

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2546 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสองครั้ง ในปีพ.ศ.2549 และพ.ศ.2551 โดยที่หลังจากการบังคับใช้กฎหมายก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสถานการณ์เศรษฐกิจ รูปแบบการให้บริการสินเชื่อ เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารต่างๆ จึงเกิดประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติจากการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวขึ้น เพื่อให้กาท่า เนินการของบริษัทข้อมูลเครดิต และสมาชิกเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพในแนวทางเดียวกัน และช่วยคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูล จึงควรที่จะมีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเสนอแนะแนวทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประเด็นสำคัญที่เกิดจากการปรับใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นกรณีศึกษาหลักในวิทยานิพนธ์นี้ คือเรื่องหลักการให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลเครดิตของเจ้าของข้อมูล ซึ่งตามมาตรา 20 ได้กำหนดให้บริษัทข้อมูลเครดิตจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนที่จะทำการเปิดเผยข้อมูลเครดิตไปยังสมาชิกหรือผู้ใช้บริการ แต่จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาถึงความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้น เจ้าของข้อมูลเสมือนจะไม่มีทางเลือกที่จะปฏิเสธไม่ให้ความยินยอมได้ เพราะถ้าหากเจ้าของข้อมูลปฏิเสธไม่ให้ความยินยอมดังกล่าว นิติสัมพันธ์การขอสินเชื่อก็ย่อมจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้

เมื่อวิเคราะห์ถึงเรื่องของหลักการให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับข้อมูลของเจ้าของข้อมูล (right to be informed) มิได้มีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (privacy right) แต่อย่างใด เนื่องจากข้อมูลเครดิตเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ไม่เฉพาะต่อเจ้าของข้อมูลเท่านั้น แต่มีลักษณะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ กล่าวคือเป็นข้อมูลทางการเงินที่จัดเก็บรวบรวมขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์แก่สถาบันการเงินในการใช้ข้อมูลนั้นเพื่อวิเคราะห์การให้สินเชื่อ เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์สินเชื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศใน

ที่สุด ดังนั้นควรมีการปรับใช้ให้ถูกต้องกับหลักการของกฎหมายดังกล่าวด้วย

ดังนั้น ถ้าหากพิจารณาในแง่ของความจำเป็นของหลักความยินยอมในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต จึงมีความเห็นว่าหลักความยินยอมนี้ไม่ส่งผลเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของข้อมูลได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นการเพิ่มขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าการให้ความคุ้มครองเจ้าของข้อมูลโดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูลเครดิตดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนั้นถือว่าเพียงพอแล้ว เนื่องจากมีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต เป็นกฎหมายเฉพาะกำกับดูแลบริษัทข้อมูลเครดิตอยู่แล้ว

อีกทั้งการออกประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลเพื่อการเปิดเผยข้อมูล ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ.2550 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้การได้รับความยินยอมของเจ้าของข้อมูลสามารถกระทำ ผ่านวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ กล่าวคือ ผ่านทางเว็บไซต์ โทรสาร เครื่องบันทึกเงินอัตโนมัติ หรือผ่านทางระบบตอบรับอัตโนมัติทางโทรศัพท์ ซึ่งการออกประกาศดังกล่าวนี้แม้จะเป็นไปเพื่อให้การขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลนั้นสามารถกระทำ ได้โดยสะดวกรวดเร็ว และยังเป็นก้ามา เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารมาใช้ในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตด้วย แต่ถ้าหากมองในอีกแง่มุมหนึ่ง จะเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงประเด็นในเรื่องความจำเป็นของหลักการให้ความยินยอม โดยที่การให้เจ้าของข้อมูลมีทางเลือกหลากหลายและสะดวกในการให้ความยินยอมเช่นนี้ แม้จะเกิดประโยชน์ในเรื่องของขั้นตอนการขอความยินยอม แต่ก็เป็นการลดความเคร่งครัดของบทบัญญัติในเรื่องการให้ความยินยอมลงไปเป็นอย่างมากด้วย

อีกประเด็นหนึ่งในเรื่องของหลักความยินยอมนี้ ก็คือข้อยกเว้นตามมาตรา 20 วรรคสอง ซึ่งกำหนดกรณียกเว้นที่บริษัทข้อมูลเครดิตสามารถเปิดเผยข้อมูลเครดิตได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน โดยกรณียกเว้นที่อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ก็คือตาม ข้อ (1) การเปิดเผยข้อมูลเครดิตเมื่อมีคำสั่งศาลหรือตามหมายศาล ซึ่งกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ไม่ได้ระบุถึงขอบเขต หรือวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูล

ประกอบไว้ด้วยแต่อย่างใด ส่งผลให้อาจมีปัญหาในการตีความปรับใช้กฎหมายได้ และอาจเกิดการเปิดเผยข้อมูลเครดิตโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลโดยอาศัยเหตุใดๆ ในการออกคำสั่ง หรือหมายก็ได้ ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคในการปรับใช้กฎหมาย จึงเห็นว่าควรมีกาทำ หนดวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูลเครดิตตามคำสั่งศาลหรือตามหมายศาลไว้ด้วย โดยอาจจะจำกัดเฉพาะการเปิดเผยตามคำสั่งศาลหรือหมายศาล เพื่อประโยชน์ในการเป็นพยานหลักฐานในประเด็นแห่งคดีในการพิจารณาคดีอาญา เป็นต้น อีกทั้งการใช้ข้อมูลในการพิจารณาคดีดังกล่าว ก็ควรมีกาทำ กัดในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลต่อไปด้วย กล่าวคือเมื่อมีการใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีในศาลแล้วนั้น ข้อมูลเครดิตดังกล่าวก็ไม่ควรจะถูกเปิดเผยไปยังบุคคลที่สามต่อไป

นอกเหนือจากประเด็นในเรื่องหลักการให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลแล้ว ประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่สำคัญซึ่งเกิดจากการปรับใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ยังมีอีกหลายประเด็น โดยในที่นี้จะทำ การอธิบายถึง 5 ประเด็นที่มีความสำคัญ ดังนี้

1. เรื่องของการรักษาความปลอดภัยและการคุ้มครองความลับของข้อมูลเครดิต ประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นคือในกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยของบริษัทข้อมูลเครดิต โดยที่เจ้าของข้อมูลซึ่งได้รับความเสียหายจากเหตุดังกล่าว นั้นจะต้องใช้สิทธิทางศาลโดยอาศัยหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิด เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายต่อบริษัทข้อมูลเครดิตเท่านั้น เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตแล้ว เจ้าของข้อมูลไม่ใช่ผู้เสียหายและไม่อาจฟ้องร้องคดีในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเองได้ จะต้องเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการในกาทำ เน้นคดีอาญา โดยมีธนาการแห่งประเทศไทยเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของข้อมูลในกรณีที่เกิดการฝ่าฝืนการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล จึงควรที่จะมีการใช้มาตรการในทางปฏิบัติประการอื่นๆ เพิ่มเติมในกรณีที่เกิดการละเมิดด้านความปลอดภัยของข้อมูลเครดิตเกิดขึ้น อาทิ กาทำ หนดหน้าที่ในการแจ้งเตือนไปยังเจ้าของ

ข้อมูล เพื่อให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงการละเมิดด้านความปลอดภัย รวมไปถึงให้คำแนะนำ ในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ เป็นต้น

2. ปัญหาลักษณะข้อมูลของลูกหนี้ที่สามารถจัดเก็บได้ ข้อมูลทางการเงินของลูกหนี้ที่บริษัทข้อมูลเครดิตสามารถจัดเก็บได้นั้นมีหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งได้มีกำหนดแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของข้อมูลนั้น ในส่วนที่เกิดเป็นประเด็นปัญหาขึ้นก็คือ ในเรื่องข้อมูลของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลล้มละลาย โดยตามหลักแล้วนั้น ในกรณีที่เจ้าหนี้ไม่ได้ยื่นคำ ขอรื้อ ำ ระหนี้ตามกฎหมายล้มละลาย ซึ่งจะส่งผลให้เจ้าหนี้ไม่สามารถบังคับชำระหนี้ นั้นกับลูกหนี้ได้อีกต่อไปยกเว้นกรณีของเจ้าหนี้มีประกัน ก็จะต้องหยุดส่งข้อมูลและรายงานหนี้ของลูกหนี้ที่ศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลายื่นคำ ขอรื้อ ำ ระหนี้ แต่ในเรื่องของข้อมูลของลูกหนี้ที่ศาลมีคำ สั่งฟื้นฟูกิจการนั้น ยังไม่มีการออกกฎหมายกำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติแต่อย่างใด จึงเห็นว่าควรมีกา ำ หลักการเดียวกันนั้นมาปรับใช้ด้วย กล่าวคือ เมื่อเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการสูญเสียสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้แล้ว ก็จะต้องหยุดการรายงานข้อมูลหนี้ นั้น

3. ปัญหาระยะเวลาในการประมวลผลข้อมูล ประเด็นที่เกิดเป็นปัญหาก็คือ ระยะเวลาการประมวลผลข้อมูลคำ พินิจพิพากษาของศาลให้เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งมีกา ำ กำหนดให้เก็บข้อมูลในระบบเพื่อการประมวลผลได้ไม่เกินห้าปี นับจากวันที่ศาลพิพากษา แต่ในขณะเดียวกันนั้นตามกฎหมายล้มละลาย ลูกหนี้จะถูกปลดจากการล้มละลายเมื่อพ้นระยะเวลา 3 ปี ซึ่งจะส่งผลให้เกิดช่วงเวลาที่ยาวนานเกินไป ดังนั้นเพื่อจึงควา ำ กำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวทางปฏิบัติไว้ว่าเมื่อมีการปลดจากการล้มละลายแล้วนั้น ให้หยุดการประมวลผลข้อมูลเรื่องการล้มละลายของลูกหนี้ต่อไป

4. ปัญหาในการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูล ตามหลักการของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตแล้วนั้น เจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะขอตรวจสอบข้อมูลเครดิตของตนได้ต่อบริษัทข้อมูลเครดิตและสมาชิก ซึ่งในปัจจุบันเจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิต่อบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด แต่ไม่สามารถใช้สิทธิต่อสมาชิกได้ทุกแห่ง กล่าวคือสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ที่ธนาคารนครหลวงไทยเท่านั้น จึงเป็นกา ำ กัดการใช้สิทธิของเจ้าของข้อมูล และไม่ปฏิบัติตาม

หลักการของกฎหมายที่ต้องการให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิตรวจสอบข้อมูลกับสมาชิกที่ตนมีนิติสัมพันธ์ด้วย

นอกจากนี้ในเรื่องของการใช้สิทธิอุทธรณ์ข้อโต้แย้ง ซึ่งมีการออกประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต กำหนดเนื้อหาของหนังสืออุทธรณ์ และระยะเวลาที่เจ้าของข้อมูลสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าของข้อมูลได้รับแจ้งสิทธิแต่ยังขาดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ หรือหลักเกณฑ์ในเรื่องการนำ คดีขึ้นสู่ศาล จึงเห็นว่าควรมีการเพิ่มหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของข้อมูลมากยิ่งขึ้น และ

5. ปัญหาการประมวลผลข้อมูลในเรื่องการจัดทำ และเปิดเผยคะแนนเครดิต (Credit scoring) ในปัจจุบันก็ยังไม่มีการออกกฎหมายหรือแนวปฏิบัติเพื่อกำกับดูแลในเรื่องของหลักเกณฑ์ และวิธีการในการคำนวณคะแนนเครดิต จึงเห็นว่าควรมีกำหนดหลักการพื้นฐานบางประการ อาทิ ลักษณะของข้อมูลที่ไม่อาจนำมาใช้เป็นปัจจัยในการคำนวณคะแนนเครดิต ซึ่งได้แก่ ข้อมูลด้านอายุ เพศ หรือสถานภาพการสมรส เป็นต้น เพื่อให้การคำนวณคะแนนเครดิตนั้นเป็นไปอย่างเป็นธรรม และมีมาตรฐาน

จากข้างต้นจึงจะเห็นได้ว่า การดำเนินธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศไทยนั้น แม้จะมีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 และประกาศของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้แล้วก็ตาม แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้น ก็ส่งผลให้มีปัญหาจากการปรับใช้กฎหมายได้ การศึกษาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหาที่สำคัญข้างต้นนี้ น่าจะเกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และกำหนดแนวปฏิบัติ เพื่อให้ธุรกิจข้อมูลเครดิตนั้นสามารถดำเนินการได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตอย่างแท้จริงต่อไป