

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ

ในปัจจุบันธุรกิจเงินนอกระบบมักจะแพร่กระจายไปเป็นวงกว้างก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ และมักมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโดยวิธีการอ้างธุรกิจใหม่ๆ มาบังหน้าเพื่อมิให้ทางการติดตามจับกุมได้ ดังนั้นในการป้องกันและปราบปรามการระดมเงินนอกระบบ ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534, พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

3.1 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ

3.1.1 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเป็นการเฉพาะซึ่งเดิมคือ The Moneylender Act 1959 มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1959 แต่ปัจจุบันตั้งแต่เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2009 ประเทศสิงคโปร์ได้ออกกฎหมายฉบับใหม่ออกมาบังคับใช้แทนกฎหมายฉบับดังกล่าว อันได้แก่ The Moneylender Act 2008 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัยมากขึ้นและทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจต่างๆ ผู้ให้กู้ยืมที่เป็นนิติบุคคลต่างประเทศ รวมไปถึงกองทุนต่างประเทศสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น

สาระสำคัญของ The Moneylender Act 2008 พอสรุปได้ดังนี้¹

¹ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ และคณะ. การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา. รายงานการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่). อ้างถึงใน นพวรรณ พัมพอม. (2549). การบังคับใช้มาตรการทางอาญาต่อธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจที่มีโชสดำเนินการเงิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 73.

ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและการขอรับใบอนุญาต²

การประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีเสียก่อนจึงจะประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายแตกต่างกันไปได้ตามความเหมาะสม⁴

ก. วิธีการขอรับใบอนุญาต⁵

ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินต้องกรอกข้อมูลลงในแบบฟอร์มและชำระค่าธรรมเนียมตามที่นายทะเบียนกำหนด ในการนี้นายทะเบียนอาจออกใบอนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้ หรืออาจพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตให้ก็ได้ หากเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต

²เข้าถึงได้จาก http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_legdisp.pl?actno = 2008-ACT-31 N&doctitle = MONEYLENDERS%20ACT%202008%0A&date = latest&method = part&sl = 1.

³Section 5 (1) No person shall carry on or hold himself out in any way as carrying on the business of moneylending in Singapore, whether as principal or as agent, unless

- (a) he is authorised to do so by a licence;
- (b) he is an excluded moneylender; or
- (c) he is an exempt moneylender.

⁴Section 5(2) The Minister may prescribe different classes or descriptions of licences for the purposes of this Act.

⁵Section 5 (4) The Registrar may issue a licence with or without conditions, or he may refuse to issue a licence.

(5) Without prejudice to section 7, the Registrar shall not issue a licence —

- (a) where any information or statement furnished by the applicant that is material to his application for the issue of a licence under this section is incomplete, false or misleading;
- (b) where the applicant does not satisfy the requirements of the class or description of the licence applied for; or
- (c) where the applicant does not place with the Accountant-General as security for the proper conduct of his business of moneylending in Singapore, in such form as the Registrar may determine, a deposit of \$20,000 for each place of business in respect of which he is to be licensed.

1. กรอกข้อมูลไม่ครบถ้วนชัดเจน

2. มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม

3. ในกรณีที่นายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต อาจมีระบบรักษาความปลอดภัยในการประกอบธุรกิจไม่เพียงพอ อาจกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาต วางหลักประกันเป็นจำนวน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ก็ได้

ใบอนุญาต (License) ดังกล่าวได้แก่ ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ ให้กู้ยืมเงินในประเทศสิงคโปร์ได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้กู้ยืมเองหรือประกอบการในฐานะเป็น ตัวแทนของผู้ให้กู้ยืมเงินก็ตาม และมีอายุเพียงหนึ่งปีเท่านั้น

ข. การต่อใบอนุญาต⁶

ผู้ประกอบการต้องยื่นคำขอต่อใบอนุญาตล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 เดือนก่อนที่ใบอนุญาตจะหมดอายุ รวมถึงกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ต้องการต่ออายุใบอนุญาตก็ ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 เดือนด้วยเช่นกัน ในการต่ออายุใบอนุญาตนี้ นายทะเบียนอาจพิจารณาต่ออายุให้โดยมีเงื่อนไขหรือไม่ก็ได้การต่ออายุต่อได้ครั้งละ 1 ปีหรืออาจ ปฏิเสธการต่ออายุให้ก็ได้ หากเป็นกรณีที่

⁶ Section 6 (1) An application for the renewal of a licence shall be made not later than one month before the expiry of the licence, in such form and manner as may be determined by the Registrar.

(2) For the purpose of subsection (1), every licensee must notify the Registrar at least one month before the expiry of his licence if he does not wish to renew his licence.

(3) The Registrar may renew a licence with or without conditions, or he may refuse to renew a licence.

(4) Without prejudice to section 7, the Registrar shall not renew a licence —

(a) where any information or statement furnished by the licensee that is material to his application for the renewal of his licence under this section is incomplete, false or misleading;

(b) where the licensee ceases to satisfy the requirements of the class or description of the licence to be renewed;

or

(c) where the licensee does not place or maintain with the Accountant-General as security for the proper conduct of his business of moneylending in Singapore, in such form as the Registrar may determine, a deposit of \$20,000 for each place of business in respect of which his licence is to be renewed.

(5) Upon the renewal of a licence, the licence shall continue to be valid for a further period of 12 months or such other prescribed period as may be specified in the licence from the date immediately following that on which, but for its renewal, the licence would have expired.

1. กรอกข้อมูลไม่ครบถ้วนชัดเจน
2. คุณสมบัติไม่เหมาะสม
3. ในกรณีที่นายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต

อาจมีระบบรักษาความปลอดภัยในการประกอบธุรกิจไม่เพียงพอ อาจกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตวางหลักประกันเป็นจำนวน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ก็ได้

ปัจจัยอื่นที่เป็นสาเหตุให้นายทะเบียนอาจพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต⁷

1. ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตหรือบุคคลที่จะทำหน้าที่ในการดำเนินหรือจัดการธุรกิจของผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตไม่เป็นบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศสิงคโปร์ หรือไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล บริษัท หรือหุ้นส่วนที่จำกัดความรับผิดชอบ
2. ผู้บริหารหรือหุ้นส่วนที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการในด้านการบริหารมีอายุต่ำกว่า 21 ปี
3. นายทะเบียนจะไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้กู้ซึ่งประกอบกิจการโดยมีสถานประกอบการที่นายทะเบียนเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ค. คุณสมบัติของนิติบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับใบอนุญาต

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เน้นไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลหรือนิติบุคคลที่จะมีสิทธิขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการให้กู้ยืมเงิน โดยเน้นว่าใบอนุญาตประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินจะออกให้แก่เฉพาะผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในสิงคโปร์เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 7(1) และนอกจากคุณสมบัติเรื่องการมีถิ่นที่อยู่ในสิงคโปร์แล้ว กฎหมายยังได้ระบุถึงคุณสมบัติในด้านอื่นๆ สำหรับผู้ที่จะมีสิทธิยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการให้กู้ยืมเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติในเรื่องความเหมาะสมที่รัฐสมควรจะอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวนี้ได้ ดังจะเห็นในรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติเหล่านี้ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7 ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างละเอียดและกว้างขวางมาก และความในมาตรา 9 ยังได้กล่าวถึงกรณีภายหลังที่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินเป็นบุคคลที่ไม่มีความเหมาะสม นายทะเบียนก็สามารถที่จะเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้

นอกจากนั้น จะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 7 ที่ให้อำนาจนายทะเบียนที่จะออกคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตได้ หากปรากฏหลักฐานดังที่ระบุไว้ใน

⁷ Section 7, The Moneylender Act 2008

กฎหมายซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าล้วนแต่เป็นสาเหตุที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการไม่สมควรที่จะให้ประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินต่อไป เป็นต้นว่าผู้รับใบอนุญาตนั้น

- (1) ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดทางอาญาโดยทุจริตหรือผิดศีลธรรม
- (2) ประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินในลักษณะที่ไม่เหมาะสมที่จะถือใบอนุญาตอีกต่อไป
- (3) กระทำการใดๆ อันขัดต่อพระราชบัญญัติการให้กู้ยืมเงิน
- (4) ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัติ หรือข้อบังคับที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการให้กู้ยืมเงินนี้

เป็นอันแสดงให้เห็นว่า การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินในประเทศสิงคโปร์นั้น ผู้ขอใบอนุญาตต้องแสดงหลักฐานและถูกตรวจสอบคุณสมบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเข้มงวด

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับการปฏิเสธจากนายทะเบียนในการขอรับใบอนุญาต หรือการต่อใบอนุญาตสามารถอุทธรณ์การปฏิเสธจากนายทะเบียนนั้นต่อรัฐมนตรีภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการปฏิเสธนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด

นอกจากในเรื่องการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินดังกล่าวแล้ว ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดวิธีการที่จะตรวจสอบเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาตไว้อีก กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดว่าใบอนุญาตดังกล่าวนี้มีผลใช้ได้เพียงหนึ่งปีเท่านั้น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5(6) เมื่อครบกำหนดเวลาจึงต้องมีการขอต่อใบอนุญาต การต่อใบอนุญาตในแต่ละครั้ง เท่ากับนายทะเบียนได้ตรวจสอบหลักฐานถึงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความเหมาะสมของการดำเนินการที่ผ่านมา หากนายทะเบียนเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตมีคุณสมบัติเหมาะสม ก็จะต่อใบอนุญาตให้ แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสม นายทะเบียนก็จะไม่ต่อใบอนุญาตให้ นับได้ว่าวิธีดังกล่าวนี้เป็นวิธีการควบคุมที่ค่อนข้างจะรัดกุมและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้นผู้ขอใบอนุญาตในชื่ออื่นที่มีชื่อที่แท้จริงของผู้นั้นย่อมมีความผิดอาญาอีกด้วย⁸ เมื่อได้ขอใบอนุญาตให้แก่ผู้ใดแล้วนายทะเบียนจะประกาศรายชื่อตาม

⁸ Section 5, The Moneylender Act 2008

หลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดเพื่อให้ทราบทั่วกัน⁹ รายชื่อที่ได้ประกาศต่อสาธารณะ จะถือเป็นหลักฐานในทุกศาลว่าบุคคลที่มีชื่อในประกาศนั้นเป็นบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้ ประกอบกิจการให้กู้ยืมเงิน บุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในประกาศย่อมถือได้ว่าเป็นผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ ประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินได้

ง. การเพิกถอน หรือ การระงับใบอนุญาตชั่วคราว¹⁰

กฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนในการการเพิกถอน หรือ การระงับ ใบอนุญาตชั่วคราว หากเห็นว่า ผู้ได้รับใบอนุญาต

1. เลิกประกอบธุรกิจให้กู้ยืม หรือเกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของผู้ประกอบธุรกิจ
2. ผ่าฝืนเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต
3. ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมอย่างไม่เหมาะสม
4. ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมในสถานที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน หรือไม่ใช่สถานที่ที่นายทะเบียนอนุญาตให้ประกอบธุรกิจได้

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่นายทะเบียนจะมีคำสั่งให้การเพิกถอน หรือ การระงับใบอนุญาตชั่วคราว ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้แก่ผู้ประกอบการแก้ไขหรือปรับปรุง ล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า 21 วัน แต่ กฎหมายก็ยังให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการในการอุทธรณ์ คำสั่งให้การเพิกถอน หรือ การระงับใบอนุญาตชั่วคราวต่อรัฐมนตรีได้

จ. การตรวจสอบสถานที่ก่อนดำเนินธุรกิจ¹¹

ก่อนที่ผู้ขอรับใบอนุญาตจะดำเนินธุรกิจได้ ต้องได้รับอนุญาตจาก นายทะเบียนในเรื่องสถานที่ประกอบธุรกิจก่อน นายทะเบียนอาจจะไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้กู้ ซึ่งประกอบกิจการ โดยมีสถานประกอบการที่นายทะเบียนเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะก็ได้ หากนายทะเบียนพิจารณาแล้วไม่อนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตสามารถอุทธรณ์ได้ต่อรัฐมนตรี

⁹Section 13 The Registrar may, from time to time, cause to be published in such manner as he may determine

(a) a list of all licensees and such of their particulars as the Registrar may determine; and

(b) a list of such persons granted an exemption by the Minister under section 35, and such of their particulars and the conditions of their exemption, as the Registrar may determine.

¹⁰Section 9, The Moneylender Act 2008

¹¹Section 10, The Moneylender Act 2008

ฉ. การริบหลักประกัน¹²

นายทะเบียนอาจใช้ดุลพินิจริบหลักประกันทั้งหมดหรือบางส่วน นอกเหนือจากการยกเลิก หรือระงับใบอนุญาตชั่วคราวได้ อย่างไรก็ตาม นายทะเบียนต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ถือใบอนุญาตล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 14 วัน ถึงการริบหลักประกันนั้น เว้นแต่ ผู้ถือใบอนุญาตจะชี้แจงถึงเหตุผลว่าเหตุใดจึงไม่ควรถูกริบหลักประกัน

หากนายทะเบียนยังริบหลักประกันอยู่ ผู้ถือใบอนุญาตสามารถอุทธรณ์ได้ต่อรัฐมนตรี คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด

ช. การดำเนินการต่อไปนี่ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนก่อน¹³

- การเปลี่ยนแปลงชื่อบริษัท
- การแต่งตั้งผู้อำนวยการหรือหุ้นส่วน
- การเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นอย่างมีนัยสำคัญ
- การเพิ่มหรือลดจำนวนผู้ถือหุ้นอย่างมีนัยสำคัญ

หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

หากการประกอบกิจการให้กู้ยืมได้กระทำโดยไม่มีใบอนุญาต หรือไม่อยู่ในข้อยกเว้นว่าการประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินนั้นไม่ต้องมีใบอนุญาตแล้ว ผู้ประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินรายนั้นต้องถูกลงโทษ ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 20,000 แต่ไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากกระทำความผิดครั้งที่สองหรือมากกว่านั้นต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 20,000 แต่ไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 40,000 แต่ไม่เกิน 400,000 ดอลลาร์สิงคโปร์¹⁴ ความผิดเหล่านี้ให้รวมถึงผู้สนับสนุนให้มีการกระทำความผิดด้วย

สัญญากู้ยืมจะรวมถึงสัญญาค้ำประกันใดๆ ที่ทำกันขึ้นระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้ หากผู้ให้กู้เป็นผู้ประกอบธุรกิจโดยไม่ได้รับอนุญาต สัญญาเหล่านั้นไม่มีผลบังคับตามกฎหมายและไม่สามารถใช้อ้างอิงในศาลได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องการที่ผู้กู้เป็นผู้ยินยอมใช้บริการเงินกู้จากผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ได้รับอนุญาต จึงมีบทสันนิษฐานไว้ว่า ให้ถือว่าผู้ถือเป็นผู้สนับสนุนและมีความผิดตามมาตรานี้ด้วย

¹²Section 11, The Moneylender Act 2008

¹³Section 12, The Moneylender Act 2008

¹⁴Section 14, The Moneylender Act 2008

ซ. ข้อยกเว้นสำหรับผู้ประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินในประเทศสิงคโปร์ที่สามารถประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต¹⁵

- (1) นิติบุคคลซึ่งได้จัดตั้งหรือตราขึ้นโดยบทกฎหมายพิเศษซึ่งกำหนดให้ทำการกู้ยืมเงินได้
- (2) บุคคลธรรมดาที่ได้รับอนุญาตจากองค์กรใดๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นนั้นให้อำนาจองค์กรนั้นดำเนินกิจการให้กู้ยืมเงินได้
- (3) สหกรณ์ซึ่งได้จดทะเบียนภายใต้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์
- (4) โรงรับจำนำซึ่งได้รับอนุญาตภายใต้บทกฎหมายที่ให้ประกอบกิจการโรงรับจำนำได้
- (5) ผู้ประกอบกิจการที่ให้กู้ยืมกันเองแก่ลูกจ้างเพื่อประโยชน์ในการทำงาน, ให้กู้ยืมแก่นักลงทุนภายใต้กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ รวมถึงการให้กู้ยืมแก่นิติบุคคล ผู้ถือหุ้นที่จำกัดความรับผิด ผู้จัดการหลักทรัพย์ภายใต้กฎหมายว่าด้วยธุรกิจดูแลหลักทรัพย์และผู้จัดการการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดการการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์
- (6) เป็นผู้ประกอบธุรกิจที่รัฐมนตรียกเว้นให้ประกอบกิจการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต

ในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้นิยามของคำว่า “ผู้ให้กู้” (Moneylender) ไว้ว่า “ผู้ประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินหรือซึ่งประกอบกิจการหรือโฆษณาหรือประกาศไม่ว่ารูปแบบใด ว่าตนเองประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะประกอบกิจการในฐานะตัวการหรือตัวแทนก็ตาม”

นอกจากนั้น ยังมีบทสันนิษฐานไว้ในมาตรา 3 ว่า บุคคลใดๆ ซึ่งให้กู้ยืมเงินเพื่อหวังผลตอบแทนที่สูงกว่าจำนวนเงินที่ให้กู้ ให้สันนิษฐานว่าเป็นผู้ให้กู้ เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่น

¹⁵Section 2, The Moneylender Act 2008

ส่วนที่ 2 การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้กู้ยืม

ก. การกำกับดูแลการประชาสัมพันธ์และการตลาด¹⁶

ห้ามผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ โฆษณาหรือผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่ไม่มีข้อความไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และต้องมีข้อมูลดังต่อไปนี้

1. แสดงชื่อผู้ประกอบธุรกิจ และการได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจอย่างชัดเจน

2. ประกาศให้ลูกค้าทราบถึงอัตราดอกเบี้ยต่อปีสำหรับการให้กู้ยืม และห้ามคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่ได้ประกาศหรือที่ได้ตกลงกันไว้กับลูกค้า และหากมีเงื่อนไขอื่นใดที่จะมีผลต่อการคิดดอกเบี้ยก็ต้องแจ้งให้ลูกค้าทราบด้วย

นายทะเบียนยังอาจกำหนดแนวทาง วิธีการในการออกสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจได้อีกด้วย การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ที่มีข้อความหรือข้อมูลไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง มีโทษปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ

ข. การอนุมัติการให้กู้ยืม¹⁷

ห้ามผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมแก่ลูกค้าโดยลูกค้าไม่ได้ร้องขอเป็นหนังสือ รวมถึงการส่งเอกสารไปยังลูกค้าเกี่ยวกับการอนุมัติเงินกู้ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ประกอบธุรกิจต้องคิดป้ายชื่อและใบอนุญาตการประกอบเป็นภาษาอังกฤษไว้ที่หน้าสถานประกอบธุรกิจให้ประชาชนเห็นได้อย่างชัดเจน¹⁸ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

ค. การแจ้งให้ลูกค้าทราบถึงเงื่อนไขต่างๆ¹⁹

ผู้ประกอบธุรกิจต้องแจ้งให้ลูกค้าทราบถึงเงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญาก่อนที่จะอนุมัติเงินกู้ โดยลูกค้าต้องลงชื่อรับทราบข้อกำหนดและเงื่อนไขนั้น

¹⁶ Section 16, The Moneylender Act 2008

¹⁷ Section 17, The Moneylender Act 2008

¹⁸ Section 18, The Moneylender Act 2008

¹⁹ Section 19, The Moneylender Act 2008

หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามจะไม่สามารถบังคับให้ลูกหนี้และผู้ค้าประกันชำระดอกเบี้ยทั้งหมดได้และไม่สามารถบังคับหลักประกันหรือบังคับชำระหนี้จากผู้ค้าประกันด้วย และนอกจากนั้นยังมีโทษปรับอีกไม่เกิน 20,000 บาท หรือ โทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ง. ข้อกำหนดการส่งบัญชีแสดงรายการเงินกู้ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับสัญญาเงินกู้ และใบเสร็จรับเงิน²⁰

ผู้ประกอบการต้องจัดส่งบัญชีแสดงรายการเงินกู้ (Statement of account) เป็นภาษาอังกฤษให้แก่ลูกค้าทุกราย ภายใน 21 วันนับแต่วันที่ 30 มิถุนายน และ 31 ธันวาคม ของทุกปี ตราบเท่าที่สัญญากู้ยืมยังมีผลบังคับใช้อยู่ และต้องไม่มีการคิดค่าบริการในการส่ง โดยสามารถส่งได้ทางไปรษณีย์ หรืออีเมล แล้วแต่จะสะดวกส่งไว้กับผู้กู้ยืม

ผู้ประกอบการต้องออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ลูกค้าทันทีที่ได้รับชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมจากลูกค้า โดยต้องจัดทำเป็นภาษาอังกฤษ โดยในใบเสร็จรับเงินชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ของผู้ประกอบการ และจำนวนเงินที่ได้รับชำระหนี้จากลูกค้า นอกจากนี้ยังได้กำหนดวิธีปฏิบัติ กรณีที่ผู้ประกอบการได้รับชำระหนี้จากบุคคลอื่นที่มีใจจากผู้กู้ยืมโดยตรงไว้ด้วย ซึ่งหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนบทบัญญัติในข้อนี้มีโทษปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

จ. การคิดค่าธรรมเนียม และค่าบริการต่างๆ²¹

รัฐมนตรีอาจกำหนด ชนิดหรือจำนวน ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ผู้ประกอบการอาจเรียกได้ไว้ก็ได้ รวมถึงค่าดำเนินการตามกฎหมายด้วย

กฎหมายนี้ยังให้อำนาจศาลในการพิจารณาปรับลดหากเห็นว่าผู้ประกอบการเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น และเห็นว่าไม่เป็นธรรมได้²²

ฉ. การจัดเก็บข้อมูลไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ²³

ผู้ประกอบการต้องจัดเก็บบัญชี รายงานสถานะทางการเงิน รายรับ รายจ่าย สัญญาให้กู้ยืมของบริษัท ไว้เป็นเวลา 5 ปี และจะต้องส่งรายการธุรกรรมการให้กู้ยืมในทุกๆ ไตรมาส และรายการแสดงสถานะเงินสดและเจ้าหนี้ให้นายทะเบียนพิจารณาทุกๆ ไตรมาส

²⁰ Section 21, The Moneylender Act 2008

²¹ Section 22, The Moneylender Act 2008

²² Section 23, The Moneylender Act 2008

²³ Section 24, The Moneylender Act 2008

หากไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับไม่เกิน 30,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือ จำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข. การเข้าไปตรวจสอบในสถานที่ประกอบการ²⁴

นายทะเบียนมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ หรือร้องขอให้ส่งเอกสารหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ รวมถึงการขอให้ส่งสำเนา หรือภาพถ่ายของ เอกสารเหล่านั้นได้ หากผู้ประกอบการปฏิเสธไม่ปฏิบัติตาม จะมีความผิด มีโทษปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

แต่หากเป็นกรณีผู้ประกอบการปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน แต่ให้ข้อมูลดังกล่าวอันเป็นเท็จ ก็จะต้องรับโทษหนักขึ้น

ข. การคุ้มครองผู้บริโภค²⁵

ห้ามผู้ประกอบการกระทำการใดๆ อันเกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืม อันเป็น การก่อความ คุกคาม ใช้กำลังทำร้าย พูดยาตุถูก เขี่ยคหยาม ก่อความรำคาญแก่ลูกค้า หรือผู้ค้าประกัน หากฝ่าฝืน กรณีเป็นบุคคลทั่วไปมีโทษปรับ 4,000 - 40,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจที่ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียน สามารถ เข้าตรวจสอบสถานที่ประกอบการของผู้ประกอบการได้ ซึ่งรวมถึงการเข้าไปตรวจสอบเอกสาร หลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการได้²⁶

ฉ. อำนาจการกำกับดูแลของรัฐมนตรี²⁷

รัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบ ธุรกิจให้แก่ผู้ประกอบการได้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. กำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่ผู้ประกอบการสามารถให้กู้ยืมแก่ลูกค้า แต่ละรายได้
2. กำหนดคุณสมบัติของผู้กู้ยืมที่ผู้ประกอบการสามารถให้กู้ยืมได้
3. ควบคุมกำกับดูแลการใช้สื่อโฆษณาของผู้ประกอบธุรกิจ

²⁴ Section 25, The Moneylender Act 2008

²⁵ Section 28, The Moneylender Act 2008

²⁶ Section 30, The Moneylender Act 2008

²⁷ Section 37, The Moneylender Act 2008

4. กำหนดธุรกิจ หรือบริการที่ผู้ประกอบธุรกิจอาจดำเนินการได้ ๕.

ดอกเบี้ย

ในส่วนที่เกี่ยวกับดอกเบี้ยนั้นใน The Moneylender Act 2008 ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ใน มาตรา 16²⁸ พอสรุปได้ว่า ผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมต้องประกาศให้ชัดเจนเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยให้ กู้ยืมเพื่อให้ผู้ยืมได้รับทราบ รวมถึงวิธีการและเงื่อนไขในการคิดอัตราดอกเบี้ยด้วย หากผู้ให้กู้ยืมคิดอัตรา ดอกเบี้ยจากผู้กู้ไม่เป็นไปตามที่ได้ประกาศไว้จะมีความผิดอาญา กล่าวคือ โทษปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

การที่ประเทศสิงคโปร์มีบทกฎหมายดังกล่าวเช่นนี้ ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะควบคุม การประกอบกิจการให้กู้ยืมเงินเพราะรัฐคงเล็งเห็นว่า ถ้าหากไม่มีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดในการ เข้าไปควบคุมแล้ว คงจะทำให้เกิดความเสียหายในส่วนรวมด้วย จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะให้บุคคล หรือนิติบุคคลที่ประกอบกิจการดังกล่าวนี้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเพื่อการกู้ยืมเงินอยู่ในระบบซึ่งจะ ส่งผลให้รัฐสามารถใช้นโยบายทางการเงินและนโยบายดอกเบี้ยได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อทำ ให้เศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญรุ่งเรืองขึ้น²⁹

3.1.2 ประเทศอังกฤษ³⁰

ในประเทศอังกฤษนั้น ไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อเงินค่านเป็น การเฉพาะ แต่เนื่องจากการให้สินเชื่อเงินค่านถือเป็นการให้สินเชื่อประเภทหนึ่ง ดังนั้น จึงอยู่ภายใต้ บังคับของกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะศึกษา กฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อส่วนบุคคลต้องศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับกับการ ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ โดยที่กฎหมายควบคุมธุรกิจสินเชื่อเงินค่านในประเทศอังกฤษนี้ อาจแบ่ง ได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ

²⁸ Section 16, The Moneylender Act 2008

²⁹ นพวรรณ พัมพอม, *การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 73.

³⁰ นายสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. (2552). *การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตประเทศไทย*. เข้าถึงได้จาก http://www.krisdika.go.th/news_02.jsp?head=4&item=n2&newsID=105&id=22&type=2 (2552, 2 มีนาคม)

ประเภทที่ 1 กฎหมายเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วย

1. กฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค Consumer Credit Act 1974 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย Consumer Credit Act 2006
2. กฎหมายว่าด้วยข้อบังคับแห่งธนาคาร (Banking Code)

ประเภทที่ 2 กฎหมายทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย

1. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการสถาบันการเงิน (Financial Services and Markets Act 2000)
2. กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Act 1987)
3. กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม (Unfair contracts)
4. กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection)

เนื่องจากสินเชื่อเงินค้ำตามความหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ให้สินเชื่อจะต้องมิใช่สถาบันการเงิน ดังนั้น จึงขอกว่าแต่เฉพาะกฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเท่านั้น

กฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (Consumer Credit Act 1974)³¹

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (Consumer Credit Act 1974) เป็นกฎหมายหลักสำหรับการควบคุมธุรกิจการให้สินเชื่อในประเทศอังกฤษ โดยหลักพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคจะใช้บังคับกับข้อตกลงที่ถูกควบคุม (Regulated agreement) แต่มีข้อยกเว้นบางส่วนที่ใช้บังคับกับข้อตกลงการให้สินเชื่อทั่วไปเป็นการยกเว้น ทั้งนี้ ข้อตกลงที่ถูกควบคุม (Regulated agreement) หมายถึงข้อตกลงการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (Consumer credit agreement) หรือข้อตกลงการให้เช่าแก่ผู้บริโภค (Consumer hire agreement) ที่ไม่เป็นข้อตกลงที่ได้รับการยกเว้น (Exempt agreement) ³² ข้อตกลงการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นข้อตกลง

³¹ เรื่องเดียวกัน.

³²Section 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 ...

การให้สินเชื่อที่ถูกควบคุมประเภทหนึ่งและจะตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในทั้งสองส่วนที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้

กฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค นั้น แบ่งการควบคุมได้เป็น 3 ส่วน คือ 1) การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจ (licensing) 2) การแสวงหาลูกค้า (seeking business) และ 3) การทำข้อตกลงการให้สินเชื่อ (entry into credit agreements)

ส่วนที่ 1 การขออนุญาตประกอบธุรกิจ (licensing)

ผู้ประกอบการให้สินเชื่อในประเทศอังกฤษจะต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรม (The Office of Fair Trading : OFT)³³ โดยสำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการให้สินเชื่อ³⁴ พิจารณาการต่อใบอนุญาต³⁵ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามใบอนุญาต³⁶ การสั่งระงับและ/หรือเพิกถอนใบอนุญาต³⁷ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังห้ามผู้ประกอบการให้สินเชื่อโดยไม่ได้รับอนุญาต อีกทั้งยังห้ามประกอบธุรกิจให้สินเชื่อภายใต้ชื่อที่แตกต่างไปจากชื่อที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาตด้วย³⁸ อนึ่ง ผู้ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อที่ไม่ได้รับใบอนุญาตจากสำนักงานส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรมนั้น ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงการให้สินเชื่อที่ทำกับผู้ขอสินเชื่อได้³⁹

ส่วนที่ 2 การแสวงหาลูกค้า (seeking business)

สำหรับการแสวงหาลูกค้า นั้น กฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ได้กำหนดให้การโฆษณา (Advertising) การชักชวน (Canvassing) และการแสดงข้อมูล (Quotation) แก่ผู้ขอสินเชื่ออยู่ภายใต้การควบคุม กล่าวคือ ในการโฆษณาที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อในวงเงินไม่เกิน 25,000 ปอนด์ และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการให้สินเชื่อแก่นิติบุคคลเท่านั้น ผู้ให้สินเชื่อจะโฆษณา

³³Section 21(1) Subject to this Section, a license is required to carry on a consumer credit business or a consumer hire business or an ancillary credit business.

³⁴Section 25 Licensee to be a fit person ; Section 27 Determination of applications

³⁵Section 29 Renewal

³⁶Section 30 Variation by request ; Section 31 Compulsory Variation

³⁷Section 32 Suspension and revocation

³⁸Section 39 Offences agreements made by unlicensed trader

³⁹Section 40 Enforcement of agreements made by unlicensed trader

ได้เพียงเพื่อเป็นการส่งเสริมธุรกิจของตนว่ามีความสมัครใจในการให้สินเชื่อเท่านั้น⁴⁰ นอกจากนี้ รัฐมนตรียังได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับดังกล่าวออกกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดรูปแบบและสาระสำคัญ เกี่ยวกับการโฆษณา โดยกฎที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ Consumer Credit (Advertisement) Regulations 1989⁴¹ ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของโฆษณา ความชัดเจนของข้อความที่โฆษณา และอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บ เป็นต้น

การชักชวนโฆษณา หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งดำเนินการชักชวนบุคคล อีกรายหนึ่งนอกสถานประกอบการของตน เพื่อให้บุคคลคนนั้นทำข้อตกลงขอสินเชื่อ⁴² โดยกฎหมาย ฉบับดังกล่าวห้ามมิให้ผู้ประกอบการส่งเอกสารชักชวนผู้เยาว์ให้รับสินเชื่อ⁴³

สำหรับการควบคุมการแสดงผลข้อมูลนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติใน Consumer Credit (Quotations) Regulations 1987⁴⁴ ซึ่งกำหนดให้เอกสารที่แสดงผลเกี่ยวกับการ ให้สินเชื่อ นั้น ต้องมีเนื้อหาอย่างน้อยตามที่ได้ระบุไว้ใน Schedule 1 ซึ่งประกอบด้วยชื่อและที่อยู่ ของผู้ประกอบการ อัตราดอกเบี้ยร้อยละต่อปีที่ผู้ให้สินเชื่อเรียกเก็บ (APR) จำนวนเงินของสินเชื่อ (Amount of credit) วงเงินสินเชื่อ (Credit limit) จำนวนครั้งที่ต้องชำระ (Number) และปริมาณที่ ต้องชำระคืน (Amount of repayment) ในแต่ละครั้ง รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ผู้ขอสินเชื่อจะต้องชำระ ให้แก่ผู้ประกอบการ

ส่วนที่ 3 การทำข้อตกลงการให้สินเชื่อ (entry into credit agreements)

กฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคนั้น เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ ในการควบคุมดูแลการให้สินเชื่อในประเทศอังกฤษ โดยที่บทบัญญัติจะประกอบด้วยบทบัญญัติที่ ใช้บังคับกับการให้สินเชื่อทั่วไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับข้อตกลง การให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคที่เป็นข้อตกลงควบคุม (Regulated Agreement) ทั้งนี้ ข้อตกลงควบคุม หมายถึง ข้อตกลงการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (Consumer credit agreement) หรือข้อตกลงการให้เช่า แก่ผู้บริโภค (Consumer hire agreement) นอกเหนือจากข้อตกลงที่ได้รับการยกเว้น (Exempt agreement)⁴⁵ รวมถึงการจัดเก็บทะเบียนผู้ประกอบการ⁴⁶

⁴⁰ Section 43 Advertisements to which Part IV applies

⁴¹ Section 44 Form and content of advertisements

⁴² Section 48 Definition of canvassing of trade premises (regulated agreements)

⁴³ Section 50 Circulars to minors

⁴⁴ Section 52 Quotations

⁴⁵ Section 189 (1) : In this Act, unless the context otherwise requires-... "regulated agreement" means a

มาตรา 60 - 67 แห่งกฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎเพื่อกำหนดรูปแบบของข้อตกลงการให้สินเชื่อ โดยกฎที่ออกตามความในเรื่องดังกล่าวซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน คือ The Consumer Credit (Agreement) Regulation 1983, SI 198321553 อันมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบ (Form) เนื้อหา (Content) ความชัดเจน (Legibility) และลายมือชื่อ (Signature) ในข้อตกลงการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้อาจแบ่งเนื้อหาของข้อตกลงเป็น 5 ส่วน⁴⁷ ได้แก่ 1) ชื่อของข้อตกลงที่อธิบายลักษณะของข้อตกลง 2) ชื่อและที่อยู่ของคู่สัญญา 3) เงื่อนไขทางการเงิน 4) ข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเงื่อนไขของข้อตกลง และ 5) บทบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

อนึ่ง ภายใต้บังคับมาตรา 62 – 65 ผู้ให้สินเชื่อจะต้องส่งมอบสำเนาข้อตกลงและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้แก่ผู้ขอสินเชื่อก่อนการลงนามข้อตกลงการให้สินเชื่อ⁴⁸ และในกรณีที่สามารถยกเลิกข้อตกลงได้ (cancelable agreement) ผู้ขอสินเชื่อจะต้องได้รับแจ้งถึงวิธีการยกเลิกข้อตกลงดังกล่าวด้วย⁴⁹ ทั้งนี้ ข้อตกลงที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติในกฎหมายนี้ย่อมใช้บังคับกับผู้ขอสินเชื่อได้ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น⁵⁰

มาตรา 137 – 140 แห่งกฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการควบคุมข้อตกลงการให้สินเชื่อทั่วไป (กล่าวคือ ข้อตกลงการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (Consumer Credit Agreement) อันมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง (ผู้ขอสินเชื่อ) กับบุคคลอีกคนหนึ่ง (ผู้ให้สินเชื่อ) ในการให้สินเชื่อแก่ผู้ขอสินเชื่อในวงเงินจำกัดไม่เกิน 25,000 ปอนด์) โดยการควบคุมข้อตกลงสินเชื่อที่ไม่เป็นธรรม (Extortionate credit bargain) ซึ่งมีหลักสำคัญว่า ในกรณีที่มีคำร้องจากผู้ขอสินเชื่อ⁵¹ เมื่อศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อตกลงใดมีข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรม ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในข้อตกลงการให้สินเชื่อนั้นได้⁵² ทั้งนี้ มาตรา 140

consumer credit agreement, or consumer hire agreement, other than an exempt agreement, and “regulated” and “unregulated” shall be construed accordingly...

⁴⁶ Section 35 The register

⁴⁷ Section 60 Form and content of agreement

⁴⁸ Section 62 Duty to supply copy of unexecuted agreement ; Section 63 Duty to supply copy of executed agreement

⁴⁹ Section 64 Duty to give notice of cancelable rights

⁵⁰ Section 65 Consequence of improper execution

⁵¹ Section 139(1)

⁵² Section 137(1)

ได้กำหนดยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะให้ “ข้อตกลงการให้สินเชื่อ” หมายความรวมถึงข้อตกลงที่เป็นข้อตกลงที่ไม่ถูกควบคุมด้วย

“ข้อตกลงรองสินเชื่อ (Credit bargain)” หมายถึง ข้อตกลงการให้สินเชื่อ รวมถึงธุรกรรมอื่นๆ ซึ่งมีผลต่อการคำนวณค่าธรรมเนียมการให้สินเชื่อ⁵³ โดยข้อตกลงจะถือว่าเป็นธรรม (extortionate) เพราะเป็นข้อตกลงที่ขูดเลือดขูดเนื้อผู้ขอสินเชื่อ รวมถึงค่าธรรมเนียมที่ค่อนข้างสูง ในกรณีที่มิมีเงื่อนไขให้ผู้ขอสินเชื่อต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนที่มากเกินไป (exorbitant) หรือขัดต่อหลักทั่วไปของการต่อรองด้วยความเป็นธรรม (ordinary principles of fair dealing)⁵⁴

อนึ่ง ในการพิจารณาว่าข้อตกลงใดเป็นธรรมหรือไม่ศาลจะพิจารณาโดยคำนึงถึง⁵⁵ อัตราดอกเบี้ยในขณะที่ทำข้อตกลง ลักษณะของผู้ขอสินเชื่อ (คำนึงถึงอายุ ประสบการณ์ สถานะทางเศรษฐกิจ และสุขภาพ ตลอดจนแรงกดดันทางการเงินในขณะนั้น) ลักษณะของผู้ให้สินเชื่อ (คำนึงถึงความเสี่ยงที่ได้รับ หลังจากคำนึงถึงมูลค่าของหลักประกัน) ทั้งนี้ ในกรณีที่มิมีธุรกรรมอื่นเกี่ยวข้อง ให้พิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีธุรกรรมดังกล่าวด้วย

สำหรับผลของการผิดนัดชำระหนี้และการบอกเลิกข้อตกลง (Default and termination) นั้น กฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคบัญญัติให้ผู้ให้สินเชื่อมีหน้าที่จะต้องส่งหนังสือบอกกล่าวการผิดนัดชำระหนี้ (default notice) ให้แก่ผู้ขอสินเชื่อทราบเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 7 วัน⁵⁶ ทั้งนี้ หนังสือบอกกล่าวจะต้องระบุข้อความดังต่อไปนี้⁵⁷

- ลักษณะของการผิดสัญญา
- การดำเนินการแก้ไขการผิดสัญญานั้นและกำหนดระยะเวลาที่จะต้องทำการแก้ไข
- จำนวนค่าสินไหมทดแทนและกำหนดระยะเวลาชำระเงิน
- และ
- ผลของการไม่ปฏิบัติตามหนังสือบอกกล่าว

⁵³ Section 137(2)(b)

⁵⁴ Section 138(1)

⁵⁵ Section 138(2)-(5)

⁵⁶ Section 87 Need for default notice

⁵⁷ Section 88 Content and effect of default notice

ทั้งนี้ หากลูกหนี้ได้ปฏิบัติตามหนังสือบอกกล่าวการผิดนัดชำระหนี้ จะถือว่าการผิดสัญญาหนี้มิได้เกิดขึ้น⁵⁸ อีกทั้ง กฎหมายยังได้บัญญัติห้ามผู้ให้สินเชื่อเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในกรณีที่ผู้ขอสินเชื่อผิดนัด⁵⁹

อนึ่ง ผู้สินเชื่อมีสิทธิชำระหนี้ก่อนกำหนดได้ตลอดเวลา⁶⁰ โดยผู้ให้สินเชื่อมีหน้าที่ในการจัดเตรียมเอกสารแจ้งยอดหนี้ค้างชำระทั้งหมดของผู้ขอสินเชื่อ และหากผู้ขอสินเชื่อร้องขอ ผู้ให้สินเชื่อจะต้องระบุวิธีการในการคิดคำนวณยอดหนี้ดังกล่าวด้วย⁶¹

นอกจากบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค กฎหมายอังกฤษที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อก็ยังคงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไปทั้งนี้ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Act 1987) กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม (Unfair contracts Terms Act 1977) และ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Act 1998) ดังจะกล่าวรายละเอียดคร่าวๆ ดังต่อไปนี้

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Act 1987⁶²)

บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศอังกฤษ หรือ Consumer Protection Act 1987⁶³ ได้กำหนดความผิดอาญาสำหรับการแถลงข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาของสินค้าหรือบริการ โดยคำว่า “บริการ” ในที่นี้หมายความรวมถึงการให้บริการสินเชื่อด้วย⁶⁴ ซึ่งย่อมรวมถึงการให้สินเชื่อเงินด่วนด้วยเช่นกัน

พระราชบัญญัตินี้มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าซึ่งอนุญาตให้ The Secretary of State มีอำนาจออกกฎ ข้อบังคับ ที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะให้หลักประกันว่าสินค้านั้นปลอดภัยต่อผู้บริโภค การละเมิดกฎ ข้อบังคับ ดังกล่าว ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาและ

⁵⁸ Section 89 Compliance with default notice

⁵⁹ Section 93 Interest not to be increase on default

⁶⁰ Section 94 Right to complete payment ahead of time

⁶¹ Section 97 Duty to give information

⁶² สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์ และคณะ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 65-70

⁶³ Consumer Protection Act 1987, Section 20 Offence of giving misleading indication

⁶⁴ Ibid., Section 22 Application to provision of services and facilities

ทางแพ่งด้วย ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบทางแพ่งของคู่สัญญาเป็น โฆษะ (Breach of safety regulations amounts to an offence. A civil action can also lie for the breach of regulations, and any agreement purporting to exclude or restrict such a civil liability will be void)⁶⁵

ระบบการคุ้มครองผู้บริโภค⁶⁶

ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยนั้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาปัญหาขึ้น เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข เรียกว่า “The Melony Committee on Consumer Protection” ในปี ค.ศ. 1961 มีการจัดตั้ง Consumer Council ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น The National Consumer Council (NCC) หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานอิสระซึ่งได้งบประมาณจากรัฐบาล มีบทบาทด้านการเฝ้าระวังประโยชน์ของผู้บริโภคและเป็นสภาที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงานด้านนี้ของภาครัฐอีกประมาณ 60 แห่ง บทบาทของ NCC ถือได้ว่าเป็นองค์กรอิสระที่เสริมหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากมายในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค หน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่

1. องค์กรภาครัฐในระดับรัฐบาลกลาง ที่สำคัญ
2. องค์กรหรือหน่วยงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคในท้องถิ่น
3. องค์กรภาคเอกชน ซึ่งองค์กรที่เป็นที่รู้จักแพร่หลายในหมู่ผู้บริโภค

คือ UK CONSUMER ASSOCIATION (WHICH?) เป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่มีบทบาทสำคัญ และเป็นองค์กรขนาดใหญ่ของประเทศอังกฤษ เดิมองค์กรนี้ คือ สมาคมผู้บริโภค หรือ CONSUMER'S ASSOCIATION ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1957 หรือประมาณ 51 ปีมาแล้ว WHICH? มีลักษณะเป็นองค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (NOT FOR PROFIT ORGANIZATION) มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ โดยสมบูรณ์ไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ทำงานในนามของผู้บริโภคและเป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อถืออย่างมากในประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะด้านข้อมูลผู้บริโภคที่มีความเป็นอิสระและครบถ้วน เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค โดยมีข้อมูลทั้งด้านสินค้าและบริการ มีบทบาทสำคัญในการรณรงค์ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับผู้บริโภค⁶⁷

⁶⁵วิชช จีระแพทย์. *กระบวนการยุติธรรมกับการคุ้มครองผู้บริโภค*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.ubonju.ago.go.th/articles/consumerprotection.htm>. (2009, September 12).

⁶⁶สุภัทร แสงประดับ. (2551). *ปัญหากฎหมายในการพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 59-62.

⁶⁷องค์กรอิสระ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคของอังกฤษ (UK CONSUMER ASSOCIATION: WHICH?). (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก www.pharm.chula.ac.th/thaihealth/powerpoint/consumer01.ppt (2009, August 12).

กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม (Unfair contracts Terms Act 1977)

กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม หรือที่เรียกว่า Unfair contracts Terms Act 1977(เรียกโดยย่อว่า UTCA 1977) นั้น ได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อใช้ควบคุมการใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค ซึ่งสัญญาสินเชื่อเงินค่างวดจัดเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของกฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Act 1998)⁶⁸

เนื่องจากในการขอสินเชื่อนั้น ผู้ขอสินเชื่อจำเป็นต้องให้ข้อมูลส่วนตัวของตนเอง เช่น ชื่อ ที่อยู่ อายุ สถานที่ทำงาน รวมตลอดจนข้อมูลทางการเงินบางอย่าง เช่น อัตราเงินเดือน เงินสดหมุนเวียนในบัญชี ประวัติการชำระหนี้ หรือข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางการเงิน เป็นต้น เพื่อเป็นการคุ้มครองข้อมูลดังกล่าวซึ่งถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ขอสินเชื่อ มิให้ผู้ให้สินเชื่อ นำข้อมูลไปใช้ในทางอื่นนอกเหนือจากเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ หรือให้ข้อมูลกับผู้ประกอบการรายอื่น จึงได้มีการกำหนดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลเพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม

สำหรับหลักเกณฑ์ที่ผู้ประกอบการซึ่งจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของผู้ขอสินเชื่อ จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด⁶⁹ ได้แก่

1) การใช้ข้อมูลต้องมีความเป็นธรรมและต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

2) การรวบรวมข้อมูลต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์เฉพาะและไม่ขัดต่อกฎหมาย

3) การรวบรวมข้อมูลจะต้องไม่เกินกว่าความจำเป็น

4) การใช้ข้อมูลต้องมีความเป็นธรรมและต้องชอบด้วยกฎหมาย

5) ต้องปรับปรุงข้อมูลให้ถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ

6) เจ้าของข้อมูลมีสิทธิตรวจสอบข้อมูลของตนได้เสมอ

7) ต้องไม่เก็บข้อมูลไว้นานเกินกว่าความจำเป็น

8) ผู้ประกอบการที่ใช้ข้อมูลไม่ถูกต้องจะถูกลงโทษ

9) จะต้องไม่ส่งข้อมูลออกนอกสหภาพยุโรป เว้นแต่ประเทศนั้นจะมี

มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่เพียงพอ

⁶⁸ นายสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 22

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

อาจกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้สำหรับกำกับดูแลการให้สินเชื่อเงินด่วนโดยเฉพาะ ดังนั้น การให้สินเชื่อเงินด่วนของบรรดาผู้ประกอบการจึงอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ โดยกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลก็คือ กฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภค (Consumer Credit Act 2006) ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไปแล้วนั่นเอง

ดอกเบี้ยตามกฎหมายอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบแห่งการใช้กฎหมายระบบจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งถือเอาคำพิพากษาของศาลที่เคยตัดสินไว้แล้วมาเป็นบรรทัดฐานแห่งการตัดสินคดีต่อๆ มาของศาล ซึ่งมูลเหตุในการที่จะเรียกดอกเบี้ยได้นั้น สามารถแยกพิจารณาได้ 3 กรณี⁷⁰ คือ

กรณีแรก ตามหลักคอมมอน ลอว์ จะเรียกดอกเบี้ยได้ก็ต่อเมื่อ

1. มีข้อตกลงโดยชัดแจ้งให้มีการเรียกดอกเบี้ยได้
2. มีทางปฏิบัติ (course of dealing) ระหว่างคู่กรณีว่ามีการให้สามารถเรียกดอกเบี้ยแก่กันได้หรือไม่
3. มีประเพณีหรือทำเนียมในการค้าหรือธุรกิจใดโดยเฉพาะให้สามารถมีการเรียกดอกเบี้ยได้
4. เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการผิดสัญญา (breach of contract)

กรณีที่สอง ตามหลักแห่งความยุติธรรม (equity) จะสามารถเรียกดอกเบี้ยได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหนี้และลูกหนี้มีความสัมพันธ์กันเป็นพิเศษ เช่น ผู้จ้างงานกับผู้รับจ้างงาน ผู้ยืมกับผู้ให้กู้ยืม ผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรมกับผู้รับมรดก ตัวการ ตัวแทน หรือผู้ที่ค้าประกัน เป็นต้น

กรณีที่สาม โดยบทบัญญัติของกฎหมาย (status) สิทธิที่จะได้รับดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้มีหลายกรณีด้วยกัน เช่น การจัดการทรัพย์สินในคดีล้มละลาย ตัวเงิน การชำระบัญชีของบริษัท คำพิพากษาของศาล หรือคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ หรือค่าธรรมเนียมระหว่างทนายความและลูกความ เป็นต้น

⁷⁰ *Halsbury's Laws of England*. (1961). vol. 36 London : Butterworths. p. 174 -177 อ้างถึงใน สมคิด ดาหลา. (2548). *ปัญหากฎหมายและผลกระทบอันเกิดจากการที่ศาลวินิจฉัยว่าดอกเบี้ยผิดนัดเป็นเบี้ยปรับ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 67.

3.1.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ (Common Law) ซึ่งมีรากฐานและแนวคิดมาจากอังกฤษ โดยได้นำส่วนที่ดีมาใช้ แต่ยังคงความเป็นเอกภาพทางศาลไว้ โดยถือหลักว่าระบบตุลาการจะต้องปลอดจากอำนาจทางการเมือง⁷¹

กฎหมายคอมมอน ลอว์ (Common Law) ซึ่งมาจากคำในภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า *Comune ley* หมายถึง กฎหมายที่ใช้เป็นหลักสัมบูรณ์ร่วมกันทั่วพระราชอาณาจักร (law Common to all English) คำสำคัญในที่นี้คือคำว่า “Common” (สัมบูรณ์ร่วมกัน) เพราะเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพทางกฎหมายในอังกฤษ โดยเน้นความยุติธรรมเฉพาะคดีมากกว่าที่จะสร้างกฎเกณฑ์สำหรับใช้ในอนาคต คำพิพากษาของศาลในคดีหนึ่งจะเป็นบรรทัดฐานมัดศาลในคดีต่อไปในอนาคต โดยนำเอาหลักเกณฑ์ที่เกิดขึ้นในคดีก่อนมาใช้ และเน้นให้ความสำคัญในเรื่องวิธีพิจารณามากกว่าเนื้อหาในทางสารบัญญัติ เพราะเชื่อว่าความยุติธรรมส่วนใหญ่อยู่ที่ระบบวิธีการพิจารณาพิพากษาคดี จึงทำให้เกิดระบบคณะลูกขุนหรือจюри (Jury) ซึ่งเป็นราษฎรด้วยกัน กฎหมายและวิธีพิจารณาเหล่านั้นบางทีก็เรียกกฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร⁷²

คอมมอน ลอว์ ในความหมายอย่างแคบ คือ กฎหมายที่ศาลสร้างขึ้นมาจากคำพิพากษา (Judge made law) แต่ในปัจจุบันมีความหมายกว้างขึ้นคือ หมายถึงกฎหมายทั้งหลายในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งรวมถึงการรวมเอาหลักกฎหมายใหม่ที่เรียกว่า “Equity” และกฎหมายเดิมที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ผ่านสภานิติบัญญัติ (Statutory Law) เข้าไปด้วย ประเทศที่ใช้กฎหมายสกุลคอมมอนลอว์ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น⁷³

ประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งกฎหมายอาญาออกเป็น 2 ส่วนเช่นเดียวกับกฎหมายไทย คือ

- (1) กฎหมายอาญาภาคสารบัญญัติ (Substantive Criminal Law) เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมบทบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นการกระทำความผิดและมีบทลงโทษสถานใด
- (2) กฎหมายอาญาภาควิธีสบัญญัติ (Procedural Criminal Law) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญา การจัดระเบียบบริหารงานยุติธรรมทางอาญา การอภัยโทษ การลดโทษ ฯลฯ

⁷¹ กอบกุล จันทวโร. (2551). *ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและระบบกฎหมายไทย*. ประจำวันที่ 27 สิงหาคม 2551. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, หน้า 1.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

กฎหมายอาญาในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีทั้งส่วนที่เป็นกฎหมาย Common Law และส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งได้แก่ตัวบทกฎหมายของรัฐบาลกลาง สหรัฐอเมริกาและกฎหมายมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีแนวโน้มว่ากฎหมายอาญาสารบัญญัติส่วนใหญ่ที่ใช้อยู่ในมลรัฐต่างๆ เกิดจากหลักคอมมอน ลอว์ แต่ก็มีแนวโน้มว่าเริ่มนิยมใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรมากขึ้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกาการกระทำความผิดที่เป็นความผิดทางเศรษฐกิจ มิใช่เป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎหมายข้อบังคับหรือระเบียบของทางราชการหรือเป็นการละเมิดทางแพ่งเท่านั้น แต่ยังเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสังคม โดยชัดเจน ลักษณะของการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้ผู้กระทำความผิดก่ออาชญากรรมได้อย่างแนบเนียน แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีกฎหมาย และมาตรการที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจอยู่หลายฉบับ รวมถึงหน่วยงานที่ดำเนินงานทางด้านกฎหมาย ในการศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับธุรกิจการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ รวมถึงการเรียกดอกเบี้ยที่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด

Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act 1970 (RICO)⁷⁴

RICO เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ปราบปรามองค์กรอาชญากรรม รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้สามารถตีความกฎหมาย RICO ได้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบ วัตถุประสงค์ที่สำคัญของกฎหมาย RICO คือ การขจัดการแทรกแซงขององค์กรอาชญากรรม และการประกอบมิชฉชีพ ในธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมายในทางพาณิชย์ของรัฐ

บทบัญญัติของกฎหมาย RICO มิได้สร้างฐานความผิดขึ้นใหม่ เพราะการกระทำใด ๆ ที่จะถูกลงโทษตามกฎหมายฉบับนี้ได้ ต้องเป็นการกระทำที่ถูกลงโทษได้ตามกฎหมายของสหรัฐและมลรัฐอยู่ก่อนแล้ว แต่กฎหมาย RICO ได้กำหนดลักษณะความผิดของการประกอบมิชฉชีพ โดยนำฐานความผิดที่เป็นการกระทำในครั้งก่อนมาประกอบการพิจารณาการกระทำความผิดครั้งหลัง เป็นส่วนการกระทำมิชฉชีพตามกฎหมาย RICO ทำให้ขอบอำนาจของ

⁷⁴ เข้าถึงได้จาก http://en.wikipedia.org/wiki/Racketeer_Influenced_and_Corrupt_Organizations_Act.

การบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นไปอย่างกว้างขวางและให้อำนาจรัฐที่จะปราบปรามการประกอบอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷⁵

ในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายการกู้ยืมเงิน (Usury Laws) เป็นกฎหมายมลรัฐ (State law) ซึ่งกำหนดอัตราขั้นสูงของดอกเบี้ยโดยชอบด้วยกฎหมายไว้สำหรับการกู้ยืมเงิน สภาพของเกรสเลือกที่จะไม่กำหนดอัตราดอกเบี้ยระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันแม้ว่าสภามีอำนาจที่จะกระทำดังเช่นว่านั้นได้ก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ลักษณะที่ 1 ข้อว่าด้วยการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ โดยสภาองเกรสได้กำหนดให้การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายของรัฐบาลกลางหากได้กระทำลงโดย RICO โดยได้กำหนดนิยามความหมายของ “unlawful debt” ว่าการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกดอกเบี้ยเกิน 2 เท่า ของอัตราตามกฎหมายแห่งมลรัฐนั้น ๆ และพยายามเรียกเก็บหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น (18 USCA 1961 B(6)(B) : RICO) อย่างไม่ดี การทวงดอกเบี้ยเกินอัตราโดยใช้กำลังขู่เข็ญ หรือในทางอื่น ๆ ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายรัฐบาลกลาง (Federal Law) การกระทำดังกล่าวถูกเรียกว่า เป็น “Loan Sharking” แม้ว่าคำว่า Loan sharking นั้นจะถูกนำไปใช้กับผู้ที่ให้กู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราแต่มิได้ใช้กำลังรุนแรง หรือแม้แต่การให้กู้เพื่ออุปโภคโดยมิได้รับอนุญาตในมลรัฐที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีใบอนุญาตด้วยก็ตาม⁷⁶

ในประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถเรียกดอกเบี้ยได้ในกรณีต่อไปนี้⁷⁷

1. เมื่อมีการทำสัญญาที่แสดงออกโดยชัดเจนให้สามารถเรียกดอกเบี้ยให้กันได้หรือโดยปริยายว่าให้สามารถมีการเรียกดอกเบี้ยได้
2. เรียกได้ในฐานะที่เป็นค่าเสียหาย ในการหน่วงเหนี่ยวเงินไว้ หมายถึง หากเจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิในการที่จะหน่วงเหนี่ยวหรือยึดเงินไว้จนกว่าจะได้รับการชำระหนี้ ซึ่งการชำระหนี้ อาจเป็นการชำระหนี้เป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่เงิน แต่มีการวางเงินเป็นประกันชำระหนี้แก่กัน หากไม่มีการปฏิบัติตามสัญญาในการชำระหนี้ก็จะมีการยึดเหนี่ยวเงินไว้ ซึ่งอาจเทียบเคียงสิทธิยึดหน่วง

⁷⁵ นวลน้อย ตรีรัตน์และคณะ. (2548). *ธุรกิจนอกกฎหมาย ความผิดมูลฐานและการฟอกเงิน*. โครงการศึกษาวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 218.

⁷⁶ ฌูว์ลิต วิทศศักดิ์พันธ์. (2549). *อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : ศึกษากรณีหนี้นอกระบบของผู้ประกอบธุรกิจที่มิใช่สถาบันการเงินภายใต้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 192.

⁷⁷ สมคิด ดาหลา. (2548). *ปัญหากฎหมายและผลกระทบอันเกิดจากการที่ศาลวินิจฉัยว่าดอกเบี้ยผิดนัดเป็นเบี้ยปรับ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 70.

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย แต่การยึดเหนี่ยวของสหรัฐอเมริกา นั้น เมื่อมีสิทธิยึดเหนี่ยวกัน โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมสามารถเรียกดอกเบี้ยจากเงินที่มีการยึดเหนี่ยวไว้ได้ 2 กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีแรก ในกรณีมีการละเมิดต่อสัญญา หรือปฏิบัติหน้าที่บางอย่างโดยพลการ ซึ่งอาจเทียบเคียงลักษณะตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย

กรณีสอง โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้สามารถเรียกดอกเบี้ยได้ เป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการสามารถเรียกดอกเบี้ยได้เลย โดยไม่ต้องพิสูจน์กันว่าสามารถเรียกดอกเบี้ยต่อกันได้หรือไม่เพียงใด

การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา หรือ Usury⁷⁸ จะเกิดขึ้นเมื่อมีการให้ยืมเงิน โดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด มลรัฐส่วนใหญ่ห้ามการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราโดยออกกฎหมายลายลักษณ์อักษร (statute) มาเพื่อกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่คู่สัญญาสามารถตกลงกำหนดได้ในสัญญา ดังนั้นจะเห็นได้ว่า Usurious contracts นั้นเป็นสัญญาที่มีการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกประโยชน์เกินกว่ากฎหมายของมลรัฐนั้น ๆ กำหนดไว้และจะถือว่าเป็น Usurious contracts ได้ก็ต่อเมื่อมีการกู้ยืมเงินเกิดขึ้น หรือเป็นข้อตกลงอันเป็นการให้สินเชื่อ โดยมีกำหนดระยะเวลา ซึ่งลูกหนี้ตกลงที่จะจ่ายเงินคืนในอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด⁷⁹ นอกจากนี้ผู้ให้กู้จะต้องมีเจตนาละเมิดกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราด้วย หากปรากฏว่ามีองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นอยู่ ผลทางกฎหมายจะทำให้สัญญานั้นเป็นสัญญาที่ผิดกฎหมาย (Illegal) ในมลรัฐส่วนใหญ่ผู้ให้กู้ที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราไม่สามารถบังคับเอาดอกเบี้ยตามสัญญาทั้งหมดได้เลย และยังมีความรับผิดชอบทางอาญาคู่ด้วย ในมลรัฐอื่น ๆ เฉพาะดอกเบี้ยที่เกินอัตราเท่านั้นที่สามารถบังคับเอาได้โดยผู้ให้กู้ยังคงเรียกดอกเบี้ยในส่วนที่ไม่เกินอัตรา รวมไปถึงต้นเงินได้ด้วย นอกจากนี้ มีมลรัฐส่วนน้อยที่ผู้ให้กู้ไม่สามารถได้รับแม้แต่ต้นเงินและดอกเบี้ยเลย⁸⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ข้อตกลงที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา นั้น ผลของข้อตกลงจะถือว่าเป็นข้อตกลงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal agreement) ทั้งนี้เนื่องจากข้อตกลงนั้นเป็นข้อตกลงที่ขัดต่อระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับทางด้านธุรกิจ (Regulation on Business)

⁷⁸ Usury มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน "Usuria" หมายถึง ความต้องการในอันที่จะได้รับผลตอบแทนจากการให้กู้เงินในจำนวนที่มากกว่าเงินที่ให้กู้ไป

⁷⁹ Daniel V. Davidson, Brenda E. Knowles, Lynn M. Forsythe and Robert R. Jespersen, (1984) *Business Law : Principal and Cases*. Boston, Massachusetts : Kent Publishing Co., 1984. p. 151-152.

⁸⁰ Ibid, p. 152.

Money Laundering Control Act 1986 (MLCA)⁸¹

กฎหมายฉบับนี้อยู่ภายใต้กฎหมาย Anti-drug Abuse Act 1986 ในส่วน H ของ Section 1 ซึ่งเป็นส่วนของกฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามการฟอกเงินโดยเฉพาะเรียกว่า Money Laundering Control Act 1986 (MLCA) โดยเป็นการกำหนดความผิดมูลฐานในการฟอกเงินเป็นครั้งแรก

ในมาตรา 1956 ของกฎหมายฉบับนี้ ห้ามเกี่ยวข้องกับกการฟอกเงินในลักษณะกว้างๆ ของการโอนเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม ในลักษณะที่ผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนาที่จะสนับสนุนการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยปกปิดแหล่งที่มาหรือเจ้าของเงิน หรือควบคุมเงิน หรือหลบเลี่ยงการรายงานการโอนเงิน นอกจากนี้ กฎหมายยังมุ่งเน้นไปที่เจตนาในใจของผู้กระทำความผิด โดยไม่จำเป็นที่จะต้องพุ่งเป้าไปที่เจตนาของบุคคลอื่นที่กระทำความผิดอื่น ซึ่งริเริ่มการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดรายได้อันมิชอบสำหรับขอบเขตของกฎหมายนี้ ใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปที่ทำธุรกิจการค้าเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งถูกโอนมา หรือรับประกันหรือให้เครดิต และใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปที่ดำเนินการทางสถาบันการเงินด้วยการโอนเงินผ่านธนาคาร หรือส่งโดยวิธีอื่นที่มีชอบด้วยกฎหมาย⁸²

จะเห็นได้ว่า การกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินมิใช่เป็นเพียงการกำหนดฐานความผิดเฉพาะประเภทใหญ่ ๆ เท่านั้น แต่เป็นการรวมแบบแผนของการประกอบอาชญากรรมหลาย ๆ ประเภท ที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดยมีจุดมุ่งหมายคือ ต้องการให้ตีความฐานความผิดในเรื่อง การฟอกเงินอย่างกว้าง ทำให้ความผิดมูลฐานของสหรัฐอเมริกา ต่างจากฐานความผิดแบบกฎหมายฟอกเงินของประเทศไทย โดยเป็นการบัญญัติที่ครอบคลุมคดีอาญาทั้งหมดโดยไม่ระบุบัญชีข้อหา แต่อาจระบุว่าเป็นคดีอาญาร้ายแรงหรืออาจกำหนดเป็นโทษขั้นต่ำหรือขั้นสูง⁸³

⁸¹ เข้าถึงได้จาก http://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/documents/regulations/ML_Control_1986.pdf

⁸² นวลน้อย ดรีรัตน์ และคณะ, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 75, หน้า 235.

⁸³ จีรวุฒิ ลิปิพันธ์. (2545). *มาตรการป้องกันและปราบปรามการเงินนอกระบบ : ศึกษากรณี โทษกัวน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 78.

อย่างไรก็ตาม Money Laundering Control Act 1986 นี้ แม้จะได้กำหนด ความผิดมูลฐานไว้เป็นจำนวนมากและได้กำหนดลักษณะของการ โอนเงินที่ได้มาจากการประกอบ อาชญากรรม โดยผู้กระทำนั้นต้องมีเจตนาสนับสนุนการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือรู้ว่าการ โอนเงินนั้น ได้กระทำไปโดยมีเจตนาที่จะปกปิดแหล่งที่มาหรือการควบคุมเงินหรือหลบเลี่ยงการ รายงานการ โอนเงินก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ยัง ได้เน้นเรื่องเจตนาในใจของผู้กระทำความผิดซึ่งที่ ได้กล่าวไว้แล้วแต่ต้น ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งเกิดจาก การอพยพเข้ามาของชาวอังกฤษ ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 17 และหลังจากที่ได้อพยพเข้ามาก็ได้นำ วัฒนธรรมและกฎหมายอังกฤษเข้ามาด้วย ดังนั้นมลรัฐต่าง ๆ โดยส่วนมากได้เริ่มโดยมีกฎหมาย ระบบคอมมอน ลอว์มาเป็นพื้นฐานในการใช้บังคับ⁸⁴

Consumer Credit Protection Act⁸⁵

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาเป็นกฎหมายที่คุ้มครองการ เปิดเผยข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับข้อกำหนดในการให้สินเชื่อเพื่อที่ผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบกับ ข้อกำหนดอื่น ๆ ที่ได้เสนอให้แก่ตน และหลีกเลี่ยงการใช้สินเชื่อที่ไม่มีการแจ้งข้อมูล รวมทั้งเพื่อ คุ้มครองผู้บริโภคจากใบแจ้งหนี้และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม

เนื้อหาของ Consumer Credit Protection Act แบ่งออกได้เป็น 5 ส่วน ได้แก่

1. Truth in Lending Act 1968
2. Fair Credit Reporting Act 1970
3. Fair Credit Billing Act 1974
4. Equal Credit Opportunity Act 1974
5. Fair Debt Collection Practices Act 1977

การศึกษาในเล่มนี้เน้นเนื้อหาไปที่การกู้ยืมเงินนอกระบบ ดังนั้นจะขอ กล่าวถึงเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

⁸⁴ Wayne R. LaFave and Austin W. Scitt, Jr., *Handbook on Criminal Law* st. Paul, Minn : west P[blushing Co., 1972 , p.60 and Edward Eldefonso and Alanr Coffey, *Criminal Law* New York : Haeper & Raw Publishers Inc., 1981 p. 9 อ้างถึงใน ชัยนันท์ แสงปุตตะ. (2541). กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 38.

⁸⁵ ฌ็องนันทน์ อัสวเลิศศักดิ์ และคณะ . (2552). *การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของประเทศสหรัฐอเมริกา*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก http://www.krisdika.go.th/news_02.jsp?head=4&item=n2&newsID=105&id=22&type=2. (2009, August 19).

Fair Debt Collection Practices Act 1977⁸⁶

เป็นกฎหมายที่บังคับกับบริษัทจัดเก็บหนี้ที่เรียกเก็บหนี้จากลูกค้าโดยหลอกลวง และไม่เป็นธรรม รวมถึงการใช้ความรุนแรงและถ้อยคำที่หยาบคาย การทวงหนี้ในเวลากลางคืน ดังนั้นในปี ค.ศ. 1977 จึงได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บหนี้อย่างเป็นธรรมขึ้น การฝ่าฝืนกฎหมายนี้เท่ากับเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและหลอกลวง และเนื่องจากในหลาย ๆ รัฐมีกฎหมายป้องกันการหลอกลวงและการกระทำอันไม่เป็นธรรมอยู่แล้ว Fair Debt Collection Practices Act จึงอนุญาตให้รัฐเหล่านั้นได้รับการยกเว้นในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ หากกฎหมายของรัฐเหล่านั้นเป็นไปตามมาตรฐานกลาง (Federal standard) ที่กำหนดไว้ใน Fair Debt Collection Practices Act

กฎหมายฉบับนี้กำหนดข้อห้ามในทางปฏิบัติดังนี้

1. ผู้จัดเก็บหนี้สินจะต้องไม่ติดต่อบุคคลอื่นใดนอกเหนือไปจากตัวผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้เอง ครอบครัวหรือทนายความ เพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการหาตัวลูกหนี้เท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายและชื่อเสียงของลูกหนี้เมื่อมีการสอบสวนข้อมูลของลูกหนี้ จากลูกจ้างหรือเพื่อนบ้าน
2. ผู้จัดเก็บหนี้จะต้องไม่ติดต่อกับลูกหนี้ในเวลาที่ไม่สมควร (inconvenient time) กล่าวคือ ตั้งแต่เวลา 21.00 น. ถึง 08.00 น. ของวันรุ่งขึ้น หรือ ไม่ติดต่อกับลูกหนี้ หากผู้จัดเก็บหนี้รู้หรือตระหนักว่าลูกหนี้มีทนายความกระทำการแทนแล้ว
3. ห้ามกระทำการใด ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ การหลอกลวง การทำให้หลงผิด หรือการไม่เป็นธรรม เช่น การแสดงตนเป็นนักกฎหมาย หรือคำรวจเข้าไปเรียกเก็บหนี้สิน
4. การเรียกให้ชำระหนี้เอาทับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับบุริมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ให้ฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ในเขตที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ ส่วนกรณีอื่นให้ฟ้องร้อง ณ ภูมิลำเนาของลูกหนี้

3.2 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ

กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้กู้ยืมเงินนอกระบบนั้นมีอยู่หลายฉบับ กล่าวคือ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติการ

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน.

เล่นแชร์ พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 รวมถึงร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรม..... โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเน้นไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 และร่างกฎหมายการติดตามทวงหนี้ที่เป็นธรรม เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ยังพอสมควร

3.2.1 พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการจัดให้มีการเล่นแชร์นอกระบบประเภทต่างๆ ที่มีการระดมเงินโดยการรับฝาก การกู้ การยืม การรับเข้าร่วมทุนหรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้ให้กู้จะได้รับจากทางอื่น หรือผู้รับฝากจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บที่ตนด้วยวิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่นๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมหรือผู้ฝากเงินรายก่อนๆ ในลักษณะต่อเนื่อง ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นการฉ้อโกงประชาชนรัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกล่อลวงด้วยวิธีการดังกล่าว

จากการพัฒนาการกู้เงินในรูปแบบต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติอย่างมากรั้น ทำให้กฎหมายที่ใช้อยู่ในไม่อาจแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กฎหมายดังกล่าวจึงมีการแก้ไขถึงสองครั้ง โดยครั้งแรกแก้ไขเมื่อปี พ.ศ. 2534 เหตุผลที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายก็คือ ในขณะที่นั้นมีบุคคลประกอบกิจการโดยวิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงิน หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น จนมีการปฏิบัติต่อกันเป็นหลายๆทอด ไปจนครบวงจร แล้วผู้ถูกชักจูงจะได้กำไรมากกว่าเงินหรือประโยชน์ที่ผู้ให้ส่งให้ ดังที่เรียกกันติดปากว่า “แชร์ลูกโซ่”⁸⁷ การแก้ไขครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2545 เป็นการแก้ไขเพื่อขจัดปัญหาการหลอกลวงประชาชนให้นำเงินเข้ามาร่วมลงทุนในธุรกิจ

⁸⁷ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 (พ.ศ. 2534)

ซื้อขายเงินตราต่างประเทศหรือเก็งกำไร⁸⁸ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สามารถนำกฎหมายมาปรับใช้ให้เข้ากับการกระทำความคิดในรูปแบบต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

3.2.2 พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534

กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อควบคุมการเล่นแชร์ต่างๆ ไป ซึ่งเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้คือเนื่องจากการประกอบธุรกิจเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์อย่างกว้างขวาง ซึ่งการประกอบธุรกิจดังกล่าว นอกจากจะเป็นอันตรายต่อประชาชนแล้ว ยังมีผลกระทบต่อการระดมเงินออมของสถาบันการเงินและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมอีกด้วย ภาครัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น⁸⁹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับให้มีการเล่นแชร์อยู่ในวงจำกัด เช่น ห้ามมิให้นิติบุคคลเป็นนายวงหรือจัดให้มีการเล่นแชร์

3.2.3 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญที่มุ่งหมายให้การกู้ยืมเงินนอกระบบสถาบันการเงินเป็นไปในทางที่ควร เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้และลูกหนี้ โดยได้กำหนดสาระสำคัญไว้ว่า “บุคคลใดให้บุคคลอื่นยืมเงิน โดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่ท่านบัญญัติในกฎหมาย บังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนกู้หรืออื่นๆ ไว้ในหนังสือสัญญาหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือนอกจากดอกเบี้ยยังบังอาจกำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งกำไรอันเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่นๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”⁹⁰

⁸⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

⁸⁹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534

⁹⁰ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3.

3.2.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2522 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้⁹¹คือ เนื่องจากในขณะนั้นการเสนอสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับแต่จะมีวันเพิ่มมากขึ้น ผู้ที่ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการ โฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เนื่องจากผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้น ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตามแต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และในบางกรณีก็ไม่อาจจะจับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่ รัฐบาลในขณะนั้นจึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ โฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราดูแลและประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฉบับนี้ขึ้น

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง เพราะกฎหมายอื่นๆ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคทางอ้อม ผู้บริโภคไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องผู้ประกอบธุรกิจทางอาญาต่อศาลได้ ส่วนการดำเนินคดีแพ่งก็เป็นภาระและเสียค่าใช้จ่ายมาก ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีด้วยตนเองได้⁹²

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายด้านคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยนั้น สามารถจำแนกกฎหมายออกได้ 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะสัญญาและละเมิด ประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายพิเศษต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

⁹¹ หมายเหตุพระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.

⁹² สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 สามารถแยกได้ดังนี้⁹³

1. การฟ้องคดีแพ่ง โดยปกติจะเป็นการฟ้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะสัญญาและละเมิด ประกอบพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5564/2551 ตามพ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2532 มาตรา 39 บัญญัติว่า การดำเนินคดีในศาลแทนผู้บริโภคของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคนั้นให้ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง และข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล จึงมีผลให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้เองโดยตรงในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค หากให้เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะเป็นทนายแผ่นดินในคดีนี้ไม่จึงไม่ชอบที่ศาลจะสั่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าทนายความแก่ฝ่ายที่ชนะคดี

2. การฟ้องคดีอาญา อันเป็นการฟ้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายอาญา ประกอบกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งจะกล่าวถึงสภาพปัญหา แง่มุมของการฟ้องคดี ที่เกิดจากการกระทำความผิดดังกล่าว ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5766/2539 จำเลยได้ขาย เสนอขาย ให้เช่า เสนอให้เช่าวีดีโอเทปของกลาง ที่ไม่มีฉลากแสดงข้อความภาษาไทยระบุชื่อผู้ผลิต สถานที่ประกอบการของผู้ผลิต ชื่อเจ้าของลิขสิทธิ์ หรือผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ที่บัญญัติว่า ผู้ใดขายสินค้าที่ควบคุมฉลากตามมาตรา 30 โดยไม่มีฉลาก ... โดยรู้อยู่แล้วว่าการไม่มีฉลากดังกล่าวนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ประกอบด้วยการขายสินค้าและสินค้านั้นเป็นสินค้าควบคุมฉลาก แต่ไม่มีฉลาก ดังนั้น ของกลางดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดตาม ป.อ.มาตรา 33 (1) ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้ริบได้

⁹³วิรัช จีระแพทย์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 65 หน้า 127

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4816/2548 ผู้เสียหาย ตาม ป.อ. มาตรา 271 หมายถึง ผู้ซื้อของ ซึ่งหลงเชื่อการขายของโดยหลอกลวง ไม่ใช่เจ้าของรูปรอยประดิษฐ์หรือข้อความใดๆ ในการประกอบการค้า และตาม พ.ร.บ. คู่ครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้ง พนักงานอัยการ... เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ในศาล คำว่า ผู้เสียหาย ตาม พ.ร.บ. คู่ครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 หมายความว่า ผู้ซื้อหรือ ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ ฯลฯ เมื่อโจทก์ร่วมเป็นเจ้าของเครื่องหมายบริการและเครื่องหมาย การค้า โจทก์ร่วมจึงไม่ใช่ผู้เสียหายตาม พ.ร.บ. คู่ครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงไม่มีสิทธิเข้าเป็นโจทก์ร่วม ในความผิดตามมาตรา 47 แห่ง พ.ร.บ. คู่ครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และ มาตรา 271 แห่งประมวล กฎหมายอาญาและไม่มีอำนาจอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่าง ประเทศกลาง

3. การฟ้องคดีคู่ครองผู้บริโภค ในกรณีที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการคู่ครองผู้บริโภค โดยแท้ ตามพระราชบัญญัติคู่ครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมวด 4 บทกำหนดโทษ มาตรา 45 – มาตรา 62 โดยเฉพาะความผิดที่ คณะกรรมการ มีอำนาจเปรียบเทียบได้ และเมื่อเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ แก่ผู้บริโภคกล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งเหตุผลที่ต้องออกกฎหมาย ฉบับนี้ก็เพราะว่า ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการนำความรู้ทางด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้นในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอา รััดเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลา นานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่ง ไม่อยู่ในความรู้เห็น ของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้ง นำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบการกับกลุ่มผู้บริโภค ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธี พิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของ สินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น⁹⁴ ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ ดังต่อไปนี้

⁹⁴ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.

คำวินิจฉัยที่ 62/2551 โจทก์มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจธนาคารเพื่อให้กู้ยืมเงิน โดยมีการคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมเงินหรือใช้บริการ จึงถือได้ว่าโจทก์เป็นผู้ให้บริการและเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ส่วนจำเลยเป็นผู้กู้ยืมเงิน โดยนำหลักทรัพย์มาจดทะเบียนจำนองเป็นประกันการชำระหนี้แก่โจทก์ จึงเป็นผู้ให้บริการและผู้บริโภครวม เมื่อโจทก์ฟ้องเรียกให้จำเลยชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินและบังคับจำนอง จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการใช้บริการ เป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3(1)

นอกจากนี้วิธีดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจมิให้ประกอบธุรกิจที่เป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ให้ผู้บริโภคได้ใช้สิทธิร้องเรียน เพื่อขอให้ได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย เมื่อถูกผู้ประกอบการละเมิดสิทธิ ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5490/2551 เมื่อมีผู้บริโภคหลายรายรวมทั้งผู้บริโภคหลายรายที่ได้ร้องเรียนต่อโจทก์ว่าถูกจำเลยละเมิดสิทธิของผู้บริโภคทั้งหก โจทก์ในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจึงมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแก่จำเลยอันเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมได้โดยไม่ต้องให้ผู้บริโภคทั้งหกทำหนังสือมอบอำนาจให้โจทก์ฟ้องคดี และเมื่อโจทก์มีคำสั่งตั้งพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลแล้ว พนักงานอัยการจึงมีอำนาจฟ้องคดีเองได้โดยไม่ต้องได้รับแต่งตั้งเป็นทนายความอีก แม้สัญญาจะซื้อจะขายจะได้ระบุว่าจำเลยจะจดทะเบียนโอนที่ดินพร้อมบ้านเมื่อผู้บริโภคทั้งหกชำระเงินค่างวดครบถ้วนตามสัญญาแล้ว และ พ. กับ น. ซึ่งเป็นผู้บริโภคจะชำระเงินค่างวดยังไม่ครบถ้วนแต่ก็เนื่องมาจากจำเลยไม่ก่อสร้างบ้านให้แล้วเสร็จตามสัญญาและละทิ้งการก่อสร้างจนระยะเวลาอันสมควรที่จะต้องก่อสร้างบ้านพิพาทให้แล้วเสร็จได้ล่วงเลยมาแล้วเป็นเวลาประมาณ 5 ปี จำเลยจึงผิดสัญญาจะซื้อจะขาย โจทก์มีอำนาจบอกเลิกสัญญาได้ แม้จะให้เวลาจำเลยปฏิบัติตามสัญญาเพียง 15 วันก็ตาม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2929/2551 โจทก์ได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคทั้งสี่ให้ดำเนินคดีแทนแล้ว โจทก์จึงมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีอำนาจฟ้องคดีแก่จำเลยตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 10 และมาตรา 39 วรรคหนึ่ง กรณีไม่จำเป็นต้องมีหนังสือมอบอำนาจตามฎีกาของจำเลย คดีนี้โจทก์มีคำสั่งแต่งตั้ง

พนักงานอัยการเป็นเจ้าของที่คุ้มครองผู้บริ โภคแล้ว จึงเป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีเอง มิใช่ผู้บริ โภคเป็นผู้ฟ้อง ผู้บริ โภคจึงไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งพนักงานอัยการให้ฟ้องคดี

แม้สัญญาจะซื้อจะขายมิได้ระบุว่าจำเลยต้องก่อสร้างให้แล้วเสร็จเมื่อใด แต่ผู้บริ โภคตกลงจะซื้อบ้านตั้งแต่ปี 2536 และผ่อนชำระเงินค่างวดเรื่อยมาจนครบตามสัญญาในปี 2538 ประกอบกับสัญญาระบุว่า ผู้จะขายจะจดทะเบียนโอนบ้านและที่ดินได้ภายหลังจากผู้บริ โภคชำระเงินค่างวดครบถ้วนตามสัญญาแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการคาดการณ์ของผู้สัญญาได้ว่าจำเลยจะต้องก่อสร้างบ้านให้แล้วเสร็จภายในปี 2539 หรือ ปี 2540 เป็นอย่างช้า แต่จำเลยกลับก่อสร้างไม่แล้วเสร็จและละทิ้งการก่อสร้างจนถึงปี 2546 โดยจำเลยไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างต่อแต่ปล่อยทิ้งร้างไว้ถึง 5 ปี จำเลยจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้บริ โภคมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ ตามสัญญาจะซื้อจะขาย ระบุทำนองเดียวกันว่าให้ผู้บริ โภคชำระเงินค่างวด 15 งวด เมื่อผู้บริ โภคชำระเงินค่างวดครบถ้วนแล้ว ดังนั้น สิทธิเรียกร้องของผู้บริ โภคย่อมเกิดขึ้นเมื่อได้ชำระเงินค่างวดครบถ้วน เมื่อโจทก์ฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2547 ซึ่งนับจากวันครบกำหนดชำระเงินค่างวดของผู้บริ โภคจนถึงวันฟ้องยังไม่เกิน 10 ปี คดีโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

3.2.5 ร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ที่เป็นธรรม พ.ศ.

เหตุผลในการที่มีการตราร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ที่เป็นธรรมนี้ขึ้นมา ก็เพราะว่า ปัจจุบันการติดตามทวงหนี้สินเชื่อบุคคลและสินเชื่อบัตรเครดิตเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสังคม หากการติดตามหนี้ดังกล่าวมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ การติดตามทวงหนี้ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำธุรกรรมผู้ติดตามหนี้รวมทั้งยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองประชาชนผู้เป็นหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกฎหมายฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังอยู่ในขั้นพิจารณา โดยยังไม่มีฉบับบังคับใช้ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจการให้กู้ยืมเงินนอกระบบ จึงเห็นควรศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ติดตามทวงหนี้ คือ ผู้ให้สินเชื่อ ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการติดตามทวงหนี้จากผู้ให้สินเชื่อ ทั้งนี้ไม่ให้หมายรวมถึง บุคคลที่ทำหน้าที่บังคับคดี เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และบุคคลอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁹⁵

⁹⁵ ร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ มาตรา 3.

2. การติดตามทวงหนี้⁹⁶

ห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงหนี้ นั้นติดต่อกับผู้ใดที่มีผู้ใช้บริ โภคเพื่อการติดตาม ทวงหนี้ เว้นแต่ ผู้ติดตามหนี้ อาจติดต่อบุคคลอื่นใดนอกเหนือจากผู้บริ โภคในการให้ได้มาซึ่งข้อมูล สถานที่ติด ต่อผู้บริ โภค โดยต้อง

- แจ้งให้ทราบชื่อ นามสกุล และแสดงเจตนาว่าต้องการสอบถาม หรือยืนยันข้อมูลสถานที่ติดต่อกับผู้บริ โภคเท่านั้น

- ติดต่อกันในเวลา ๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. ยกเว้นวันหยุดราชการให้ ติดต่อกันในเวลา ๘.๐๐ น. ถึง ๑๘.๐๐ น.

- ติดต่อกันโดยมีเหตุอันควรและไม่ก่อให้เกิดความรำคาญ

- ห้ามมิให้แจ้งถึงความเป็นหนี้ของผู้บริ โภค

- ห้ามมิให้ติดต่อกันโดยทางไปรษณีย์บัตร

- ห้ามมิให้ใช้ภาษา สัญลักษณ์ หรือชื่อทางธุรกิจของผู้ติดตามหนี้บนซองจดหมายหรือในหนังสือ หรือในสื่ออื่นที่จะใช้ในการติดต่อสอบถามผู้อื่น ที่ทำให้ผู้อื่นเข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อมาเพื่อการติดตามทวงถามหนี้ของผู้บริ โภค

- การกระทำอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

- ผู้ติดตามหนี้ อาจติดต่อกับบุคคลอื่นใดดังต่อไปนี้ ได้โดยต้องเป็นบุคคลที่ผู้บริ โภคได้ให้ความยินยอม หรือ บุคคลอื่นใดตามกระบวนการทางกฎหมาย หรือคำสั่งศาล หรือ บริษัทข้อมูลเครดิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต หรือ บุคคลอื่นใดที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด⁹⁷

3. การติดต่อกับผู้บริ โภค ผู้ติดตามหนี้ต้องถือปฏิบัติดังนี้⁹⁸

- ให้ถือเอาสถานที่ที่ผู้บริ โภคแจ้งเป็นสถานที่ติดต่อกับผู้บริ โภค ในกรณี ที่ผู้บริ โภคไม่ได้แจ้งไว้ล่วงหน้า หรือสถานที่แจ้งไว้ไม่สามารถติดต่อกันได้โดยผู้ติดตามหนี้ได้พยายาม ติดต่อกันตามสมควร ให้ถือเอาสถานที่ติดต่อกับผู้บริ โภคอื่นเป็นสถานที่เหมาะสมในการติดต่อกับผู้บริ โภค

- ให้ติดต่อกันในเวลา ๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. ยกเว้นวันหยุดราชการ ให้ติดต่อกันในเวลา ๘.๐๐ น. ถึง ๑๘.๐๐ น. เว้นแต่ผู้บริ โภคและผู้ติดตามหนี้ได้ตกลงไว้เป็นอย่างอื่น

4. ข้อห้ามในการทวงหนี้ของผู้ติดตามหนี้

⁹⁶ ราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ มาตรา 8.

⁹⁷ ราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ มาตรา 10.

⁹⁸ ราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ มาตรา 9.

4.1 ห้ามกระทำการในลักษณะที่เป็นการละเมิดและคุกคามในการติดตามทวงหนี้ดังต่อไปนี้⁹⁹

- การข่มขู่ การใช้ความรุนแรง การกระทำผิดทางอาญาโดยให้เกิดความเสียหาย แก่ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของผู้บริโภค หรือผู้อื่น
- การใช้วาจาหรือภาพที่เป็นการดูหมิ่น ด่าทอ เสียดสี ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค หรือผู้อื่น
- การแจ้ง การเปิดเผยชื่อผู้บริโภคให้แก่ผู้อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับ การติดตามทวงหนี้ เว้นแต่เป็นการแจ้งให้แก่บุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- การติดต่อผู้บริโภคเพื่อติดตามทวงถามหนี้ทางโทรศัพท์วัน ละครหลายครั้ง โดยไม่มีเหตุอันควรเพื่อก่อให้เกิดความรำคาญ

4.2 ห้ามกระทำการในลักษณะที่เป็นเท็จ หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิด ดังต่อไปนี้¹⁰⁰

- การแสดง หรือการใช้เครื่องหมายหรือเครื่องแบบ สัญลักษณ์ หรือข้อความใดๆที่อาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าเป็นการกระทำของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ โดยไม่ เป็นความจริง
- การแสดงหรือมีข้อความที่ทำให้เชื่อว่าการติดต่อทวงถามหนี้ นี้เป็นการกระทำโดยทนายความหรือสำนักงานกฎหมาย ทั้งที่ไม่ใช่
- การแสดงหรือมีข้อความที่ทำให้เชื่อว่าหากไม่ชำระหนี้จะถูก ดำเนินคดี ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือเงินเดือน เว้นเสียแต่เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย
- การข่มขู่ว่าจะดำเนินการใด ทั้งที่ไม่มีอำนาจจะกระทำ ได้ ตามกฎหมาย
- การติดต่อ หรือการแสดงตนที่ทำให้บุคคลอื่นเข้าใจผิด เพื่อให้ได้ข้อมูลอื่นที่เกี่ยวกับผู้บริโภคเพื่อวัตถุประสงค์ในการติดตามหนี้
- การใช้ชื่อของบุคคลอื่น แทนชื่อของผู้ติดตามหนี้ในการ ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้
- การติดต่อหรือการแสดงตนให้ผู้บริโภคเชื่อว่าผู้ติดตามหนี้ ดำเนินการให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิตหรือรับจ้างบริษัทข้อมูลเครดิต

⁹⁹ร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ มาตรา 11.

¹⁰⁰ร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ มาตรา 12.

4.3 ห้ามกระทำการในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมในการติดตามทวงหนี้
ดังต่อไปนี้¹⁰¹

- เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใดๆ เว้นแต่ได้มีการตกลงไว้ล่วงหน้า หรือที่มีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้

- การติดต่อผู้บริโภคเกี่ยวกับหนี้โดยไปรษณียบัตร

- การใช้ภาษา หรือสัญลักษณ์ ชื่อทางธุรกิจของผู้ติดตามหนี้บนซองจดหมายในการติดต่อผู้บริโภคที่ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อมาเพื่อการติดตามทวงถามหนี้ เว้นเสียแต่ชื่อทางธุรกิจของผู้ติดตามหนี้ไม่ได้สื่อให้ทราบได้ว่าเป็นการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้

5. บทกำหนดโทษ

กรณีที่บุคคลใดฝ่าฝืนประกอบธุรกิจติดตามทวงหนี้ โดยไม่ได้มีการจดทะเบียนต่อคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสามแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง¹⁰²

กรณีที่บุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามการติดตามทวงหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นเสียแต่พิสูจน์ได้ว่าไม่ได้มีเจตนากระทำผิดดังกล่าว และเป็นผลมาจากความผิดพลาด โดยไม่เป็นการตัดสิทธิผู้บริโภคหรือผู้เสียหายที่แท้จริงในการใช้สิทธิฟ้องร้องหรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด¹⁰³

¹⁰¹ ราชพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ มาตรา 12.

¹⁰² ราชพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ มาตรา 27.

¹⁰³ ราชพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้ มาตรา 28.

3.3 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล

ในหัวข้อนี้มุ่งศึกษาถึงลักษณะ รูปแบบการดำเนินการและสถานการณ์ อันเป็นปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.3.1 ลักษณะและรูปแบบในการดำเนินการ

ในหัวข้อนี้ศึกษาถึงความหมายของดอกเบี้ย ลักษณะของการกู้ยืมเงินนอกระบบ และรูปแบบการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจถึงรูปแบบการกระทำความผิดซึ่งเป็นที่แพร่หลายและก่อให้เกิดปัญหาในปัจจุบัน

3.3.1.1 ความหมายของดอกเบี้ย

ความหมายทั่วไป

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ดอกเบี้ย” ว่าหมายถึง ค่าป่วยการซึ่งผู้กู้เงินหรือผู้เอาของไปจำต้องให้แก่เจ้าของเงิน¹⁰⁴

ความหมายทางเศรษฐศาสตร์¹⁰⁵

คำว่า “ดอกเบี้ย” ในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง รายได้ซึ่งผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภททุน (Money capital) ได้รับจากการที่บุคคลอื่นได้ใช้ทุนนั้น

ความหมายทางกฎหมาย¹⁰⁶

เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ให้นิยามของคำว่า “ดอกเบี้ย” ไว้ ดังนั้นการที่จะหาความเหมาะสมของคำว่า ดอกเบี้ยหมายถึงอะไรนั้นจึงต้องรวบรวมจากตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับดอกเบี้ย ความเห็นของนักนิติศาสตร์และคำพิพากษาฎีกา โดยมีหัวข้อที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

¹⁰⁴ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, 2525) หน้า 293

¹⁰⁵ Interest is the compensation allowed by law or fixed by the parties of the use or for detention of money ; Basic cost of borrowing money or buying on installment contract. Payments a borrower pays a lender for the use of the money. A corporation pays interest on its bonds to the bond holder : Henry Cambell Black, Black's Law Dictionary (Minisota: West Publishing Co., 1979) p.729.

¹⁰⁶ ประยูร เถลิงศรี. (2511). หลักเศรษฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพฯ(พระนคร) : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ หน้า 294.

3.3.1.2 บ่อเกิดของดอกเบีย

มาตรา 148 บัญญัติว่า “ดอกผลทั้งหลายของทรัพย์นั้น ได้แก่ (2) ดอกผลชนิดนี้หมายความว่า ทรัพย์หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้มาเป็นครั้งคราวแก่เจ้าของทรัพย์จากผู้อื่นเพื่อการที่ได้ใช้ทรัพย์นั้น และสามารถคำนวณและถือเอาได้เป็นรายวันหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้”

มาตรา 224 บัญญัติว่า “หนี้เงินนั้นท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างผินัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี” มาตรา 224 บัญญัติเฉพาะหนี้เงินเท่านั้นที่จะคิดดอกเบี้ยระหว่างผินัดได้ “หนี้เงิน” หมายถึง วัตถุประสงค์หนี้คือการชำระเงิน มาตรา 224 นี้อยู่ในบรรพ 2 หรือหนี้ซึ่งเป็นบททั่วไปใช้บังคับกับหนี้เงินในกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาตัวบทกฎหมายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยจะเห็นได้ว่า กรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายแก่กันนั้นสืบเนื่องจากหนี้เงินที่จะต้องชำระต่อกันดังนี้

มาตรา 221 หนี้เงินอันต้องเสียดอกเบี้ยนั้น ท่านว่าจะคิดดอกเบี้ยในระหว่างที่เจ้าหนี้ผินัดหาได้ไม่

มาตรา 327 วรรคสอง ถ้าเจ้าหนี้ออกใบเสร็จเพื่อการชำระต้นเงิน ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าหนี้ได้รับดอกเบี้ยแล้ว

มาตรา 440 ในกรณีต้องใช้ราคาทรัพย์ อันได้เอาของเขาไปก็ดี ในกรณีที่ต้องใช้ราคาทรัพย์อันลดน้อยลงเพราะบุบสลายก็ดี ฝ่ายผู้เสียหายจะเรียกดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่จะต้องใช้คิดตั้งแต่เวลาอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการกะประมาณราคานั้นก็ได้

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยในเอกเทศสัญญา เช่น มาตรา 654, 655 วรรคสอง, 693 วรรคแรก, 715, 745, 748, 811, 816 วรรคแรก, 860, 911, 968, 969, 1122 วรรคสอง เป็นต้น

จากบทบัญญัติเหล่านี้เห็นได้ว่ากรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการจ่ายดอกเบี้ยแก่กันนั้น ต้องเป็นกรณีที่คู่สัญญามีหนี้ต่อกัน สรุปได้ว่า ดอกเบี้ยตามกฎหมายนั้นเกิดจากหนี้เงินเท่านั้น นักนิติศาสตร์ท่านหนึ่งได้อธิบายว่า “ดอกเบี้ย” คือดอกเบี้ยหรือเงิน หมายถึง ค่าป่วยการของเงินนั้น เพราะเบี้ยคือหอยจำพวกหนึ่ง ในสมัยโบราณใช้เป็นอุปกรณ์สำหรับจ่ายสิ่งของมีอัตรา 100 เบี้ยเป็นหนึ่งอัฐ จึงเรียกคำว่า “เบี้ย” เป็นเงินติดปากมาจนทุกวันนี้ เช่น เบี้ยทำขวัญคือเงินที่ฝ่ายหนึ่งต้องเสียให้อีกฝ่ายหนึ่งเป็นค่าเสียหาย เป็นต้น”¹⁰⁷ นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาฎีกาที่ 1050/2512

¹⁰⁷ ชาญรัฐ ธีรพัฒนยะ. (2518) ดอกเบี้ย. *บทบัญญัติ*, 32 หน้า 27.

วินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับดอกเบี้ยไว้ว่า “... ผลประโยชน์ที่เรียกว่าดอกเบี้ยจะเกิดได้จากหนี้เงินเท่านั้น...” สรุปแล้ว บ่อเกิดของดอกเบี้ยนั้นเกิดขึ้นได้จากหนี้เงินเท่านั้น

3.3.1.3 มูลเหตุที่จะต้องมียอดดอกเบี้ย

จากบ่อเกิดแห่งดอกเบี้ยสรุปได้ว่าเกิดจากหนี้เงินเท่านั้น เมื่อพิจารณาด้วยบทกฎหมายจึงเห็นได้ว่า ดอกเบี้ยคือผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้อื่นได้ให้แก่เจ้าของเงินเพื่อที่ได้ใช้เงินของเขานั้นเอง ในส่วนของมูลเหตุของดอกเบี้ยนั้น มาตรา 224 บัญญัติให้ลูกหนี้ต้องจ่ายดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้ในกรณีผิดนัดในหนี้เงิน และมาตราอื่นๆ เช่น มาตรา 225 ใช้เงินเพื่อราคาวัตถุอันเสื่อมเสียไประหว่างผิดนัด กรณีละเมิดมาตรา 440 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายให้จ่ายเงิน เนื่องจากเจ้าของเงินขาดประโยชน์จากการได้ใช้เงินของเขา กรณีนี้ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมชได้ให้ความเห็นว่า ลักษณะของเงินนั้นมีสภาพที่จะเอาไปลงทุนให้เกิดดอกผลออกงยได้ตลอดเวลา กฎหมายจึงบัญญัติให้คิดดอกเบี้ยในกรณีที่ทำให้เจ้าของเงินขาดประโยชน์จากการที่ไม่ได้ใช้เงินของเขา

ดังนั้นจึงสามารถให้คำนิยามกว้างๆ ของคำว่า “ดอกเบี้ย” ในทางกฎหมาย ได้ว่า “ดอกเบี้ย หมายถึง ผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่ผู้อื่นซึ่งได้ใช้เงินหรือได้ให้แก่เจ้าของเงิน เนื่องจากเจ้าของเงินขาดประโยชน์จากการที่ได้ใช้เงินของเขา”

สำหรับการศึกษาพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานี้ มุ่งพิจารณาเฉพาะดอกเบี้ยในสัญญากู้ยืมเงินซึ่งมีความหมายว่า “ค่าตอบแทนในการที่ผู้กู้ได้ให้แก่ผู้ให้กู้ได้เอาเงินเขาไปใช้”

3.3.1.4 การเรียกดอกเบี้ยตามกฎหมายไทย

การเรียกดอกเบี้ยตามกฎหมายไทยนั้น สามารถเรียกดอกเบี้ยกันได้กรณี คือ กรณีแรก คู่สัญญาตกลงกันให้เรียกดอกเบี้ยกันได้ เป็นกรณีตกลงและกำหนดในสัญญาตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาซึ่งกฎหมายยอมรับและบังคับให้ แต่ในการทำสัญญากู้ยืมเงินนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 กำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงไว้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีหากเกินกว่านั้นให้ลดลงมาเป็นร้อยละ 15 ต่อปี นอกจากนี้ดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินนั้น แยกต่างหากตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติโรรับจำนำ พ.ศ. 2505

กรณีที่สอง กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เรียกดอกเบี้ยได้ แม้ไม่ได้ตกลงกันไว้แต่แรก เช่น มาตรา 816¹⁰⁸ เรื่องตัวแทน, มาตรา 860¹⁰⁹ เรื่องบัญชีเดินสะพัด

ทั้งนี้การกำหนดดอกเบี้ยมีอยู่ 2 ลักษณะคือ

(1) กรณีกฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 การจำหน่ายตามกฎหมายว่าด้วยการจำหน่าย เป็นต้น

(2) กรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราไว้แน่นอน แบ่งเป็น 2 กรณีคือ

(2.1) กรณีไม่คิดนัดในหนี้เงิน คือ มาตรา 7 ให้คิดร้อยละ 7 ครั้งต่อปี ในกรณีที่มีได้กำหนดไว้

(2.2) กรณีคิดนัดในหนี้เงิน

- กรณีคิดนัดในหนี้เงินทั่วไป คือ มาตรา 224 ให้คิดร้อยละ 7 ครั้งต่อปีหรือกว่านั้นหากมีเหตุอันชอบด้วยกฎหมาย

- กรณีคิดนัดแต่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยเรื่องตั๋วเงินในมาตรา 911¹¹⁰, มาตรา 968¹¹¹, มาตรา 969¹¹² เป็นต้น

3.3.2 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

วัตถุประสงค์ของกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้นก็เพื่อที่จะส่งเสริมให้มีการกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้ผู้กู้สามารถกู้ยืมเงิน ไปลงทุน

¹⁰⁸ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 816 “ถ้าในการจัดทำกิจการอันเข้ามอบหมายแก่ตนนั้น ตัวแทนได้ออกเงินหรือออกเงินค่าใช้จ่ายไป ซึ่งพิเคราะห์ตามเหตุควรนับว่าเป็นการจำเป็น ไซ้ ท่านว่าตัวแทนจะเรียกเอาเงินชดใช้จากการรวมทั้งดอกเบี้ยนับแต่วันที่ได้ออกเงิน ไปนั้นด้วยก็ได้.....”

¹⁰⁹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 860 “เงินส่วนที่ผิดกันอยู่นั้นถ้ายังมีได้ชำระ ท่านให้คิดดอกเบี้ยนับแต่วันที่หักทอนบัญชีเสร็จเป็นต้นไป”

¹¹⁰ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 911 “ผู้ส่งจ่ายจะเขียนข้อความกำหนดลงไว้ว่า จำนวนเงินอันพึงใช้นั้นให้คิดดอกเบี้ยด้วยก็ได้ และในกรณีเช่นนั้น ถ้ามิได้กล่าวลงไว้เป็นอย่างอื่น ท่านว่าดอกเบี้ยย่อมคิดแต่วันที่ลงในตั๋วเงิน”

¹¹¹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 968 “ผู้ทรงจะเรียกร้องเอาเงินใช้จากบุคคลซึ่งตนใช้สิทธิไต่เบี่ยนั้นก็ได้... (2) ดอกเบี้ยอัตราร้อยละห้าต่อปีนับแต่วันถึงกำหนด...”

¹¹²ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 969 “คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเข้าถือเอาและใช้เงินตามตั๋วแลกเงิน อาจจะเรียกเอาเงินใช้จากคู่สัญญาทั้งหลายซึ่งต้องรับผิดชอบต่อตนได้ คือ ..(2) ดอกเบี้ยในจำนวนเงินนั้น คิดอัตราร้อยละห้าต่อปีนับแต่วันที่ได้นำเงินไป....)

ประกอบกิจการอันจะส่งผลถึงเศรษฐกิจของประเทศ แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืมเงินในระบบด้วย จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตัวผู้ให้กู้ยืมและอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สามารถเรียกจากผู้กู้ยืมเงิน ได้แก่ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 กับประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยที่ออกโดยอำนาจของกฎหมายสถาบันการเงิน และพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มีหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว คือ

3.3.2.1 หลักการและสาระสำคัญ

ประเทศไทยมีกฎหมายเอกชน คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 กำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเงินไว้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี เป็นกฎหมายออกมาจำกัดอัตราดอกเบี้ย และได้วางหลักถึงผลของการฝ่าฝืนโดยให้ลดลงมาเหลือร้อยละ 15 ต่อปีเท่านั้น แต่ปรากฏว่าไม่ประสบผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ให้กู้ รัฐจึงได้ออกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ออกบังคับใช้ลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

3.3.2.2 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 เป็นกฎหมายอาญาเป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยทั่วไป หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายนี้จะต้องได้รับโทษทางอาญา กล่าวคือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹¹³ โดยวัตถุประสงค์ในการลงโทษก็เพื่อเป็นการป้องกันสังคม เป็นการป้องกันทั่วไปในลักษณะเพื่อความมั่นคงของชุมชน (Protection of society) เพื่อแสดงว่าชุมชนไม่ยอมให้มีการกระทำเช่นนั้น¹¹⁴ นักนิติศาสตร์ท่านหนึ่ง¹¹⁵ ได้ให้ความเห็นว่า การออกพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากรัฐได้สังเกตเห็นว่าการให้กู้ยืมเงินโดยเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงเกินควรย่อมจะกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจการค้าและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ก็ได้ป้องกันมิให้เรียก

¹¹³ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 มาตรา 3

¹¹⁴ จิตติ ดิงศภัทย์. (2521). คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 1 (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา, หน้า 12 - 13.

¹¹⁵ ประสิทธิ์ โฉ่ววิไลกุล. (2523). กฎหมายเกี่ยวกับดอกเบี้ย วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ 5, 3 กรุงเทพฯ : สิริพรการพิมพ์, หน้า 34 - 35.

ดอกเบ็ญจกัณฐ์ 15 ต่อปี ถ้าสัญญากำหนดไว้เกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ 15 ต่อปี แต่การจำกัด โดยกฎหมายแห่งนั้นไม่เพียงพอที่จะปราบปรามนายทุนหน้าเลือดได้ ฉะนั้นรัฐจึงต้องใช้กลไกทางกฎหมายอาญาโดยกำหนดโทษทางอาญาเพื่อข่มขู่พวกนายทุนหน้าเลือดไม่ให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นสัญญาขัดต่อกฎหมาย(Unlawful contract) และความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order)

3.3.2.3 ผลบังคับของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475

ตามที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นว่าพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 นี้มีบทกำหนดโทษทางอาญาในมาตรา 3 คือระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และแม้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราฯ จะได้บังคับใช้มานานแล้วแต่ปรากฏว่ามีคดีฟ้องร้องทางอาญาน้อยมาก เท่ากับว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้แทบจะไม่มีผล

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ามีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาโดยฟ้องร้องกันในทางแพ่งเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ซึ่งปัญหาว่า ผลของการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนี้เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดโทษในทางอาญา จึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จะทำให้สัญญากู้ยืมเงินที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตกเป็นโมฆะทั้งฉบับหรือไม่ ศาลฎีกาได้ตัดสินเป็นแนวเดียวกันตลอดมาด้วยว่า ส่วนที่เป็นดอกเบี้ยทั้งหมดตกเป็นโมฆะ แต่ต้นเงินนั้นสามารถเรียกคืนได้

จึงกล่าวได้ว่า แม้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 จะมีผลบังคับใช้ทางอาญาได้น้อย แต่ผลโดยทางอ้อมของพระราชบัญญัตินี้ก็คือเกิดผลบังคับในทางแพ่งดังกล่าวมาแล้ว จะทำให้ผู้ให้กู้ไม่กล้าเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราอีก เพราะเท่ากับเขาไม่ได้ประโยชน์จากการให้กู้ยืมดังกล่าว แต่ปัญหาก็อาจเกิดขึ้นเนื่องจากคู่สัญญามักไม่ระบุดอกเบี้ยที่เรียกเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ในสัญญา อย่างไรก็ตามก็ตีกฎหมายยอมให้มีการนำสืบเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยอันมิชอบด้วยกฎหมายได้โดยถือว่าเป็นกรณีทีหนึ่งนั้นไม่สมบูรณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 94 แต่มักเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วเช่นกัน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 658-659/2511 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 655 กฎหมายยอมให้คิดดอกเบี้ยทบต้นได้เป็นพิเศษ ทั้งนี้ แม้เมื่อรวมดอกเบี้ยทบต้นเข้าด้วยกันจะทำให้จำนวนดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ก็ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 มาตรา 3 ข้อตกลงของจำเลยที่ยอมให้โจทก์ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์คิดดอกเบี้ยทบต้นเป็นรายเดือน โดยโจทก์เรียกดอกเบี้ยอยู่แล้วในอัตราร้อยละ 15 ต่อปีนั้นเป็นข้อตกลงตามประเพณีการค้าที่คำนวณดอกเบี้ยทบต้นในบัญชีเดินสะพัด จึงใช้ได้ ไม่เป็นโมฆะ เมื่อการคิดดอกเบี้ยทบต้นจะกระทำได้เพราะมีประเพณีการค้าเช่น ให้คำนวณดอกเบี้ยทบต้นในบัญชีเดินสะพัด ถ้าบัญชีเดินสะพัดนั้นมีการหักทอนหนี้และเรียกร้องให้ชำระเงินคงเหลืออันเป็นการเลิกสัญญาบัญชีเดินสะพัด ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 856,859 และลูกหนี้ผิดนัดแล้ว ซึ่งลูกหนี้จะเบิกเงินเกินบัญชีอีกไม่ได้ย่อมไม่มีเหตุที่ธนาคารจะอ้างมาคิดดอกเบี้ยทบต้นได้ต่อไปทั้งมาตรา 224 วรรคสองก็บัญญัติมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด ตามปกติการผิดนัดย่อมเกิดขึ้นทันทีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลาในสัญญา แต่กรณีสัญญาผู้เบิกเงินเกินบัญชีเป็นข้อตกลงของคู่สัญญาที่จะให้มีสัญญาบัญชีเดินสะพัดคือ การเบิกเงินเกินบัญชีในบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของลูกหนี้ในธนาคารขึ้นอีกชั้นหนึ่งเมื่อมีการปฏิบัติตามสัญญาบัญชีเดินสะพัดกันแล้วการชำระหนี้ย่อมจะต้องปฏิบัติตามวิธีการของสัญญาบัญชีเดินสะพัด คือ ให้กระทำเมื่อมีการหักทอนบัญชีและเรียกร้องให้ชำระเงินคงเหลือนั้นแล้วจะนั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญาเบิกเงินเกินบัญชีแล้วคู่สัญญายังคงให้บัญชีเดินสะพัดเดินอยู่ต่อไป ก็เห็นได้ว่าคู่สัญญายังไม่ถือว่ามีผิดนัดจนกว่าจะได้มีการหักทอนบัญชีและเรียกร้องให้ชำระเงินคงเหลือแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5348/2540 สัญญากู้ยืมเงินมีข้อความระบุชัดเจนว่า จำเลยได้รับเงิน 80,000 บาท ไปแล้วในวันทำสัญญา การที่จำเลยนำสืบว่าไม่ได้รับเงินเต็มตามจำนวน 80,000 บาท ตามที่ระบุไว้ในสัญญา เนื่องจากโจทก์นำหนี้เงินกู้เดิม 10,000 บาท รวมกับยอดหนี้เงินกู้ใหม่ 13,000 บาท แล้วโจทก์คิดต้นเงินรวมกับดอกเบี้ยเป็นจำนวน 70,000 บาท โดยให้จำเลยผ่อนชำระเดือนละ 1,000 บาทเป็นเวลา 70 เดือน เป็นการนำสืบว่าจำเลยได้รับเงินไปจากโจทก์จำนวนเท่าใดไม่ใช่เป็นการนำสืบเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความในเอกสารสัญญากู้ยืมเงิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 94 (ข) แต่เป็นการนำพยานบุคคลมาสืบถึงความไม่สมบูรณ์แห่งหนี้ตามมาตรา 94 วรรคท้าย จำเลยยอมนำสืบได้ จำเลยกู้เงินโจทก์ 23,000 บาท มีใช้ 80,000 บาท ตามที่ระบุในสัญญากู้ยืมเงิน และโจทก์คิดดอกเบี้ยโดยนำต้นเงินรวมกับดอกเบี้ยเป็นจำนวน 70,000 บาท แล้วให้จำเลยชำระเดือนละ 1,000 บาท เป็นเวลา 70 เดือนเมื่อคำนวณแล้วได้เป็นอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ดอกเบี้ยจึงเป็นโมฆะ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 161 และ 167 บัญญัติให้ศาลต้องสั่งในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมไม่ว่าคู่ความจะมีค่าขอหรือไม่ ดังนั้น แม้ว่าใน

คำให้การของจำเลยมิได้ขอให้โจทก์ใช้ค่าทนายความแก่จำเลย ศาลอุทธรณ์ก็มีอำนาจพิพากษาให้โจทก์ใช้ค่าทนายความชั้นอุทธรณ์แทนจำเลย คดีนี้จำเลยไม่ได้ฟ้องแย้ง คำให้การของจำเลยที่ขอให้ศาลไต่ถามเถียงประนอมข้อพิพาทและที่จำเลยมิได้ขอให้โจทก์ใช้ค่าทนายความแทนจำเลยไม่ใช่คำขอท้ายคำฟ้อง จึงไม่มีกรณีที่ศาลจะพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องของจำเลย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4936/2545 ปัญหาเรื่องอัตราดอกเบี้ยขัดต่อกฎหมายหรือไม่ เป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้มิได้มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ภาค 4 ก็มีอำนาจยกข้อกฎหมายดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยเองได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142(5) ประกอบมาตรา 246 สัญญากู้ยืมระบุว่า ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ในอัตราสูงสุดตามประกาศของธนาคารโจทก์ แต่ตามประกาศกำหนดดอกเบี้ยของโจทก์ในขณะทำสัญญากู้ยืมกำหนดอัตราดอกเบี้ยเรียกเก็บจากลูกค้ารายย่อยประเภทเงินกู้แบบมีระยะเวลาร้อยละ 14.50 ต่อปี ไม่มีข้อความตอนใดในประกาศดังกล่าวที่กำหนดให้โจทก์เรียกดอกเบี้ยได้ถึงร้อยละ 19 ต่อปี ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยที่ระบุในสัญญากู้ยืมจึงสูงกว่าที่โจทก์มีสิทธิจะเรียกเก็บได้ตามกฎหมาย และขัดต่อ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา มาตรา 3(ก) ข้อกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 19 ต่อปี ในสัญญากู้ยืมจึงตกเป็นโมฆะ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 นั้นยังสามารถสัมฤทธิ์ผลในการบังคับใช้ในทางแพ่งพอสมควรแม้จะมีการบังคับโทษในทางอาญาค่อนข้างน้อยก็ตาม

3.3.2.4 องค์ประกอบความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475¹¹⁶

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา¹¹⁶นี้ใช้บังคับกับนิติกรรมการกู้ยืมเงิน ไม่มีผลบังคับใช้กับนิติกรรมอย่างอื่น และบัญญัติลงโทษทางอาญาเฉพาะผู้ให้กู้เท่านั้น และอัตราดอกเบี้ยที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ก็คือ อัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินได้กำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบันคือ มาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อัตราดอกเบี้ยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523

¹¹⁶ กานดา ภูเขียวชาญวิทย์. (2529). *การบังคับใช้กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 84.

ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหรือไม่จึงต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการกล่าวคือ

1. องค์ประกอบภายใน หมายถึง เจตนาตามมาตรา 59 วรรค 2
2. องค์ประกอบภายนอกดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3, 4 ของพระราชบัญญัตินี้

2.1 องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 3¹¹⁷ ซึ่งแยกได้ดังนี้¹¹⁸

1. บุคคลผู้กระทำความผิด ซึ่งในมาตรา 3 บัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่า “ผู้ใด” ซึ่งหมายถึง ผู้ให้กู้ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งนิติบุคคลอาจจะเป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วน นอกจากนั้นยังหมายถึงสถาบันการเงินด้วย

2. การกระทำที่เป็นความผิด กล่าวคือ มีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือ เพื่อปิดบัง บังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่น ๆ ไว้ในหนังสือ หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ นอกจากดอกเบี้ยยังบังอาจกำหนดจะเอา... เห็นได้ว่าความหมายของการเรียกดอกเบี้ยนั้น นอกจากจะเป็นตัวเงินที่เห็นได้ชัดแล้ว ยังหมายถึงสิ่งของหรือการเพิกถอนหนี้หรืออื่น ๆ ดังที่บัญญัติไว้ใน (ค) ด้วย

2.2 องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 4¹¹⁹ ซึ่งแยกได้ดังนี้¹²⁰

1. บุคคลผู้กระทำความผิด หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ซึ่งเป็นผู้ได้รับสิทธิอันผิดมาตรา 3 ซึ่งมาตรา 4 บัญญัติขึ้นเพื่อปิดช่องว่างจากการหลีกเลี่ยงกฎหมายนี้ ดังนั้น บุคคลตามมาตรา นี้ คือบุคคลภายนอกสัญญากู้ยืมเงินที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา แต่ได้รับสิทธินั้นมา

¹¹⁷พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3 “บุคคลใด

(ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงิน โดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ

(ข) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราท่านบัญญัติไว้ในกฎหมาย บังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่นๆ ไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ

(ค) นอกจากดอกเบี้ย ยังบังอาจกำหนดจะเอา หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่นๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม.....”

¹¹⁸ กานดา กุ๋เซียวชาญวิทย์, อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 116, หน้า 86.

¹¹⁹พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 4 “บุคคลใดโดยรู้อยู่แล้ว ได้มา แม้จะได้เปล่าซึ่งสิทธิที่จะเรียกร้องจากบุคคลอื่นอันผิดบัญญัติที่กล่าวไว้ในมาตรา ก่อน และใช้สิทธินั้นหรือพยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ก่อนนั้น”

¹²⁰ กานดา กุ๋เซียวชาญวิทย์, อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 116, หน้า 91-100.

2. การกระทำที่เป็นความผิด แยกได้ดังนี้

ก. ได้มาซึ่งสิทธิที่จะเรียกร้อง จากบุคคลอื่นอันผิดบัญญัติที่กล่าวไว้ในมาตรา 3 แม้จะได้มาเปล่าหรือให้สิทธินั้น เช่น การโอนสิทธิเรียกร้อง หรือรับช่วงสิทธิ เป็นต้น หรืออาจจะได้มาโดยพินัยกรรม ซึ่งการได้มานั้นจะได้มาโดยเสียค่าตอบแทน หรือได้เปล่าหรือไม่ก็ไม่สำคัญ

ข. พยายามถือเอาประโยชน์แห่งสิทธินั้น เช่น กรณีการวางถามให้ชำระหนี้นอกศาล ซึ่งเท่ากับเป็นการพยายามถือเอาประโยชน์แล้ว หรือการที่ให้ทนายความของตนเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ ตามสิทธิที่ตนได้มานั้น แต่ยังมีได้ฟ้องร้องต่อศาล ก็ถือว่าเป็นการพยายามถือเอาประโยชน์แล้ว

ค. ผู้ได้มารู้อยู่แล้วว่าสิทธินั้นผิด หมายถึง รู้ก่อนที่จะได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้อง คือรู้ว่าสิทธิที่จะเรียกร้องนั้น ผิดตามมาตรา 3 ดังนั้น ถ้าได้สิทธิเรียกร้องนั้นมาก่อน แล้วรู้ภายหลังว่าสิทธินั้นผิดกฎหมาย เช่นนี้ ผู้ได้มาย่อมไม่ผิด การรู้หรือไม่ต้องดูที่เจตนาของผู้กระทำความผิด

อัตราโทษความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา¹²¹

มาตรา 3 วรรค 2 บัญญัติว่า “ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ให้กู้ที่กระทำความผิดตามมาตรา 3 หรือมาตรา 4 จะต้องรับโทษดังกล่าวสำหรับผู้ให้กู้ ซึ่งหากเป็นนิติบุคคลนั้นก็ลงโทษได้เพียงสภาพแห่งโทษที่จะเปิดช่อง

ผู้เสียหายในความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา¹²²

ความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นความผิดอาญา ดังนั้นการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดก็เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

1. พนักงานอัยการ
2. ผู้เสียหาย”

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-101.

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

ความหมายของผู้เสียหายได้มีบทวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา 2(4) คือ “บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งรวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6”

ดังนั้นจึงได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาตัดสินตลอดมาว่าผู้กู้ไม่เป็น ผู้เสียหาย เพราะผู้กู้ยินยอมให้ผู้กู้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เพราะฉะนั้นรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย

3.4 การบังคับใช้กฎหมายกับนิติบุคคลที่มีใช่สถาบันการเงิน (Non Bank)¹²³

สำหรับการกู้ยืมเงินนอกระบบกับนิติบุคคลที่มีใช่สถาบันการเงิน (Non Bank) ที่ให้สินเชื่อส่วนบุคคล(Personal loan) นั้น ปัจจุบันพบว่ามีปัญหาในเรื่องการจัดเก็บดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมเข้ากับยอดเงินที่ลูกค้าหรือผู้กู้ต้องรับภาระ บางรายรวมแล้วสูงถึงกว่า 160 ต่อเดือน เมื่อมีการร้องเรียนทางผู้บริหารก็ได้ออกมาชี้แจงว่าเป็นลูกค้าเก่าที่ค้างชำระ เมื่อรวมกับค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าติดตามทวงถาม และดอกเบี้ยค้างชำระ จึงมีจำนวนสูงดังที่มีการร้องเรียนดังกล่าว เป็นต้น ประเด็นปัญหาคือบริษัทเหล่านี้อยู่ภายใต้ควบคุมของกฎหมายใด และจะสามารถควบคุมหรือบังคับได้หรือไม่ อย่างไร

ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่

1. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (ควบคุมกิจการอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือ ผาสุกแห่งสาธารณชน)
2. ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ)
3. ประกาศ ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช่สถาบันการเงิน

ผู้ประกอบการที่มีใช่สถาบันการเงิน (Non Bank) แต่ทำธุรกิจให้บริการทางด้านสินเชื่อ เช่นเดียวกับสถาบันการเงินมากมาย เช่น บริษัท อีซีบาย จำกัด (มหาชน) หรือบริษัท แคปปิตอล โอเค จำกัดฯลฯ โดยบริษัทเหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยใช้เงินทุนส่วนตัวไม่ได้ระดมเงินจากประชาชนแต่อย่างใด การจัดตั้งนิติบุคคลเหล่านี้จึงสามารถกระทำได้ง่าย อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ไม่ต้องมีการขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานใดๆ ก่อน และการให้บริการด้านสินเชื่อ ก็อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 เท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ

¹²³ นพวรรณ พยัฆพรม, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 29, หน้า 39 - 45.

มากมาย เช่นมีการเรียกเก็บดอกเบี้ยต่ำแต่ลูกค้าต้องชำระในอัตราสูงโดยไม่รู้ตัว เช่น ให้ผ่อนดาวน์ 3 เดือน ผ่อนเงินงวด 12 เดือนโดยไม่เสียดอกเบี้ย แต่ผู้ประกอบการบวกราคาไว้แล้ว หรือการคิดค่าธรรมเนียมในอัตราสูงตามที่กล่าวไว้เบื้องต้น

ในที่นี้ผู้เขียนขอหยิบยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ขึ้นมาพิจารณาโดยจะแยก เป็น 2 หัวข้อ กล่าวคือ หัวข้อแรกจะกล่าวถึง ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง ควบคุมกิจการอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน) ส่วนหัวข้อที่ 2 จะกล่าวถึงประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งจะกล่าวรวมไปถึง ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ดังนี้

3.4.1 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ¹²⁴

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นี้ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมกิจการอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เมื่อกระทรวงการคลังเห็นควรให้การประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต หากผู้ใดจะประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อนจึงจะสามารถประกอบธุรกิจได้ สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับตามประกาศฉบับนี้ คือ

- (1) หากรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการใดคล้ายคลึงกับธนาคาร ให้จัดเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต ผู้ใดจะประกอบกิจการดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี (ข้อ 5(3))
- (2) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดเงื่อนไข เพื่อความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชน และสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ตามสมควร (ข้อ 7)
- (3) ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่มีสภาพคล้ายคลึงกันกับธนาคาร (ข้อ 8(1))
- (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามประกาศฉบับนี้ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ดำเนินการตามประกาศนี้ และเมื่อได้รับมอบหมาย

¹²⁴ ดูรายละเอียดของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ได้ที่ภาคผนวก

แล้วว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ (ข้อ 14)

ส่วนบทกำหนดโทษได้บัญญัติไว้ในข้อ 16 ข้อ 17 ข้อ 18 โดยจะนำมาบังคับหากผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช้สถาบันการเงินในกรณีที่ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดไว้ และกรณีที่ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่จากกฎหมายดังกล่าวนั้นเห็นได้ว่า

การให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดูแลและควบคุมธุรกิจนอนแบงก์ (Non-Bank) ได้ชัดเจนขึ้นโดยหากธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าการประกอบธุรกิจการเงินใดของนอนแบงก์ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคก็สามารถกำหนดรายละเอียดของการกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้นได้ในอนาคต ขณะที่ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องอาศัยอำนาจทางอ้อมผ่านประกาศคณะปฏิวัติ (ปว.) ฉบับที่ 58 เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ผ่านการควบคุมการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมของบัตรเครดิต และสินเชื่อบุคคลรวมทั้ง เงินเดือนขั้นต่ำของผู้สมัครบัตรเครดิต ด้านการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงินจะรวดเร็ว และมีลักษณะเชิงรุกมากขึ้น โดยอาจให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินดังกล่าวได้¹²⁵

3.4.2 ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2548 และประกาศ ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2548¹²⁶

ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2548 จึงได้มีการปรึกษาหารือกันระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับการเข้าควบคุมธุรกิจประเภทนี้และได้มีการตกลงให้นำประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 มาปรับใช้ในการควบคุมธุรกิจเหล่านี้ ดังนั้นปัจจุบันกระทรวงการคลังและ

¹²⁵ หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการ. ฉบับวันที่ (2549, 29 พฤศจิกายน) เข้าถึงได้จาก <http://www.gotomanager.com/news/details.aspx?id=54285>

¹²⁶ ดูรายละเอียดประกาศกระทรวงการคลังและประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยได้ที่ภาคผนวก

ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออกประกาศฯ ควบคุมการให้บริการทางด้านสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินต่างๆ ดังนี้

การบังคับใช้

- ผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์
- ผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้บริษัทเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

การจัดตั้งและขออนุญาต

- บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
- มีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50,000,000 บาท
- ได้รับความอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย

- เรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการและค่าธรรมเนียมใดๆ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลได้โดยดอกเบี้ยที่เรียกเก็บต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี โดยอัตรารวมสูงสุดของดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการและค่าธรรมเนียมใดๆ ดังกล่าวรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี
- สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายตามที่ใช้จ่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุได้ตามรายการที่กำหนดไว้ในประกาศฯ
- ต้องมีการประกาศเผยแพร่ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการและ ค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่ายตามที่ใช้จ่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

ดังนั้นผู้ให้บริการหรือปล่อยสินเชื่อ(ผู้ให้กู้) จึงแบ่งได้ 2 ประเภทคือ

1. บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประกาศดังกล่าว
2. บุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล นิติบุคคลและบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัดที่ไม่อยู่ภายใต้ประกาศดังกล่าว

ผู้ให้กู้ประเภทที่สองนี้จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเรื่องค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมต่างๆ อันจะต้องมีอัตราตามที่กำหนดไว้ในประกาศ ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่อาจควบคุมอัตราขั้นสูงของค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่างๆ ของผู้ให้กู้ได้

อย่างไรก็ดี ศาลได้วางหลักไว้ว่าค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมต่างๆ ถือเป็นดอกเบี้ย ตามกฎหมาย ดังนี้¹²⁷ “ข้อตกลงเรียกดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้และค่าธรรมเนียมใช้วงเงิน ดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ถือว่าเป็นประโยชน์อื่นใดที่ผู้ให้กู้เรียกจากผู้กู้ถือเป็นดอกเบี้ยทั้งหมด..” เมื่อเรียกเกินกฎหมายกำหนดย่อมเป็นความผิดอาญาดังกล่าว ส่วนของ ดอกเบี้ยทั้งหมดในสัญญาที่เรียกเกินกฎหมายกำหนดจึงตกเป็น โฆษะ..” ทั้งนี้ศาลมองว่า ค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้และค่าธรรมเนียมใช้วงเงิน ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่างๆถือเป็นประโยชน์ ที่ได้มาเป็นครั้งคราวแก่เจ้าของทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อการที่ได้ใช้ทรัพย์สินนั้นสามารถคำนวณและถือเอา ได้เป็นรายวันหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 148 วรรคสอง แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นผู้ให้กู้ที่อยู่ภายใต้ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย จึงสามารถคิด ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่างๆ ได้ในอัตราสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ทั้งนี้ไม่เกินอัตราที่ประกาศ กำหนดตามกฎหมายอันเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 3(ก) แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ย เกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ส่วนผู้ให้กู้ที่มีใช้สถาบันการเงินอื่นยังคงอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี คำพิพากษานี้จึงได้เป็นการวาง บรรทัดฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ค่าธรรมเนียม” เพื่อมิให้นายหน้าหรือผู้ให้กู้หาประโยชน์อันมิชอบ หรือไม่เป็นธรรมโดยการเลี่ยงกฎหมายดังกล่าว

จากการที่ได้มีการประกาศใช้ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับลงวันที่ 20 มิถุนายน 2548 ดังกล่าวซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใดๆ เกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลโดยดอกเบี้ยเรียกเก็บยังคงไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี แต่ อัตราสูงสุดเมื่อรวมดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการและค่าธรรมเนียมใดๆ รวมแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี สำหรับสัญญาที่ทำตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป สำหรับสัญญาที่ทำก่อนหน้า นี้จะให้เวลาจนถึง 30 มิถุนายน 2549 ในการปรับอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมใดๆ ของสัญญา ดังกล่าวทางผู้ประกอบการได้มีการปรับปรุงการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับดอกเบี้ยโดยบริษัท ได้ปรับปรุงระบบการทำงานและระบบประมวลผลเพื่อให้มีการปรับลดดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม ใดๆ ของลูกค้าทุกรายไม่ให้เกินร้อยละ 28 ต่อปี ทั้งนี้มีผลตั้งแต่ 7 มกราคม พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป ทั้งนี้สำหรับลูกค้าเก่าที่ไม่มียอดค้างชำระกับทางบริษัท ณ วันครบกำหนด โดยลูกค้าไม่ต้องทำ สัญญาใหม่ใดๆ ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามบริษัทจะต้องดำเนินการปรับลดทั้งดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมให้ เสร็จสิ้นก่อน 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ทุกสาย

¹²⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 1703/2548

3.4.3 พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552

เนื่องจากปัจจุบันผู้ประกอบการเกี่ยวกับความผิดมูลฐานได้ใช้ช่องทางจากการประกอบอาชีพบางประเภทซึ่งมิใช่การดำเนินการของสถาบันการเงินเป็นแหล่งในการฟอกเงิน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการแสดงตนของลูกค้าของสถาบันการเงินที่ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและไม่ครอบคลุมถึงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เพื่อให้มีรายละเอียดของข้อมูลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการฟอกเงินได้โดยง่าย

เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2552 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 จึงได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2552 และให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 120 วันหรือตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2552 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนดให้เพิ่มธุรกรรมในอาชีพอีก 9 ประเภทซึ่งใช้เงินสดเกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ผู้ประกอบอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องเป็นนิติบุคคล และผู้เกี่ยวข้องจะต้องรายงานรายละเอียดของธุรกรรมนั้นแก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำหรับอาชีพทั้ง 9 ประเภท¹²⁸ ได้แก่

- (1) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13
- (2) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประกอบด้วยอัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ
- (3) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์
- (4) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์
- (5) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาด และค้าของเก่า
- (6) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับหรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

¹²⁸ พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 16.

(7) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงิน ตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(8) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบัน

(9) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

โดยผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง¹²⁹

นอกจากนั้น พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับใหม่ ยังบัญญัติให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพเป็นที่ปรึกษาการลงทุนและผู้รับชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดกับการฟอกเงินของลูกค้าและต้องดำเนินการตรวจสอบ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดการดำเนินการ เมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า¹³⁰

3.5 หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินนอกระบบ

การเงินนอกระบบได้แฝงตัวทำอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจมานานแล้ว แต่ที่ผ่านมากระทรวงการคลังก็ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการป้องกัน และปราบปรามธุรกรรมประเภทนี้เท่าไรนัก เพราะเมื่อเกิดเหตุขึ้นสังคมยังเข้าใจว่าเป็นเพียงการฉ้อโกงธรรมดา จึงเป็นงานหลักของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะตำรวจที่จะต้องจับกุมตัวผู้กระทำความผิดที่กระทำการฉ้อโกงมาดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นต่อมาในระยะหลังสังคมเริ่มตระหนักว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงินนอกระบบมีผลกระทบต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศค่อนข้างมากรัฐบาล จึงได้มีนโยบายมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการป้องปรามการเงินนอกระบบว่าให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยร่วมกันติดตามการระดมเงินนอกระบบที่มีการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่เปิดเผยอย่างใกล้ชิด หากพบว่าการกระทำผิด กฎหมายฉบับใดก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายทันที กระทรวงการคลังได้

¹²⁹ พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 8 .

¹³⁰ พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 5 .

พิจารณาแล้ว เห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถที่จะควบคุม และหยุดยั้งการกระทำในลักษณะการระดมเงิน จากประชาชนที่ให้ผลประโยชน์ ตอบแทนสูง โดยผู้ประกอบการไม่สามารถให้คำชี้แจงได้ว่า ได้นำเงินที่ระดมมาไปลงทุนในกิจการใดได้ และแม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการแสดงเจตนาในการลวงประชาชน หลงเชื่อโดยแท้ ซึ่งเป็นความผิดฐานฉ้อโกง แต่เท่าที่ผ่านมา ก็ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐาน ที่จะดำเนินการกับผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวได้ และโดยที่พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นอันตราย อย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ของประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งยังเป็นภัยต่อระบบเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมอีกด้วยสมควรที่จะต้องห้ามปรามมิให้มีการประกอบกิจการเงินนอกระบบ เสีย¹³¹

3.5.1 คณะกรรมการป้องปรามธุรกิจการเงินนอกระบบ¹³²

คณะกรรมการป้องปรามธุรกิจการเงินนอกระบบ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้แต่งตั้งขึ้น โดยมีบทบาทสำคัญในการป้องกันประชาชนมิให้ตกเป็นเหยื่อของธุรกิจการเงินนอกระบบ โดยเน้นการระดมทุนหรือการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเป็นหลัก โดยมีหน้าที่ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเงินนอกระบบที่ผิดกฎหมายแก่ประชาชนเพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้ตกเป็นเหยื่อของธุรกิจการเงินนอกระบบ¹³³ ซึ่งจะปฏิบัติภายใต้นามของกลุ่มงานป้องปรามการเงินนอกระบบเพื่อกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีพฤติกรรมเข้าข่าย ดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานก่อนส่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดี รวมถึงยึด อาศัย ติดตามทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมาเฉลี่ยคืนให้แก่ประชาชนผู้เสียหาย โดยร่วมปฏิบัติงานกับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน¹³⁴

¹³¹ กลุ่มงานป้องปรามการเงินนอกระบบ (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

http://www.mof.go.th/fincrime2004/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=36. (2008 February, 19)

¹³² เรื่องเดียวกัน.

¹³³ กลุ่มงานป้องปรามการเงินนอกระบบ (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

http://www.mof.go.th/fincrime2004/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=37 (2008 February, 19)

¹³⁴ กลุ่มงานป้องปรามการเงินนอกระบบ (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

http://www.mof.go.th/fincrime2004/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=45

3.5.2 โครงสร้างคณะกรรมการป้องปรามธุรกิจการเงินนอกระบบ¹³⁵

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องปรามการเงินนอกระบบและให้เพิ่มอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้แทนเป็นกรรมการในคณะดังกล่าวด้วย เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 คณะกรรมการป้องปรามธุรกิจการเงินนอกระบบ

1. ปลัดกระทรวงการคลัง	ประธาน
2. ที่ปรึกษาากฎหมายกระทรวงการคลัง	กรรมการ
3. รองปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน	กรรมการ
4. อธิบดีกรมสรรพากร หรือผู้แทนกรรมการ	กรรมการ
5. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปราบปราม) หรือผู้แทน	กรรมการ
6. ผู้บัญชาการสอบสวนกลางหรือผู้แทน	กรรมการ
7. ผู้บังคับการกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจหรือผู้แทน	กรรมการ
8. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด	กรรมการ
9. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย	กรรมการ
10. ผู้แทนกรมบังคับคดี	กรรมการ
11. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	กรรมการ
12. ผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้ากระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
13. ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
14. เศรษฐกร 8ว. กลุ่มป้องปรามการเงินนอกระบบ	
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการและเลขานุการ
15. เศรษฐกร 7ว. กลุ่มป้องปรามการเงินนอกระบบ	
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

(2008, August 28)

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน.

ในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด | ประธาน |
| 2. อัยการจังหวัด | กรรมการ |
| 3. คลังจังหวัด | อนุกรรมการ |
| 4. หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด | อนุกรรมการ |
| 5. พาณิชย์จังหวัด | อนุกรรมการ |
| 6. แรงงานจังหวัด | อนุกรรมการ |
| 7. สรรพากรจังหวัด | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| 8. เจ้าหน้าที่สำนักงานสรรพากรจังหวัด | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

3.5.3 มาตรการในการป้องปรามการเงินนอกระบบ¹³⁶

1. มาตรการด้านประชาสัมพันธ์และแจ้งเตือน ทางกลุ่มป้องปรามการเงินนอกระบบ ดำเนินการกำหนดแผนประชาสัมพันธ์การแจ้งเตือน รวมทั้งการผลิตสื่อหลายประเภท เช่น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยระบบ touch screen การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยระบบ internet การเผยแพร่ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ทางตู้บริการเงินอัตโนมัติ (ATM) และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้วยใบปลิว แผ่นพับ

2. มาตรการด้านการป้องกันและปราบปราม กลุ่มป้องปรามการเงินนอกระบบ ดำเนินการกวาดขันตามมาตรการการประชาสัมพันธ์ แจ้งเตือน สอดส่อง สืบสวนพฤติกรรมของบุคคล และคณะบุคคลที่ประกอบธุรกิจในลักษณะแชร์ลูกโซ่ และธุรกิจการเงินเถื่อน เช่น การออกหนังสือเรียกตามมาตรา 7 (1) (2) และ (3) รวมถึงการเข้าไปสอดส่องดูแลพฤติกรรมของบริษัทประเภทนี้

3. มาตรการด้านระเบียบ กฎหมาย กลุ่มป้องปรามการเงินนอกระบบได้มีการประชุมและประมวลสาระที่เกี่ยวกับประเด็นความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ให้ปรากฏชัดเจนเพื่อดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาด และมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำ ความผิดและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มากขึ้น

4. มาตรการด้านการปฏิบัติการ โดยการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อเข้าตรวจค้น กับบริษัท ที่กระทำความผิดตามมาตรา 7 (4) ซึ่งชุดปฏิบัติการประกอบด้วย กลุ่มงานป้องปรามการเงินนอกระบบ กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมสรรพากร ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้การเข้า

¹³⁶เรื่องเดียวกัน

ดำเนินการของชุดปฏิบัติการได้ดำเนินการอย่างรัดกุมตามระเบียบกฎหมาย เช่น หมายของศาลในการเข้าตรวจสอบ ตรวจค้น

กล่าวโดยสรุป เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 นี้ได้ออกมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้เจริญรุ่งเรืองและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติความผิดฐาน เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นความผิดอาญาแผ่นดินมิใช่ความผิดต่อส่วนตัวของผู้กู้ ดังนั้นแม้ว่าผู้กู้ไม่ใช่ผู้เสียหาย เพราะเป็นผู้ยินยอมให้ผู้ให้กู้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราก็ตาม ไม่สามารถฟ้องร้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 แต่ความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานี้เป็นความผิดต่อแผ่นดิน รัฐเป็นผู้เสียหายนั้น หมายถึงการเสียหายทางเศรษฐกิจของชาตินั่นเอง เพราะรัฐประสงค์จะควบคุมอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการลงทุนมากขึ้นและคนยากจนก็สามารถกู้ยืมเงินมาลงทุนได้ เพราะไม่ต้องรับภาระในการจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยมากเกินไปนั่นเอง อีกประการหนึ่ง จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ไม่ได้เอาผิดผู้กู้ด้วยแม้ว่าผู้กู้จะมีส่วนร่วมในการกระทำก็ตาม ดังนั้นวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้คือ มุ่งคุ้มครองเศรษฐกิจของชาติซึ่งมีผลประโยชน์ต่อส่วนรวมอันจะทำให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี

3.5.4 กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค¹³⁷

หน่วยงานดังกล่าว เป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหอสมควรในการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับเงินกู้ยืมในระบบ เนื่องจากว่าเป็นหน่วยงานที่ภาระหน้าที่กว้างขวางพอสมควร ซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่รับเรื่องราวเรียนต่าง ๆ รวมทั้งมีบุคลากรอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ปราบปรามการกระทำความผิดต่าง ๆ นานา ซึ่งกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วย¹³⁸

1. ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบคือ งานธุรการและงานสารบรรณ งานบริหารงานบุคคล งานกฎหมาย งานคดีและงานวินัย งานนโยบายและแผน และงานยุทธศาสตร์ งานการเงินและงานบัญชี งานงบประมาณ งานส่งกำลังบำรุง งานสวัสดิการ งานช่วยอำนวยการ และงานเลขานุการ งานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร งานศึกษาอบรม งานการข่าว งานบันทึก ตรวจสอบ ควบคุม และรายงานข้อมูลสถานภาพ

¹³⁷ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เข้าถึงได้จาก

<http://www.consumer.police.go.th/duty.php>.

¹³⁸ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552

กำลังพลของข้าราชการตำรวจในสังกัด รวมทั้งตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวกับฐานข้อมูลกำลังพลกลางของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ และดำเนินการเพื่อให้ข้อมูลสถานภาพกำลังพลในความรับผิดชอบเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมิได้อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายใดโดยเฉพาะงานอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2.- 3. กองกำกับการ 1 – 2 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ยกเว้นงานในความรับผิดชอบของกองกำกับการ 3 และกองกำกับการ 4 สืบสวนสอบสวน ปฏิบัติงานตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ยกเว้นงานในความ รับผิดชอบของกองกำกับการ 3 และกองกำกับการ 4 และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับ มอบหมาย

4. กองกำกับการ ๓ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สืบสวนสอบสวน ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือ สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

5. กองกำกับการ ๔ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับอาหารและยา สืบสวนสอบสวน ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับอาหารและยา และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

6. กลุ่มงานสอบสวน มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สืบสวนสอบสวนการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม อาหารและยา หรือการกระทำผิดทางอาญาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทัวราชอาณาจักร รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ที่ผ่านมาหน่วยงานดังกล่าวก็ได้ปฏิบัติภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับกลุ่มคนที่ปล่อยเงินกู้นอกระบบ มาโดยตลอดอันเป็นทำหน้าที่ร่วมกับกลุ่มงานป้องกันปรามการเงินนอกระบบอีกส่วนหนึ่งในที่นี้ผู้เขียนจึงขอเสนอตัวอย่างการจับกุมกลุ่มมิฉฉาชีพเหล่านี้มาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

- ข่าวเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2553¹³⁹ ตำรวจ ปคบ. รวบ เพ็ง ประชาชื่น แก๊งเงินกู้นอกระบบ ทวงหนี้โหด รับ ปล่อยเงินกู้ มานาน หลังแชนด่วน ไม่มีงานทำจึงหันมาปล่อยเงินกู้สร้างอาชีพพล.ต.ต. จตุรงค์ ภูมรินทร์ ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ ปคบ. แดลงข่าว การจับกุม นายธนวัฒน์ มัณฑนาจารุ นายประจำ คำจั่น และนายสตีเฟน ทองเขียว ผู้ต้องหาในคดีเงินกู้นอกระบบโดยผิดกฎหมาย หลังจาก มีผู้เสียหายเข้ามาร้องทุกข์ว่าถูกกลุ่มแก๊งทวงหนี้ดังกล่าว ช่มชู้คุกคามในการติดตามทวงหนี้ โดยผู้ต้องหาทั้งหมด จะทำการ ปล่อยเงินกู้นอกระบบให้กับลูกค้า ย่านประชาชื่นและจะรู้จักกันดีในนามของเพ็งประชาชื่นทำการปล่อยเงินกู้ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อเดือน ทำมาแล้วกว่า 1 ปี และมีลูกหนี้กว่า 30 ราย รวมมูลค่าเงินลงทุนในการ ปล่อยกู้กว่า 100,000 บาทเบื้องต้น นายธนวัฒน์ ซึ่งเป็น เจ้าของเงินทุนให้การรับสารภาพว่า เป็นคนปล่อยเงินกู้ให้กับลูกค้าย่านประชาชื่น เนื่องจากตน เป็นคนพิการที่แชนด่วน และต้องทำงานเลี้ยงดูลูกเมีย อาชีพอย่างอื่นไม่สามารถทำได้ จึงหันมา ปล่อยเงินกู้ โดยจะจำกัดเงินกู้คนละ 3,000 บาท ต่อการ กู้ยืมเงิน 1 ครั้ง หากลูกค้าที่กู้ยืมเป็น ประจำกู้ จะปล่อยวงเงินกู้ยืมถึง 5,000 บาท และใช้เอกสารในการถ่ายสำเนาบัตรประจำตัว ประชาชน ไว้เท่านั้น โดยไม่มีการทำสัญญาใดๆ พร้อมกันนี้นายธนวัฒน์ ปฏิเสธว่า ไม่มีการช่มชู้คุกคามทำร้ายร่างกายแต่อย่างใด

- ข่าวเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2553¹⁴⁰ ที่กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ.) เมื่อเวลา 11.00 น.วันที่ 11 ส.ค.53 พล.ต.ท. ไถง ปราศจากศัตรู ผบช.ก. พล.ต.ต.จตุรงค์ ภูมรินทร์ ผบก.ปคบ. พ.ต.อ.ถาวร คุณวิทย์ ผกก.2 บก.ปคบ.แดลงข่าว จับกุม นายพิภพ วรรณาคา อายุ 45 ปี นายสมฤกษ์ นิพนธ์สุข โชติ อายุ 46 ปี ตามหมายจับศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ จ 437 และ 438/2553 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2553 ข้อหาร่วมกันเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด และร่วมกันชิงทรัพย์ในเวลากลางคืน นายอุดม นิพนธ์สุข โชติ อายุ 45 ปี นายคำรณร์ คงมีทรัพย์ อายุ 27 ปี นายพิษณุ ศรีเดช อายุ 21 ปี และนายมานิต กัลลวัน อายุ 36 ปี ในข้อหาร่วมกันเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด พร้อมของกลาง สัญญากู้ยืมเงิน

¹³⁹ เข้าถึงได้จาก <http://www.news.sanook.com> , (2553, 23 กรกฎาคม).

¹⁴⁰ เข้าถึงได้จาก <http://www.manager.co.th/home>, (2553, 11 สิงหาคม).

และบัญชีธนาคารต่างๆ 1,652 ฉบับ บัตรเอทีเอ็ม 782 ใบ เงินสด 16,500 บาท รถจักรยานยนต์ยี่ห้อต่างๆ 26 คัน และรถกระบะ 1 คัน

พล.ต.ท.ไถง กล่าวว่า การจับกุมผู้ต้องหาครั้งนี้เนื่องจากนางส้ม (นามสมมติ) เข้าร้องทุกข์ ต่อ บก.ปคบ.ว่า เมื่อเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา ได้กู้เงินจำนวน 15,000 บาท จากนายทุนเงินกู้รายหนึ่งในพื้นที่ จ.ปทุมธานี โดยถูกคิดดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อเดือน มีการทำสัญญากู้ยืมแต่ไม่เขียนรายละเอียด พร้อมกับให้ถ่ายสำเนาบัตรประชาชนติดรูปถ่าย รวมทั้งถูกยึดสมุดบัญชีธนาคาร และบัตรเอทีเอ็มที่ตน จะได้รับการโอนเงินเดือนไปด้วย ต่อมาตนมีปัญหาหมุนเงินไม่ทันจึงถูกติดตามทวงถามก่อนจะถูกยึดรถกระบะไว้เป็นหลักประกันเพื่อบังคับให้ตนหาเงินมาใช้คืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย หลังจากรับแจ้ง ชุดสืบสวน กก.2 บก.ปคบ.จึงเร่งสืบสวนจนทราบข้อมูลว่าแก๊งเงินกู้ในกระบะบรายนี้นายอุดม เป็นนายทุนปล่อยเงินกู้รายใหญ่ในพื้นที่ อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี มีการติดใบโฆษณาหาลูกค้าในนาม “อุดมเงินด่วน” พร้อมกับระบุหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อไว้ด้วย

พล.ต.ท.ไถง กล่าวอีกว่า เมื่อชุดสืบสวนลงพื้นที่รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ จึงพบว่าแก๊งเงินกู้รายนี้มีการแบ่งหน้าที่กันทำกันเป็นขบวนการ โดยนายพิภพ และสมฤกษ์ มีหน้าที่คอยติดตามยึดจักรยานยนต์ หรือรถยนต์ของลูกค้านี้ จึงขออนุมัติศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ออกหมายจับเอาไว้ ส่วนนายคำรณร์ นายพิษณุ และนายมานิต ทำหน้าที่เสียมยืมสัญญาเงินกู้ ตรวจสอบเอกสารประกอบ และยึดบัญชีเงินฝากกับบัตรเอทีเอ็มของผู้เสียหายเอาไว้ใช้ถอนเงินเมื่อรายได้ไม่ชำระคืนเงินกู้ตามกำหนด

ผบช.ก.กล่าวต่อว่า จากนั้นเจ้าหน้าที่จึงนำกำลังพร้อมหมายค้นศาลจังหวัดธนบุรี ที่ 410/1-3 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2553 เข้าตรวจค้น 3 จุด โดยจุดแรกที่ร้านที่ออปบิก ไบรท์ เลขที่ 58/799 เจ แอนด์ พี อพาร์ทเมนต์ หมู่บ้านนครชัยมงคลวิลล่า 1 ต.คลองหนึ่ง อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี ซึ่งใช้เป็นจุดทำสัญญากู้ยืมเงิน จุดที่ 2 บริเวณร้านเบสต์บิก ไบรท์ เลขที่ 81/101 หมู่ 19 ซอยไทยธานี 49 ต.คลองหนึ่ง อ.คลองหลวง พบว่าเป็นร้านประกอบรถจักรยานยนต์บิก ไบรท์ออกจำหน่าย และจุดสุดท้ายที่บ้านเลขที่ 80/53 ซอยไทยธานี 35 ต.คลองหนึ่ง อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี ซึ่งเป็นบ้านที่ใช้เก็บเอกสารกู้เงินและบัตรเอทีเอ็มของผู้เสียหาย ก่อนจับกุมผู้ต้องหาทั้งหมดไว้ดำเนินคดี

“ผู้เสียหายที่กู้ยืมเงินกับนายทุนเงินกู้รายนี้ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้าง โรงงานและพนักงานบริษัท ในพื้นที่ย่านนวนคร มีวงเงินกู้ยืมระหว่าง 15,000-20,000 บาท โดยทั้งหมดจะถูกยึดบัตรเอทีเอ็ม ที่ได้รับการโอนเงินเดือนเอาไว้ หากไม่ใช้คืนเงินกู้ตามกำหนดผู้ต้องหา ก็จะไปกดเงินจากบัญชีผู้เสียหายออกมา บางรายก็จะถูกตามยึดรถจักรยานยนต์เอาไว้เป็นหลักประกันเพื่อบังคับให้ผู้เสียหายเร่งหาเงินมาใช้คืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย แต่หากยังหาเงินมาใช้ไม่ได้ก็จะยึดรถไปชำแหละก่อนนำออกขาย”

พล.ต.ท.ไถง กล่าว

ผบช.ก.กล่าวอีกว่า จากการตรวจสอบความเสียหายจากแก๊งเงินกู้รายนี้พบว่ามีมูลค่ากว่า 100 ล้านบาท และเชื่อว่ายังมีผู้ร่วมกระทำความผิดอีกด้วยจึงสั่งการให้ทาง บก.ปคบ.เร่งสืบสวนขยายผลการจับกุมแล้ว อย่างไรก็ตาม ตนอยากฝากให้ผู้ที่ขัดสนต้องการกู้ยืมเงินขอให้ดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องตามกฎหมาย เรื่องนี้ก็เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และขอฝากไปถึงบริษัทที่ทำธุรกิจลิสซิ่งให้พิจารณาการวางเงินค้ำประกันการซื้อขายรถจักรยานยนต์ให้มากขึ้นเพราะปัญหาเหล่านี้ส่งผลเสียหายเป็นอย่างมาก

สอบสวนผู้ต้องหาทั้งหมดให้การรับสารภาพว่า ร่วมกันปล่อยเงินกู้โดยเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดจริง แต่นายพิภพ และนายสมฤกษ์ ให้การปฏิเสธในข้อหาชิงทรัพย์ในเวลากลางคืน โดยอ้างว่า ไม่เคยไปยึดรถจักรยานยนต์แต่อย่างใด ที่ผ่านมาผู้เสียหายเป็นฝ่ายนำรถมาให้เป็นหลักประกันเงินที่กู้ยืมไปเท่านั้น ชุดจับกุมจึงควบคุมผู้ต้องหาทั้งหมดส่งพนักงานสอบสวน บก.ปคบ.ดำเนินคดีและขยายผลการจับกุมต่อไป

3.6 มาตรการการปลดหนี้นอกระบบ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงโครงการปลดหนี้นอกระบบซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหานี้สินของประชาชนทั้งจากการที่เป็นหนี้ของธนาคาร สถาบันการเงินที่มีธนาคาร หรือหนี้ของนายทุนที่ปล่อยเงินกู้นอกระบบ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่มีหนี้สินนั้นสามารถกู้ยืมเงินจากภาครัฐผ่านหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายเพื่อไปชำระหนี้เงินกู้ประเภทต่างๆ โครงการดังกล่าวริเริ่มเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2553 โดย นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กับรัฐบาล โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้หารือกันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ โดยได้เปิดตัวโครงการในเดือน พฤศจิกายน 2552 ด้วยการให้ธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าว หากเป็นเกษตรกรให้ ธ.ก.ส. ช่วยเหลือ หากเป็นลูกค้าทั่วไปให้ธนาคารออมสินดูแล ในขณะเดียวกันก็ได้ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดี เอส ไอ) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) กรมสรรพากร เข้าร่วมเจรจาจัดการหนี้ให้ประชาชนที่มีเงินกู้นอกระบบด้วย¹⁴¹

ต่อมาวันที่ 19 พฤศจิกายน 2552 ณ ห้องบอลรูม โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาโครงการ

¹⁴¹ คลังเตรียมเปิดโครงการแก้ปัญหานี้นอกระบบ. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.thairath.co.th/content/ecc/39894>. (2554, 26 พฤศจิกายน).

แก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ และปาฐกถา เรื่อง “นโยบายรัฐบาลกับการเสริมสร้างเศรษฐกิจภาคประชาชน” โดยมี นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รวมทั้งผู้บริหารระดับประเทศทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประมาณ 700 คนเข้าร่วม

นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ ปลัดกระทรวงการคลัง กล่าวรายงานว่า ตามที่กระทรวงการคลัง ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบนั้น หน่วยงานต่างๆ ได้ร่วมกันกำหนดวางแนวทางและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ รวมทั้งได้แบ่งแยกบทบาทตามความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และธนาคารพาณิชย์ของรัฐ โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน จะเป็นสถาบันหลักในการรับภาระลงทะเบียนทั่วประเทศ สถาบันการเงินของรัฐทั้ง 6 แห่ง ให้ถือเป็นพิเศษสำหรับแก้ปัญหาหนี้สินนอกระบบครั้งนี้ ในวงเงิน 200,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนหนี้ส่วนใหญ่ของผู้มีรายได้น้อยทุกสถาบันการเงินจะแบ่งรับผู้ลงทะเบียนไปตามบทบาทของแต่ละธนาคาร¹⁴²

นายสถิตย์ กล่าวต่อว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รับกรณีที่ถูกหนี้ เป็นเกษตรกร ธนาคารออมสิน รับกรณีที่ถูกหนี้เป็นหนี้นอกภาคเกษตรโดยรวม ในกรณีที่เป็น ลูกหนี้นอกระบบที่ทำการค้าขาย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับไปดำเนินการ ธนาคารอาคารสงเคราะห์รับดำเนินการในกรณีที่เป็นหนี้ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย ธนาคารอิสลาม รับกรณีบัตรเครดิตที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดที่ธนาคารมีสาขาอยู่ ธนาคารกรุงไทยรับกรณีที่ถูกหนี้เป็นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ¹⁴³

การเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งการเงินในระบบเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาที่จะทำ ให้หนี้สินนอกระบบนั้นเข้ามาอยู่ในระบบของสถาบันการเงิน แต่อย่างไรก็ตามยังมีความจำเป็นต้องมีการเจรจาหนี้ในระดับพื้นที่กับเจ้าหนี้สินนอกระบบที่ไม่ได้เข้ามาสู่โครงการแปลงหนี้สินนอกระบบมาเป็นหนี้

¹⁴² รม. ปลดหนี้สินนอกระบบ ผ่านธนาคารรัฐ เนะยียด ศก.พอเพียง. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

<http://www.manager.co.th/politics/ViewNews.aspx?NewsID=9520000140230>. (2554, 26 พฤศจิกายน).

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน.

ในระบบในครั้งนี้ ซึ่งในกรณีนี้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมได้ร่วมกันมีบทบาทสำคัญในการเข้าไปตรวจสอบและดำเนินการประสานงานในการเจรจากับเจ้าหนี้นอกระบบที่เหลืออยู่ ซึ่งขณะนี้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ และเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์กับผู้ที่กำลังรอคอยแก้ไขปัญหาประมาณกว่า 1 ล้านคน ซึ่งจะทำให้คนเหล่านั้นมีโอกาสเข้ามาสู่การแก้ไขปัญหาหนี้สินในระบบ โดยการสัมมนานี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ 1. เพื่อยืนยันเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน 2. ประกาศการเริ่มต้นการดำเนินการให้กับประชาชนและเชิญชวนให้ผู้มีปัญหาหนี้นอกระบบเข้ามาลงทะเบียน และ 3. เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ผู้เกี่ยวข้องจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรม ได้ทราบแนวทางที่จะร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

นายกรัฐมนตรี กล่าวต่อไปว่า ตลอดระยะเวลา 10 เดือนที่ผ่านมา รัฐบาลพยายามคลี่คลายปัญหาเศรษฐกิจที่เป็นวิกฤตเฉพาะหน้า โดยออกมาตรการช่วยเหลือประชาชนในการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในเกือบทุกกลุ่ม รวมทั้งการใช้จ่ายเงินในการลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง เพื่อที่จะทำให้ความพร้อมของประเทศและโอกาสของประชาชนดีขึ้น ทั้งในภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ในชนบทและในเมือง อย่างไรก็ตามคงปฏิเสธไม่ได้ว่าประชาชนจำนวนมากประมาณการเกือบ 1 ล้านคนที่ต้องใช้ชีวิตอยู่กับปัญหาของวงจรมีหนี้สินและความยากจน โดยเฉพาะประชาชนที่เป็นหนี้นอกระบบ ซึ่งมีเงื่อนไขเรื่องดอกเบี้ยและการชำระเงินคืนที่เป็นปัญหาที่สร้างความทุกข์ให้กับประชาชนจำนวนมาก¹⁴⁴

ทั้งนี้ นอกจากกระบวนการที่กระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติขั้นต้นไว้แล้ว หน่วยงานอื่นๆ จะมาร่วมกันแก้ไขปัญหาตรงนี้อย่างแท้จริง ตั้งแต่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสรรพากร โดยจะต้องมีบทบาทสำคัญที่จะทำให้กระบวนการของการแปลงหนี้นอกระบบเข้ามาสู่ในระบบให้ได้ เนื่องจากปัญหาหนี้นอกระบบไปเกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาของผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ต่างๆ ด้วย เพราะฉะนั้น หน่วยงานเหล่านี้ได้เข้ามาแล้ว และพร้อมที่จะเป็นหน่วยงานที่เป็นกลไกที่จะทำให้ในที่สุดการแปลงหนี้เข้ามาสู่ระบบจะสามารถดำเนินการได้ และเมื่อเข้ามาสู่ในระบบแล้วกระทรวงการคลังจะดำเนินการต่อไปคือการดูแลที่จะให้ลูกหนี้สามารถที่จะได้รับการฟื้นฟู ฝึกฝนในเรื่องของอาชีพ มีงานมีรายได้ เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการชำระหนี้ต่อไป

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้นอกระบบนั้น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้¹⁴⁵

1. เปิดรับลงทะเบียนลูกหนี้นอกระบบผ่านสาขาของ ธ.ก.ส. และธนาคารออมสินทั่วประเทศและศูนย์ลงทะเบียนอีก 12 แห่งในกรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 1 ธ.ค. - 30 ธ.ค. 2552
2. ประมวลผล คัดกรองประเภทลูกหนี้ และสรุปยอดหนี้นอกระบบ โดยร่วมมือของกรมบัญชีกลาง ระหว่างเดือนมกราคม
3. เจรจาและประนอมหนี้เพื่อนำลูกหนี้เข้าสู่ระบบ โดยมีคณะทำงานแก้ไขปัญหาหนี้สินระดับจังหวัดและระดับอำเภอ พร้อมธนาคารของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการเจรจาระหว่างวันที่ 1 ก.พ. - 30 เม.ย. 2553
4. ลูกหนี้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของธนาคารภายใต้โครงการนี้ สามารถเข้าสู่ระบบในเดือน พ.ค. 2553
5. กรณีลูกหนี้ที่มีคุณสมบัติไม่ผ่านหลักเกณฑ์ จะมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือลูกหนี้กลุ่มนี้อีกครั้ง หากยังไม่สำเร็จจะมีโครงการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพให้มีความเข้มแข็งสร้างรายได้ที่มั่นคงต่อไป ระหว่างวันที่ 1 - 31 พ.ค. 2553

เมื่อได้ทราบถึงรายละเอียดขั้นตอนของการรับลงทะเบียนหนี้นอกระบบแล้ว ต่อไปจะกล่าวถึงรายละเอียดของหลักเกณฑ์การพิจารณาโอนหนี้สำหรับลูกหนี้ในเบื้องต้น¹⁴⁶ กล่าวคือ

1. เป็นหนี้นอกระบบที่มีหนี้ตกค้างไม่เกิน 200,000 บาท และเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นก่อน 19 พฤศจิกายน 2552
2. ผ่านการเจรจาหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
3. วงเงินให้กู้ไม่เกิน 200,000 บาท
4. อัตราดอกเบี้ย
 - อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี ใน 3 ปีแรก
 - สำหรับธนาคารออมสินใช้อัตราดอกเบี้ยคงที่ไม่เกินร้อยละ 0.75 ต่อเดือนตลอดระยะเวลาการกู้
5. ระยะเวลาการผ่อนชำระไม่น้อยกว่า 8 ปี เว้นแต่ผู้กู้สมัครใจทำสัญญาข้อยกเว้นน้อยกว่า 8 ปี
6. ผู้กู้สามารถชำระหนี้ก่อนกำหนดได้โดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

¹⁴⁵ กระทรวงการคลัง. (2552). โครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ. *วารสารข่าวกระทรวงการคลัง* ฉบับที่ 163/2552 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2552. กรุงเทพฯ : กระทรวงการคลัง.

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้วผู้กู้จะต้องมีหลักประกันการ โอนหนี้ ดังกล่าวด้วย กล่าวคือ

ก. กรณีหลักประกันการ โอนหนี้

- วงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน 1 คน
- วงเงินกู้ตั้งแต่ 100,001 - 200,000 บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน 2 คน
- ผู้ค้ำประกันต้องมีรายได้รวมไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินกู้

ข. หลักประกันกรณีของ ธ.ก.ส. ที่เป็นเกษตรกรค้ำประกัน

- วงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท ใช้ผู้ค้ำประกัน 1 คน
- วงเงินกู้ตั้งแต่ 100,001 - 200,000 บาท ให้ใช้หนังสือรับรองรับผิดชอบ

ลูกหนี้ร่วม อย่างน้อย 5 คน

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงขั้นตอนหลักเกณฑ์การขอโอนหนี้นอกระบบในเบื้องต้นแล้ว นั้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง หลักเกณฑ์ของธนาคารออมสิน¹⁴⁷ ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ดังกล่าว ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. คุณสมบัติผู้กู้

- เป็นผู้ที่ได้ลงทะเบียนตามระยะเวลาที่รัฐบาลประกาศกำหนด และผ่านการ เจริญปรับหนี้จากหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ และเมื่อรวมระยะเวลาผ่อนชำระหนี้จะต้องไม่เกิน 65 ปี จะต้องเป็นผู้กู้ร่วมที่มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์
- มีอาชีพและมีรายได้
- เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่แน่นอนสามารถติดต่อได้
- มีความสามารถในการผ่อนชำระเงินกับธนาคาร

2. วัตถุประสงค์การกู้

- เพื่อชำระหนี้นอกระบบที่เกิดจากการประกอบอาชีพ หรือหนี้จากการอุปโภค บริโภค ยกเว้นหนี้ที่เกิดจากการพนันหรือการประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้มูลหนี้ดังกล่าวต้องเกิดก่อน วันที่ 19 พฤศจิกายน 2552

¹⁴⁷ ธนาคารออมสิน. เข้าถึงได้จาก www.gsb.or.th.

3. จำนวนเงินให้กู้
 - ตามมูลหนี้จริงและความสามารถในการชำระหนี้แต่ไม่เกินรายละ 200,000 บาท
กรณีผู้กู้ต้องจ่ายค่าเบี้ยประกัน ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้ผู้เกิน 200,000 บาท
ตามที่คณะกรรมการสินเชื่อสาขาเห็นสมควร
4. ระยะเวลากู้
 - 8 ปี
5. วิธีการผ่อนชำระ
 - ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน
6. อัตราดอกเบี้ย
 - วงเงินไม่เกิน 30,000 บาท ร้อยละ 0.50 ต่อเดือน
 - วงเงินกู้ตั้งแต่ 30,001 บาท ขึ้นไป ร้อยละ 0.75 ต่อเดือน
7. หลักประกันการกู้
 - บุคคลค้ำประกัน ผู้ค้ำประกันต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่า 10 % ของวงเงินกู้
 - 7.1 วงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท จำนวน 1 คน
 - 7.2 วงเงินกู้เกินกว่า 100,000 บาทขึ้นไป จำนวน 2 คน
 - สมุดเงินฝาก สลากออมสินพิเศษ และพันธบัตรรัฐบาล ให้กู้ได้ไม่เกิน 100%
ของยอดเงินคงเหลือ
 - ที่ดินพร้อมอาคาร ให้กู้ได้ไม่เกิน 100% ของราคาประเมิน
 - โฉนดที่ดิน นส.3ก ที่สวน ไร่ นา หรือห้องชุด ให้กู้ได้ไม่เกิน 70 % ของราคาประเมิน
 - หลักประกันอื่นตามที่ธนาคารกำหนด
8. การจ่ายเงินกู้ ให้จ่ายงวดเดียว หรือตามเงื่อนไขอนุมัติตามที่กำหนดในสัญญา
9. ค่าธรรมเนียม ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียม การให้บริการสินเชื่อ การประเมินราคา
หลักทรัพย์ (กรณีธนาคารเป็นผู้ประเมิน)
10. วิธีปฏิบัติอื่น ผู้กู้จะทำประกันชีวิตเพื่อประกันสินเชื่อได้ตามความสมัครใจ
11. เอกสารที่ต้องใช้ในการติดต่อ
 - ใบบันทึกผลการเจรจาหนี้
 - ทะเบียนบ้าน และบัตรประชาชนพร้อมสำเนา
 - เอกสารหลักฐานการเป็นหนี้
 - เอกสารหลักฐานแสดงที่มาของรายได้ เช่น สลิปเงินเดือน, สมุดเงินฝาก, หนังสือ
รับรองเงินเดือน, หลักฐานการเสียบภาษี ฯลฯ

ซึ่งหลังจากที่รัฐบาลได้มอบหมายนโยบายในการเร่งแก้ไขปัญหานี้นอกกรอบให้แก่ประชาชนในทุกภาคส่วน เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหนี้สินของประชาชนโดยการโอนหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินในเครือข่ายของรัฐทั้ง 6 แห่ง ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พร้อมทั้งให้บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บยส.) ทำหน้าที่ให้บริการค้ำประกันลูกหนี้ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือผู้ค้ำประกัน โดยปรากฏผลงานการดำเนินการโดยภาพรวมดังนี้¹⁴⁸

- ยอดลูกหนี้ที่ขึ้นทะเบียนหนี้นอกระบบผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน ระหว่างวันที่ 1-30 ธันวาคม 2552 และวันที่ 1-29 มกราคม 2553 มีจำนวน 1,183,355 ราย จำนวนมูลหนี้ 122,672.19 ล้านบาท

- เจรจาประนอมหนี้สำเร็จจำนวน 602,803 ราย เจรจาไม่สำเร็จจำนวน 182,862 ราย ยุติเรื่องจำนวน 397,690 ราย

- ธนาคารและสถาบันการเงินชุมชนอนุมัติสินเชื่อแล้วจำนวน 412,741 ราย อยู่ในระหว่างดำเนินการจำนวน 75,066 ราย

สำหรับลูกหนี้นอกระบบ 412,741 ราย ที่ได้รับโอนหนี้เข้าสู่ระบบ นั้นเฉลี่ยมูลหนี้รายละ 100,000 บาท หากลูกหนี้นอกระบบจ่ายดอกเบี้ยร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 10 ต่อเดือน แต่ละรายจะสามารถประหยัดดอกเบี้ยได้เดือนละ 5,000 – 10,000 บาทต่อเดือน รวมกันอย่างน้อยประมาณ 2,000 -4,000 ล้านบาทต่อเดือนหรือประมาณ 24,000 – 48,000 ล้านบาทต่อปีโดยไม่ต้องเป็นภาระแก่แผ่นดินอีกต่อไป

จากรายละเอียดโครงการดังกล่าวที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เห็นว่าการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวรวมถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทางการได้กำหนดขึ้นนั้นยังไม่อาจที่จะเยียวยาผู้ที่ต้องตกเป็นลูกหนี้ได้อย่างแท้จริง เพราะการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าการที่จะป้องกันไม่ให้ประชาชนต้องหันไปกู้เงินนอกระบบ แต่ทั้งนี้โครงการดังกล่าวก็มีประโยชน์อยู่บ้างในบางกรณี ส่วนข้อบกพร่องและปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากโครงการนี้นั้นผู้วิจัยจะได้กล่าวและวิเคราะห์ในบทต่อไป

¹⁴⁸กระทรวงการคลัง. ข่าวกระทรวงการคลัง. วันที่ 16 สิงหาคม 2553. ฉบับที่ 96 (ออนไลน์)

ในบทต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับธุรกิจการ
ให้กู้ยืมเงินนอกระบบ