

## มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ใช้บริการเงินกู้นอกระบบ

เขาวนารถ เพาะผล\*

รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์\*\*

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเงินกู้นอกระบบ เนื่องจากบุคคลส่วนใหญ่ต้องประสบปัญหาการรายจ่ายมากกว่ารายได้ และมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถขอกู้เงินหรือขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบ แต่ด้วยความจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ประกอบอาชีพหรือนำมาชำระหนี้สินอย่างเร่งด่วน จึงต้องขอกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งเป็นการกู้ยืมจากบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน อีกทั้งเป็นการให้กู้ยืมเงินที่ไม่มีรูปแบบแน่นอน เป็นไปตามความตกลงของผู้กู้และผู้ให้กู้ และจากการที่ธุรกิจเงินกู้นอกระบบเป็นแหล่งเงินกู้ที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก แม้ว่าอาจเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของชุมชน แต่ทว่าในปัจจุบันธุรกิจกู้เงินนอกระบบมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยมีรูปแบบและวิธีการดำเนินการที่เปลี่ยนไปจากเดิมและเป็นการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะฉ้อฉลและเอาเปรียบลูกหนี้เป็นอย่างมาก

จากการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจเงินกู้นอกระบบพยายามหลีกเลี่ยงผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 โดยทำนิติกรรมในลักษณะอื่นที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนในทำนองเดียวกับสัญญากู้ แต่ไม่มีข้อห้ามเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสัญญากู้ยืมเงิน หรือใช้ถ้อยคำอื่นแทนคำว่าดอกเบี้ยในการเรียกผลประโยชน์ตอบแทนจากการให้กู้เงิน และเนื่องจากในปัจจุบันไม่มีกฎหมายซึ่งใช้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจโดยเฉพาะ จึงทำให้การประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบสามารถทำได้อย่างเสรี ผู้ประกอบธุรกิจทำตามอำเภอใจและไม่เกรงกลัวกฎหมาย โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกู้เพียงฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด การติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะรุนแรงหรือไม่เป็นธรรม ส่งผลให้มีประชาชนจำนวนมากซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบธุรกิจลักษณะดังกล่าว และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจตลอดจนให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ซึ่งได้รับความเสียหายจากธุรกิจเงินกู้นอกระบบอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์

\* นักศึกษาลัทธิสุตฺตนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

สหรัฐอเมริกา หรือ ญี่ปุ่น ต่างมีการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาจากธุรกิจเงินกู้นอกระบบ เช่น มีการกำหนดคุณสมบัติ เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจ ตลอดจนมาตรการลงโทษ มีหน่วยงานรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจ มีระบบการรับและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้สามารถกำกับดูแลให้ธุรกิจเงินกู้นอกระบบอยู่ในทิศทางที่ควรจะเป็น และแก้ไขปัญหาจากการประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบให้ลดน้อยลง จึงขอเสนอแนะให้บัญญัติกฎหมายมาใช้ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย คำนิยาม หลักเกณฑ์และรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญของการเข้าทำสัญญา กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้ประกอบธุรกิจพร้อมบทลงโทษ และกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกู้เงินนอกระบบ นอกจากนั้น ควรกำหนดให้คดีธุรกิจเงินกู้นอกระบบเป็นคดีผู้บริโภค เพื่อให้สามารถนำวิธีพิจารณาความตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับแก่ธุรกิจเงินกู้นอกระบบ ตลอดจนสนับสนุนให้รัฐมีมาตรการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาธุรกิจเงินกู้นอกระบบด้านอื่น ๆ ต่อไป

## 1. บทนำ

เนื่องจากบุคคลส่วนใหญ่ต้องประสบปัญหาใช้จ่ายมากกว่ารายได้ แต่มีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถขอกู้เงินหรือขอสินเชื่อในระบบจากสถาบันการเงิน แต่ด้วยความจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ประกอบอาชีพหรือนำมาชำระหนี้สินอย่างเร่งด่วน จึงต้องขอกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งเป็นการให้กู้ยืมเงินที่ไม่มีรูปแบบแน่นอน เป็นไปตามความตกลงของผู้กู้และผู้ให้กู้ และจากการที่ธุรกิจกู้เงินนอกระบบเป็นแหล่งเงินกู้ที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก แม้ว่าอาจเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของชุมชน แต่ทว่าในปัจจุบัน ธุรกิจกู้เงินนอกระบบมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยมีรูปแบบและวิธีการดำเนินการที่เปลี่ยนไปจากเดิมและเป็นการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะฉ้อฉลและเอาเปรียบลูกหนี้เป็นอย่างมาก แต่ด้วยความจำเป็นทางด้านการเงินจึงทำให้ลูกหนี้นอกระบบจำนวนมากที่ตกอยู่ในภาวะจำยอมและต้องเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ เช่น การถูกเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหนีนอกระบบในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดมาก การระบุจำนวนเงินในสัญญาเงินกู้สูงกว่าความเป็นจริง เป็นต้น นอกจากนั้น เจ้าหนีนอกระบบบางรายหรือตัวแทนก็มักใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ รวมถึงการสร้างความรำคาญให้แก่บุคคลที่สามซึ่งไม่ใช่ลูกหนี้ เช่น การใช้วาจาและภาษาที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคาม การใช้กำลังหรือทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จเพื่อให้ลูกหนี้และผู้อื่นเข้าใจผิด เป็นต้น

## 2. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเงินกู้ในระบบ

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และบทบัญญัติในมาตรา 3 ที่ได้บัญญัติว่า “บุคคลใดให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา” จะพบว่ามีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่เฉพาะนิติกรรมการกู้ยืมเงินที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราโดยกำหนดบทลงโทษไว้ ดังนั้น ผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้ในระบบจึงพยายามหลีกเลี่ยงไปทำนิติกรรมในลักษณะอื่นที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนในทำนองเดียวกับสัญญากู้ แต่ไม่มีข้อห้ามเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยหรือมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสัญญากู้ยืมเงิน เพื่อปิดบังการทำสัญญากู้เงินที่มีข้อจำกัดในการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ทั้งๆ ที่เจตนาที่แท้จริงผู้ให้กู้และผู้กู้มีเจตนาที่ต้องการทำสัญญากู้เงินกัน โดยผู้ให้กู้ประสงค์จะได้รับดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เช่น สัญญาเช่าซื้อตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 9571/2544 สัญญาแลกเช็คเป็นเงินสดหรือขายลดเช็คตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 3080/2525 และคำพิพากษาฎีกา ที่ 7229/2552 หรือการจำนำสิ่งของที่โรงรับจำนำ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 17 กำหนดให้คิดดอกเบี้ยได้ในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน (หรือเท่ากับร้อยละ 24 ต่อปี) ซึ่งเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 กำหนดมิให้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี)

นอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 กำหนดมิให้คิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยใช้คำว่า “ดอกเบี้ย” เท่านั้น ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยที่มิได้กำหนดนิยามของคำว่า “ดอกเบี้ย” ไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้ผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้ในระบบอาศัยช่องว่างดังกล่าวในการใช้ถ้อยคำอื่นแทนคำว่าดอกเบี้ยโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อปกปิดการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายด้วยการกำหนดดอกเบี้ยตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ส่วนดอกเบี้ยที่เกินอัตราจะกำหนดในรูปค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าธรรมเนียมในการเข้าทำสัญญา ค่าธรรมเนียมการใช้งเงิน ค่าธรรมเนียมการจัดการเงินกู้ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 5298/2551 คำพิพากษาฎีกาที่ 6465/2552 และ คำพิพากษาศาลแขวงอุบลราชธานีคดีหมายเลขแดง ที่ 1703/2548 ซึ่งการคิดผลประโยชน์ตอบแทนตามสัญญาต่างหากจากดอกเบี้ยที่เรียกเก็บตามปกติ นั้น แม้จะใช้ชื่อเรียกแตกต่างออกไป แต่ผลประโยชน์ดังกล่าวก็เป็นค่าตอบแทนที่ลูกหนี้ต้องใช้ให้แก่เจ้าหนี้เนื่องจากการกู้ยืมเงินอยู่ดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลจะสามารถวินิจฉัยได้ว่าเป็นการทำนิติกรรมอื่นเพื่ออำพรางนิติกรรมการกู้เงิน หรือเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ก็ตาม แต่ลูกหนี้ก็มีข้อจำกัดและความยากลำบากในการแสวงหาพยานหลักฐานและดำเนินคดีที่พิพาท มีภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ และใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีพอสมควร ประกอบกับผู้กู้เกรงว่าอาจทำให้ไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในครั้งต่อ ๆ ไป

จึงทำให้ผู้กู้ไม่นิยมที่จะฟ้องร้องผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นผู้ให้กู้ และจำต้องทนชดใช้หนี้เงินกู้ในจำนวนที่สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดต่อไป

จากการที่ไม่มีกฎหมายมาใช้ควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ ทำให้การประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบสามารถทำได้อย่างเสรี ไม่สามารถทราบได้ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลใดที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจเงินกู้นอกระบบที่แท้จริง และทำให้ผู้ประกอบการทำตามอำเภอใจและไม่เกรงกลัวกฎหมาย โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกู้เพียงฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด การติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะรุนแรงหรือไม่เป็นธรรม ส่งผลให้มีประชาชนจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบธุรกิจลักษณะดังกล่าว และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจตลอดจนให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ซึ่งได้รับความเสียหายจากธุรกิจเงินกู้นอกระบบอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยที่กระทรวงการคลัง ศูนย์ดำรงธรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์และร้องเรียนปัญหาหนี้นอกระบบของประชาชน โดยคณะกรรมการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหานี้สันนิษฐานว่าประชาชนจะทำหน้าที่ใกล้เคียงประណมหนี้นอกระบบ แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินคดีหรือออกมาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้ประกอบการเงินกู้นอกระบบแต่อย่างใด จึงทำได้เพียงประสานงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

### 3. แนวทางการกำกับดูแลธุรกิจเงินกู้นอกระบบ

#### 3.1 แนวทางการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีวัตถุประสงค์ให้ธุรกิจการกู้ยืมเงินในสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นธุรกิจที่อยู่ในการควบคุมของรัฐ จึงได้ตราบัญญัติการให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 2008 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2010) หรือ Moneylenders Act of 2008 (Revised Edition of 2010) ขึ้น โดยมีมุ่งหมายบังคับใช้แก่ผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงินในทางการค้าปกติ ซึ่งผู้ที่ประกอบธุรกิจจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตพร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานต่อนายทะเบียน รวมทั้งมีหน้าที่จะต้องดำเนินการอันเป็นเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจด้วย

#### 3.2 แนวทางการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ โดยให้นายทะเบียนมีอำนาจในการตรวจสอบคุณสมบัติ ตรวจสอบการประกอบธุรกิจ หากพบว่าผู้ประกอบธุรกิจรายใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบัญญัติการให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 2008 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2010) จะถูกลงโทษตามกฎหมายดังกล่าว

### 3.3 แนวทางการควบคุมการทำนิติกรรมเงินกู้นอกระบบ

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ธุรกิจการเงินนอกระบบฉบับหนึ่ง ได้นิยามความหมาย “กู้ยืมเงิน หมายความว่า รับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงินหรือของผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือจ่ายเงิน ทรัพย์สินผลประโยชน์อื่นใด หรือผลประโยชน์ตอบแทนนั้นจะกระทำด้วยวิธีการใด ๆ” ซึ่งเป็นการนิยามความหมายในลักษณะครอบคลุมรูปแบบของการทำนิติกรรมการกู้เงิน อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและสามารถนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดได้

### 3.4 แนวทางการควบคุมการเรียกดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบ

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ได้นิยามความหมายคำว่า “ผลประโยชน์ตอบแทน หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงิน หรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะดอกเบี้ย เงินปันผล หรือลักษณะอื่นใด” ซึ่งเป็นการนิยามความหมายในลักษณะครอบคลุมผลตอบแทนจากการให้กู้เงิน และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 2008 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2010) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ. 1954 (Interest Rate Restriction Act of 1954) ของประเทศญี่ปุ่นแล้ว พบว่าบัญญัติค่านิยามของดอกเบี้ยว่า หมายถึง เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับเป็นผลประโยชน์ตอบแทนจากการให้กู้ยืมเงิน นอกจากต้นเงิน โดยไม่คำนึงว่าจะเรียกผลประโยชน์ตอบแทนอย่างไร

### 3.5 แนวทางการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ได้รับความเสียหายจากธุรกิจเงินกู้นอกระบบ

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ รัฐบัญญัติการให้กู้ยืมเงิน ค.ศ. 2008 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2010) ได้กำหนดให้ผู้สามารถส่งเรื่องให้ศาลปรับลดข้อกำหนดในสัญญากู้เงินหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมให้สามารถบังคับกันได้เท่าที่เป็นธรรม และมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้พร้อมกำหนดบทลงโทษไว้

ในสหรัฐอเมริกา องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค (Bureau of Consumer Protection) มีหน้าที่คุ้มครองลูกค้ผู้บริโภคจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมและหลอกลวงของผู้ประกอบธุรกิจ และมีอำนาจกำกับดูแลกระบวนการเรียกชำระหนี้ตามรัฐบัญญัติทวงถามหนี้ ค.ศ. 1977 (Fair Debt Collection Practices Act of 1977) ส่วนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน (Consumer Financial Protection Bureau) จะทำหน้าที่ส่งเสริมให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน รับและตรวจสอบข้อร้องเรียนของผู้บริโภค ออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและกำหนดมาตรการทางกฎหมาย

เพื่อใช้บังคับกับการฝ่าฝืน การไม่ปฏิบัติตาม ตลอดจนมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน

ในประเทศญี่ปุ่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ค.ศ. 1968 (The Consumer Protection Fundamental Act of 1968) กำหนดให้จัดตั้งระบบการร้องเรียน โดยมีสภาคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Council) ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนศูนย์กิจการผู้บริโภคแห่งชาติ (National Center For Consumer Affairs) จะทำหน้าที่ให้ข้อมูลที่ประโยชน์ต่อผู้บริโภค รวมทั้งเป็นศูนย์กระจายข้อมูลและข้อร้องเรียนของผู้บริโภคทั่วประเทศไปยังเครือข่ายเพื่อผู้บริโภคในท้องถิ่นต่าง ๆ

#### 4. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาจากการประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ ดังต่อไปนี้

4.1 ควรบัญญัติกฎหมายมาใช้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบขึ้นเป็นการเฉพาะ

##### 4.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและข้อสัญญา

4.1.1.1 กำหนดขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย โดยนิยามความหมาย “การกู้เงิน” ให้หมายรวมถึงนิติกรรมทุกประเภทที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกับการกู้ยืมเงินที่มีได้กระทำกับสถาบันการเงินตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.1.1.2 กำหนดคำนิยามของผลตอบแทนจากการให้กู้ยืมเงิน โดยนิยามความหมาย “ดอกเบี้ย” ให้หมายรวมถึง เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับเป็นผลประโยชน์ตอบแทนจากการให้กู้ยืมเงิน นอกจากต้นเงิน โดยไม่คำนึงว่าจะเรียกผลประโยชน์ตอบแทนว่าอย่างไร

4.1.1.3 กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดซึ่งเป็นสาระสำคัญของการเข้าทำสัญญาเงินกู้นอกระบบ เช่น อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ภายใต้การควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลัง รวมทั้งกำหนดให้สัญญาที่มีข้อกำหนดให้ลูกหนี้มีภาระการชำระหนี้มากเกินไป ถือว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

##### 4.1.2 มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ

4.1.2.1 กำหนดคำนิยามของผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ โดยนิยามความหมาย “ผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ” ให้หมายรวมถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งให้กู้ยืมเงินหรือการทำนิติกรรมอื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกับการกู้ยืมเงินที่มีได้กระทำกับสถาบันการเงินตามที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้ได้รับผลตอบแทนจากการให้กู้ยืมเงินนั้น ในลักษณะเป็นธุรกิจหรือในทางการค้าพาณิชย์

4.1.2.2 กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้นอกระบบ เช่น มีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ มีถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอน มีสถานภาพและแหล่งที่มาของเงินได้ที่ชัดเจน

4.1.2.3 กำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ โดยบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องยื่นคำร้องพร้อมเอกสารหลักฐานเพื่อขอจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้ยืมในระบบต่อนายทะเบียนพร้อมทั้งดำเนินการต่อใบอนุญาตทุกปี ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินธุรกิจ จะต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระบบเข้ามาเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับการรับรองและทำให้รัฐสามารถระบุตัวตนของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจได้ตลอดจนทำให้ทราบจำนวนของผู้ประกอบธุรกิจในห้องเงินหนึ่ง ๆ อย่างไรก็ดี หน่วยงานภาครัฐควรประชาสัมพันธ์ถึงข้อดีในการจดทะเบียนเพื่อประกอบธุรกิจเงินกู้ยืมในระบบ เช่น ทำให้การประกอบธุรกิจดังกล่าวมีรัฐและกฎหมายรองรับเมื่อมีกรณีขึ้นสู่ชั้นศาล ผู้ประกอบธุรกิจจะมีสิทธิตามกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ ตลอดจนได้รับการสนับสนุนการประกอบธุรกิจจากภาครัฐ

4.1.2.4 กำหนดหน้าที่ผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้ยืมในระบบและข้อห้ามปฏิบัติ เช่น ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่ให้ข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญในการเข้าทำสัญญากู้เงินในระบบ โดยเฉพาะการแจ้งอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บพร้อมระยะเวลาที่มีผลใช้บังคับ เพื่อให้ลูกหนี้สามารถเปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยของผู้ประกอบธุรกิจแต่ละราย หน้าที่จัดทำระบบบัญชีและจัดทำรายงานการประกอบธุรกิจตามแบบที่รัฐกำหนดขึ้น ข้อห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจแจ้งข้อมูลเท็จหรือโฆษณาเกินจริงเกี่ยวกับการให้กู้เงินในระบบ หลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ เป็นต้น

4.1.2.5 กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้ยืมในระบบโดยมิได้รับใบอนุญาต รวมทั้งกรณีผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ และการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำเป็นครั้งที่สอง

4.1.2.6 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของนายทะเบียน ให้มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจและตรวจสอบการประกอบธุรกิจ โดยมีอำนาจในการตรวจสอบ สืบสวนสอบสวน การประกอบธุรกิจที่ฝ่าฝืนกฎหมายนี้

4.2 กำหนดให้มีหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกู้เงินในระบบ โดยการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวจะต้องเป็นการส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการเงินกู้ยืมในระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.2.1 การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจ โดยการแต่งตั้งนายทะเบียนและเจ้าหน้าที่เพื่อทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจและตรวจสอบการประกอบธุรกิจ รวมทั้งกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบธุรกิจเงินกู้ยืมในระบบกระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรม หลอกลวง และละเมิดสิทธิผู้บริโภค ซึ่งหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ก็ต้องดำเนินการลงโทษตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้

4.2.2 การแก้ไขปัญหาจากรุกิจเงินกู้ยืมในระบบ โดยที่ในปัจจุบันคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้กำหนดให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดทุกจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่

รับเรื่องร้องทุกข์และร้องเรียนปัญหาหนี้ของระบบของประชาชน ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ศูนย์ดำรงธรรมหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาจากธุรกิจเงินกู้ของระบบมีกลไกในการดำเนินงาน ดังนี้

4.2.2.1 การรับเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคซึ่งใช้บริการเงินกู้ของระบบ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการรับเรื่องร้องเรียนที่สะดวก รวดเร็ว สามารถเข้าถึงได้ง่าย ตลอดจนสามารถให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น รวมทั้งมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลลูกหนี้ของระบบ ซึ่งจะต้องมีการติดตามและประมวลผลข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ

4.2.2.2 การระงับข้อพิพาทของผู้บริโภคที่ใช้บริการเงินกู้ของระบบอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ควรกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่ตัวผู้บริโภค เช่น จัดให้มีการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคซึ่งเป็นลูกหนี้ของระบบ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการทางอนุญาโตตุลาการ ซึ่งจะทำให้คู่กรณีอาจทำการตกลงเจรจากันโดยไม่ต้องนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่ชั้นศาล เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและแบ่งเบาภาระของสำนักงานศาลยุติธรรม

4.2.3 การเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจทางการเงินให้แก่ประชาชนทั่วไป โดยกำหนดให้มีศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับธุรกิจเงินกู้ของระบบ เช่น ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน การบริหารจัดการเงินในภาคครัวเรือน การพัฒนาศักยภาพในการหารายได้ รวมถึงวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้สินในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

4.3 มาตรการทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ซึ่งได้รับความเสียหาย โดยการกำหนดให้คดีเกี่ยวกับธุรกิจเงินกู้ของระบบเป็นคดีผู้บริโภค เพื่อให้สามารถนำวิธีพิจารณาความตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับแก่ธุรกิจเงินกู้ของระบบ และในกรณีที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว หากพบว่าการเรียกดอกเบี้ยไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด ควรมีบทบัญญัติให้อำนาจศาลในการสั่งยกเลิกอัตราดอกเบี้ยที่เกินอัตราที่กำหนด โดยให้ลูกหนี้มีภาระชำระหนี้เพียงต้นเงินและดอกเบี้ยตามอัตราที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และหากลูกหนี้ได้ชำระดอกเบี้ยที่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไปแล้ว ก็ให้มีสิทธิเรียกเงินคืนหรือให้หักเงินจำนวนดังกล่าวออกจากเงินที่ให้กู้ยืมกันจริงได้

4.4 มาตรการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาธุรกิจเงินกู้ของระบบ ซึ่งรัฐควรเร่งรัดกระทรวงการคลังให้ประกาศใช้มาตรการสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อย (มาตรการสินเชื่อ Nano – Finance) โดยเร็ว เพื่อให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวกมากยิ่งขึ้นและแก้ไขปัญหาภาระดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินของระบบ



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- คึกฤทธิ ลิงหพ. (2556,กันยายน). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา (US Consumer Finance Protection Law).” บทบัณฑิตย, 69(3) , 127-147.
- ณัฐวุฒิ วิทยศักดิ์พันธ์. (2549). อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : ศึกษากรณีหนี้นอกระบบของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินภายใต้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 . (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2504,เมษายน). “พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475.” ตุลาคม,8 ,325.
- ไพฑูริย์ คงสมบูรณ์ และคณะ. (2535) การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- มัลลิกา ลับโพธิ์. (2525). ดอกเบี้ย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (2554). การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.
- สุขุม ศุภนิธย์. (2545). ร่างพระราชบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. .... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักร อังกฤษ. สถาบันพระปกเกล้า เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิก รัฐสภา เล่มที่ 7. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- โสภณ รัตนากร. (2545). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหนี้ : บทเบ็ดเสร็จทั่วไป.(พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

### ภาษาต่างประเทศ

- Neal R. Bevans. (2011). *Consumer Law & Protection A Pratical Approach for Paralegal and The Public*. Carolina Academic Press. United States of America ,