

ปัญหาวิธีการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562¹

อนุธิดา หัตถาพันธ์²

สถาบันการเงินประชาชนนั้น เป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2562 ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่และยังไม่ผ่านการแก้ไขมาก่อน อีกทั้งยังมีบทบัญญัติกฎหมายในหลายจุดที่ยังไม่เหมาะสม และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำพระราชบัญญัตินี้ ที่ต้องการให้บริการทางการเงินในระดับชุมชน ที่ดำเนินกิจการโดยองค์กรการเงินชุมชนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีข้อจำกัดในการดำเนินกิจการ เนื่องจากเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก รวมทั้งขาดความมั่นคงในด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านการบัญชี จึงแก้ไขโดยการยกระดับขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านั้นมาจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนทำหน้าที่วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริม และกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน มีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนทำหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันการเงินประชาชน และ มีธนาคารผู้ประสานงานเป็นผู้คอยช่วยเหลือให้คำแนะนำในการดำเนินกิจการให้แก่สถาบันการเงินประชาชนในสถานะที่เสี่ยง เพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนมีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน อันจะทำให้การดำเนินงานนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน และมีความยั่งยืนในการพึ่งพาตนเองภายในชุมชน แต่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ทำให้กลุ่มทางการเงินชุมชนหลายแห่งไม่สามารถจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ อีกทั้งระบบกฎหมายของสถาบันการเงินประชาชนเองนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน อาทิเช่น เรื่องการจำกัดประเภทและสร้างเงื่อนไขในการรวมกลุ่มเพื่อก่อตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของสมาชิกต่อธนาคารผู้ประสานงานซึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิก และไม่มีมาตรการที่ใช้ในการตรวจสอบภาระหนี้สินที่สมาชิกก่อให้เกิดขึ้นในสถาบันการเงินประชาชนเพื่อดำเนินการติดตามบังคับชำระหนี้ เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้เห็นว่าการยกระดับขององค์กรการเงินชุมชนเพื่อจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 นั้น ก่อให้เกิดปัญหาที่ควรค่าแก่การศึกษาหลายประการ ดังนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาวิธีการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประการแรก ปัญหาวิธีการดำเนินการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเรื่องคำนิยามของคำว่า “สถาบันการเงิน” เนื่องจากสถาบันการเงินประชาชนเป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 แต่ไม่ถือว่าเป็นสถาบันการเงินตามคำนิยามที่เทียบเคียงจากคำว่า “ธุรกิจสถาบันการเงิน” ของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 และไม่ถือเป็นสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 จึงก่อให้เกิดปัญหาว่าสถาบันการเงินประชาชนนั้นไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13 ที่สถาบันการเงินจะต้องมีหน้าที่รายงานธุรกรรมสงสัยกรณีที่มีบุคคลเข้าทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ในกรณีที่ปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวที่กระทำต่อสถาบันการเงินนั้น เป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่า 2 ล้านบาทขึ้นไป หรือธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไปต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงเป็นเหตุให้สถาบันการเงินประชาชนนั้นอาจถูกผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินใช้สถาบันการเงินประชาชนเป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มาตรา 3 ประกอบประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดองค์กรการเงินชุมชนพ.ศ. 2562 ข้อ 1. นั้น บัญญัติจำกัดประเภทขององค์กรการเงินชุมชนไว้เพียง 4 ประเภท “ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการเกษตร สถาบันการเงินชุมชน และวิสาหกิจชุมชนที่ให้บริการทางการเงินและไม่นับเป็นนิติบุคคลในพื้นที่ชุมชน” ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายนั้นบัญญัติขึ้นมาเพื่อเป็นการจำกัดสิทธิของกลุ่มทางการเงินที่เรียกชื่ออย่างอื่นนอกจากองค์กรการเงินชุมชน 4 ประเภทข้างต้น เช่น กองทุนหมู่บ้าน ไม่ให้สามารถจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ เนื่องจากไม่เข้าเกณฑ์ตามการแบ่งประเภทกลุ่มทางการเงินที่สามารถจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้

ประเด็นที่สาม การจดทะเบียนองค์กรการเงินชุมชนเพื่อยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มาตรา 16 ที่กำหนดว่าให้องค์กรการเงินชุมชนที่มีคุณสมบัติ ดังนี้ “มีการจัดการการเงินประจำปีต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี นับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน มีการใช้เทคโนโลยีมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี มีทุนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี นับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน และในวันที่ยื่นคำขอจดทะเบียน ต้องไม่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม” สามารถจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ เป็นการกำหนดคุณสมบัติที่เป็นเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์การจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มทางการเงินอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวไม่ครบถ้วน และเป็นบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคในการจดทะเบียนเนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวานเกินสมควรจนไม่สามารถแก้ไขให้กลุ่มทางการเงินเหล่านั้นจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนเพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้

ประการที่สอง ปัญหาข้อกีดกันในการกำหนดวาระของคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน

ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มาตรา 27 “ให้สถาบันการเงินประชาชนมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 14 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก กรรมการสถาบันการเงินประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันเลือกตั้งตั้งกรรมการสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งหากพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน และหากได้รับมติจากที่ประชุมใหญ่สมาชิกโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ให้เป็นกรรมการต่อไปได้ อีกวาระหนึ่งได้” เป็นการกำหนดข้อยกเว้นให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนสามารถดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระได้ติดต่อกันได้ หากได้รับมติจากที่ประชุมใหญ่สมาชิกโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ให้เป็นกรรมการต่อไปได้ ทำให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ถึง 3 วาระติดต่อกัน ซึ่งเป็นระยะเวลานานถึง 6 ปี เป็นการผูกขาดอำนาจบริหารไว้แก่คณะกรรมการชุดเดิมโดยไม่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนตามหลักการปกตินั้น ซึ่งอาจเป็นการทำให้บุคคลที่มีอำนาจขึ้นำ และใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบก่อกำเนิดการทุจริตแก่สถาบันการเงินประชาชน ซึ่งจะเกิดผลกระทบต่อ การดำเนินกิจการต่อบรรดาสมาชิก และสถาบันการเงินประชาชนได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งต้องบริหารจัดการสถาบันการเงินประชาชนนั้นกระทำโดยบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการ เพื่อเกิดความมั่นคงแก่สถาบันการเงินประชาชน และสร้างความเชื่อมั่นและยั่งยืนให้แก่บรรดาสมาชิก

ประการที่สาม ปัญหาการใช้สิทธิหักกลบลบหนี้เมื่อสมาชิกพ้นจากการเป็นสมาชิก

พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในตรวจสอบภาระหนี้ของสมาชิกเมื่อสมาชิกพ้นจากการเป็นสมาชิกเอาไว้ จึงต้องใช้สิทธิการหักกลบลบหนี้ของสมาชิกกับทรัพย์สินที่สมาชิกมีอยู่กับสถาบันการเงินประชาชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 341 แต่การกระทำดังกล่าวอาจไม่ทันทั่วถึง เนื่องจากอาจมีเจ้าหนี้อื่นที่มีสิทธิในการได้รับชำระหนี้ดีกว่าสถาบันการเงินประชาชน เช่น เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออาจทรัพย์สินของสมาชิกจากสถาบันการเงินประชาชน เป็นเหตุให้สถาบันการเงินประชาชนนั้นไม่สามารถหักกลบลบหนี้จากทรัพย์สินที่สมาชิกมีอยู่กับสถาบันการเงินประชาชนได้ เพราะต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่สำนักงานบังคับคดี และหากสมาชิกนั้นไม่มีทรัพย์สินอื่นให้บังคับชำระหนี้ก็อีก จะทำให้สถาบันการเงินประชาชนจะไม่สามารถบังคับชำระหนี้จากสมาชิกได้อีก และอาจจะก่อให้เกิดหนี้สูญแก่สถาบันการเงินประชาชนในอนาคต

ประการสุดท้าย ปัญหาการเปิดเผยข้อมูลของสมาชิกแก่ธนาคารผู้ประสานงาน

พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนเพียงพอว่าธนาคารผู้ประสานงานนั้นกระทำในฐานะใด และมีอำนาจมากน้อยเพียงใดในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของสมาชิก แต่พระราชบัญญัตินี้กลับให้อำนาจธนาคารผู้ประสานงานสามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของสมาชิกเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินเพื่อทำการประมวลผลข้อมูลได้ ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มาตรา 46 “ให้ธนาคารผู้ประสานงานมีหน้าที่สนับสนุนและประสานงานการ

ดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ ให้ข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริม การพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนต่อคณะกรรมการ สนับสนุนช่วยเหลือ และแนะนำการจัดตั้ง สถาบันการเงินประชาชน โดยเน้นพื้นที่ที่มีศักยภาพและมีการดำเนินการให้บริการทางการเงินอย่างเข้มแข็ง รับคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนจากองค์กรการเงินชุมชน พร้อมทั้งจัดทำความเห็น ประกอบการพิจารณา เพื่อนำเสนอต่อนายทะเบียนตามมาตรา 17(4) จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยี สารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงิน ระบบทะเบียน ระบบความปลอดภัย หรือระบบอื่นใดสำหรับ สถาบันการเงินประชาชน จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูล วิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมซึ่ง รวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิกสำหรับสถาบันการเงินประชาชน จัดทำและพัฒนาระบบ บริหารจัดการความเสี่ยง และระบบมาตรฐานการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชน พัฒนาศักยภาพ และความพร้อมทั้งในด้านระบบการเงิน การบัญชีและการเสริมสร้าง ศักยภาพของบุคลากร เพื่อยกระดับ มาตรฐานให้แก่สถาบันการเงินประชาชน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่ เกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งรวมถึงการประเมินความเสี่ยง และมาตรฐานการให้บริการของ สถาบันการเงินประชาชน และปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย” ประกอบกับประกาศ คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประมวลผลข้อมูล เกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินและข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 ข้อ 2. “ในการ ประมวลผลข้อมูลตามข้อ 1. ให้ธนาคารผู้ประสานงานนำข้อมูล ณ วันสิ้นเดือนของสถาบันการเงิน ประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบมาประมวลผลให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป พร้อมทั้ง บันทึกข้อมูลที่ได้ประมวลผลแล้วลงในระบบฐานข้อมูลของธนาคารผู้ประสานงาน ทั้งนี้ ข้อมูลที่ ประมวลผลได้นั้นอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ ข้อมูลการทำธุรกรรมของสมาชิกสถาบันการเงิน ประชาชน.....” จึงก่อเกิดปัญหาในการตีความ และต้องพิจารณาเป็นราย ๆ เรื่อง ราย ๆ กรณีไป ว่ากรณีใดบ้าง ที่ธนาคารผู้ประสานงานสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการละเมิดถึงสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิก ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติตาม พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจดทะเบียนยกระดับ กลุ่มทางการเงิน หรือองค์กรการเงินชุมชนทุกประเภทให้สามารถจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ ดังนี้

1. ประเด็นวิธีการดำเนินการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน

1.1 แก้ไขคำนิยามของคำว่า ธุรกิจสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และคำนิยามคำว่า สถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ดังนี้

“ธุรกิจสถาบันการเงิน หมายความว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ธุรกิจสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และให้หมายความรวมถึงการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ”

“สถาบันการเงิน หมายถึง

(1) ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

(2) บริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(3) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

(4) สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ให้อู่ ให้สินเชื่อ รับจ้างหรือรับจำนำทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ โดยวิธีใด ๆ

(5) สถาบันการเงินประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน

(6) และนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

1.2 เรื่องการจำกัดประเภทขององค์กรการเงินชุมชนที่สามารถจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้นั้น ควรยกเลิกประเภทขององค์กรการเงินชุมชนที่สามารถจะจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ ตามประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดองค์กรการเงินชุมชน พ.ศ. 2562 และแก้ไขคำนิยามคำว่า องค์กรการเงินชุมชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มาตรา 3 ใหม่ ดังนี้

“องค์กรการเงินชุมชน หมายถึง กลุ่มทางการเงินของชุมชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมเงิน การให้สินเชื่อกู้ยืมเงิน การรับฝากเงินของประชาชนในชุมชน แต่ไม่มีสภาพนิติบุคคล เช่น กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการเกษตร สถาบันการเงินชุมชน และวิสาหกิจชุมชนที่ให้บริการทางการเงิน กองทุนหมู่บ้าน และให้หมายความรวมถึงกลุ่มทางการเงินที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลด้วย”

1.3 เรื่องเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ควรยกเลิกเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ของการจดทะเบียนของสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา 16 ที่กำหนดกำหนดว่า “มีการจัดทำงบการเงินประจำปีต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปีนับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน มีการใช้เทคโนโลยีมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี มีทุนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี นับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน และในวันที่ยื่นคำขอจดทะเบียน ต้องไม่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม ” แต่รัฐควรเข้ามาช่วยเหลือแนะนำ ส่งเสริมให้กลุ่มทางการเงินในชุมชนต่าง ๆ มีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน และสามารถจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้

2. ประเด็นข้อยกเว้นในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน เสนอให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน เพื่อควบคุมปัญหาและป้องกันการใช้ดุลพินิจในการบริหารกิจการด้วยความไม่เป็นกลาง และการมีอำนาจตัดสินใจเหนือบุคคลของคณะกรรมการของบุคคลที่มีอำนาจเพื่อป้องกันการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งนานเกินสมควร ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อสมาชิก และสถาบันการเงินประชาชน โดยต้องจำกัดสิทธิระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งในการเป็นคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนในการบริหารกิจการ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกและสถาบันการเงินประชาชน โดยสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน หรือ ไม่เกินระยะเวลา 4 ปี เพื่อผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหาร เป็นการแก้ไขร่างบทบัญญัติกฎหมายใหม่ ดังนี้

“มาตรา 27 กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 14 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก โดยกรรมการสถาบันการเงินประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันเลือกตั้งกรรมการสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งหากพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน”

3. ประเด็นการใช้สิทธิหักกลบลบหนี้เมื่อสมาชิกพ้นจากการเป็นสมาชิก เพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถรักษาทุนดำเนินกิจการได้ในขณะที่สมาชิกยังคงเป็นสมาชิกอยู่ และสามารถ行使สิทธิหักกลบลบหนี้ได้ในฐานะเจ้าหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือมูลค่าหุ้นได้เป็นลำดับแรกก่อนเจ้าหนี้อื่น ๆ เมื่อสมาชิกพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิก ไม่ว่าตาย ลาออก ถูกปลดออก หรือถูกให้ออกจากสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งทำให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถบังคับชำระหนี้จากสมาชิกได้โดยไม่ต้องเสียเวลาในการติดตามหนี้ และไม่ต้องค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องบังคับคดี และสามารถหักกลบลบหนี้จากหุ้นที่สมาชิกมีอยู่กับสถาบันการเงินประชาชนได้ก่อนเจ้าหนี้อื่น โดยมีร่างบทบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

“ในขณะที่สมาชิกยังคงเป็นสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนนั้น สถาบันการเงินประชาชนจะไม่สามารถนำค่าหุ้นสะสมที่สมาชิกมีอยู่กับสถาบันการเงินประชาชนมาหักกลบลบหนี้กับสถาบันการเงินประชาชนได้ แต่เมื่อสมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพแล้ว สถาบันการเงินประชาชนสามารถใช้สิทธิหักกลบลบหนี้กับค่าหุ้นสะสมของสมาชิกที่มีอยู่กับสถาบันการเงินประชาชนได้ก่อนเจ้าหนี้อื่น ๆ ได้ และให้ถือว่าสถาบันการเงินประชาชนมีฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้นนั้น”

4. ประเด็นการเปิดเผยข้อมูลของสมาชิกแก่ธนาคารผู้ประสานงาน ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าธนาคารผู้ประสานงานนั้นมีบทบาทเป็นบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของสถาบันการเงินประชาชนในฐานะใด และเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่สถาบันการเงินประชาชนมอบหมายให้มีอำนาจเพียงใดต่อการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของสมาชิก เพื่อไม่ให้เกิดเป็นปัญหาในการตีความสถานะและอำนาจหน้าที่ของธนาคารผู้ประสานงาน ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการร่างกฎหมาย

กำหนดกฎหมายให้ชัดแจ้งว่าธนาคารผู้ประสานงานนั้นคือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีการร่างบทบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

“ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล หมายความว่า ธนาคารผู้ประสาน ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามคำสั่ง หรือในนามของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ไม่ถือว่าธนาคารผู้ประสานงานนั้นเป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลด้วย”

และควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลให้ชัดเจน ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยอาศัยเทียบเคียงในการร่างบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

“ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามคำสั่งที่ได้รับจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเท่านั้น เว้นแต่คำสั่งนั้นขัดต่อกฎหมายหรือบทบัญญัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(2) จัดทำและเก็บรักษาบันทึกรายการของกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไว้ เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบได้”

เอกสารอ้างอิง

ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์. รายงานวิจัย เรื่อง สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556.

พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562.