

บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับคดีผู้บริโภคกรณีสินเชื่อส่วนบุคคล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ถึงแนวความคิด ทฤษฎี การคุ้มครองผู้บริโภคกรณีสินเชื่อส่วนบุคคล ความหมายของสินเชื่อส่วนบุคคล หลักการดำเนินคดี ในบทที่ 3 นี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงหลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับคดีผู้บริโภคกรณีสินเชื่อส่วนบุคคล เพื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

3.1 ประเทศไทย

3.1.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การขอรับบริการสินเชื่อส่วนบุคคล เป็นการก่อนิติกรรมสัญญาอย่างหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้บัญญัติเรื่องการทำนิติกรรมสัญญาไว้ ดังนี้

1. หลักสุจริต ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต¹ เป็นบทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายในเรื่องการทำสัญญา ที่คู่สัญญาทั้งสองจะต้องยึดถือความซื่อสัตย์ การไว้วางใจไม่เอาใจเอาเปรียบ

2. การตีความ ในกรณีที่มีข้อสงสัยให้ตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้² หลักการตีความการแสดงเจตนาและการตีความสัญญานอกเหนือจากหลักสุจริตในการพิจารณาสัญญาแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังได้บัญญัติหลักเกณฑ์การพิจารณาตีความสัญญา เรื่องการแสดงเจตนาไว้อีกส่วนหนึ่งในมาตรา 171 และมาตรา 368 ในการตีความแสดงเจตนารมณ์ให้มุ่งถึงเจตนาอันแท้จริงยิ่งกว่าถ้อยคำสำนวนหรือตัวอักษร³ และให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริตโดยโดยพิเคราะห์ถึงปรกติประเพณีด้วย⁴

3. หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นโมฆะ⁵

4. การขอใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล ถือเป็น การกู้ยืมเงิน อันเป็นการยืมใช้สิ้นเปลือง คือสัญญาผู้ซึ่งให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้น ไปนั้นเป็นปริมาณมีกำหนดให้แก่ผู้ยืม และผู้ยืม

¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 5.

² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 7.

³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 171.

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 368.

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 150.

ตกลงว่าจะคืนเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แทนทรัพย์สินที่ยืม สัญญานี้ย่อมบริบูรณ์ต่อเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม และการกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้กู้เป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่⁶

3.1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคให้บรรเทาเบาบางลงโดยมุ่งที่จะให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบสัญญาที่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัตินี้ว่ามีลักษณะของการเอารัดเอาเปรียบกันมากเกินไปหรือไม่ หากเป็นการเอารัดเอาเปรียบกันเกินไปก็ให้ศาลมีอำนาจที่จะพิพากษาให้มีผลบังคับกันได้เพียงที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี กล่าวโดยสรุปคือ พระราชบัญญัตินี้ให้ศาลมีอำนาจที่จะปรับลดระดับความรุนแรงของการเอารัดเอาเปรียบกันทางสัญญาลงได้ตามสมควร โดยได้วางแนวในการใช้ดุลพินิจของศาลไว้ ดังนั้น ความสำเร็จของพระราชบัญญัตินี้จึงขึ้นอยู่กับบทบาทและสำนึกแห่งความยุติธรรมของศาลเป็นสำคัญ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการยกเว้นหรือผ่อนคลายการใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาโดยมีวัตถุประสงค์ที่ให้ความคุ้มครองคู่สัญญาที่จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบในสัญญาบางประเภท กล่าวคือ สัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค สัญญาสำเร็จรูปและสัญญาขายฝาก ในส่วนของลักษณะแรกคือ สัญญาระหว่างผู้ประกอบการการค้ากับผู้บริโภคและสัญญาสำเร็จรูปเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคโดยตรง โดยเฉพาะสัญญาสำเร็จรูปในปัจจุบันใช้แพร่หลายในเกือบทุกธุรกิจ เป็นต้นในเรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลเนื่องจากให้ความสะดวก ง่ายและเป็นมาตรฐานแบบเดียวกันทุกคน แต่ส่วนที่เกิดปัญหาเนื่องจากการจัดทำสัญญาสำเร็จรูปฝ่ายผู้บริโภคจะไม่ได้เป็นผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วยจะเป็นเรื่องของฝ่ายผู้ประกอบการฝ่ายเดียวที่จัดทำโดยผู้มีความรู้ความชำนาญ ทำให้สัญญาที่ได้นำมาใช้ฝ่ายผู้บริโภคมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่เสมอ การแก้ไขความไม่เป็นธรรมของสัญญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มีหลักสำคัญดังนี้

1. การใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมไม่มีผลบังคับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 นอกเหนือจากกรณีที่ให้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมีผลบังคับใช้ได้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี⁷ กฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้มีกรณีที่จะถือว่าเสียเปล่าไปทั้งหมด เสมือนเป็น โฉมจะ

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 650.

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 653.

^{*} พิศิน มูลคำ. (2551). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคสินเชื่อส่วนบุคคล ศึกษากรณีสินเชื่อส่วนบุคคลนอกสถาบันการเงิน*. การศึกษาอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 80.

⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. มาตรา 4.

นำมาอ้างบังคับกันไม่ได้เลย ได้แก่ ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพเพื่อความชำรุดบกพร่องหรือการรอนสิทธิในทรัพย์สินที่ส่งมอบให้แก่ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคมิได้รู้ถึงความชำรุดบกพร่องหรือเหตุแห่งการรอนสิทธินั้นในขณะที่ทำสัญญา¹⁰ ข้อตกลง ประกาศ หรือคำแจ้งความที่ทำได้ล่วงหน้าเพื่อยกเว้น หรือจำกัดความรับผิด เพื่อละเมิดหรือผิดสัญญาในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยของผู้อื่นอันเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ตกลง ผู้ประกาศ ผู้แจ้งความ หรือของบุคคลอื่นซึ่งผู้ตกลง ผู้ประกาศ หรือผู้แจ้งความต้องรับผิดด้วย จะนำมาอ้างเป็นข้อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดไม่ได้¹¹ และความตกลงหรือความยินยอมของผู้เสียหายในคดีละเมิดซึ่งมีลักษณะต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะนำมาอ้างเป็นเหตุยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิดมิได้¹² ข้อสัญญาที่ระบุว่ามิให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ข้อสัญญานั้นย่อมตกเป็นโมฆะ¹³ อย่างไรก็ดีข้อความดังกล่าวมิใช่ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในตัวเอง เกรงว่าหากยอมให้มีการทำสัญญายกเว้นหรือจำกัดสภาพบังคับพระราชบัญญัตินี้ได้ ก็จะทำให้เกิดช่องว่าง เปิดทางให้หลีกเลี่ยงอำนาจตรวจสอบและให้ความเป็นธรรมของศาลไปได้ อันจะเป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นหมันไป

2. การให้ข้อสัญญาไม่เป็นธรรมมีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและสมควรแก่กรณีเท่านั้น ข้อสัญญาใดที่ศาลได้พิจารณาตามหลักกฎหมายแล้วเห็นว่าไม่เป็นโมฆะ หรือกรณีมิอาจใช้บังคับได้ แต่มีลักษณะเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะวินิจฉัย และสั่งให้ข้อสัญญานั้น ไม่มีผลบังคับหรือบังคับใช้ไม่ได้เท่าที่เป็นธรรม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4

3.1.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

แนวความคิดการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตั้งอยู่บนแนวคิดหลัก 2 แนวคิดที่สำคัญคือ แนวคิดแรกเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของการค้าที่ไม่เป็นธรรม(Unfair Trade Practices) จึงถือว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำกับการแข่งขันทางการค้า ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคต้องใช้มาตรการเฉพาะจึงแยกออกเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก อย่างไรก็ดีไม่ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวคิดใด การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทุกประเทศจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน 2 ประการ คือ

¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. มาตรา 6.

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. มาตรา 8.

¹² พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. มาตรา 9.

¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. มาตรา 11.

(1) การผลักภาระการพิสูจน์ (Onus of Proof) ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้าโดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือไม่ปลอดภัยอย่างไรเท่านั้น

(2) การให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่าหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหางน้ำนม พ.ศ.2470 แล้ว แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทยก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอีกหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติการขายยา พ.ศ.2493 พระราชบัญญัติควบคุมผู้บริโภคที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในด้านนั้นต่างๆตามชื่อของกฎหมายฉบับนั้นๆ โดยตรงแต่ไม่ได้มีกฎหมายฉบับใดที่มีการบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2512 สหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Union :IOCU) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้ส่งเจ้าหน้าที่มาชักชวนองค์กรเอกชนในไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้นแต่ไม่ประสบความสำเร็จจนเมื่อปี พ.ศ.2517 สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชูปถัมภ์ ภายใต้โครงการสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภค (ส.ส.บ.) ในนามประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ¹⁴ ต่อมาในปี พ.ศ.2522 สมัยรัฐบาลที่มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่29กันยายน2515 ข้อ 9(6) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2521 มีรองนายกรัฐมนตรี นายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธานกรรมการ¹⁵ เพื่อศึกษาหามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคและจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคพร้อมทั้งพิจารณากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ...ภายใต้กรอบความคิดหลัก 3 ประการ คือ

1. เพื่อกำหนดสิทธิของผู้บริโภค
2. เพื่อกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ
3. เพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภค และต่อมาได้นำร่าง

พระราชบัญญัติเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาพิจารณาโดยมีการนำเสนอเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติฯว่า

¹⁴มานิตย์ สุธาพร. (2528). “ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค”. *ศุลยพาห*. เล่ม5. หน้า 49

¹⁵วิรัช จีระแพทย์. (2523). *กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 23.

“เนื่องจากปัจจุบันนี้การเสนอ สินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้นผู้ประกอบการค้าและผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้า และบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้นในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่ สมควรจะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปโดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการค้า และผู้ประกอบการโฆษณาต่อผู้บริโภคเพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภคตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราดูแลและประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะพบว่า เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับแรกที่ปรากฏลักษณะพิเศษบางประการคือการให้สิทธิแก่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคให้ได้รับความคุ้มครองจากการซื้อสินค้าหรือรับบริการ เพราะประชาชนในฐานะผู้บริโภคนั้นซื้อสินค้าหรือรับบริการมากกว่าที่กฎหมายใช้บังคับอยู่ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อเกิดความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือรับบริการ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ ดังนั้น สิ่งที่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคต้องการคือ กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐ เป็นการทั่วไปที่จะให้การคุ้มครองผู้บริโภคได้กับทุกปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าสินค้าหรือบริการนั้นจะเป็นสินค้าหรือบริการประเภทใดชนิดใด และแม้จะมีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วก็ตาม แต่ในการคุ้มครองผู้บริโภคก็ยังคงอาศัยกลไกทางกฎหมายและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยมุ่งใช้วิธีบังคับหรือลงโทษผู้ประกอบการในลักษณะที่มีโทษทางอาญาเป็นหลัก เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะพบว่า หน่วยงานระดับกระทรวงดูแลอยู่ถึง 9 กระทรวง ซึ่งในบางครั้งงานที่ส่วนราชการดำเนินการก็เกิดการทับซ้อนกันซึ่งเป็นเหตุให้การคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมาจึงไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร ดังนั้น เมื่อมีร่างรัฐธรรมนูญในปี 2540 จึงได้มีการบัญญัติให้สิทธิของผู้บริโภคปรากฏในรัฐธรรมนูญขึ้น และได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(1) สิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประการหนึ่งในหลายๆ ประการ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ในมาตรา 57 ดังนี้

“สิทธิของบุคคลที่เป็นผู้บริโภทย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับและให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ฐานะผู้บริโภคไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคได้เนื่องจากมีฐานะไม่เท่าเทียมกับผู้ผลิต ทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคมีสิทธิได้รับการคุ้มครองสิทธิของตน รัฐธรรมนูญจึงจัดให้มีองค์การอิสระที่ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ที่จะมาทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย ข้อบังคับ และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและมีส่วนร่วมในการกำหนด ทิศทางและแนวทางเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนเอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของตนให้พ้นจากการเอาเปรียบของเอกชนผู้ประกอบการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบการเมืองมากขึ้น¹⁶

(2) สิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ระบุสิทธิของผู้บริโภคไว้เป็นสิทธิประการหนึ่งในหลายๆ ประการ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้ในมาตรา 61 ดังนี้

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภทย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริงและมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายรวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานรัฐในการตราและบังคับใช้กฎหมาย และกฎและให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ขยายความคุ้มครองของผู้บริโภคให้ชัดเจนขึ้น เช่นสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นความจริง สิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง และมีช่องทางในการ

¹⁶บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2547). *ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540*.

เรียกร้องเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายรวมทั้งกำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคแยกต่างหากจากการดำเนินงานของรัฐและการตรวจสอบการกระทำเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยรัฐต้องสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ยังคงให้สิทธิของบุคคลที่เป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดิม โดยผลของมาตรา 4 สิทธิที่บรรดาชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้¹⁷

3.1.4 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ได้เขียนเหตุผลที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ออกมาว่า โดยที่ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบการธุรกิจทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้งนำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับการเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

วัตถุประสงค์ของกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ถูกออกแบบมาเพื่อจัดระบบวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคเสียใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการคือ

- 1) ให้ผู้บริโภคมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้สะดวกยิ่งขึ้น
- 2) จัดกระบวนการค้นหาความจริงให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

¹⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557. มาตรา 4.

3) ปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาคดีให้รวดเร็ว และเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่เอื้อต่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค

4) เสริมสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจ และป้องปรามผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่สุจริต

และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้มีหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (คคบ.) และสมาคมเฉพาะที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง มีรายละเอียดดังนี้

ก. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (คคบ.) ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคส่วนรวมคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการหรือข้าราชการในสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง”

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง เพราะกฎหมายอื่นๆ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคทางอ้อม ผู้บริโภคไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องผู้ประกอบการทางอาญาต่อศาลได้ ส่วนการดำเนินการทางแพ่งก็เป็นภาระและเสียค่าใช้จ่ายมาก ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีด้วยตนเองได้

วิธีดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการมิให้ผู้ประกอบการที่เป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ให้ผู้บริโภคได้ใช้สิทธิร้องเรียนเพื่อขอให้ได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหายเมื่อถูกผู้ประกอบการละเมิดสิทธิ

องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคดังกล่าว ได้แก่

1. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
2. คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ได้แก่

2.1 คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

2.2 คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก

2.3 คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา

3. คณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแต่งตั้ง
ได้แก่

3.1 คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย

3.2 คณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงร้องทุกข์จากผู้บริโภค

3.3 คณะอนุกรรมการฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

3.4 คณะอนุกรรมการสำรวจคุณภาพสินค้าและปริมาณเพื่อการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค

3.5 คณะอนุกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยการโฆษณา

4. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ในแต่ละจังหวัดจะมีองค์กรที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวม 2 องค์กร ได้แก่ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด และคณะกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ ในมาตรา 10 ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

2. ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36

3. แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในกรณีนี้ อาจระบุชื่อสินค้าหรือบริการหรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้

4. ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

5. วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการ

6. สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

7. ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39

8. รับรองสมาคมตามมาตรา 40

9. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคและพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

10. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่นี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว กรณีที่ผู้บริโภคประสงค์ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ผู้บริโภคจะต้องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำละเมิดสิทธิต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่มีอำนาจและหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคแล้ว จะมีหนังสือแจ้งไปยังบุคคลหรือนิติบุคคลที่ถูกร้องทุกข์ว่าเป็นผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และผู้บริโภคมาเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทที่มีต่อกัน หากสามารถเจรจากันได้ เจ้าหน้าที่จะจัดทำบันทึกการตกลงโดยให้ทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้ในวันนั้นด้วย

ในกรณีที่ไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทได้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมข้อเท็จจริง โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการได้¹⁸

เมื่อตรวจสอบและรวบรวมข้อเท็จจริงแล้ว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคซึ่งเป็นคณะทำงานที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งขึ้นให้ความเห็นเบื้องต้นว่า กรณีตามที่มีผู้บริโภคร้องทุกข์นั้นเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่ และการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ เพื่อเสนอความเห็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 39 ต่อไป เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณาความเบื้องต้นของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคแล้ว เห็นว่า กรณีที่ผู้บริโภคร้องทุกข์นั้นเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคและการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยส่วนรวม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 39 มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในชั้นศาลต่อไป

ในระดับภูมิภาค ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด จัดตั้งขึ้น โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประจำจังหวัดที่ผู้ว่าราชการ

¹⁸พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. มาตรา 20 (2)

จังหวัดเสนอขอแต่งตั้งและผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในเขตรับผิดชอบเป็นที่ปรึกษาอนุกรรมการผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองประธานอนุกรรมการ ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ขนส่งจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ประชาสัมพันธ์จังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากภาคประชาชน 3 คน โดยเลือกจากกลุ่มเครือข่ายสื่อมวลชน สถาบันศึกษากลุ่มสตรีหรือกลุ่มอาสาสมัครคุ้มครองผู้บริโภคในจังหวัด เป็นอนุกรรมการหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และข้าราชการในจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 2 คนเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการมีอำนาจหน้าที่ในการรับและพิจารณาคำร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจและในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคนั้น คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการได้ เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่ออนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับคำร้องเรียนจากผู้บริโภคก็จะมีหนังสือเชิญผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคมาไกล่เกลี่ยและดำเนินการต่างๆ ในแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว โดยหากไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยกันได้ก็จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาว่าจะดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 หรือไม่เช่นเดียวกัน

ข. สมาคม

สมาคมและมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าและข้อบังคับของสมาคมและมูลนิธิดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสมาชิกและวิธีการดำเนินการของสมาคมและมูลนิธิเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงสมาคมและมูลนิธินั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการรับรองเพื่อให้สมาคมและมูลนิธินั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา 41 ได้¹⁹

สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้มีอายุคราวละสองปีนับแต่วันที่รับการรับรอง

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคให้สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการรับรองตามมาตรา 40 มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งคดีอาญาหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครอง

¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. มาตรา 40.

ผู้บริโภครที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมตามลักษณะหรือประเภทคดีที่คณะกรรมการประกาศกำหนดได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินและค่าเสียหายแทนจากผู้บริโภคดังกล่าว²⁰

ในการดำเนินตามวรรคหนึ่ง มิให้สมาคมหรือมูลนิธิถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาตเมื่อศาลเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวมสำหรับคดีแพ่งเกี่ยวกับการเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายแทนผู้บริโภค การถอนฟ้องหรือการพิพากษาในกรณีที่อยู่ความตกลงหรือประนีประนอมยอมความกัน จะต้องมิหนังสือแสดงความยินยอมของผู้บริโภคผู้มอบหมายให้เรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายแทน แล้วแต่กรณี มาแสดงต่อศาลด้วย”

กล่าวคือ สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองแล้วเท่านั้นที่มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งคดีอาญาหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายแทนผู้บริโภคได้

สำหรับการจัดตั้ง ดำเนินงานของสมาคม จะเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดี และการใช้สิทธิและอำนาจฟ้องของสมาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้บริโภคที่จะร้องเรียนหรือให้หน่วยงานเหล่านี้ดำเนินคดีแทนให้ นอกจากนี้ระบุไว้ใน มาตรา 39

การฟ้องคดีโดยสมาคมนี้ กฎหมายได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาคมและขั้นตอนการดำเนินคดีไว้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและป้องกันการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เนื่องจากกรณีนี้เป็นการให้อำนาจแก่บุคคลที่มีใหม่เป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิในการฟ้องคดีโดยตรงและมีใหม่เป็นกรณีที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภค พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสมาคมที่จะมีสิทธิและมีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ดังนี้

1) การรับรองสมาคม

สมาคมที่จะมีสิทธิและมีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้นั้น ต้องเป็นสมาคมที่ได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

1.1) ต้องจดทะเบียนเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.2) วัตถุประสงค์หลักของสมาคมต้องเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอัน

ไม่เป็นธรรมทางการค้า

²⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. มาตรา 41.

1.3) ข้อบังคับของสมาคมต้องกำหนดเกี่ยวกับสมาชิกและกรรมการ รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดีซึ่งสมาคมจะต้องกำหนดวิธีการดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีไว้ในข้อบังคับให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง²¹

1.4) สมาคมใดมีวัตถุประสงค์และมีข้อบังคับสมาคมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดสมาคมนั้นอาจยื่นขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รับรองเพื่อให้สมาคมมีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีแพ่งคดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งมีอำนาจฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง²²

1.5) นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นแล้ว สมาคมที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดด้วย²³ สมาคมใดมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่า สมาคมนั้นดำเนินการเพื่อฟ้องคดีโดยไม่สุจริตคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเพิกถอนการรับรองสมาคมนั้นได้²⁴

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ โดยไม่เป็นธรรมกฎหมายได้กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่มีเจตนาทุจริตใช้จ้างวานยุยงหรือดำเนินการให้สมาคมฟ้องร้องผู้ประกอบการเพื่อกลั่นแกล้งให้ผู้ประกอบการได้รับความเสียหาย²⁵ และเพื่อเป็นการกำกับเกี่ยวกับการดำเนินการของสมาคม โดยเฉพาะเกี่ยวกับการฟ้องคดีระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการดำเนินของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการใช้สิทธิและอำนาจฟ้องของสมาคม พ.ศ. 2540 กำหนดให้สมาคมต้องส่งทะเบียนสมาชิกรายงานการประชุมใหญ่ของสมาคม สำเนารายงานประจำปี งบดุล ฯลฯ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

²¹กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. (22 กันยายน 2540). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 (ตอนที่ 49ก). หน้า 19.

²²กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. (23 กันยายน 2540) , ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 (ตอนที่ 49ก), หน้า 19

²³พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 42 และระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการดำเนินของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการใช้สิทธิและอำนาจฟ้องของอำนาจสมาคม พ.ศ. 2540. (13 พฤศจิกายน 2540). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 (ตอนที่ 106ง), หน้า 32

²⁴พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าสมาคมที่คณะกรรมการรับรองตามมาตรา 40 สมาคมใด ไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด หรือเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่าสมาคมนั้นดำเนินการเพื่อฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ให้คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนการรับรองสมาคมนั้นได้

²⁵พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 60

2) เงื่อนไขการดำเนินคดีโดยสมาคมที่ได้รับการรับรองแล้ว โดยสรุปมีดังนี้

2.1) สมาคมมีสิทธิและมีอำนาจฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ ไม่ว่าจะมิใช่ผู้บริโภคร้องเรียนมายังสมาคมหรือไม่ เช่น สมาคมฟ้องคดีโดยขอให้ระงับโฆษณาที่เป็นเท็จเพราะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคโดยส่วนรวม แม้ว่าจะไม่ได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภค เป็นต้น และในทำนองเดียวกันกับการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค การดำเนินคดีของสมาคมในที่นี้มีใช้การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเฉพาะรายเท่านั้น สมาคมมีสิทธิและมีอำนาจฟ้องตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคโดยส่วนรวม แต่การฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายนั้น สมาคมจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกของสมาคมร้องขอให้เรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดผู้บริโภคซึ่งเป็นสมาชิกเท่านั้น สมาคมจึงจะเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกนั้นได้ กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องมีหนังสือมอบอำนาจให้เรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมเป็นการเฉพาะเท่านั้น²⁶ ซึ่งค่าเสียหายที่ได้รับจากการเรียกร้องแทนสมาชิก สมาคมต้องส่งคืนให้แก่สมาชิกโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเสียหายนั้น²⁷

2.2) ก่อนที่สมาคมจะดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ต้องดำเนินการให้มีการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดให้เพียงพอ และก่อนลงมติให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องคณะกรรมการสมาคมต้องได้รับฟังความเห็นเกี่ยวกับผลทางกฎหมายจากผู้ตรวจคดีซึ่งคณะกรรมการสมาคมแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ ทั้งนี้ การลงมติในเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการของสมาคมคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภค สิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจด้วย²⁸

มีข้อสังเกตว่า การรวบรวมพยานหลักฐานนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าคณะกรรมการของสมาคมลงมติให้ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคหรือไม่ และเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาคดีในชั้นศาล แต่มิใช่เป็นการสืบสวนสอบสวนตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งจะต้องกระทำโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจและพนักงานสอบสวน เมื่อคณะกรรมการของสมาคมพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่ได้รวบรวมไว้และความเห็นทางกฎหมายจากผู้ตรวจสอบคดีแล้ว อาจลงมติให้ฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 วรรคหนึ่ง ซึ่งมีประเด็นว่า ใน

²⁶พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 41.

²⁷ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการใช้สิทธิและอำนาจฟ้องของสมาคม พ.ศ. 2540 ข้อ 14

²⁸ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการใช้สิทธิและอำนาจฟ้องของสมาคม พ.ศ. 2540 ข้อ 7

กรณีที่เกิดคณะกรรมการสมาคมลงมติให้ฟ้องคดีอาญาแทนผู้บริ โภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ ประกอบธุรกิจ สมาคมจะสามารถแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดำเนินคดีต่อไปได้หรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรณีนี้สมาคมจะต้องเป็นผู้ฟ้องคดีเอง ไม่อาจแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ เพราะพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภคฯ กำหนดให้อำนาจสมาคมในการฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจที่ กฎหมายกำหนดเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากอำนาจในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 28 ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริ โภค

2.3) เมื่อสมาคมได้ฟ้องคดีแล้ว ห้ามสมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่ ศาลจะอนุญาต เมื่อศาลเห็นว่าเป็น การถอนฟ้องไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริ โภคเป็นส่วนรวม สำหรับคดีแพ่งเกี่ยวกับการเรียก ค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคม นั้น การถอนฟ้อง การพิพากษาในกรณี ที่คู่ความตกลงหรือประนีประนอม ยอมความกันต้องนำหนังสือแสดงความยินยอมของสมาชิกคนที่ มอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนมาแสดง ต่อศาลด้วย²⁹

2.4) สมาคมต้องรายงานหรือแจ้งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับคดีในสำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริ โภคทราบด้วย³⁰

2.5) ในกรณีที่สมาคมซึ่งถูกฟ้องถอนการรับรอง และได้ฟ้องคดีใดต่อศาลและคดีนั้นยังค้าง อยู่ใน การพิจารณาของศาล ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีนั้น³¹

การคุ้มครองผู้บริ โภคตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยมีหลักการสำคัญในเรื่องผลของคำพิพากษาอยู่ว่า³² เมื่อมีการ อ่านคำพิพากษาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีเรื่องใดย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีนั้นบุคคลอื่น ไม่ ต้องผูกพันด้วยจนกว่าคำพิพากษาดังกล่าวจะถูกศาลสูงกว่าเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย³³ ด้วย เหตุนี้เองบุคคลภายนอกจึงไม่จำเป็นต้องมีหนี้การกระทำใดๆตามคำพิพากษาหรือผูกพันตามคำพิพากษา เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในทางกลับกันบุคคลภายนอกย่อมไม่อาจ ถูประโยชน์จากคำพิพากษาได้เช่นกัน

²⁹พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค พ.ศ. 2522 มาตรา 41 วรรคสอง

³⁰ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริ โภค ว่าด้วยการดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการใช้สิทธิและอำนาจ ฟ้องของสมาคม พ.ศ. 2540. ข้อ 10 และข้อ 11

³¹พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค พ.ศ. 2522.มาตรา 41 วรรคสี่.

³²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.มาตรา 145วรรคหนึ่ง.

³³จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย. (2545). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 1 ถึง ภาค.(พิมพ์ครั้งที่ 6)

การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีโดยปกติเริ่มจากการเข้าเป็นคู่ความในคดี คำว่า “คู่ความ” หมายถึง บุคคลผู้ยื่นคำฟ้อง หรือถูกฟ้องต่อศาล รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้นๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ³⁴ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งเกิดขึ้น บุคคลผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่มีสิทธิที่จะเสนอคดีให้ศาลพิจารณาได้³⁵ โดยอาจมอบคดีเองหรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นฟ้องคดีแทนได้³⁶ ซึ่งที่จะเป็นคู่ความอาจเป็นบุคคลหนึ่งหรือบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี อาจเป็นคู่ความแห่งคดี อาจเป็นคู่ความในคดีเดียวกันโดยเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม³⁷

อย่างไรก็ตามแม้จะมีหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคต่อการดำเนินคดีผู้บริโภคโดยส่วนใหญ่เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ที่เรียกร้องไม่มาก ไม่คุ้มกับการฟ้องร้องที่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี นอกจากนี้ระบบวิธีพิจารณาความแพ่งในปัจจุบันตั้งอยู่บนหลักความเท่าเทียมกันของการกอนิติสัมพันธ์ แต่ปัจจุบันคดีผู้บริโภคเป็นคดีที่ผู้ประกอบการธุรกิจมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ และมีการผลิตที่ซับซ้อนเกินกว่าที่ผู้บริโภคจะเข้าถึงข้อมูลของสินค้าหรือบริการของผู้บริโภคไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3.1.5 ประกาศกระทรวงการคลัง

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

1. มีการให้นิยามถ้อยคำต่างๆ ที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ เช่น คำว่า “สินเชื่อส่วนบุคคล” หมายความว่า การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตัวเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใดแก่บุคคลธรรมดาโดยมิได้ระบுவัตถุประสงค์หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการและไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจของตนเอง

“สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ” หมายความว่า สินเชื่อส่วนบุคคลเฉพาะที่ไม่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน และเพื่อประโยชน์แห่งประกาศฉบับนี้ ให้รวมถึงสินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อ และการให้เช่าซื้อแบบลิสซิ่ง ในสินค้าที่ผู้ประกอบการธุรกิจมิได้จำหน่าย

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

³⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.มาตรา 1 (11).

³⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. มาตรา 55.

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. มาตรา 60.

³⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. มาตรา 59.

“ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับเป็นทางคำปกติ เป็นต้น เพื่อความชัดเจน แน่นอน และมีมาตรฐานในการดำเนินการ

2. กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต โดยยกเว้นให้ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวที่เป็นสถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการที่ให้สินเชื่อบุคคลแก่ผู้บริโภคเพื่อชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือ ค่าอื่นใดอันเป็นธุรกิจของตนเอง

3. กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบธุรกิจสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับ กล่าวคือ ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังกำหนดหลักฐานหนังสือสำคัญต่างๆ ที่ต้องนำมายื่นขออนุญาต เช่น สำเนาใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนบริษัท สำเนาหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท เป็นต้น และวิธีการในการขออนุญาตประกอบธุรกิจโดยจะต้องยื่นผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย

4. กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตต้องมีทุนจดทะเบียน ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท

5. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนด ดังนี้

- 1) คุณสมบัติของผู้ให้บริการสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับ
- 2) ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ เกี่ยวกับสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับ
- 3) การตรวจสอบและการรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับ
- 4) การเรียกให้ชำระหนี้และการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้
- 5) การจำหน่ายและโอนหนี้
- 6) การปฏิบัติและการจัดการเกี่ยวกับข้อมูลผู้บริโภคการปฏิบัติเมื่อมีข้อร้องเรียน
- 7) การจัดทำบัญชีและรายงาน
- 8) เรื่องอื่นๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสูกของ

ประชาชน

6. กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับ

7. สำหรับผู้ประกอบการสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับที่ฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือมีฐานะการเงินหรือดำเนินงานที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนั้น แก้ไขการฝ่าฝืน หรือแก้ไขฐานะการเงิน หรือการดำเนินงาน ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และให้รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบโดยเร็ว

8. ในการตรวจสอบการดำเนินงานของกิจการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของกิจการ

9. กำหนดบทเฉพาะกาลให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับอยู่ในวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะประกอบกิจการต่อไป ให้ยื่นขอรับอนุญาตภายใน 60 วัน และในกรณีผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วต่ำกว่า 50 ล้านบาท จะต้องเพิ่มทุนให้ครบภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลบังคับใช้

3.1.6 ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน

อาศัยอำนาจตามความในข้อ 8 แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ออกข้อกำหนดซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดคำนิยามคำว่า “สินเชื่อส่วนบุคคล” “สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ” “ผู้ประกอบธุรกิจ” และ “สำนักงานสาขา”

2. คุณสมบัติของผู้ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ กำหนดคุณสมบัติของผู้ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ เป็นบุคคลธรรมดาได้ต่อเมื่อผู้ประกอบธุรกิจพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นผู้ที่มีฐานะทางการเงินเพียงพอสำหรับการชำระหนี้

3. การกำหนดวงเงินสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ การอนุมัติวงเงินสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับแก่ผู้บริโภคแต่ละรายได้ไม่เกิน 5 เท่าของรายได้ของผู้บริโภคเฉลี่ยต่อเดือน หรือกระแสเงินสดหมุนเวียนในบัญชีเงินฝากของผู้บริโภคซึ่งฝากไว้กับสถาบันการเงินเฉลี่ยต่อเดือนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 6 เดือน

4. ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่าย ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล จะเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคล ดังต่อไปนี้

1) ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลอาจเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ ได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี โดยอัตรารวมสูงสุดต้องไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี

2) นอกจากดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ ตามข้อ ก) แล้ว ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุได้ ตามรายการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เฉพาะค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบธุรกิจต้องจ่ายให้แก่ราชการ ค่าใช้จ่ายที่ผู้

ประกอบธุรกิจต้องจ่ายให้แก่บุคคลอื่น โดยมีหลักฐานการชำระเงินที่สามารถตรวจสอบได้ ค่าใช้จ่ายที่ทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานเพิ่มขึ้นเนื่องจากการให้บริการ

3) ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อบุคคลนำดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ ตาม ข้อ ก) และค่าใช้จ่ายตาม ข้อ ข) มารวมกับจำนวนหนี้ที่ค้างชำระเพื่อคิดดอกเบี้ยและค่าปรับอีก

5. ให้ผู้ประกอบธุรกิจประกาศเผยแพร่ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับ

6. การเรียกให้ชำระหนี้และการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ ในการเรียกให้ชำระหนี้และการติดตามทวงถามให้ผู้ประกอบธุรกิจทำเป็นหนังสือแจ้งเตือนผู้บริโภคล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 20 วัน ก่อนดำเนินการบังคับชำระหนี้ และจัดส่งใบแจ้งหนี้ให้แก่ผู้บริโภคทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วันก่อนวันถึงกำหนดชำระหนี้หรือหักบัญชี ในกรณีที่มีการคิดดอกเบี้ยหรือค่าใช้จ่ายในหนี้ค้างชำระให้แสดงรายละเอียดในใบแจ้งหนี้ด้วย

7. การปฏิบัติและการจัดการเกี่ยวกับข้อมูลของผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจต้องจัดให้มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้บริโภคที่ถูกต้องและครบถ้วนเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติและกำหนดวงเงินที่เหมาะสม และสอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า โดยใช้อ้างอิงจากแหล่งข้อมูลกลางที่เชื่อถือได้ เช่น บริษัทที่ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต เป็นต้น หรือจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อใช้ข้อมูลร่วมกัน เพื่อสอบประวัติส่วนตัวของผู้บริโภค และวงเงินสินเชื่อที่ได้รับทั้งสิ้น ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ

8. การปฏิบัติเมื่อมีข้อร้องเรียน ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องตรวจสอบเมื่อมีผู้บริโภกร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้บริการสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับ และแจ้งความคืบหน้าให้ผู้บริโภคทราบภายใน 7 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งการร้องเรียน

9. การกำหนดนโยบาย แผนงาน และการประชาสัมพันธ์ ให้ผู้ประกอบธุรกิจมีการกำหนดนโยบายและแผนงานในการดำเนินธุรกิจสินเชื่อบุคคลภายใต้การกำกับ ดังนี้ โดยให้มีการกำหนดนโยบายและแผนงานในการดำเนินธุรกิจเสนอคณะกรรมการของผู้ประกอบธุรกิจ รวมทั้งจัดให้มีระเบียบ หรือพิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการติดต่อหาผู้บริโภครายใหม่ หรือติดต่อกับผู้บริโภคเก่าเพื่อเสนอสินเชื่อประเภทใหม่

10. การจัดทำบัญชีและการรายงาน ผู้ประกอบธุรกิจต้องจัดทำรายงานตามแบบที่กำหนด และส่งมายังธนาคารแห่งประเทศไทยภายใน 21 วันนับจากวันสิ้นเดือน รวมทั้งจัดส่งสำเนารายงานดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง

3.2 สหรัฐอเมริกา

3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล

สหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับจากหลายๆ ประเทศว่าเป็นประเทศที่ประชาชนมีการตื่นตัวในด้าน “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เมื่อใดก็ตามที่เกิดการละเมิด โดยเฉพาะสิทธิของผู้บริโภค ชาวอเมริกันจะรวมตัวกันหรือแสดงออกเพื่อให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ประชาชนฟ้องร้องบริษัทผู้ผลิตบุหรี่จนได้รับการชดใช้ในจำนวนเงินที่สูง เนื่องจากระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีรูปแบบของกฎหมายในระบบ Common Law ที่ยึดถือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน³⁸

การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกล่าวได้ว่าผูกพันกับเรื่อง “สิทธิ” ของประชาชนเป็นพื้นฐานหลัก³⁹

สิทธิของผู้บริโภคในความเข้าใจของชาวอเมริกันแสดงออกทางรูปธรรมโดยการรวมกันเพื่อสิทธิเรียกร้อง (active) ให้มีส่วนรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการบริโภค การแก้ปัญหาได้เป็นการรอคอยฝ่ายเดียวโดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหมด (passive) ชนชาวอเมริกันผูกพันกับเรื่องสิทธิของตนเองอย่างมาก อีกทั้งระบบการค้าของอเมริกาที่เป็นระบบการค้าเสรี (Free trade) จนถือได้ว่าเป็นผู้นำแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในปัจจุบัน ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมายในการประกอบอาชีพ และจากการที่สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองในลักษณะของสหรัฐ (Federalism) จึงมีรัฐบาลท้องถิ่นหรือที่เรียกว่ารัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหรัฐ ซึ่งรัฐบาลมลรัฐก็สามารถที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในรัฐนั้นๆ ได้ ทั้งนี้รูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้ร่างได้อิทธิพลจากแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ผ่านทางหนังสือ เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) หรือ (De l' Esprit des Lois) ซึ่งมองเตสกีเออเห็นว่ารูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดนั้น รัฐบาลต้องมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองให้สมดุลกัน แนวคิดดังกล่าวกลายมาเป็นหลักในการแบ่งแยกอำนาจปกครองออกเป็น 3 อำนาจหลัก ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยทั้ง 3 อำนาจนี้จะต้องคอยตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Checks and Balances) ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาก็ได้กำหนดให้ทั้งรัฐบาลสหรัฐ และรัฐบาลมลรัฐมีรูปแบบการ

³⁸ ฉันทนันท์ วงศ์ปัญญา. (2554). *ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีผู้บริโภค*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 32.

³⁹ ฉิธาน ช่อผูก. (2549). *อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 : ศึกษากรณีการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 19.

ปกครองในลักษณะการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเหมือนกัน ดังนั้น ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา จึงมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชน 2 ระดับ คือ กฎหมายของสหรัฐที่ออกโดยสภาคองเกรส (Congress) หรือรัฐสภาแห่งชาติอันมีตัวแทนจากมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาซึ่งกฎหมายที่ออกโดยสภาคองเกรสนั้น จะใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในสหรัฐอเมริกาและกฎหมายระดับมลรัฐให้อำนาจรัฐบาลมลรัฐตรา กฎหมายเพื่อคุ้มครอง หรือดูแลพลเมืองในมลรัฐ

ความหมายของ “ผู้บริโภค”

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ มีรัฐบาลแห่งมลรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองในระดับรัฐและมีรัฐบาลกลางทำหน้าที่ปกครองประเทศ ดังนั้น จึงมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับ สหพันธรัฐและมลรัฐ กฎหมายในระดับสหพันธรัฐจะเป็นกฎหมายที่รัฐกำหนดเป็นกรอบหรือหลักเกณฑ์ สำคัญที่จะใช้คุ้มครองผู้บริโภคทุกคนในประเทศ เช่น The Federal Trade Commission Act 1994, The Consumer Product Safety Act 1972 เป็นต้น ซึ่งแต่ละมลรัฐจะบัญญัติกฎหมายไปในแนวทางเดียวกับกฎหมายสหพันธรัฐ แต่จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด

โดยภาพรวมแล้วบุคคลที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองหรือ “ผู้บริโภค” ตามกฎหมายของประเทศ สหรัฐอเมริกาทั้งในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ คือ บุคคลที่ทำธุรกรรมว่าด้วยการบริโภค (Consumer Transaction) อัน ได้แก่ บุคคลที่ซื้อหรือใช้สินค้าหรือบริการ ซึ่งจะมีนิยามที่แตกต่างกันไปตามกฎหมาย เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง กฎหมายบางฉบับกำหนดว่า บุคคลธรรมดา (natural person) เท่านั้นที่เป็นผู้บริโภคได้ บางฉบับกำหนดให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลด้วย แต่ส่วนใหญ่กฎหมาย จะกำหนดให้คุ้มครองบุคคลที่ใช้สินค้าหรือบริการในเชิงส่วนบุคคล หรือใช้ในครัวเรือน เช่น Section 3(a)⁴⁰ ของ The Consumer Product Safety 1972 ที่กำหนดว่า ผลิตภัณฑ์อุปโภคบริโภค หมายถึง สิ่งของหรือ ส่วนประกอบที่ผลิตหรือจำหน่ายแจกเพื่อขายแก่ผู้บริโภคสำหรับใช้ในบริเวณบ้านที่อยู่อาศัย โรงเรียน หรือเพื่อการใช้ส่วนบุคคล เพื่อบริโภคหรือความบันเทิงในหรือบริเวณดังกล่าว เป็นต้น

ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกา

ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคโดยใช้มาตรการทางกฎหมายจึงมีทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ หรือการปกครองท้องถิ่น

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคระดับมลรัฐย่อมมีรายละเอียดในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในมลรัฐนั้นๆ เป็นการเฉพาะ กฎหมายระดับสหพันธรัฐ พบว่ามีกฎหมายที่กำกับดูแลกิจการพาณิชย์ ของประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ชื่อ The Federal Trade Commission Act และกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์ที่มีชื่อว่า The Consumer Product Safety Act รวมทั้ง The Federal Food, Drug and Cosmetic Act เป็นต้น

⁴⁰The Consumer Product Safety 1972 Section 3(a). อ้างใน ชัชชัย วงศ์พยัคฆ์. อ้างแล้ว. หน้า 103

กฎหมายซึ่งประกาศบังคับใช้ในระดับสหพันธรัฐส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่คณะกรรมการว่าด้วยการค้าแห่งสหพันธรัฐหรือ Federal Trade Commission (FTC) เป็นผู้บังคับใช้ โดยมี Bureau of Consumer Protection ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ FTC ดูแลรับผิดชอบเรื่องการโฆษณาและการกระทำทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะหรือ The Consumer Product Safety Act ซึ่งมี Consumer Product Safety Commission (SPSC) เป็นผู้กำกับดูแลและเรื่องอาหารและอยู่ภายใต้การกำกับของ FDA

ส่วนในระดับมลรัฐต้องพิจารณากฎหมายที่ใช้ภายในรัฐนั้นๆ ว่ากำหนดรายละเอียดในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไว้อย่างใด เช่น อาจมีหน่วยงานของรัฐดูแลรับเรื่องร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้อัยการของมลรัฐ (State Attorney General) เป็นต้น

กรณีความปลอดภัยเกี่ยวกับสินค้ามีกฎหมายเฉพาะซึ่งครอบคลุมสินค้าทุกชนิดทุกประเภทเพื่อความปลอดภัย โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์ คือ The Consumer Product Safety Commission (CPSC) เป็นผู้กำหนดนโยบายมาตรฐานและตรวจติดตามให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัย กฎหมายกำหนดอำนาจในการสั่งห้ามจำหน่าย สั่งให้เรียกเก็บจากตลาด และมีโทษทางอาญาเป็นบทบังคับ ผู้บริโภคมีสิทธิฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายได้ตามมาตรา 23 แห่งกฎหมายนี้

แต่ระบบการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายนั้นเป็นเรื่องของผู้บริโภคจะใช้สิทธิของตน โดยผ่านหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัยหลักกฎหมายลักษณะละเมิดตามแนว Common Law หรือ ระบบกฎหมายที่พัฒนามากขึ้น เช่น Product Liability และการฟ้องคดีเป็นกลุ่ม เพื่อประหยัดเวลาค่าใช้จ่าย เมื่อความเสียหายเป็นอย่างเดียวกันและเกิดเหตุเดียวกันที่เรียกว่า Class Action ซึ่งมีอยู่ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา⁴¹

3.2.2 การบังคับใช้กฎหมายสินค้าส่วนบุคคลและหน่วยงานกำกับดูแล

องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะเป็นสมาคมหรือสหพันธ์ระดับชาติ ต่างมีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค และมีอยู่ทั่วประเทศในทุกมลรัฐ แต่ไม่มีวัตถุประสงค์ฟ้องคดีเพื่อผู้บริโภคเพราะคดีเหล่านี้หากไม่ฟ้องโดยผู้เสียหายก็อาจให้ Attorney General หรืออัยการของรัฐหรืออัยการของสหพันธรัฐฟ้องร้องให้ได้

ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้บริโภคสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ จึงมีทางเลือกที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีแพ่งทั้งทางสัญญาและเป็นคดีละเมิด ความแตกต่างคงอยู่ที่สิทธิเรียกค่าเสียหาย อายุความ และความสามารถในการเป็นโจทก์ ซึ่งผู้เสียหายต้องพิจารณาว่าตนมีฐานะเป็นโจทก์ได้หรือไม่ เพราะการรับรองสิทธิมีอยู่แตกต่างกันใน The Uniform Commercial Code and Consumer Protection : U.C.C อาจรับรองสิทธิของผู้เสียหายไว้ต่างๆ กัน เช่น กรณีเป็นสมาชิกของครอบครัว ผู้ซื้ออาจมีสิทธิเรียกร้องโดยอาศัยสัญญาซื้อขายได้ หากเป็นกรณีที่ถือว่ามีคำรับประกัน

⁴¹ สุขุม สุภนิตย์. อ้างแล้ว. หน้า 70 - 72

โดยปริยาย เช่น ใน Section 2 - 318(A) ในขณะที่หากต้องการเรียกค่าสินไหมทดแทนในทางละเมิด ซึ่งไม่ต้องนำสืบถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็สามารถฟ้องได้ แม้ไม่มีความสัมพันธ์ทางสัญญา ในฐานะผู้ซื้อ ค่าเสียหายอาจได้มากกว่า แต่ต้องถูกจำกัดประเภทลง เช่น ถ้าฟ้องตามสัญญาซื้อขาย ที่มีค่าประกันชัดเจน คู่สัญญาซึ่งเป็นผู้ซื้อสามารถเรียกค่าเสียหายอื่นๆ ได้นอกเหนือจากค่าเสียหายต่อร่างกาย ทรัพย์สิน หรือที่เรียนกันว่า Economic Loss เช่น ค่าสูญเสียโอกาส เสียความรื่นรมย์ในชีวิต เป็นต้น

การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายในทางละเมิดที่เกิดจากการบริโภคภายใต้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โจทก์ต้องนำสืบให้ชัดเจนว่าผลิตภัณฑ์ที่เป็นเหตุแห่งความเสียหายนั้นมีความชำรุดบกพร่องเมื่อจำหน่ายออกสู่ตลาด และความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเกินกว่าการใช้ตามปกติ กับทั้งมีความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับความผิดปกติหรือชำรุดบกพร่องของผลิตภัณฑ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งความผิดปกติในผลิตภัณฑ์เป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ คือ มีความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายและสิ่งผิดปกติที่จำเลยต้องรับผิดชอบ และสุดท้ายโจทก์ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้ผลิต ผู้ขาย หรือผู้จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ในขณะที่โจทก์บริโภคผลิตภัณฑ์นั้น ดังนั้น หากโจทก์ไม่อาจสืบให้ได้ความชัดเจนทุกประเด็นคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในทางละเมิดก็ต้องถูกยกฟ้อง หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดหรือ Strict liability เป็นเพียงหลักที่ช่วยทำให้โจทก์ไม่มีการพิสูจน์ในประเด็นประมาทเลินเล่อเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้ขายหรือผู้ผลิตมีหลายราย มีปัญหาว่าผู้ขายหรือผู้ผลิตฝ่ายใดควรเป็นจำเลยในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ มีตัวอย่างในคดีระหว่าง Collins กับบริษัท Eli Lilly (1984) ซึ่งเป็นคดีที่เกิดขึ้นเนื่องจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่เป็นยา DES ที่ใช้แก้อาการแท้งก่อนครบกำหนดคลอด อันเป็นยาที่ไม่มีการจดทะเบียนสิทธิบัตร โจทก์เป็นบุตรของผู้ที่บริโภคยา DES ตามคำแนะนำของแพทย์ เมื่อเวลาผ่านไป 17 ปี ปรากฏว่าเป็นมะเร็งในช่องคลอด โจทก์จึงนำคดีมาฟ้องศาล แต่ปัญหาเกิดขึ้นว่าโจทก์ไม่สามารถระบุได้ว่าบริษัทผู้ผลิตรายใดเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในผลข้างเคียงที่เกิดจากการบริโภคยา โจทก์ขอให้ศาลใช้เกณฑ์พิจารณาความรับผิดชอบจากส่วนแบ่งการตลาดของจำเลย ศาลพิพากษาว่าผู้ผลิตทุกรายต่างมีส่วนจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยา DES อันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสาธารณสุขได้ ในระหว่างผู้เสียหายและผู้ผลิต ผู้ผลิตอยู่ในฐานะที่จะรับเอาความเสียหายได้ดีกว่านอกจากนั้นบริษัทผู้ผลิตก็ยังอาจเอาประกันความเสียหายจากการผลิตหรือการจำหน่ายได้ และอาจผลักภาระไปยังผู้บริโภคโดยระบบราคาได้ ดังนั้น โจทก์ในคดีนี้สามารถพิสูจน์ได้ว่าจำเลยในคดีนี้เป็นหนึ่งในผู้ผลิต จำเลยต้องรับผิดชอบตามสัดส่วนของส่วนแบ่งการตลาดในตลาดยา DES และจำเลยมีสิทธิพิสูจน์ว่ามีบริษัทยา DES อื่นหลายบริษัทที่ควรมีส่วนแบ่งความ

รับผิดชอบไปตามส่วนแบ่งการตลาด เว้นแต่บริษัทเหล่านั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้จัดจำหน่ายในพื้นที่ที่ โจทก์อ้าง หรือมีข้อแก้ตัวอย่างอื่นที่รับฟังได้ชัดเจน⁴²

หลังจากการนำเอาหลัก Market Share มาเป็นเกณฑ์พิจารณาในคดียา DES แล้วมีการวิพากษ์วิจารณ์ แนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ในแง่ที่อาจทำให้ผู้ผลิตประสบปัญหาในทางธุรกิจค่อนข้างมาก เพราะต้อง รับผิดชอบโดยปราศจากการกระทำต่อโจทก์ผู้เสียหายทั้งในแง่เป็นคู่กรณีโดยตรงหรือในแง่ของการมีส่วนร่วม กระทำหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เรียกว่า causation อันเป็นองค์ประกอบสำคัญ ในคดีละเมิด

องค์กรควบคุมการประกอบธุรกิจ

คณะกรรมการการค้าแห่งสหรัฐ (Federal Trade Commission) เป็นองค์กรหลัก และ Federal Reserve Board, Office of the Comptroller of the Currency เป็นต้น เป็นองค์กรทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไป ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากกำกับดูแลธุรกิจที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

คณะกรรมการการค้าแห่งสหรัฐ (Federal Trade Commission : FTC)

เป็นหน่วยงานอิสระก่อตั้งขึ้นโดย Federal Trade Commission Act 1914 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ คุ้มครองผู้บริโภคจากการกระทำที่เป็นการฉ้อฉล การหลอกลวง และการกระทำอันไม่เป็นธรรม (unfair and deceptive)⁴³ ครอบคลุม รวมทั้งกำหนดข้อบังคับทางการค้า เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และตอบโต้การฉ้อฉล การ หลอกลวง และการกระทำอันไม่เป็นธรรมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ FTC ยังมีหน้าที่บังคับการตามกฎหมาย อื่นอีกด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Credit Protection Act) อันเป็นกฎหมายที่ ควบคุมการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค

⁴² Henderson and Twerski and Twerski. Products liability Problems and Process 2nd ed (1992). P32. อ้างใน ชัชชัย วงศ์พยัคฆ์. อ้างแล้ว. หน้า 106

⁴³ Thomas W. Dunfee, Frank F John D. Blackburn, F William McCarty, and Bartley A. Brennan, "Modern Business Law, Chapter 39 The Federal Trade Commission and Consumer Protection" Random House Business Division (New York: 1984) p.990.

องค์ประกอบ

คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการ 5 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี ประธานาธิบดีจะเลือกกรรมการ 1 คน เป็นประธานคณะกรรมการ ทั้งนี้ จำนวนคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันจะมีได้ไม่เกิน 3 คน

การดำเนินงาน หน่วยงานที่ดำเนินการมี 3 หน่วยงาน คือ

(1) สำนักงานการแข่งขันทางการค้า (Bureau of Competition) ทำหน้าที่ป้องกันการรวมธุรกิจที่อาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้าสนับสนุนให้ผู้บริโภคมีอิสระในการเลือกซื้อสินค้าและบริการในราคาและคุณภาพที่ผู้บริโภคพึงพอใจ รวมทั้งช่วยให้ธุรกิจทั้งหลายมีโอกาสแข่งขันได้อย่างเท่าเทียม ในการนี้สำนักงานการแข่งขันทางการค้าจะพิจารณาข้อเสนอในการควบกิจการหรือดำเนินการทางธุรกิจอันใดที่เป็นการผูกขาด รวมทั้งให้คำแนะนำในการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายสำคัญ คือ มาตรา 5 ของ Federal Trade Commission Act มาตรา 1 และมาตรา 2 ของ Sherman Act มาตรา 7 และมาตรา 7a ของ Clayton Act เป็นต้น

(2) สำนักงานเศรษฐกิจ (Bureau of Economics) เป็นองค์กรสนับสนุนการทำงานของ FTC โดยเฉพาะการศึกษาประเด็นผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการดำเนินการของ FTC รวมทั้งวิเคราะห์และสนับสนุนการสืบสวนสอบสวน รวมทั้งออกข้อบังคับเพื่อป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจ และคุ้มครองผู้บริโภค

(3) สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (Bureau of Consumer Protection) ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคจากการฉ้อฉล การหลอกลวง และการกระทำอันไม่เป็นธรรม และใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ออกโดยรัฐสภา รวมทั้งข้อบังคับที่เกี่ยวข้องที่ออกโดย FTC โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 6 ส่วน คือ

1. Division of Advertising Practices รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณา ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ส่วนท้องถิ่นหรือส่วนกลาง นิตยสาร โทรทัศน์ วิทยุ อินเทอร์เน็ต หรือโดยทางตรงกับผู้บริโภคไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม

2. Division of Enforcement รับผิดชอบในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงการสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง คำพิพากษาของศาล และการดำเนินการให้มีการไต่สวนและการฟ้องร้องคดีทางแพ่งสำหรับการกระทำที่เป็นการหลอกลวง การฉ้อฉล หรือการกระทำอันไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

3. Division of Financial Practices ทำหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนานโยบายและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินและการให้กู้เงินที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบควบคุมโครงการของภาคเอกชนที่เกี่ยวกับผู้บริโภค

4. Division of Marketing Practices เป็นส่วนงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของการตลาดและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่บังคับ การตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยการฟ้องร้องคดีในศาล (Federal District Court) ในนามของ FTC เพื่อหยุดยั้งการหลอกลวงผู้บริโภคและเรียกร้องค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภค

5. Division of Planning Information ทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค รวมทั้งให้ความสนับสนุนทางด้านข้อมูลให้แก่ผู้บริโภคในการฟ้องร้องคดี

6. Consumer and Business Education Program ทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา และอบรมให้ความรู้แก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ และส่งเสริมณรงค์ให้ผู้ประกอบการใช้ถ้อยคำที่อ่านเข้าใจง่ายและสามารถปฏิบัติได้เพื่อให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การคุ้มครองผู้บริโภคและการประกอบธุรกิจ

การดำเนินการของคณะกรรมการการค้าแห่งสหรัฐ (Federal Trade Commission : FTC)

เมื่อ FTC รับข้อร้องเรียนจากผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการ เอกสารแจ้งก่อนการรวมกิจการ (premerger notification filings) หรือประเด็นข้อสงสัยของรัฐสภาเกี่ยวกับผู้บริโภคหรือองค์กรธุรกิจ ในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของ FTC ก็จะดำเนินการสืบสวนโดยไม่เปิดเผย เพื่อป้องกันไม่ให้การสืบสวนรั่วไหลและป้องกันบริษัทเอกชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการสืบสวนดังกล่าว

ภายหลังที่ FTC สืบสวนจนเชื่อได้ว่าบุคคลใดหรือบริษัทใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมีการรวมตัวทางธุรกิจ (merger) โดยฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว FTC ก็จะดำเนินการให้บริษัทที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายลงนามในหนังสือให้ความยินยอม (consent order) โดยความสมัครใจของบริษัท ซึ่งหนังสือดังกล่าวไม่ได้เป็นการให้บริษัทยอมรับว่า ตนได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่เป็นการตกลงว่าจะยุติการดำเนินการที่มีการร้องเรียนหรือจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการผูกขาดหรือการรวมกันทางธุรกิจ หากบุคคลดังกล่าวไม่สมัครใจทำหนังสือยินยอม FTC ก็จะดำเนินการทางปกครอง (administrative complaint) หรือฟ้องร้องต่อศาลต่อไป

ในการดำเนินการทางปกครอง ก็จะมีกระบวนการคล้ายกับการดำเนินคดีของศาล (federal court) แต่เป็นการพิจารณาโดยผู้พิพากษาทางกฎหมายปกครอง (administrative law judge) หากพบว่ามีกรกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย ก็จะมีการออกคำสั่งยุติหรือยกเลิก (cease and desist order) การกระทำดังกล่าว การอุทธรณ์คำวินิจฉัยจะพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มคณะและการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะพิจารณาโดยศาลอุทธรณ์ (U.S. Court of Appeal) และศาลฎีกา (U.S. Supreme Court) ตามลำดับ

ในกรณีที่ FTC ฟ้องร้องคดีต่อศาลก็เพื่อให้ศาลมีคำสั่ง (injunction) พิพากษาลงโทษทางแพ่ง หรือให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค เช่น ในระหว่างที่มีการดำเนินการทางปกครองในเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการรวมกันทางธุรกิจ FTC อาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งมาตรการชั่วคราวเพื่อระงับการกระทำดังกล่าวไว้ก่อน

นอกจากนี้คณะกรรมการสามารถออกข้อบังคับทางการค้า (Trade Regulation Rules) ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ของ FTC พบว่ามีการกระทำอันไม่เป็นเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมใดเป็นส่วนใหญ่ ก็จะรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อให้มีการดำเนินการเพื่อออกข้อบังคับ โดยในกระบวนการดังกล่าวคณะกรรมการก็จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้ประกอบการด้วย ข้อบังคับของ FTC อาจมีการโต้แย้ง โดยศาลอุทธรณ์ (U.S. Court of Appeal) จะเป็นหน่วยงานที่พิจารณา

สำหรับองค์กรอื่นๆ จะทำหน้าที่ในทำนองเดียวกับ FTC ในการบังคับการให้องค์กรต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ในที่นี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ ที่น่าสนใจดังนี้

ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve Board)⁴⁴

ธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1912 โดย Federal Reserve Act เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำและบริหารในกรณีที่เกี่ยวกับสินเชื่อและการเงินของประเทศ รวมทั้งช่วยให้ธุรกิจด้านการธนาคารของประเทศดำเนินการไปอย่างเหมาะสม Federal Reserve Board ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางการเงินและสินเชื่อโดยทั่วไป รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมธนาคารกลาง วางทิศทางเกี่ยวกับนโยบายทางการเงินและสินเชื่อ รวมทั้งนโยบายในการดำเนินงานและการออกกฎเกณฑ์เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ Federal Reserve Act นอกจากนี้ ธนาคารกลางมีอำนาจหน้าที่ในฐานะธนาคารในการทำสัญญา การฟ้องร้องคดี หรือการต่อสู้คดีในศาล ซึ่งผู้บริหารที่ใช้บังคับกฎหมายจะต้องไม่ละเมิดต่อกฎหมาย รวมทั้งหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดโดยธนาคารกลางด้วย และมีอำนาจในการบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่และตัวแทน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคารกลาง⁴⁵

Federal Reserve Board of Governors จะทำหน้าที่แต่งตั้งผู้บริหารธนาคารกลางประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ พนักงานและลูกจ้าง ซึ่งประธานกรรมการที่เป็นผู้บริหารของธนาคารจะได้รับคัดเลือกจากผู้บริหารด้วยกันโดยผ่านความเห็นชอบจาก Federal Reserve Board of Governors มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

⁴⁴ Section 221 12 U.S.C.

⁴⁵ Section 341 12 U.S.C.

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่ในการสร้างความมั่นคงทางการเงินและระบบการเงินของประเทศใน 4 ด้าน คือ⁴⁶

1. ดำเนินนโยบายทางการเงินของประเทศ
2. ควบคุมข้อบังคับเกี่ยวกับสถาบันการเงินและปกป้องด้านสิทธิสินเชื่อผู้บริโภค
3. รักษาความมั่นคงของระบบการเงิน
4. จัดหาบริการทางการเงินต่างๆ แก่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา สถาบันทางการเงิน และสถาบันทางการเงินต่างประเทศ

Office of the Comptroller of the Currency

Office of the Comptroller of the Currency เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล National Banking System ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1863 เป็นหน่วยงานทางการเงินของรัฐ (Bureau of the Treasury Department) Comptroller of the Currency ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา มีหน้าที่ในการกำกับดูแล เผยแพร่ และใช้บังคับหลักเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับ National Banking System แบ่งส่วนงานด้านกฎหมายออกเป็น 7 ส่วนงาน คือ

- 1) Administrative and Internal Law Division (AIL) รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการของ Comptroller of the Currency ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางในด้านการบริหารงานบุคคล
- 2) Bank Activities and Structure Division (BAS) รับผิดชอบเกี่ยวกับองค์กรและโครงสร้างของธนาคาร รวมถึงกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับธนาคาร เช่น หน่วยงานปฏิบัติการของธนาคารแห่งชาติ ธนาคารพาณิชย์อื่นๆ และบริษัท (holding companies) ในส่วนที่เป็นประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดสาขานาคารระหว่างมลรัฐ การผูกขาด การควบกิจการ การปิดธนาคารและเกี่ยวกับการกู้ยืมของธนาคาร เงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งประเด็นปัญหาข้อกฎหมายระหว่างพนักงานกับผู้บริหารในกรณี insider transaction
- 3) Community and Consumer Law (CCL) เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตีความประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและการให้คำแนะนำด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค การกู้ยืม และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับธนาคาร รวมทั้งสถาบันการเงิน
- 4) Enforcement and Compliance Division (E&C) เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รับผิดชอบทั่วไป รวมถึงค่าปรับ การลงโทษ และการออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายธนาคารแห่งสหรัฐ (federal Banking Law) และหากเป็นกรณีที่มีความผิดทางอาญาก็จะส่งเรื่องต่อไปยังกระทรวงยุติธรรม

⁴⁶ www.fhlbanks.com/page/temple1.

5) Legislative and Regulation Activities Division (LRA) รับผิดชอบในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ และจัดเตรียม รวมถึงทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวกับการธนาคารของสหรัฐอเมริกาและให้คำแนะนำประเด็นข้อกฎหมายและดูแลการดำเนินกิจการของธนาคารต่างชาติในประเทศสหรัฐอเมริกาและในกิจการของธนาคารสหรัฐอเมริกาในต่างประเทศ

6) Litigation Division (LIT) มีหน้าที่ร่วมกับกระทรวงยุติธรรมในการเสนอคดีเพื่อฟ้องร้องต่อศาล Federal Court และ State Court ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรและการจัดซื้อจัดจ้างและทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับ Comptroller of the Currency ในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

7) Securities and Corporate Practices (SCP) ดูแลรับผิดชอบและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหลักทรัพย์และการธนาคาร ให้คำแนะนำและตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์และธนาคารประกันภัย สัญญาซื้อขายล่วงหน้า (derivatives) หลักธรรมภิบาล สิทธิของผู้ถือหุ้น รวมทั้งให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหลักทรัพย์

National Credit Union Administration

National Credit Union Administration⁴⁷ เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ (National Credit Union Administration Board) ทำหน้าที่กำกับดูแล Federal Credit Union (FCU) ตั้งแต่การอนุญาตไปจนถึงการตรวจสอบ นอกจากนี้ยังเป็นผู้บริหารกองทุน National Credit Union Share Insurance ด้วย

ในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ FCU คณะกรรมการจะตรวจสอบในเบื้องต้นให้เป็นที่พอใจว่า ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบธุรกิจมีความสามารถตามเกณฑ์ขั้นต่ำในการเป็น FCU หรือไม่⁴⁸ ภายหลังจากได้อนุญาตแล้ว คณะกรรมการฯ ก็ยังคงมีการตรวจสอบการประกอบกิจการของ FCU เป็นระยะๆ รวมทั้งอาจออกกฎระเบียบควบคุม FCU ด้วย⁴⁹ องค์ประกอบ National Credit Union Administration Board ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ทั้งนี้ จำนวนกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันจะมีได้ไม่เกิน 2 คน⁵⁰

⁴⁷ Section 1751 a (a) 12 U.S.C.

⁴⁸ Section 1754 12 U.S.C.

⁴⁹ Section 1766 12 U.S.C.

⁵⁰ Section 1751 a (b) 12 U.S.C.

3.3 อังกฤษ

3.3.1. กฎหมายเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคล

ในประเทศอังกฤษนั้น การให้สินเชื่อต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจการให้สินเชื่อ ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (Consumer Credit Act 1974) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการให้สินเชื่อ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเช่าซื้อ ค.ศ. 1965 (Hire Purchase Act 1965) พระราชบัญญัติผู้ประกอบการให้เงินกู้ ค.ศ. 1927 (Moneylender Act 1927) และพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ ค.ศ. 1872 – 1960 (Pawnbrokers Act 1872 – 1960) และแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจการให้สินเชื่ออีกหลายฉบับ ตลอดจนได้วางระบบใหม่สำหรับการควบคุมธุรกิจการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค โดยขอบเขตของการควบคุมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 ครอบคลุมวิธีการให้สินเชื่อเกือบทุกประเภท โดยไม่ขึ้นอยู่กับลักษณะของผู้ประกอบการ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้โดยเฉพาะ

แม้ว่าพระราชบัญญัติการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 จะเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับกับการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ แต่พระราชบัญญัตินี้ก็มิใช่ประมวลกฎหมาย แต่เป็นกฎหมายเฉพาะ ดังนั้นหากพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยเฉพาะก็ต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอื่นๆ มาใช้บังคับ เช่น กฎหมายควบคุมกิจการสถาบันการเงิน หลักกฎหมายอาญา หลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยสัญญา กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น และสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาก็ต้องเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา

กฎหมายควบคุมธุรกิจสินเชื่อแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ (1) กฎหมายเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 และข้อบังคับธนาคาร และ (2) กฎหมายทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย กฎหมายควบคุมสถาบันการเงิน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายสัญญา กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการทุจริต โดยการใช้บัตรเครดิต

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 เป็นกฎหมายหลักสำหรับการควบคุมธุรกิจการให้สินเชื่อในประเทศอังกฤษ

ขอบเขตการใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ จะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับข้อตกลงที่ถูกควบคุม (regulated agreement) แต่ในขณะเดียวกัน มีบทบัญญัติบางส่วนที่ใช้บังคับกับข้อตกลงการให้สินเชื่อประเภทอื่นเป็นการยกเว้นด้วย ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับถ้อยคำที่เป็นหัวใจของกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ ข้อตกลงที่ถูกควบคุม ข้อตกลงการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค

- ข้อตกลงที่ถูกรควบคุม (regulated agreement) และข้อตกลงที่ไม่ถูกรควบคุม (unregulated agreement)

มาตรา 189 (1) ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 กำหนดว่า ข้อตกลงที่ถูกรควบคุม หมายถึง ข้อตกลงการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (consumer credit agreement) หรือข้อตกลงการให้เช่าแก่ผู้บริโภค (consumer hire agreement) เว้นแต่เป็นข้อตกลงที่ได้รับการยกเว้น (exempt agreement) ทั้งนี้ คำว่า ถูกรควบคุม (regulated) และคำว่าไม่ถูกรควบคุม (unregulated) มีความหมายตามนี้⁵¹

- ข้อตกลงการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (consumer credit agreement)

มาตรา 8(2) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 ได้กำหนดว่า ข้อตกลงการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค หมายถึง ข้อตกลงระหว่างบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง (ลูกหนี้) และบุคคลอื่น (เจ้าหนี้) ซึ่งเจ้าหนี้ตกลงให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ในวงเงิน ไม่เกิน 25,000 ปอนด์ ทั้งนี้ มาตรา 8(3) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 กำหนดว่า ข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงที่อยู่ภายใต้การควบคุม หากมิได้เป็นข้อตกลงที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 16⁵²

- สินเชื่อ (credit)

มาตรา 9⁵³ ให้คำนิยามของคำว่า “สินเชื่อ” ไว้ ดังนี้

⁵¹ Section 189(1): In this Act, unless the context otherwise requires-... “regulated agreement” means a consumer credit agreement, or consumer hire agreement, other than an exempt agreement, and “regulated and “unregulated” shall be construed accordingly

⁵² Section 8 Consumer credit agreements

- (1) A personal credit agreement is an agreement between an individual (“the debtor”) and any other person (“the creditor”) by which the creditor provides the debtor with credit of any amount.
- (2) A consumer credit agreement is a personal credit agreement by which the creditor provides the debtor with credit not exceeding 25,000 pounds
- (3) A consumer credit agreement is a regulated agreement within the meaning of this Act if it is not an agreement (an “exempt agreement”) specified in or under section 16.

⁵³ Meaning of credit

- (1) In this Act “credit” includes a cash loan, and any other form of financial accommodation.
- (2) Where credit is provided otherwise than in sterling, it shall be treated for the purposes of this Act as provided in sterling of an equivalent amount.
- (3) Without prejudice to the generality of subsection (1), the person by whom goods are bailed or (in Scotland) hired to an individual under a hire-purchase agreement shall be taken to provide him with fixed-sum credit to finance the transaction of an amount equal to the total price of the goods less the aggregate of the deposit (if any) and the total charge for credit.

- 1) ให้หมายความรวมถึงเงินกู้ (cash loan) และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบอื่นใด (any other form of financial accommodation)
 - 2) หากจำนวนสินเชื่อได้ระบุเป็นเงินสกุลอื่นที่ไม่ใช่เงินสกุลสเตอร์ลิง (sterling) ให้ถือว่าได้มีการกู้เงินกันเป็นเงินสเตอร์ลิงในจำนวนที่เทียบเท่ากับเงินจำนวนนั้น
 - 3) ให้ถือว่าการให้เช่าทรัพย์สินเป็นการให้สินเชื่อแบบจำนวนเงินตายตัว (fixed-sum credit) อย่างหนึ่ง
 - 4) ค่าธรรมเนียมในการให้สินเชื่อ (charge for credit) อาทิ ค่าสมาชิกบัตรเครดิต จะไม่ถือว่าเป็นการให้สินเชื่อ แม้ว่าจะได้มีการกำหนดเวลาการชำระเงินไว้ก็ตาม
- มีข้อสังเกตว่า การใช้คำว่า “เงินกู้” หรือ “ความช่วยเหลือทางการเงินอื่นใด” ในมาตรา 9(1) ทำให้คำนิยามของคำว่า “สินเชื่อ” มีความหมายที่กว้างมากและสามารถครอบคลุมถึงการให้สินเชื่อทุกประเภท เช่น การให้เช่าซื้อ การให้ผ่อนชำระ การซื้อขายเช็ค (check trading) การให้ถอนเงินเกินบัญชี (overdraft) และการให้บริการบัตรเครดิต

3.3.2 การบังคับใช้กฎหมายสินเชื่อส่วนบุคคลและหน่วยงานกำกับดูแล

องค์กรที่ทำการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรควบคุมหรือกำกับดูแล และองค์กรในเชิงลงโทษ

องค์กรควบคุมหรือกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อประกอบด้วย 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรม (Office of Fair Trading) และสำนักงานควบคุมกิจการการเงิน (Office Service Authority)

(1) สำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรม (Office of Fair Trading: OFT)

สถานะขององค์กร สำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรม (Office of Fair Trading) เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประกอบการค้าอย่างเป็นธรรม ค.ศ. 1973⁵⁴ (Fair Trading Act 1973) โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรม (Director General of Fair Trading) เป็นหัวหน้าสำนักงานฯ

อำนาจหน้าที่ขององค์กร สำนักงานฯ มีหน้าที่ควบคุมองค์กรธุรกิจให้ทำการแข่งขันกันอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมพร้อมทั้งส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคให้เป็นไปตาม

(4) For the purposes of this Act, an item entering into the total charge for credit shall not be treated as credit even though time is allowed for its payment.

⁵⁴ Fair Trade Act 1973, Section 1

พระราชบัญญัติการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 (Consumer Credit Act 1974) ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 ได้บัญญัติให้ผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (Consumer Credit business) กิจการเกี่ยวกับการให้เช่าแก่ผู้บริโภค (Consumer hire business)⁵⁵ และบริการเสริมอื่นๆ (Ancillary Credit Business)⁵⁶ จะต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการจากผู้อำนวยการสำนักงานฯ เสียก่อน จึงจะประกอบกิจการได้

สำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นทางการ มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับใบอนุญาต ได้แก่ การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การระงับใบอนุญาตชั่วคราว การเปลี่ยนแปลงใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาต

ก. การออกใบอนุญาต

ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นทางการ (Director General of Fair Trading) จะพิจารณาคำขอพร้อมกับพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอว่าตรงตามกิจกรรมของใบอนุญาตที่ได้ยื่นคำขอหรือไม่

ในกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานฯ เห็นว่าไม่ควรออกใบอนุญาต ผู้อำนวยการสำนักงานฯ ต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบถึงเหตุที่ไม่อาจออกใบอนุญาตนั้น⁵⁷ พร้อมทั้งเชิญผู้ยื่นคำขอหรือตัวแทนมาชี้แจง หลังจากที่ได้พิจารณาคำชี้แจงแล้วหากผู้อำนวยการสำนักงานฯ ยังคงยืนยันที่จะไม่ออกใบอนุญาตผู้ยื่นคำขออาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (the Secretary of State) หรือต่อศาลสูงในปัญหาข้อกฎหมายได้⁵⁸

ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจมี 2 ประเภท⁵⁹ คือ ใบอนุญาตแบบมาตรฐาน และใบอนุญาตแบบกลุ่ม

1) ใบอนุญาตแบบมาตรฐาน (Standard Licences) เป็นใบอนุญาตที่จะออกให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง (any person) รวมถึงนิติบุคคลด้วย เพื่อให้สามารถประกอบธุรกิจตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ใบอนุญาตประเภทนี้มีอายุ 10 ปี หนึ่ง การประกอบธุรกิจกิจการให้สินเชื่อต้องได้รับใบอนุญาตประเภทนี้ ซึ่งรวมถึงการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต

2) ใบอนุญาตแบบกลุ่ม (Group Licences) เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่กลุ่มบุคคลที่ดำเนินกิจการด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น สภานายความได้รับใบอนุญาตแบบกลุ่มให้ทนายผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสามารถกระทำการใดๆ ที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพทนายความ เช่น การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดการหนี้ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากใบอนุญาตแบบกลุ่มไม่ครอบคลุมถึงกิจกรรมทางธุรกิจบาง

⁵⁵ CCA 1974 S.21

⁵⁶ CCA 1974 S. 147

⁵⁷ CCA 1974 S. 27(1)(a)

⁵⁸ CCA 1974 S. 34

⁵⁹ CCA 1974 S. 22

ประเภทบุคคลที่มีใบอนุญาตแบบกลุ่ม สามารถของใบอนุญาตแบบมาตรฐานได้ ทั้งนี้ ใบอนุญาตแบบกลุ่ม ไม่มีกำหนดเวลาหมดอายุ

ข. การเปลี่ยนแปลง การระงับ และการเพิกถอนใบอนุญาต

ผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยผู้บริโภค (Consumer Law) โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 (Consumer Credit Act 1974)⁶⁰ และมีหน้าที่แจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานฯ ทราบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงใดๆ ขององค์กรหรือผู้ที่ได้รับใบอนุญาต ทั้งนี้ เพื่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใบอนุญาตให้ถูกต้องตามลักษณะการประกอบธุรกิจ หากผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตกระทำการฝ่าฝืน ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานฯ มีอำนาจในการสั่งระงับใบอนุญาตชั่วคราวหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ ในกรณีที่มีการเพิกถอนใบอนุญาต ให้ถือว่า ใบอนุญาตสิ้นสุดลง และในกรณีที่ผู้ประกอบการต้องการขอใบอนุญาตใหม่ผู้ประกอบการนั้นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับขั้นตอนการขอใบอนุญาตที่ถูกเพิกถอน

การประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ใดประกอบกิจการที่ต้องขอใบอนุญาตแต่ไม่มีใบอนุญาต ถือว่าเป็นความผิด⁶¹ ต้องรับโทษตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974⁶² และในกรณีเช่นนั้น หากผู้บริโภคประพฤติดุสิตัญญา ผู้ประกอบการไม่อาจใช้บทลงโทษตามข้อสัญญาดังกล่าวบังคับแก่ผู้บริโภคได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งจากผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานฯ⁶³

กรณีที่นายหน้าสินเชื่อ (Credit Broker) ที่ไม่มีใบอนุญาตแนะนำผู้บริโภคให้แก่ผู้ให้สินเชื่อ ผู้ให้สินเชื่อไม่อาจนำข้อสัญญาการให้สินเชื่อมาบังคับกับผู้บริโภคได้ แม้ว่าผู้ให้สินเชื่อจะมีใบอนุญาตก็ตาม⁶⁴

อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานฯ มีอำนาจในการสั่งให้บังคับตามสัญญาดังกล่าวได้ โดยพิจารณาจากความเสียหายที่ผู้บริโภคอาจได้รับจากการกระทำของนายหน้าสินเชื่อและส่วนแห่งความผิดของผู้ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อในการกระทำความผิดของนายหน้าสินเชื่อ

(2) สำนักงานควบคุมกิจการการเงิน (The Financial Services Authority: FSA)

สถานะองค์กร สำนักงานควบคุมกิจการการเงินเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการให้บริการทางการเงิน ค.ศ.1986 (The Financial Services Act 1986) การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเป็นการให้สินเชื่อรูปแบบหนึ่งของธนาคารและสถาบันการเงินส่วนใหญ่ ดังนั้น ธนาคารหรือ

⁶⁰ CCA 1974 S. 25

⁶¹ CCA 1974 S. 39(1)

⁶² CCA 1974 S. 167

⁶³ CCA 1974 S. 40(1)

⁶⁴ CCA 1974 S. 149

สถาบันการเงิน ที่ให้บริการบัตรเครดิตต้องตกอยู่ภายใต้กำกับดูแลของสำนักงาน ควบคุมกิจการการเงิน (Financial Services Authority) ด้วย พระราชบัญญัติการให้บริการทางการเงิน ค.ศ. 1986 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานควบคุมกิจการการเงิน โดยทั่วไป และพระราชบัญญัติว่าด้วยตลาดการเงินและบริการทางการเงิน ค.ศ. 2000 (The Financial Services and Markets Act 2000) กำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะแก่สำนักงานควบคุมกิจการการเงิน ดังต่อไปนี้⁶⁵

อำนาจหน้าที่องค์กร

1) อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของสำนักงานควบคุมกิจการการเงิน ได้แก่

ก) รักษาความมั่นคงของระบบการเงินของสหราชอาณาจักร โดยให้คำแนะนำทางด้านการแลกเปลี่ยนเงินตรา ยุติปัญหาของสำนักหักบัญชี และจัดการการตลาดพื้นฐาน รวมถึงการตรวจตราการดำเนินการของผู้ประกอบการ

ข) ให้ความรู้แก่ประชาชนเรื่องระบบการเงิน โดยสร้างความเข้าใจในทักษะที่จำเป็นเพื่อจัดการการเงินของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค) ให้ความช่วยเหลือเพื่อลดอาชญากรรมทางการเงิน โดยจะเน้นปัญหาทางการเงิน 3 ประการหลัก คือ การฟอกเงิน การฉ้อฉลและทุจริต และอาชญากรรมที่เกี่ยวกับตลาดเงิน

ง) จัดทะเบียนและบันทึกข้อมูลของสถาบันการเงินและอุตสาหกรรม สมาคม มิตรภาพ องค์กรการให้สินเชื่อ และสมาคมธนาคารอาคารสงเคราะห์

จ) ดูแลผู้บริโภคเกี่ยวกับข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรมในสัญญาประเภทต่างๆ

ฉ) กำกับดูแลการออกบทบัญญัติของตลาดการประกันภัยลloyd (Lloyd' Insurance Market)⁶⁶

ช) ใช้อำนาจภายใต้กฎหมายแพ่งเพื่อลดช่องว่างในเรื่องความสามารถในการต่อรองกับการบิดเบือนตลาดเงินของสหราชอาณาจักร

ซ) รับผิดชอบต่อคำขอและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรับรองการแลกเปลี่ยนการลงทุนต่างประเทศ (Recognises Overseas Investment Exchanges หรือ ROIEs) การรับรองสำนักหักบัญชีต่างประเทศ (Recognises Overseas Clearing Houses หรือ ROCHs) โดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังเพื่อสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนว่าจะได้รับการปกป้องตามมาตรฐานของสถาบันการรับรองแห่งสหราชอาณาจักร

2) อำนาจหน้าที่เฉพาะ พระราชบัญญัติว่าด้วยตลาดการเงินและบริการทางการเงิน ค.ศ. 2000 ให้อำนาจสำนักงานฯ ในการสืบสวนสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ประกอบการที่กระทำการขัด

⁶⁵ Financial Service and Market Act 2000, Part I, section 2

⁶⁶ Lloyd' Insurance Market เป็นศูนย์กลางในการประกันภัยของประเทศอังกฤษ

ต่อกฎหมายที่ออกโดยสำนักงานฯ หรือขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยตลาดการเงินและบริการทางการเงิน ค.ศ. 2000 อำนาจดังกล่าวรวมถึงอำนาจในการดำเนินคดีอาญา และในการดำเนินการใดๆ ต่อผู้เกี่ยวข้อง ในการประกอบธุรกิจที่ต้องได้รับใบอนุญาตแต่ไม่มีใบอนุญาต พระราชบัญญัติว่าด้วยตลาดการเงินและบริการทางการเงิน ค.ศ. 2000 ให้อำนาจสำนักงานฯ ดังนี้

- ก) ออกใบอนุญาตและเพิกถอนอำนาจของผู้ประกอบกิจการทางการเงิน
- ข) การลงโทษผู้ประกอบการโดยการประกาศต่อสาธารณชน การลงโทษปรับ
- ค) การกำหนดอัตราโทษการบิดเบือนตลาดเงิน (market abuse)
- ง) การขอให้มีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา
- จ) การดำเนินการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับความผิดต่างๆ
- ฉ) การเรียกเงินค่าเสียหายคืนให้แก่ผู้บริโภค

ภายหลังการสืบสวนสอบสวน สำนักงานฯ มีหน้าที่ในการตัดสินใจโดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด (Regulatory Decision Committee หรือ RDC) ซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบกิจการและนักวิชาการ ซึ่งนักวิชาการจะเป็นเสียงส่วนใหญ่ในคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด กรรมการของสำนักงานฯ จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด โดยมีประธานคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นผู้ให้คำแนะนำ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดมีหน้าที่ทำคำตัดสินและรับผิดชอบการตัดสินกฎหมายทั่วไปทั้งหมดรวมทั้ง

- ก) การปฏิเสธคำขอใบอนุญาตขององค์กร
- ข) การยกเลิกการอนุญาตการทำกิจกรรมนอกกฎเกณฑ์ที่สำนักงานฯ กำหนด
- ค) การลงโทษ เช่น การปรับ การประกาศความผิดต่อสาธารณชน
- ง) การทำคำตัดสินที่เป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นฐานของบริษัทที่ได้รับ

อนุญาตให้กระทำการนั้น

องค์กรในเชิงลงโทษ เมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ (ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต) ผู้บริโภคอาจนำเรื่องสู่ศาลเพื่อพิจารณาได้ อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคมีอีกทางเลือกหนึ่งคือนำคดีเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรนอกศาล ซึ่งเป็นกระบวนการที่รวดเร็วและประหยัดกว่าการนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อในส่วนนี้ ได้แก่ สำนักกำกับดูแลกิจการทางการเงิน (Financial Ombudsman Services) และคณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคาร (Banking Code Standard Board)

(1) สำนักงานกำกับดูแลกิจการทางการเงิน (Financial Ombudsman Services)⁶⁷

สถานะองค์กร สำนักงานกำกับดูแลกิจการทางการเงิน (Financial Ombudsman Services) เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการตลาดการเงินและบริการทางการเงิน

⁶⁷ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/>

ค.ศ. 2000 (The Financial Services and Markets Act 2000) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้สมาชิกของสำนักงานควบคุมกิจการการเงิน และผู้ประกอบการที่มีได้เป็นสมาชิก แต่สมัครใจเข้าอยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงานกำกับดูแลกิจการทางการเงิน ให้ปฏิบัติตามกฎที่ออกหรือที่อนุมัติโดยสำนักงานควบคุมกิจการการเงิน (Financial Services Authority)

อำนาจหน้าที่องค์กร

1. อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของผู้บริโภค

สำนักงานฯ มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับองค์กรทางการเงินที่เป็นสมาชิกของสำนักงานควบคุมกิจการการเงิน หรือมีได้เป็นสมาชิกแต่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงานกำกับดูแลกิจการทางการเงิน โดยจะพิจารณาเป็นรายกรณี การประกอบการการให้บริการบัตรเครดิตเป็นการให้สินเชื่อรูปแบบหนึ่งที่ธนาคารและสถาบันการเงินส่วนใหญ่มักจะให้บริการ จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรนี้ด้วย

สำนักงานฯ ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือทำการประนีประนอม หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของสำนักงานฯ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ (ซึ่งโดยปกติ ได้แก่ ผู้วินิจฉัยชี้ขาด (Adjudicator)) จะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคำร้องทุกข์และพิจารณาทบทวนใหม่อีกครั้งหนึ่ง หากผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคไม่ยอมรับความเห็นของผู้วินิจฉัยชี้ขาดอีก คำร้องทุกข์จะถูกเสนอไปยังผู้ตรวจการ (Ombudsman) เพื่อการวินิจฉัยครั้งสุดท้าย (Final Decision) หากผู้บริโภคยอมรับคำวินิจฉัยครั้งสุดท้าย ผู้ประกอบการจะถูกผูกพันคำวินิจฉัยนั้นตามกฎหมาย แต่ถ้าผู้บริโภคไม่ยอมรับตามคำวินิจฉัยและต้องการใช้วิธีการทางศาล ผู้บริโภคก็ยังสามารถฟ้องต่อศาลให้ดำเนินคดีได้

ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานฯ ผู้ประกอบการมีหน้าที่ให้บริการแก่ผู้บริโภคตามปกติ หากผู้ประกอบการต้องการดำเนินการใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องทุกข์ ผู้ประกอบการต้องแจ้งให้สำนักงานฯ ทราบ อย่างไรก็ตาม ระหว่างที่มีการพิจารณาข้อพิพาทนั้น ผู้ประกอบการมีสิทธิที่จะยื่นข้อเสนอใดๆ ต่อผู้บริโภคได้ หากคิดว่าข้อเสนอจะช่วยแก้ปัญหาได้

ผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงานฯ จะต้องชำระค่าธรรมเนียมเป็นรายปี ซึ่งผู้ประกอบการอาจจ่ายล่วงหน้าเป็นรายปี หรือจ่ายเป็นรายไตรมาสก็ได้ สำหรับกรณีที่มีการร้องทุกข์เกิดขึ้น จะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นการเฉพาะรายเมื่อสิ้นสุดเดือนที่มีการร้องทุกข์จบลง

ผู้บริโภคไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้นในการรับบริการจากสำนักงานฯ เฉพาะแต่ผู้ประกอบการเท่านั้นที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม

ผลบังคับของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการ

หากผู้บริโภคยอมรับคำวินิจฉัยในครั้งสุดท้าย (Final Decision) ของผู้ตรวจการผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตาม ผู้บริโภคสามารถร้องขอต่อศาลให้ศาลบังคับ

ตามคำวินิจฉัยนั้นได้ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังต้องปฏิบัติตามความเห็นของสำนักงานฯ ที่ผู้ประกอบการได้ยอมรับในขั้นตอนต่างๆ ก่อนการทำคำวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายด้วย เช่น ในระหว่างขั้นตอนการประนีประนอม หรือตามความเห็นของผู้วินิจฉัยชี้ขาด

2. หน้าที่อื่นๆ

นอกจากการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการร้องทุกข์แล้ว สำนักงานฯ ยังมีหน้าที่ส่งเสริมการป้องกันการร้องทุกข์โดยร่วมมือกับผู้ประกอบการ เพื่อลดปัญหาการร้องทุกข์ที่ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการระงับข้อพิพาท⁶⁸

(2) คณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคาร (Banking Code Standard Board หรือ BCSB)

สถานะขององค์กร คณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคาร เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามข้อบังคับธนาคาร (Banking Code) เพื่อทำหน้าที่ดูแลควบคุมธนาคารและสถาบันการเงินที่จดทะเบียนเป็นสมาชิกตามข้อบังคับธนาคาร ให้ปฏิบัติตามข้อบังคับธนาคาร

อำนาจหน้าที่องค์กร

ก) ควบคุมดูแลสมาชิกให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่ระบุไว้ในข้อบังคับธนาคารโดยการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อบังคับ (Compliance Inspection) และลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับธนาคาร ในการขอจดทะเบียนเป็นสมาชิกตามข้อบังคับธนาคาร⁶⁹ ผู้ขอจดทะเบียนต้องยอมรับว่าจะปฏิบัติตามข้อบังคับธนาคารและลงนามในรายงานการปฏิบัติการประจำปี (Annual Statement of Compliance) ตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคารกำหนด เพื่อยืนยันว่าผู้จดทะเบียนยินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับธนาคาร (Banking Code) ตลอดจนยินยอมที่จะผูกพันตามเงื่อนไขของกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการธนาคาร (Banking Code Rules) ด้วย⁷⁰

ข) ให้คำปรึกษาแก่สมาชิกในการตีความข้อบังคับธนาคาร

ค) แจ้งข่าวสารของสมาชิกให้ผู้บริโภคทราบถึงสถานภาพและหน้าที่ของสมาชิกต่อผู้บริโภค

ง) ปรับปรุงข้อบังคับธนาคารให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับทิศทางการดำเนินธุรกิจในปัจจุบัน

อนึ่ง คณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคารไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้ประกอบการ เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานกำกับดูแลกิจการทางการเงิน และคณะกรรมการฯ จะไม่เข้าไปแทรกแซงในกรณีพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับสถาบัน

⁶⁸ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/>

⁶⁹ Banking Code Rules, Clause 2

⁷⁰ Banking Code Rules, Clause 4

การเงิน แต่อาจเข้าร่วมฟังการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการกระทำฝ่าฝืนข้อบังคับธนาคารและมีการนำข้อบังคับธนาคารไปใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท

ผลบังคับของคำตัดสินของคณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคาร

ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าสมาชิกได้กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับธนาคารจริง คณะกรรมการฯ จะต้องตัดสินว่าควรจะลงโทษผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนนั้นอย่างไร และในกรณีที่ผู้ประกอบการนั้นไม่พอใจในคำตัดสิน ย่อมสามารถร้องขอให้มีการทบทวนคำวินิจฉัยใหม่โดยคณะกรรมการทบทวน (Review Committee) ทั้งนี้ คณะกรรมการทบทวน ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน คือผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน 2 คน (คัดเลือกจากจากผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินจำนวน 10 คน) และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย 1 คน (คัดเลือกจากจากที่ปรึกษากฎหมาย (solicitor) และทนายความ (Barrister) ที่มีประสบการณ์ 10 ปีขึ้นไปจำนวน 5 คน) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้บริหารของคณะกรรมการฯ (Board)⁷¹ คณะกรรมการทบทวนจะพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ควบคุมมาตรฐานการธนาคารได้เมื่อมีการร้องขอใน 2 ลักษณะ คือ เมื่อผู้บริหารของคณะกรรมการฯ พบว่าผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน ไม่มีคุณสมบัติในการจดทะเบียน หรือสมาชิกกระทำการฝ่าฝืนและควรถูกลงโทษ ผู้บริหารของคณะกรรมการฯ จะให้กรรมการแจ้งคำวินิจฉัยของผู้บริหารของคณะกรรมการฯ เป็นหนังสือถึงผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนหรือสมาชิกแล้วแต่กรณี หากผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนหรือสมาชิกไม่พอใจในคำวินิจฉัยต้องร้องขอให้มีการพิจารณาทบทวนใหม่โดยคณะกรรมการทบทวน คำตัดสินของคณะกรรมการฯ ถือเป็นที่สุดและมีผลบังคับตามกฎหมาย เว้นแต่จะมีการฟ้องร้องต่อศาลต่อไป⁷²

มาตรการลงโทษ⁷³

วัตถุประสงค์ของการลงโทษในกรณีการฝ่าฝืนต่อข้อบังคับหรือกฎ ได้แก่

1. เพื่อเป็นการขจัดขบวนการกระทำการฝ่าฝืนของผู้ที่ถูกลงโทษและสถาบันอื่นๆ
2. เพื่อให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจต่อข้อบังคับธนาคาร โดยคณะกรรมการฯ

จะแสดงต่อสาธารณชนว่าสถาบันการเงินจะไม่กระทำการอันไม่เป็นธรรม หรือกระทำการโดยไร้เหตุผล

3. ช่วยป้องกันสมาชิกจากการหาผลประโยชน์จากการฝ่าฝืน ไม่ว่าจะกระทำโดยการกระทำการ เช่น การหาประโยชน์จากการตลาด การโฆษณาที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิด หรือโดยการละเว้นกระทำการ เช่น การไม่พัฒนาระบบและวิธีการเพื่อความเชื่อมั่นในการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของข้อบังคับธนาคาร

⁷¹ “Board” means the board of director of the BCSB established under its Memorandum and Articles of Association

⁷² Banking Code Rules, Clause 8

⁷³ Compliance Policy, Clause 3 Sanction

4. ถอดถอนสถาบันการเงินเหล่านั้นที่ไม่ประสงค์หรือไม่สามารถปฏิบัติตาม
ข้อบังคับธนาคารได้

เมื่อมีการกระทำการฝ่าฝืนผู้บริหารของคณะกรรมการฯ สามารถกำหนดโทษได้
ดังต่อไปนี้

1. ประกาศชื่อและรายละเอียดการกระทำการฝ่าฝืนของสมาชิกในรายงานประจำปี
ของคณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคาร
2. กำหนดแนวทางในการดำเนินการในอนาคต
3. แนะนำการเยียวยาการดำเนินการที่ผ่านมาในอดีต
4. ออกหนังสือเตือน
5. ยกเลิกหรือระงับทะเบียนสมาชิก
6. ประกาศความผิดและโทษที่จะลงแก่สมาชิกโดยการประกาศของผู้บริหารของ
คณะกรรมการฯ ในสื่อแขนงต่างๆ ตลอดจนใน Website ของคณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคาร

การพิจารณาถึงมาตรการการลงโทษของผู้บริหารของคณะกรรมการฯ ให้พิจารณา
ถึงความรุนแรงและความถี่ของการกระทำการฝ่าฝืน จำนวนการร้องทุกข์เรื่องการละเมิดของสมาชิก
ผลกระทบในการฝ่าฝืนต่อความเชื่อมั่นต่อข้อบังคับธนาคาร สัดส่วนของการร่วมมือกันระหว่าง
คณะกรรมการควบคุมมาตรฐานการธนาคารและสมาชิกในการตรวจสอบและแก้ไขการกระทำที่เป็นการฝ่า
ฝืน การเทียบเคียงกับคดีในทำนองเดียวกันกับเรื่องที่มีการฝ่าฝืน

ผู้บริหารของคณะกรรมการฯ หรือกรรมการอาจต้องออกหนังสือแนะนำการชดใช้
ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภคสำหรับความเสียหายซึ่งเป็นผลจากการกระทำการฝ่าฝืนของสมาชิก อย่างไรก็ตามใน
ส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายนั้นผู้บริโภคต้องเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการ (Ombudsman)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ค.ศ. 1974 มีบทบัญญัติที่กว้าง
และครอบคลุมถึงทั้งในเรื่องของกฎหมายแพ่ง อาญา และปกครอง ในส่วนของกฎหมายแพ่ง มีบทบัญญัติซึ่ง
กล่าวถึงผลของสัญญาสินเชื่อที่ไม่ได้ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด หรือที่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติส่วนใด
ส่วนหนึ่งของกฎหมาย อาทิ ผลของการทำสัญญาสินเชื่อโดยผู้ที่ได้รับใบอนุญาต นอกจากนี้ กฎหมาย
ดังกล่าว ยังได้มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำบางอย่าง เช่น การโฆษณาที่ไม่ถูกต้องหรือการ
ให้ข้อมูลเท็จ เป็นต้น และมาตรการทางปกครอง ได้แก่ การกำหนดให้ธุรกิจการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคต้อง
ได้รับใบอนุญาตจากสำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรม (Office of Fair Trading) และบทบัญญัติ
ควบคุมการดำเนินการบางอย่าง เช่น การโฆษณา และการแสวงหาลูกค้า เป็นต้น

ในส่วนขององค์กรควบคุมการประกอบธุรกิจ Non bank เนื่องจากเป็นการ
ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ ดังนั้น จึงต้องตกต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรดังต่อไปนี้

- สำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรม (Office of Fair Trading) ทำหน้าที่หลักเกี่ยวกับใบอนุญาต ได้แก่ การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การระงับใบอนุญาตชั่วคราว การเปลี่ยนแปลงใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาต

- สำนักงานควบคุมกิจการการเงิน (The Financial Services Authority หรือ FSA) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ประกอบการที่กระทำการขัดต่อกฎที่ออกโดยสำนักงานฯ หรือขัดต่อความต้องการของพระราชบัญญัติการให้บริการและการตลาดเกี่ยวกับการเงิน (Financial Services and Market Act 2000)

- สำนักงานกำกับดูแลกิจการทางการเงิน (Financial Ombudsman Services) ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับองค์กรทางการเงินที่เป็นสมาชิกของสำนักงานฯ หรือมิได้เป็นสมาชิกแต่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงานฯ หากผู้บริโภคไม่ยอมรับคำตัดสินของสำนักงานฯ และต้องการใช้วิธีการทางศาลแทน ผู้บริโภคยังสามารถฟ้องต่อศาลให้ดำเนินคดีได้

- คณะกรรมการควบคุมมาตรฐานธนาคาร (Banking Code Standard Board หรือ BCSB) มีหน้าที่ดูแลควบคุมธนาคารและสถาบันการเงินที่จดทะเบียนเป็นสมาชิกของข้อบังคับธนาคาร ให้ปฏิบัติตามข้อบังคับธนาคาร และลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับธนาคาร ในการขอจดทะเบียนเป็นสมาชิกของข้อบังคับธนาคาร