะได้ง่ายต่อการกำกับดูแลต่อไป

จากที่ได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ไปแล้วนั้น ทำให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะซึ่งจะขอก้าวในบทต่อไป