

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากภาวะวิกฤตของระบบเศรษฐกิจที่ตกต่ำนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะปัญหาการว่างงานทำให้ประชาชนต้องดิ้นรนแสวงหารายได้เพิ่มเติม โดยการประกอบอาชีพเสริมควบคู่กันไปกับการทำงานประจำ เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในปัจจุบัน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องกู้ยืมเงินเพื่อนำมาเป็นปัจจัยในการลงทุนประกอบอาชีพเสริมต่างๆ ทำให้เกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า “หนี้สินของชาวบ้าน” ทั้งในเขตเมืองและตามต่างจังหวัดต่างๆ ทำให้หลายครอบครัวนั้นมีหนี้สินทั้งหนี้ในระบบที่กู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และหนี้นอกระบบจากนายทุนเงินกู้ที่ต้องใช้เงินคืนในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่ประชาชนผู้ที่มีรายได้น้อยก็ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการกู้ยืมเงินนอกระบบที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินต่างๆ ด้วยความจำเป็นที่ต้องการหาแหล่งรายได้ จึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินนอกระบบ

การขอใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารหรือจากผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งมีจะมีกลุ่มเป้าหมายคือประชาชนที่มีรายได้ปานกลางหรือกลุ่มคนในวัยทำงานมักจะหันไปใช้บริการประเภทนี้ เนื่องจากการขอสินเชื่อไม่ยุ่งยาก อนุมัติง่าย ไม่มีการตรวจสอบอะไรมากมายส่งผลให้มีการขอสินเชื่อกับผู้ประกอบการเป็นจำนวนมากหลายราย ส่งผลให้ผู้ขอสินเชื่อไม่สามารถชำระหนี้ได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้เป็นเพราะธุรกิจการให้สินเชื่อดังกล่าวนี้มีอัตราค่าใช้บริการไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และดอกเบี้ยซึ่งรวม ๆ แล้วก็เท่ากับว่าเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการติดตามทวงหนี้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่เป็นธรรมรัฐจึงต้องออกกฎหมายมาควบคุมการกระทำดังกล่าว คือประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2548 และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล สำหรับผู้ประกอบการที่ไม่ใช่สถาบัน

การเงิน ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2548 โดยมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ากำกับและควบคุมการทำธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน แต่ก็ยังไม่อาจที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง ทำให้ผู้ขอสินเชื่อที่เป็นหนี้ผู้นั้น จำต้องหันไปพึ่งเงินกู้นอกระบบเพื่อตนเองจะได้มีเงินมาชำระหนี้ให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจเหล่านั้น

ธุรกิจหนี้นอกระบบจึงเกิดขึ้นและทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยกลุ่มบุคคลที่ตกเป็นหนี้นอกระบบนั้นส่วนใหญ่มักเป็นชาวบ้าน เกษตรกร ซึ่งไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินในระบบได้ เนื่องจากประชาชนผู้มีรายได้น้อยนั้นไม่มีทรัพย์สินหรือมีหลักประกันใดๆ ที่จะสามารถให้แก่สถาบันการเงินต่างๆ ตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงินตามปกติได้ ดังนั้น บุคคลกลุ่มนี้จะไปกู้ยืมหนี้นอกระบบเพราะเห็นว่าเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญที่สามารถพึ่งพิงได้ในยามที่เดือดร้อนและจำเป็น สามารถให้กู้เงินได้ในเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งในบางครั้งไม่ต้องมีหลักประกันก็สามารถกู้ยืมเงินในวงเงินที่สูงได้ ซึ่งอย่างน้อยก็ช่วยบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้กู้ได้ในระดับหนึ่ง โดยสถาบันการเงินในระบบไม่สามารถให้การช่วยเหลือในกรณีเหล่านี้ได้ ดังนั้น เงินกู้นอกระบบจึงยังคงมีความสำคัญค่อนข้างสูงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

ซึ่งในปัจจุบันการกู้เงินนอกระบบนั้นยังคงมีอยู่มากมายและแพร่ขยายวงกว้างมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนที่ต้องการกู้ยืมเงินนอกระบบก็จะสามารถหาแหล่งเงินกู้ได้จากไปปลิวที่แจกก้น ตามบนสะพาน หรือ ที่ติดไว้ในตู้โทรศัพท์หรือสถานที่ต่างๆ เช่น รถโดยสารประจำทาง เป็นต้น แต่ผู้กู้ยืมเงินจากหนี้นอกระบบก็ต้องแบกรับภาระกับการเสียดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยผู้กู้ยืมเงินตกลงยินยอมสมัครใจที่จะเสียดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าว เพื่อนำเงินไปใช้สอยตามที่ตนเองต้องการ โดยเจ้าหนี้นอกระบบจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา เงื่อนไขต่างๆ ตามความพอใจ และยังมี การเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหนี้นอกระบบ เริ่มตั้งแต่การปล่อยเงินกู้โดยไม่มีสัญญาหรือเอกสารหลักฐานใดๆ แล้วจะติดตามทวงถามให้ชำระหนี้โดยวิธีการผ่อนชำระเงินเป็นรายวัน โดยคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของการกู้ยืมเงินในระบบเป็นอย่างมาก โดยส่วนใหญ่เจ้าหนี้จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยอาศัยจุดอ่อนของลูกหนี้ที่ไม่มีความรู้หนังสือ หรือ ช่องว่างทางกฎหมาย ทำให้ลูกหนี้ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบแก่เจ้าหนี้นอกระบบอย่างมากในปัจจุบัน กล่าวคือ หากประชาชนที่ต้องการกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบต้องเซ็นชื่อในสัญญากู้ยืมเงิน โดยที่ไม่สามารถดูรายละเอียดในสัญญาเงินกู้ยืมว่าถูกต้องตามความเป็นจริงหรือต้องยินยอม

เช่นชื่อในสัญญาเงินกู้ยืมเงินที่มีได้กรอกข้อความไว้ก่อนแต่อย่างใด หากภายหลังลูกหนี้สามารถชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตรงตามกำหนดเวลาที่เจ้าหนี้กำหนดไว้ก็จะถือว่าหมดหนี้กันไป แต่ถ้าหากลูกหนี้รายใดไม่สามารถชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตามที่ได้ตกลงกันไว้ หรือชำระล่าช้า เจ้าหนี้นอกระบบก็จะมีพฤติกรรมทวงหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ การพุดจาไม่สุภาพ การทวงถามไปยังญาติพี่น้อง หรือแม้กระทั่งทวงถามไปยังที่ทำงาน และพุดประจานให้ลูกหนี้ได้รับความอับอายเป็นอย่างมาก และท้ายที่สุดก็อาจจะมีการทำร้ายร่างกายตามมาซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้กู้ยืมเงินอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวก็ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ต่างๆ ไป เกี่ยวกับเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบที่ใช้กำลังทำร้ายลูกหนี้ หรือแม้กระทั่งเจ้าหนี้เงินกู้ที่ข่มขืนลูกหนี้เพื่อขจัดดอกเบี้ยซึ่งเป็นข่าวที่น่าสะเทือนใจอย่างยิ่ง นอกจากนี้วิธีการทวงหนี้ของเจ้าหนี้นอกระบบยังผิดกฎหมาย เพราะโดยปกติกฎหมายกำหนดว่าเมื่อหนี้ถึงกำหนดเจ้าหนี้ทวงถามแต่ลูกหนี้ผัดผ่อนชำระหนี้ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิฟ้องเรียกชำระหนี้ทางศาลได้ และเมื่อมีคำพิพากษาจึงจะสามารถบังคับใช้หนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ แต่ปัญหาการทวงหนี้ที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันเจ้าหนี้นอกระบบกลับมองว่าการฟ้องร้องบังคับคดีอาจล่าช้า มีค่าใช้จ่ายสูง หรือเห็นว่าดอกเบี้ยที่ตนเรียกเก็บอยู่นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นต้นเหตุให้มีการใช้สารพัดรูปแบบทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเพื่อบีบบังคับให้ลูกหนี้จ่ายคืนหนี้ ซึ่งกลายเป็นทุกข์อันดับดับกันๆ ที่ลูกหนี้ประสบอยู่ในปัจจุบัน

จากปัญหาดังกล่าวธุรกิจการให้กู้ยืมเงินนอกระบบจึงเป็นปัญหาใหญ่ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของดอกเบี้ยที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การเลี้ยงการทำสัญญากู้ยืมเงินโดยใช้วิธีทำนิติกรรมอำพรางด้วยการใช้สัญญาอื่น การทวงหนี้ที่นับวันก็จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ถ้าสุจริตรัฐบาลจึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการมีโครงการปลดหนี้นอกระบบให้แก่ประชาชนขึ้น โดยหากผู้ใดมีหนี้อยู่ไม่ว่าจะในระบบหรือนอกระบบ ก็สามารถนำเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มาสมัครและขอรับบริการได้ตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่ธนาคารซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกำหนด ส่วนในเรื่องของการติดตามทวงหนี้ นั้น ปัจจุบันได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ที่เป็นธรรม ขึ้นมา ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาร่างดังกล่าวทั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขปัญหาการทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อรายย่อย

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะพยายามออกมาตรการมาเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบที่เกิดขึ้น แต่ยังคงมีอุปสรรคและข้อจำกัดต่อการดำเนินการหลายประการ ทั้ง

ด้านการรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ผู้เสียหายจากหนี้นอกระบบไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่เห็นแก่เกียรติและศักดิ์ศรีของตน ปล່อยให้ตนเองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลดังกล่าวตลอดมา หากประชาชนร่วมกันเป็นหูเป็นตา แจ้งเบาะแส ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐ ได้มีนโยบายให้ความรู้กับประชาชนให้รู้ถึงภัยร้ายของหนี้นอกระบบปัญหาดังกล่าวจะได้รับการแก้ไขไปในทางทิศทางที่ดีขึ้น และเป็นการป้องกันไม่ให้ประชาชนเข้าสู่วงจรของธุรกิจหนี้นอกระบบอีกต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืมเงินนอกระบบไปแล้วในบทที่ 4 ทำให้สามารถหาข้อสรุปเป็นข้อเสนอแนะได้ดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคล

ในเรื่องของการให้สินเชื่อส่วนบุคคลของผู้ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินนั้นควรจัดให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีอำนาจในการตรวจสอบการให้บริการการให้สินเชื่อในรูปแบบต่าง ๆ ว่ามีการคิดดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่และจะต้องไม่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยหน่วยงานดังกล่าวควรมีการกำหนดวงเงินสินเชื่อโดยให้รวมถึงสินเชื่อที่ผู้ขอสินเชื่อได้ขอจากผู้ประกอบการรายอื่นด้วย ทั้งนี้ผู้ประกอบการสามารถรู้ถึงข้อมูลที่ผู้ขอสินเชื่อจากผู้ประกอบการรายอื่นได้จากหน่วยงานที่มีแหล่งข้อมูลกลางที่เชื่อถือได้

ในส่วนของการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ควรให้สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามาดูแลเกี่ยวกับรูปแบบของสัญญาสินเชื่อส่วนบุคคล โดยอาจกำหนดให้สัญญาสินเชื่อส่วนบุคคลต้องมีรูปแบบของสัญญาตามมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด ทั้งนี้เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ขอสินเชื่อมักจะไม่ได้ตรวจสอบข้อความในสัญญาดังกล่าวโดยละเอียด เพราะต้องการที่จะได้รับสินเชื่อเป็นการเร่งด่วนซึ่งปัจจุบันผู้ขอสินเชื่อสามารถรับทราบผลการพิจารณาสินเชื่อได้อย่างรวดเร็ว โดยบางแห่งใช้เวลาในการพิจารณาเพียงวันเดียวเท่านั้น

และเพื่อให้มาตรการของทางการสามารถบรรลุผลในการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง ทางการควรที่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้รู้ถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ของกฎหมายที่ออกมา และควรที่จะมีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางเพื่อรับข้อมูลหรือข้อร้องเรียนจากประชาชนผู้ขอสินเชื่อส่วนบุคคลไม่ว่าจะเรื่องดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม หรือการติดตามทวงหนี้ใน

รูปแบบต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานนั้นควรแยกต่างหากจากกลุ่มงานป้องกันและปราบปรามการเงินนอกระบบ เนื่องจากผู้ประกอบการเหล่านี้มีรูปแบบการทำธุรกิจที่แตกต่างออกไปจากพวกนายทุนเงินกู้นอกระบบ หากมีการพิจารณาดำเนินการทางกฎหมายต้องมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป เพราะธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลของสถาบันการเงินหรือที่มีใช้สถาบันการเงินนั้นยังเป็นสิ่งสำคัญที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไป

ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคหรือ Consumer Credit Act 1974 ของประเทศอังกฤษนั้นมีความเหมาะสมที่จะนำมาเป็นต้นแบบเพื่อประยุกต์ใช้กับธุรกิจการให้สินเชื่อส่วนบุคคล อันเนื่องจากว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายหลักสำหรับการควบคุมธุรกิจการให้สินเชื่อ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ได้แบ่งการควบคุมออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. ควบคุมการขอใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นทางการจึงจะประกอบธุรกิจได้ ซึ่งประเทศไทยก็จะต้องได้รับอนุญาตเช่นเดียวกัน เพียงแต่ว่าเมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็จะไม่มีการสั่งระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ง่าย ๆ เว้นแต่เสียแต่ที่ผู้ประกอบการรายนั้นจะไม่สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้เอง แต่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการที่จะสั่งระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ประกอบการนั้นดำเนินธุรกิจไม่เหมาะสมและเป็นการกระทำที่เอาเปรียบผู้บริโภค

2. ควบคุมในการแสวงหาลูกค้า กฎหมายดังกล่าวนี้ได้บัญญัติถึงการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีกำหนดการโฆษณา การชักชวน หรือการแสดงข้อมูลแก่ผู้ขอสินเชื่อโดยต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ในวงเงินที่กำหนด โดยผู้ให้สินเชื่อจะโฆษณาได้เฉพาะที่เป็นการส่งเสริมธุรกิจของตนเท่านั้น แต่ไม่อาจที่ชักชวนให้ผู้อื่นมาทำนิติกรรมกับตนได้ ซึ่งหากมีการชักชวนนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็จะมีผลผิด ซึ่งจะเห็นได้ว่าในสังคมไทยในปัจจุบันการชักชวนให้มาขอรับบริการการให้สินเชื่อของธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลนี้มีอยู่มากมายไม่จำกัดสถานที่ไม่ว่าจะเป็นร้านค้าต่างๆ ห้างสรรพสินค้า หรือแม้แต่สถานที่ทำงานบางแห่งที่มีผู้คนมากมายก็จะเห็นธุรกิจเหล่านี้มาตั้งแล้วชักชวนให้ทำธุรกรรมประเภทต่างๆ หลากรูปแบบ โดยรัฐไม่ได้เข้ามาดูแลหรือควบคุมแต่อย่างใด ซึ่งการชักชวนดังกล่าวก็จะมีหลายรูปแบบหลายโปรโมชันเพื่อดึงดูดให้ประชาชนเกิดความสนใจ ถ้าไม่ได้สินเชื่อในรูปแบบนี้ก็จะมิสินเชื่ออื่น ๆ รองรับและมีของแถมหรือของขวัญอีกมากมายเพื่อให้ผู้คนสนใจ แม้จะไม่ได้เป็นการบังคับผู้ใดให้เข้ามาทำธุรกรรมก็ตาม แต่การที่รัฐไม่ควบคุมและปล่อยให้ผู้ประกอบการเหล่านี้ทำอะไรได้ตาม

อำเภอใจ ท้ายสุดแล้วก็จะส่งผลให้ประชาชนมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นแล้วก็ต้องมาแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุอย่างที่ปฏิบัติกันอยู่เรื่อยมา ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดหรือควบคุมการโฆษณา และการชักชวนการให้สินเชื่อในรูปแบบที่เหมาะสมและสามารถที่จะควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนเช่นกฎหมายของประเทศอังกฤษ

3. ข้อตกลงการให้สินเชื่อ กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจศาลในกรณีที่มีคำร้องจากผู้ขอสินเชื่อเกี่ยวกับข้อตกลงนั้น ศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อตกลงใดมีข้อต่อรองที่ไม่เป็นธรรม ศาลก็อาจแก้ไขหรือเพิ่มเติมเงื่อนไขในข้อตกลงการให้สินเชื่อได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะสามารถช่วยเยียวยาลูกหนี้ที่เป็นผู้ขอสินเชื่อให้ได้รับความเป็นธรรมได้ด้วยการพิจารณาคดีของศาล แต่สำหรับการดำเนินคดีของประเทศไทยเรานั้น เมื่อคดีดังกล่าวเป็นคดีแพ่งก็จะต้องมีการสืบพยานหรือว่ากันไปตามพยานเอกสารที่ปรากฏในชั้นพิจารณา หากคู่ความประสงค์ที่จะตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความก็เป็นเรื่องที่คุณ่ความสามารถตกลงกันได้ โดยศาลจะเป็นเพียงแค่ผู้ชี้แนะให้คุณ่ความแต่ละฝ่ายเข้าใจตรงกันถึงข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความเท่านั้น แต่จะไม่ก้าวล่วงลงไปแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงใด ๆ ในสัญญาที่ได้มีการฟ้องร้องกันแต่อย่างใด ทั้งนี้ในบางครั้งศาลเองก็อาจมองเห็นได้ว่าสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่ก็ไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้หากคู่กรณีไม่ได้มีคำขอหรือกล่าวในคำฟ้อง ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากได้มีการตรากฎหมายที่คล้ายคลึงกับกฎหมายดังกล่าวและนำมาประยุกต์ใช้ให้มีความเหมาะสมกับการดำเนินคดีในศาลไทย ก็น่าที่จะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภคได้ไม่มากก็น้อย

2. การบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันที่นายทุนเงินกู้นอกระบบได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการปล่อยเงินกู้ต่าง ๆ นานา ไม่ว่าจะเป็นการทำนิติกรรมอำพรางการทำสัญญาเงินกู้ด้วยการทำสัญญาอื่นแทน เนื่องจากกฎหมายบทมาตราดิมนั้นบัญญัติเฉพาะการกระทำที่เป็นการกู้ยืมเงินเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงวิธีการอื่นที่อาจเกิดขึ้นหรือกรณีของการทำสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อส่วนบุคคล จึงขอเสนอกฎหมายที่แก้ไขใหม่ดังนี้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

“มาตรา 3 บุคคลใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

(1) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้หรือกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงิน

(2) การทำธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินหรือการให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

(3) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกำหนดข้อความอันไม่จริงเรื่องจำนวนเงินกู้ไว้ในหนังสือสัญญาหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือเป็นการทำนิติกรรมสัญญาใดๆ อันเป็นการอำพราง การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

(4) นอกจากดอกเบี้ย ยังอาจกำหนดเอาเอง หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของหรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้หรืออื่นๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปเกินสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

บุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา”

ส่วนในเรื่องของอัตราโทษที่เดิมนั้นมีอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับ กล่าวคือ หากผู้ใดกระทำความผิดจะ “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จะเห็นได้ว่าโทษที่บัญญัติเดิมนั้นไม่เหมาะสมเนื่องจากไม่ได้ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวแต่อย่างใด ทั้งที่ผู้กระทำความผิดเหล่านั้นได้สร้างความเดือดร้อนต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก กับทั้งประโยชน์ที่ตนได้รับก็ไม่ได้มีการเสียภาษีให้แก่รัฐแต่อย่างใด ดังนั้นควรมีการแก้ไขอัตราโทษให้สูงขึ้น ดังนี้ “ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการลงโทษได้เพราะในบางกรณีอาจเป็นการให้กู้ยืมเงินในระหว่างญาติพี่น้องที่การคิดดอกเบี้ยอาจเกิดจากความพลั้งเผลอ เมื่อหากพิจารณาถึงการกระทำความผิดและอัตราโทษแล้วอาจสรุปเป็นกฎหมายใหม่ได้ดังนี้

“มาตรา 3 บุคคลใดกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

(1) ให้บุคคลอื่นยืมเงิน โดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้หรือกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงิน

(2) การทำธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินหรือการให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

(3) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกำหนดข้อความอันไม่จริงเรื่องจำนวนเงินกู้ไว้ในหนังสือสัญญาหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือเป็นการทำนิติกรรมสัญญาใดๆ อันเป็นการอำพราง การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

(4) นอกจากดอกเบี้ย ยังอาจกำหนดเอาเอง หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงิน หรือสิ่งของหรือ โดยวิธีเพิกถอนหนี้หรืออื่นๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปจนสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

บุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

และหากการกระทำความผิดนั้นเข้าลักษณะเป็นการฟอกเงินก็สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ ด้วยอาจจะเป็นการยึดทรัพย์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องและมีมาตรการทางภาษีย้อนหลังโดยเรียกเก็บจากผู้กระทำความผิดได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดี

ปัญหาการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำความผิดในการปล่อยเงินกู้โดยเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือมีการติดตามทวงหนี้โดยไม่เป็นธรรมนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งเนื่องจากว่าผู้กู้ยืมนั้นสมัครใจที่จะเข้าทำสัญญากู้ยืมเงินนั้นเอง ทั้งที่ทราบว่ามี การเรียกดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมาย ทำให้ผู้เสียหายเหล่านั้นไม่เป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยที่จะใช้สิทธิโดยชอบตามกฎหมายเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีได้ จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเงินกู้ในระบบ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเข้าทำการจับกุมดำเนินคดีกับนายทุนเงินกู้ที่ปล่อยกู้ในระบบในข้อหาให้กู้ยืมเงินและคิดดอกเบี้ยสูงกว่ากฎหมายกำหนดได้ก็ตาม แต่การกู้ยืมเงินที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นจะต้องมีหลักฐานแสดงว่ามีการทำสัญญาที่ผิดกฎหมาย ซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ เหล่านี้ก็ไม่อาจที่จะหาได้โดยง่าย เนื่องจากผู้กู้เองนั้นบ้างก็เกรงกลัวต่ออิทธิพลของพวกนายทุนจึงไม่ได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เท่าที่ควร แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็อาจเกรงกลัวต่ออิทธิพลเหล่านั้น ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจควรที่จะประสานงานกับชาวบ้านหรือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนให้ทราบและเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อจะได้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องไม่ตกเป็นเหยื่อของพวกนายทุนเหล่านั้นและต้องไม่ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง

จากที่ได้มีการศึกษามาเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศต่าง ๆ นั้นผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่อง Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act 1970 หรือ RICO นั้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ปราบปรามองค์กรอาชญากรรม โดยประเทศอเมริกาได้กำหนดและตีความกฎหมายของ RICO ได้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบได้ ซึ่งบทกฎหมายของ RICO ไม่ได้เป็นการสร้างฐานความคิดใหม่เพราะการกระทำที่จะลงโทษตามกฎหมายฉบับนี้ได้จะต้องเป็นการกระทำที่ถูกลงโทษตามกฎหมายฉบับอื่นอยู่ก่อนแล้ว ทำให้ขอบอำนาจของการบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นไปอย่างกว้างขวางและให้อำนาจรัฐที่จะปราบปรามการประกอบอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายลักษณะแบบนี้ ปัญหาในเรื่องการดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นฐานะของความเป็นผู้เสียหายหรือความเกรงกลัวต่อผู้มีอิทธิพลก็อาจจะหมดไปได้ไม่มากนักน้อย โดยอาจจะมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาแก้ไขปัญหาเหล่านี้โดยเฉพาะด้วยการประสานงานหรือร่วมมือกันกับหน่วยงานราชการท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องถิ่น และให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการ

อย่างไรก็ตามหากร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ที่เป็นธรรมนั้นผ่านและดำเนินการต่อเพื่อเสนอเป็นกฎหมาย กรณีของผู้เสียหายโดยนิตินัยอาจจะไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป เนื่องจากว่า กฎหมายดังกล่าว แม้รัฐจะดำเนินเพื่อเอาผิดแล้วก็ไม่ตัดสิทธิผู้บริโภคหรือผู้เสียหายที่แท้จริงในการใช้สิทธิฟ้องร้องหรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอาจจะทุเลาลงไปได้บ้าง

4. ปัญหาเกี่ยวกับเงินกู้ยืมนอกระบบและมาตรการปลดหนี้นอกระบบ

ปัญหา เงินกู้ยืมนอกระบบที่เป็นปัญหาในสังคมปัจจุบันนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากที่ผู้บริโภคหรือประชาชนเกิดภาวะทางการเงินจนไม่สามารถที่จะดำเนินธุรกิจได้อย่างคล่องตัวและเพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยากต่อการกู้ยืมเงินไปกู้ยืมเงินนอกระบบแทน เพราะไม่ต้องใช้เอกสารหรือหลักฐานมากมาย คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าธุรกิจการให้กู้ยืมเงินนอกระบบนั้นเริ่มจะเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้นหากรัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเหล่านี้ได้ก็จะทำให้สามารถดูแลธุรกิจนี้ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ทำให้การปล่อยเงินกู้ยืมนอกระบบเป็นการให้กู้ยืมเงินในระบบแทนด้วยการจัดให้มีการขออนุญาตในการประกอบธุรกิจ ซึ่งอาจจะให้กฎหมายของประเทศสิงคโปร์เป็นต้นแบบก็ได้ คือกฎหมาย The Moneylender Act 2008 โดยอาจจะนำมาพัฒนาหรือแก้ไขให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในประเทศไทยให้มากขึ้น ซึ่งหากมีการเพิ่มเติมกฎหมาย

นี้ขึ้นมา ก็อาจจะช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้ในระดับหนึ่ง ประกอบกับรัฐบาลเองอาจจะมีรายได้เข้าประเทศด้วยการเรียกเก็บภาษีจากรุจกัเหล่านี้ก็เป็นได้

ในส่วนของมาตรการปลดหนี้ในระบบนั้น อาจจะสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ในระดับหนึ่งเท่านั้นแต่ไม่ทั้งหมด เนื่องจากว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ คงทำได้เพียงแต่เป็นการเยียวยาให้ลูกหนี้มีทางออกมากขึ้นเท่านั้น แต่การดำเนินการต่าง ๆ ที่จะเข้าระบบควรมีการใช้ระยะเวลาที่น้อยกว่านี้ และควรมีการปลุกฝังลักษณะนิสัยการใช้จ่ายหรือการออมเงินให้มากขึ้น รวมถึงรัฐบาลเองต้องหามาตรการในการสร้างรายได้หรือพัฒนาอาชีพให้แก่ประชาชนมากกว่า ธรรมดาให้มีวิถีชีวิตที่มีความพอเพียง ไม่ใช่จ่ายฟุ่มเฟือย

5. ปัญหาเกี่ยวกับการทวงหนี้

ร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ที่ยังอยู่ในชั้นพิจารณานั้นยังไม่อาจครอบคลุมไปถึงนายทุนเงินกู้ในระบบซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ดังนั้นหากมีการติดตามทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ผู้เสียหายหรือผู้บริโภคก็ไม่อาจใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แต่อย่างใด จึงเห็นควรกำหนดเพิ่มเติมลงไปในคำนิยามของผู้ให้สินเชื่อด้วย ดังนี้

“ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า

1. บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ
2. บุคคลธรรมดานิติบุคคลที่รับซื้อหรือ โอนสินเชื่อจาก 1
3. บุคคลธรรมดานิติบุคคลที่รับซื้อหรือ โอนสินเชื่อจาก 2
4. บุคคลอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เพราะปัญหาของการทวงหนี้ ไม่ได้เกิดแก่สถาบันเงินที่ให้สินเชื่อส่วนบุคคลหรือสินเชื่อบัตรเครดิตเท่านั้นแต่ยังเกิดจากพวกนายทุนหน้าเลือดที่ขูดรีดเอาเงินต้นและดอกเบี้ยที่ผิดกฎหมายของประชาชนทั่วไปและร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ประกอบธุรกิจอย่างชัดเจนรวมถึงคุณสมบัติของผู้มีหน้าที่ที่ติดตามทวงหนี้ รวมถึงมีการขึ้นทะเบียนของผู้ติดตามหนี้ด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าหากมีการกระทำการใดที่ผิดระเบียบกฎหมายหรือนอกกลุ่มนอกทางก็จะทำให้ทางการสามารถตรวจสอบได้โดยง่าย

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจการให้สินเชื่อส่วนบุคคลและการให้กู้ยืมเงินในระบบในแง่มุมต่าง ๆ นั้นผู้เขียนเห็นว่าหาก

มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัยบ้าง ไม่มากก็น้อย
ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นคาดว่าจะได้รับการป้องกันและเยียวยาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น