บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ในช่วงทศวรรษนี้ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลซึ่งเป็นสินเชื่อรายย่อยหรือสินเชื่อรายปลีกมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยมีจุดเริ่มต้นจากการเข้ามาขยายฐานการตลาดของบริษัทการเงินต่างชาติที่มีความเชี่ยวชาญในการให้บริการสินเชื่อรายย่อย การเข้ามาลงทุนทำธุรกิจสินเชื่อรายย่อยในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่เกิดวิกฤติทางการเงินเมื่อปี 2540 ซึ่งในขณะนั้นธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ให้บริการสินเชื่อต้องประสบกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) จากการปล่อยสินเชื่อธุรกิจ ทำให้เกิดภาวะชะลอตัวของการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ ในช่วงเวลาดังกล่าวบริษัททางการเงินจากต่างชาติได้เข้ามาทำธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล โดยเริ่มจากบริษัท ไอออน ธนสินทรัพย์ (ไทยแลนด์) จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีบริษัทแม่อยู่ในประเทศญี่ปุ่น ต่อจากนั้นบริษัทต่างชาติต่างก็ทยอยกันเข้ามาลงทุนในประเทศไทย อาทิเช่น อเมริกา ฝรั่งเศส สิงคโปร์ การให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลของบริษัทต่างชาติได้นำเสนอรูปแบบการให้บริการที่หลากหลายเพื่อให้สอดคล้องต่อความต้องการของผู้บริโภค เช่น สินเชื่อเพื่อการเช่าซื้อ สินเชื่อเงินสด สินเชื่อบัตรเครดิต ประกอบกับเป็นช่วงที่เศรษฐกิจฝืดเคือง ประชาชนขาดกำลังซื้อ เมื่อธุรกิจดังกล่าวเข้ามาให้บริการทางการเงินทำให้ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก อีกทั้งผู้บริโภคสามารถใช้บริการสินเชื่อประเภทต่างๆ โดยไม่ต้องใช้ทรัพย์สินหรือบุคคลค้ำประกัน และธุรกิจเหล่านี้มีลูกค้ากลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย-รายได้ปานกลาง อีกทั้งการให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว มีขั้นตอนในการเข้ารับบริการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนดังเช่นการเข้ารับบริการจากธนาคารพาณิชย์ สิ่งที่กล่าวมานี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลที่ดำเนินการโดยบริษัททางการเงินจากต่างชาติมีอัตราการเติบโตที่รวดเร็ว และเข้ามามีบทบาทในตลาดสินเชื่อส่วนบุคคลของไทยอย่างมาก

การที่บริษัททางการเงินต่างชาติสามารถสร้างผลกำไรได้อย่างมหาศาลในระยะเวลาอันสั้นส่งผลให้สถาบันการเงินทั้งที่เป็นธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนต่างหันมาให้ความสนใจในการให้บริการสินเชื่อรายย่อย นอกจากนี้ยังมีมีบริษัทเอกชนทั่วไปจำนวนมากหันมาประกอบธุรกิจให้สินเชื่อส่วนบุคคลด้วยเช่นกัน แต่ผู้บริโภคก็ยังนิยมใช้บริการจากบริษัททางการเงินของต่างชาติ

มากกว่า เนื่องจากสามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ด้วยขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และการให้บริการที่ทั่วถึงครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ

การให้บริการสินเชื่อรายย่อยในลักษณะดังกล่าวส่งผลดีในแง่ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ ทำให้การกู้ยืมเงินนอกระบบลดบทบาทลงไปอย่างเห็นได้ชัดซึ่งก็สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการลดปัญหาหนี้นอกระบบที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและใช้วิธีการทวงหนี้ที่รุนแรง

การที่ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลแบบไม่มีหลักประกันมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยปราศจากกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลเป็นการเฉพาะส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจโดยเฉพาะบริษัทต่างชาติอาศัยช่องว่างของกฎหมายมาดำเนินธุรกิจอย่างเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค อาทิเช่น การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราโดยใช้วิธีการหลีกเลี่ยงคำว่าดอกเบี้ยไปใช้ข้อความอื่นแทน เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้วงเงิน ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจบางรายเรียกดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมกันแล้วสูงถึงร้อยละ 60 ต่อปี หรือการอนุมัติสินเชื่อโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระคืน การทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรม การที่ผู้บริโภคเข้าถึงแหล่งเงินอย่างง่ายดายและการขาดวินัยทางการเงินทำให้เกิดปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งหากรัฐปล่อยให้ดำเนินธุรกิจอย่างเสรี และไม่เข้าควบคุมกำกับดูแลย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างแน่นอน

กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเห็นชอบร่วมกันให้นำธุรกิจดังกล่าวเข้าสู่ระบบ เพื่อความสะดวกในการควบคุมกำกับดูแลไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคและดำเนินธุรกิจอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมธุรกิจดังกล่าว ซึ่งกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) (ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2548) และธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มิใช่สถาบันการเงิน (ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2548) ซึ่งต่อมาประกาศฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ สำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มิใช่สถาบันการเงิน (ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549)

นอกจากนี้แล้วผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลที่มิใช่สถาบันการเงินจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2544 ซึ่งได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 ทวิแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

หากผู้ประกอบธุรกิจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในประกาศทั้งสามฉบับก็ต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับของมาตรการทางอาญาตามกฎหมายแม่ของประกาศฉบับดังกล่าว คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 อีกทั้งหากผู้ประกอบธุรกิจเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อันเป็นความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ก็ต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 บทหนึ่ง

ลักษณะการกระทำอันเป็นความผิดทางอาญาแบ่งได้ตามกฎหมายทั้งสามฉบับที่กล่าวมาข้างต้น คือ

1) ความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ประกอบด้วย ความผิดในกรณีที่ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลโดยไม่รับอนุญาตจากรัฐมนตรี (ข้อ 16) ความผิดในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดไว้ (ข้อ 17) และความผิดในกรณีที่ขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตามข้อ 15 ของประกาศฉบับนี้ (ข้อ 18)

2) ความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 คือ ความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (มาตรา 3)

3) ความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คือ ความผิดในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญาและแบบถูกต้องตามมาตรา 35 ทวิ ให้แก่ผู้บริโภคภายในระยะเวลาตามมาตรา 35 อัฏฐ (มาตรา 57) และความผิดในกรณีที่ผู้แทนนิติบุคคลไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนรวมในการกระทำความผิดตามมาตรา 57 (มาตรา 59)

จากการศึกษาพบว่ามาตรการทางอาญาที่นำมาบังคับใช้กับผู้ประกอบธุรกิจที่กระทำการอันเป็นความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น มีเพียงการกำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำความผิดในลักษณะนั้นๆ โทษที่บัญญัติไว้ก็มีเพียงโทษจำคุกและโทษปรับเท่านั้น โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

โทษจำคุกในกรณีที่ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 16 ...จำคุกไม่เกินหนึ่งปี ...) ในกรณีที่ขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 18...จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ...) ในกรณีที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3... จำคุกไม่เกินหนึ่งปี...) และโทษจำคุกในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญาและแบบที่ถูกต้อง (พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 57และมาตรา 59 มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี)

จะเห็นได้ว่าโทษจำคุกที่จะนำมาบังคับกับผู้ประกอบธุรกิจในแต่ละกรณีดังที่กล่าวมาข้างต้นล้วนมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีทั้งสิ้น

ส่วนโทษปรับนั้นใช้ลงกับทุกลักษณะความผิด แต่ที่บัญญัติไว้ในข้อ 17 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ เมื่อผู้ประกอบธุรกิจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดไว้ โดยมีโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และในกรณีที่เป็นความผิดต่อเนื่องกัน ให้ปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังทำการฝ่าฝืนอยู่ ซึ่งบทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติหลักที่จะนำมาบังคับกับผู้ประกอบธุรกิจ

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบัญญัติที่กำหนดความผิดและบทกำหนดโทษที่บังคับต่อผู้ประกอบธุรกิจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมธุรกิจดังกล่าวเนื่องจากเป็นกฎหมายแม่ของประกาศกระทรวงการคลังและประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย แต่บทบัญญัติที่กำหนดความผิดและบทกำหนดโทษตามกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ไม่สะท้อนความมุ่งหมายในการเข้าควบคุมธุรกิจนี้ เนื่องจากบทบัญญัติในข้อ 17 ของประกาศคณะปฏิวัติซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักที่ใช้บังคับต่อผู้ประกอบธุรกิจที่ฝ่าฝืนต่อประกาศกระทรวงการคลังในทุกกรณี แต่บทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนต่อประกาศกระทรวงการคลังมีโทษปรับเพียง 20,000 บาท ซึ่งโทษดังกล่าวเบากว่าโทษตามข้อ 16 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ทั้งที่ความมุ่งหมายหลักในการนำธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลของประกอบธุรกิจที่มิใช่สถาบันการเงินเข้าสู่ระบบ ก็เนื่องมาจากปัญหาที่ผู้ประกอบธุรกิจเรียกเก็บผลค่าตอบแทนจากการให้กู้ยืมสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด(ร้อยละ 15 ต่อปี) หากนำไปเปรียบเทียบกับโทษตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นความผิดทำนองเดียวกันแล้วจะเห็นได้ชัดว่าโทษตามข้อ 17 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากโทษปรับตามข้อ 17 นั้นไม่มากเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่นิติบุคคลได้รับ เช่น ในกรณีที่เรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด การบังคับโทษตามบทบัญญัตินี้จึงไม่สามารถบรรลุผลทั้งในเชิงป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดได้เลย

ถึงแม้รัฐจะนำมาตรการทางอาญามาใช้ในการควบคุมการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มิใช่สถาบันการเงินแล้ว แต่ผู้ประกอบธุรกิจยังคงมีวิธีการหลีกเลี่ยงมิให้ตกอยู่ภายใต้การบังคับของมาตรการทางอาญา โดยมีวิธีการดังต่อไปนี้

1) วิธีการหลีกเลี่ยงการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

การให้สินเชื่อเงินสดถือเป็นนิติกรรมกู้ยืมเงินระหว่างผู้ให้สินเชื่อซึ่งนิติบุคคลที่มิใช่สถาบันการเงินกับผู้บริโภค จึงอยู่ภายใต้การบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ที่ให้เรียกดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี หากเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ มีความผิดเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 แต่ผู้ประกอบธุรกิจมักใช้วิธีการหลีกเลี่ยงการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราโดยอาศัยความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในกฎหมาย ดังเช่นกรณีการหลีกเลี่ยงการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราของนิติบุคคลที่มิใช่สถาบันเงินซึ่งเป็นผู้ให้บริการสินเชื่อเงินสด ได้อาศัยความไม่ชัดเจนของกฎหมายในข้อ 4.5 (1) ของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ใช้ถ้อยคำว่า " ...ดอกเบี้ยที่เรียกเก็บต้องไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ (ร้อยละ 15 ต่อปี) โดยอัตรารวมสูงสุดของดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ ดังกล่าว รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี (Effective rate)" ผู้ประกอบธุรกิจจึงอาศัยถ้อยคำของประกาศฉบับนี้ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมอื่นๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้วงเงิน ซึ่งหากผู้ประกอบธุรกิจเรียกดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปีแล้ว ก็สามารถเรียกเก็บในส่วนของ ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ ได้อีกถึงร้อยละ 13 ต่อปี ทั้งกับลูกหนี้ที่ดีและลูกหนี้ที่ผิดนัดจะได้รับการปฏิบัติเช่นกัน ทำให้ลูกหนี้ที่ดีไม่ได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนของถ้อยคำว่า ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ น่าจะเป็นในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดมากกว่าเพราะมีคำว่า "ค่าปรับ" รวมอยู่ด้วย ซึ่งหลังจากประกาศฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจมีการพัฒนารูปแบบของสัญญา โดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการเงินกู้ แม้จะคิดเป็นร้อยละของต้นเงินแต่เรียกได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้นต่างกับค่าธรรมเนียมการใช้วงเงิน ส่วนค่าปรับที่ไม่เรียกเก็บ เพราะว่าการเรียกค่าปรับสูงเกินส่วน ศาลมีอำนาจลดค่าปรับลง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 383 ได้จึงเลี่ยงไปเรียกเก็บค่าติดตามทวงหนี้แทน

ซึ่งการคิดคำนวณค่าธรรมเนียมการใช้วงเงิน มีลักษณะเช่นเดียวกับการคิดคำนวณดอกเบี้ยซึ่งมีวิธีการคิดเป็นอัตราร้อยละจากยอดเงินต้นที่คงเหลือทุกเดือนตามระยะเวลาผ่อนชำระ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้วงเงินถือเป็นค่าตอบแทนจากการที่ผู้กู้ได้เนื่องจากการได้ใช้เงินของผู้ให้กู้ จึงถือว่าเป็นดอกเบี้ย แต่ผู้ประกอบธุรกิจเลี่ยงไปใช้คำอื่นแทนคำว่า "ดอกเบี้ย"เท่านั้น ซึ่งก็สอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่ได้ตัดสินให้ค่าธรรมเนียมการใช้วงเงินเมื่อรวมกันกับดอกเบี้ยแล้วเกินร้อยละ 15 ต่อปี ถือว่าขัดต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียก

ดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มีผลข้อตกลงที่เรียกค่าธรรมเนียมการใช้วงเงินและดอกเบี้ยตกเป็นโมฆะทั้งหมด เพราะเป็นข้อตกลงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ผู้ประกอบธุรกิจจะเรียกได้เฉพาะต้นเงินและดอกเบี้ยในระหว่างที่ผิดนัดในอัตรา 7.5 ต่อปีเท่านั้น

2) ใช้วิธีการติดตามทวงหนี้

ผู้ประกอบธุรกิจมีวิธีการติดตามทวงถามหนี้ด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบ เช่นการทวงหนี้แบบไม่สุภาพ ข่มขู่ ก่อความเดือดร้อนรำคาญ และประจานลูกหนี้ โดยวิธีการส่งแฟกซ์ไปที่ทำงาน โทรศัพท์ทวงที่ทำงาน ส่งไปรษณียบัตรทวงหนี้ เป็นต้น ผู้ประกอบธุรกิจมักเลือกใช้วิธีการทวงหนี้มากกว่าการฟ้องร้องบังคับคดีทางศาล เนื่องจากที่ผ่านมาศาลได้มีคำพิพากษาในทิศทางเดียวกัน ให้การคิดคำนวณค่าธรรมเนียมการใช้วงเงินจากเงินต้นคงเหลือทุกเดือนตามระยะเวลาที่กู้ยืม ย่อมถือเป็นดอกผลของต้นเงินกู้จึงมีลักษณะเป็นดอกเบี้ยที่ผู้ประกอบธุรกิจเรียกเก็บแต่ใช้ชื่อเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลได้วางบรรทัดฐานการตัดสินคดีที่มีมูลฟ้องทำนองเดียวกันเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจมักใช้วิธีการทวงหนี้ ซึ่งจะได้รับประโยชน์มากกว่า เพราะถ้าลูกหนี้ไม่รู้กฎหมายก็ยอมจ่ายให้เต็มจำนวน

3) วิธีการคิดคำนวณดอกเบี้ย

แม้จะธนาคารแห่งประเทศไทยจะเพิ่มเงื่อนไขให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มิใช่สถาบันการเงินจัดทำตารางภาระหนี้สำหรับผู้บริโภคแต่ละราย เมื่อมีการทำสัญญาขอสินเชื่อหรือเมื่อมีการอนุมัติสินเชื่อ แต่การออกข้อกำหนดดังกล่าวยังสามารถแก้ไขปัญหาที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ใช้วิธีการคำนวณดอกเบี้ยโดยการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค เพราะถึงแม้จะมีการจัดทำตารางภาระหนี้ของผู้บริโภคแต่ละราย โดยการแสดงรายละเอียดของข้อมูลเป็นรายงวด ซึ่งประกอบด้วยจำนวนเงินที่ผู้บริโภคต้องชำระโดยแยกเป็นเงินต้นและดอกเบี้ย และจำนวนเงินคงค้าง แต่ผู้บริโภคส่วนใหญ่จะไม่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับวิธีการคิดคำนวณดอกเบี้ย ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจมักอาศัยความได้เปรียบในส่วนนี้ใช้วิธีการคิดคำนวณดอกเบี้ยอย่างเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค ธนาคารแห่งประเทศไทยควรกำหนดวิธีการคิดคำนวณดอกเบี้ยสำหรับธุรกิจดังกล่าวเป็นการเฉพาะเมื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและเกิดความเป็นธรรมทั้งผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค

จะเห็นได้ว่าวิธีการหลีกเลี่ยงในรูปแบบต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นก็สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจหลีกเลี่ยงมิให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราทั้งสิ้น

แม้ในขณะนี้จะยังไม่มีการฟ้องคดีอาญากับผู้ประกอบธุรกิจฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา มีเพียงการฟ้องร้องบังคับคดีทางแพ่งเกี่ยวกับการกู้ยืมเท่านั้น ส่วนในด้านของผู้กู้กระทำได้เพียงไป

กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีผู้ประกอบธุรกิจบางรายเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และปัญหาที่ผู้กู้ไม่ถือเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) จึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้เอง แม้ความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจะเป็นความผิดต่อแผ่นดินรัฐเป็นผู้เสียหายได้ แต่ต้องผ่านขั้นตอนการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนเสียก่อน และหากพนักงานสอบสวนเพิกเฉยในความผิดฐานดังกล่าว จะก่อให้เกิดความล่าช้า ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจยังคงได้รับประโยชน์จากดำเนินธุรกิจในลักษณะนี้อยู่

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่ผู้ประกอบธุรกิจสามารถหลีกเลี่ยงมิให้ตกอยู่ภายใต้การบังคับของมาตรการทางอาญานั้นเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการดำเนินธุรกิจดังกล่าว โดยเฉพาะบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 อันเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มิใช่สถาบันการเงินอยู่ในขณะนี้ยังไม่มีความเหมาะสม ทั้งในส่วนของบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและในส่วนของโทษ ซึ่งมีผลต่อให้การบังคับใช้มาตรการทางอาญายังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าการบังคับใช้มาตรการทางอาญาต่อผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มิใช่สถาบันการเงินยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะรัฐยังไม่สามารถนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้กับผู้ประกอบธุรกิจได้ สมดังความมุ่งหมายของการบัญญัติกฎหมาย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางที่จะนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการทางอาญาในการควบคุมธุรกิจดังกล่าว เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติของกฎหมายอย่างแท้จริง

1. ควรมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมา เพื่อใช้ในการควบคุมธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การการกำกับของผู้ประกอบธุรกิจที่มิใช่สถาบันการเงิน เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันรัฐได้นำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้กับกิจการทุกประเภทที่อยู่ภายใต้การควบคุม บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้จึงไม่สามารถนำไปบังคับกับการประกอบกิจการแต่ละประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในอนาคตมีแนวโน้มที่รัฐจะยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ประกอบกับผลสรุปจากการศึกษาว่ามาตรการทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ยังไม่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการที่รัฐเข้ามาควบคุมธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล เนื่องจากไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของ

ผู้บริโภคอย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงเห็นควรว่าต้องมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อควบคุมธุรกิจดังกล่าว

2. ควรมีบทบัญญัติที่ควบคุมการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะหนึ่งมาตรา เนื่องจากผู้กู้ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาในความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ได้ ทำให้การฟ้องคดีอาญาในความผิดฐานนี้มีน้อยมาก หรือมักประสบกับปัญหาความล่าช้าอันเกิดจากผู้กู้ไม่สามารถดำเนินคดีได้เอง จึงควรบัญญัติความผิดในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ดังเช่น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 โดยมีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

"ผู้ประกอบธุรกิจใดเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน .....บาท"

นอกจากจะบัญญัติความผิดในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจเรียกดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ควรมีบทกำหนดโทษของผู้แทนนิติบุคคล ในกรณีที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราอีกมาตราหนึ่งด้วย อันจะทำให้การบังคับใช้มาตรการทางอาญาในความผิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงควรมีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดของผู้แทนนิติบุคคล ดังนี้

"ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจใดกระทำความผิดตามมาตรา.....กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน..... หรือปรับไม่เกิน.....บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของผู้ประกอบธุรกิจนั้นด้วย"

นอกจากจะกำหนดผู้แทนนิติบุคคลต้องรับโทษทางอาญาแล้ว อาจให้ศาลใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยประเภทห้ามการประกอบอาชีพบางอย่างมาบังคับกับตัวผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งวิธีการเพื่อความปลอดภัย จะมีผลในการคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดในอนาคต เนื่องจากความผิดดังกล่าวเป็นความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้มักเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาชีพนั้นๆ และการกระทำความผิดนั้นเกิดจากการอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงาน

3. ควรกำหนดบทลงโทษสูงขึ้นสำหรับความผิดในลักษณะต่างๆ เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของความผิดและส่งผลกระทบต่อตัวบุคคลและทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดด้วย

4. การที่ผู้ประกอบธุรกิจระบุข้อตกลงในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นไว้ในสัญญา ผู้เขียนเห็นว่าเป็นความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ฉะนั้นรัฐควรดำเนินเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจ เนื่องจากเป็นความผิดต่อแผ่นดิน ไม่จำเป็นต้องมีผู้เสียหายมาร้องทุกข์ ควรปรับเป็นบทลงโทษได้เลย