

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากในปัจจุบันธุรกิจการให้บริการสินเชื่อแก่บุคคลธรรมดาหรือที่เรียกกันว่า "สินเชื่อส่วนบุคคล" (Personal Loan) กำลังเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน และเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน จึงหันมาให้ความสนใจในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งมิใช่สถาบันการเงินได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลา 2-3 ปี ที่ผ่านมา ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญมาจากสภาวะปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินในปัจจุบัน ประกอบกับปัจจัยสำคัญที่ว่า การให้สินเชื่อเงินด่วนโดยเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินดังกล่าวไม่ต้องมีหลักทรัพย์เป็นประกันและไม่จำเป็นต้องมีบุคคลเข้าค้ำประกัน ต่างจากการให้สินเชื่อโดยธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นที่ต้องมีหลักทรัพย์และ/หรือบุคคลเข้าค้ำประกัน เพื่อเป็นประกันการชำระเงินคืน ดังนั้น กลุ่มผู้ขอสินเชื่อส่วนใหญ่ในปัจจุบันซึ่งเป็นประชากรในระดับที่มีรายได้น้อย และไม่มีหลักประกันหรือผู้ค้ำประกันสำหรับวงเงินสินเชื่อหรือกลุ่มผู้ขอสินเชื่อที่ต้องการการอนุมัติสินเชื่อที่รวดเร็วโดยไม่ต้องเสียเวลาพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือและความครอบคลุมของหลักประกันในวงเงินสินเชื่อ จึงนิยมใช้บริการของเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินดังกล่าว ดังนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ธุรกิจการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนโดยเอกชนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินจะضاعเพิ่มจำนวนผู้ให้บริการขึ้นมาราวกับดอกเห็ดในช่วงระยะเวลา 2-3 ปี หลังนี้ โดยมุ่งเป้าหมายไปที่ผู้ใช้บริการในระดับกลางและระดับล่างเป็นสำคัญ

จากสาเหตุที่การให้สินเชื่อเงินด่วนโดยเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินนั้น ไม่จำเป็นต้องมีบุคคลเข้าค้ำประกันหรือมีทรัพย์สินเป็นประกันการชำระเงินคืน จึงทำให้เอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินมีความเสี่ยงในการได้รับชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยมากกว่าผู้ให้สินเชื่อส่วนบุคคลที่เป็นธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ส่งผลให้เอกชนผู้ให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินดังกล่าวมีความจำเป็นต้องเรียกเก็บอัตราค่าธรรมเนียมและดอกเบี้ยสำหรับการให้สินเชื่อในอัตราสูง โดยเมื่อคิดคำนวณรวมอัตราค่าธรรมเนียมและดอกเบี้ยเข้าด้วยกันแล้วจะมีอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งยังสูงกว่าผลรวมของอัตราค่าธรรมเนียมและดอกเบี้ยในสินเชื่อทั่วไปของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น (ซึ่งได้รับอนุญาตให้สามารถคิดคำนวณดอกเบี้ยสำหรับการให้สินเชื่อได้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยทั่วไป โดยอยู่ภายใต้

การควบคุมดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย) ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงในการได้รับชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้บุคคลธรรมดาในระดับกลางและระดับล่างซึ่งมีรายได้น้อยและไม่มีหลักทรัพย์เป็นประกันหรือไม่มีบุคคลเข้าเป็นผู้ค้ำประกันในวงเงินสินเชื่อต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมสินเชื่อที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีหลักทรัพย์เป็นประกันหรือมีบุคคลเข้าเป็นผู้ค้ำประกันในวงเงินสินเชื่อ จึงเปรียบเสมือนการซ้ำเติมประชาชนกลุ่มดังกล่าวโดยทางอ้อม

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องสถานภาพทางกฎหมายของค่าธรรมเนียมสินเชื่อส่วนบุคคลที่เรียกเก็บโดยเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน จึงสมควรที่จะนำปัญหาดังกล่าวมาพิจารณา โดยพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายในประเทศไทยเป็นสำคัญ รวมทั้งแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เพื่อนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์ดังกล่าวไปพิจารณาถึงผลบังคับในทางกฎหมายของค่าธรรมเนียมต่อไป

ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการคิดคำนวณดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมสินเชื่อส่วนบุคคล (Personal Loan) สำหรับผู้ประกอบการที่มีใช่สถาบันการเงินไว้ โดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ซึ่งในเรื่องนี้ยังมีประเด็นถกเถียงทางวิชาการในกลุ่มนักกฎหมายบางกลุ่มว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการให้สินเชื่อของเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินหรือไม่ ซึ่งหากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลแล้ว บทบัญญัติที่ใช้ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมสินเชื่อส่วนบุคคลดังกล่าวก็จะไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับการให้สินเชื่อของเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินได้ ดังนั้น จึงสมควรนำประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ มาพิจารณาประกอบด้วยว่าประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุมกำกับดูแลการให้สินเชื่อและการเรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมของเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินมากน้อยเพียงใด

โดยที่กฎเกณฑ์การควบคุมกำกับดูแลเอกชนผู้ให้สินเชื่อเงินด่วนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน กำหนดคุณสมบัติเฉพาะเอกชนผู้ให้สินเชื่อเงินด่วนซึ่ง

ไม่ใช่สถาบันการเงินบางกลุ่มเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจมีปัญหว่าเอกชนผู้ให้สินเชื่อเงินด่วนหลายรายไม่ถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ดังกล่าว จึงเห็นควรที่จะศึกษาขอบเขตของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้ในการกำกับดูแลการให้สินเชื่อของเอกชนดังกล่าวด้วย

อนึ่ง เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศ เรื่อง : การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ สำหรับผู้ประกอบการที่มีไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำกับควบคุมการให้สินเชื่อบุคคลโดยเอกชนผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อเงินด่วนซึ่งมีใช่ธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญ แต่ก็ยังปรากฏว่าบรรดาผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อเงินด่วนซึ่งมีใช่สถาบันการเงินมีความพยายามในการหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยการกำหนดข้อสัญญาหรือใช้แนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ขอสินเชื่อหลายประการ อาทิเช่น การเรียกเก็บดอกเบี้ยแฝงอยู่ในรูปแบบของค่าธรรมเนียม การเรียกดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ย การนำข้อมูลของผู้ขอสินเชื่อไปใช้ประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากเพื่อการขอสินเชื่อ วิธีการเรียกคืนหนี้ การใช้สัญญาแบบสำเร็จรูปและการผูกพันผู้ขอสินเชื่อโดยใช้แบบคำขอสินเชื่อสำเร็จรูป เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะศึกษาข้อสัญญาและแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งติดตามผลของการกำกับควบคุมการให้สินเชื่อเงินด่วนดังกล่าว โดยพิจารณาจากประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบกับข้อตกลงในสัญญาสินเชื่อเงินด่วนและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ภาพและผลบังคับในทางกฎหมายของข้อสัญญาและแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของการให้สินเชื่อเงินด่วนโดยเอกชนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อกำหนด ขอบเขต อำนาจ และผู้มีอำนาจควบคุมกำกับดูแล
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ แนวทางการกำกับควบคุมข้อสัญญาและแนวทางปฏิบัติในการให้สินเชื่อเงินด่วนโดยเอกชนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินตามกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของการควบคุมกำกับดูแลการให้สินเชื่อโดยเอกชนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินของไทยในปัจจุบัน
5. เพื่อนำเสนอแนวทางในการควบคุมกำกับการดูแลข้อสัญญาและแนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของการให้สินเชื่อเงินด่วนโดยเอกชนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินต่อไป

วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยดำเนินการโดยค้นคว้าและรวบรวมหลักเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งของไทยและของต่างประเทศ แนวคำพิพากษาศาลฎีกา และความเห็นนักวิชาการ โดยนำหลักเกณฑ์ที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อหาบทสรุปและแนวทางต่อไป

สมมติฐานของการวิจัย

แม้จะมีประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แต่ประกาศฉบับดังกล่าวยังก่อให้เกิดประเด็นปัญหาที่สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ขอสินเชื่อเกี่ยวกับข้อสัญญาต่างๆ ที่กำหนดในสัญญาให้สินเชื่อประกอบกับแนวปฏิบัติที่สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ขอสินเชื่อ จึงสมควรได้ศึกษาถึงข้อสัญญาและแนวปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องและเป็นธรรมเพื่อป้องกันมิให้มีการเอาเปรียบลูกหนี้ผู้ขอสินเชื่อเกินควรต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้เข้าใจถึงสถานการณ์และผลบังคับในทางกฎหมายของข้อสัญญาและแนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของการให้สินเชื่อเงินด่วนโดยเอกชนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน
2. ทำให้ทราบขอบเขตอำนาจและผู้มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลในปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางกำกับควบคุมข้อสัญญาและแนวทางปฏิบัติของการให้สินเชื่อเงินด่วนตามกฎหมายต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมของการควบคุมกำกับดูแลการให้สินเชื่อโดยเอกชนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินไทยในปัจจุบัน
5. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการควบคุมกำกับดูแลข้อสัญญาและแนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของการให้สินเชื่อเงินด่วนโดยเอกชนซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินต่อไป