

บทที่ 2

พัฒนาการของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูล เครดิต พ.ศ.2545

ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาจากการปรับใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจถึงลักษณะของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการทำ กับดูแล รวมไปถึงเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายเหล่านั้นด้วย เนื่องจากเหตุดังกล่าว ในบทนี้จะทำ การอธิบายถึงพัฒนาการของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศไทย และพัฒนาการและหลักการของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต รวมไปถึงพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในต่างประเทศ คือประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ

1. พัฒนาการของธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศไทย

แนวคิดในการจัดตั้งบริษัทข้อมูลเครดิต หรือเครดิตบูโร (Credit Bureau) ซึ่งในตอนต้นนั้นใช้ชื่อเรียกว่า "ศูนย์ทะเบียนเครดิตกลาง" ในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 โดยสมาคมธนาคารไทยได้นำ เรื่องนี้เข้าหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์เป็นผู้ว่าการในขณะนั้น โดยแจ้งความประสงค์ต้องการให้มีแหล่งกลางสำหรับแลกเปลี่ยนข้อสนเทศเกี่ยวกับลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ เพื่อลดความเสี่ยงในการให้กู้และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์โดยขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นแหล่งกลางในการทำ เน้นการ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เริ่มงานทะเบียนเครดิตกลาง และออกระเบียบเรื่อง "การให้ข้อสนเทศเกี่ยวกับเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ลูกค้า" มาตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2507 เริ่มต้นจากการเก็บข้อมูลสินเชื่อเฉพาะลูกค้ารายใหญ่ คือที่มีวงเงินตั้งแต่ 5 แสนบาทขึ้นไป โดยทุกธนาคารต้องส่งรายงานให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประจำ ทุกเดือน และธนาคารแห่งประเทศไทยจะส่งรายงานลูกหนี้ที่ใช้สินเชื่อกับธนาคารตั้งแต่ 2 ธนาคารขึ้นไป

ธนาคารพาณิชย์นั้นๆ เป็นเจ้าหนี้อยู่เท่านั้นกลับไปให้ธนาคารพาณิชย์ทุกเดือนเช่นกัน เพื่อมิให้เป็นภาระของธนาคารมากเกินไป และเพื่อมิให้ข้อสนเทศดังกล่าวแพร่หลายเกินความจำเป็น และให้ธนาคารพาณิชย์ป้องกันตนเองจากความผิดในการเปิดเผยข้อมูลของลูกค้าโดยเดิมข้อความลงในสัญญากู้ยืมว่า “ยินยอมให้ธนาคารเปิดเผยฐานะหนี้สินแก่ทะเบียนเครดิตกลาง” ไว้ด้วย อีกทั้งยังมีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) เป็นสมาชิกผู้ให้และใช้ข้อมูลร่วมกับธนาคารพาณิชย์ด้วย และได้มีการพัฒนาการเป็นลำดับต่อมา ดังนี้

1. ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มนำ คอมพิวเตอร์มาใช้ประมวลผลข้อมูลทะเบียนเครดิตกลาง ในปีพ.ศ.2518

2. มีการขยายวงเงินสินเชื่อที่ต้องรายงานจาก 5 แสนบาท เป็น 1 ล้านบาทขึ้นไป ในปีพ.ศ.2519

3. มีการขยายวงเงินที่ต้องรายงานเป็น ตั้งแต่ 3 ล้านบาทขึ้นไป ในปีพ.ศ.2529

4. บริษัทเงินทุนเสนอให้รวมข้อมูลทะเบียนเครดิตกลางของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน และเงินทุนหลักทรัพย์เข้าด้วยกัน ในปีพ.ศ.2533 ซึ่งทะเบียนกลางของบริษัทเงินทุนเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่พ.ศ.2522

5. มีการขยายวงเงินสินเชื่อรายใหญ่ จาก 3 ล้านบาท เป็น 5 ล้านบาทขึ้นไป ในปีพ.ศ.2534

6. ได้เริ่มรวมข้อมูลสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เข้าในทะเบียนเครดิตกลาง ในปีพ.ศ.2535

7. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า แห่งประเทศไทย เข้าร่วมเป็นสมาชิกเพิ่มเติมเพื่อให้และใช้ข้อมูลทะเบียนเครดิตกลางด้วย ในปีพ.ศ.2537 ¹

สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกข้อมูลทะเบียนเครดิตกลางที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำ นี้ จัดส่งข้อมูล ณ วันสิ้นเดือนของ

¹ สุดธนา พันธุ์ธีรานุรักษ์, “ศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลเครดิต ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.55

ทุกเดือนให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ในรูปรายงาน ธพ.4 และในรูป Electronic Form ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยต้องรายงานภายในสิ้นเดือนถัดไป และธนาคารแห่งประเทศไทยจัดส่งรายงานลูกหนี้ที่ใช้เงินกู้มากกว่าหนึ่งธนาคารให้ธนาคารที่เป็นเจ้าหนี้ทราบ และให้บริการตอบคำถามดังกล่าวแก่สมาชิกทางโทรศัพท์ในกรณีเร่งด่วนด้วย โดยต้องแจ้งชื่อพนักงานที่ทำหน้าที่ติดต่อกับศูนย์ทะเบียนเครดิตกลางไว้ล่วงหน้า และสมาชิกต้องส่งหนังสือยืนยันการสอบถามไปที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในวันถัดไปด้วย ซึ่งการดำเนินการนี้เป็นไปภายใต้ "ระเบียบการใช้ข้อสนเทศเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ การให้กู้ยืม และหรือการลงทุนของสถาบันการเงิน" ของธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2535 เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2535 ซึ่งระเบียบดังกล่าวนี้ได้ระบุขอบเขตของการใช้ข้อมูลไว้ว่า ข้อสนเทศซึ่งสมาชิกส่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งให้สมาชิกทราบนั้นให้ถือเป็นข้อความอันไม่พึงเปิดเผยและให้ใช้ประโยชน์ได้แต่เฉพาะเพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาในการให้สินเชื่อ การให้กู้ยืม และหรือการลงทุนของสมาชิกเท่านั้น

ต่อมาในปีพ.ศ. 2538 รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ด. ได้จัดทำแผนพัฒนาระบบการเงินขึ้น โดยกล่าวถึงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) ไว้ในส่วนขององค์กรทางการเงินที่สนับสนุนการพัฒนาระบบการเงิน กล่าวคือข้อมูลเครดิต มีประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบการให้สินเชื่อ ด้วยการทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับลูกค้าสินเชื่อของสถาบันการเงิน อันเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับสถาบันการเงินและระบบการเงินในส่วนที่เกี่ยวกับการลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในการให้สินเชื่อ

และสมาคมบริษัทเงินทุนก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของเครดิตบูโรว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาโครงสร้างระบบการเงินของประเทศ จึงได้พิจารณาแต่งตั้ง "คณะกรรมการด้านศูนย์ข้อมูลเครดิต" ขึ้นมาในพ.ศ.2538 และได้แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสม และดำเนินการให้บรรลូវัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิต โดยประกอบด้วยผู้แทนจากบริษัทเงินทุน ผู้แทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคาร

อาคารสงเคราะห์ และสมาคมประกันวินาศภัย โดยได้กำหนดแผนไว้ว่าเมื่อ Credit Bureau กลางของประเทศเกิดขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยกเลิกศูนย์ทะเบียนเครดิตกลางที่เก็บข้อมูลลูกค้ารายใหญ่วงเงินเกิน 5 ล้านบาท โดยจะโอนข้อมูลมาเข้ารวมกับ Credit Bureau นี้

ในปีพ.ศ.2539 คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการจนถึงขั้นคัดเลือกบริษัทที่จะเป็น Technical Partner ในการจัดตั้ง Credit Bureau ในรูปแบบบริษัทแล้ว กัดแล้ว ซึ่งได้แก่ บริษัท Equifax จากประเทศสหรัฐอเมริกา และได้กำหนดจำนวนเงินลงทุนเบื้องต้นแล้วว่าเป็จำนวน 100 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนการลงทุนคือ หน่วยงานของรัฐ (กระทรวงการคลัง ธอส. และอื่นๆ) 10%, สมาคมธนาคารไทย 30%, สมาคมบริษัทเงินทุนและสมาคมบริษัทหลักทรัพย์ 35%, สมาคมประกันวินาศภัยและประกันชีวิต 10%, และบริษัทต่างประเทศ (Technical Partner) 15% และได้จัดการสัมมนาประชาสัมพันธ์ผลกาทำ เนินงานและแผนการจัดตั้ง Credit Bureau ดังกล่าวให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบ ซึ่งทางกระทรวงการคลังก็ให้ความสนับสนุนเต็มที่ในการจัดตั้ง Credit Bureau ในขั้นตอนต่อไป อันเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะนำ ลงใช้ปฏิบัติจริง ซึ่งต้องประสานงานกับหน่วยงานราชการ องค์กร และสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดตั้งบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งด้านการรวบรวม นำ เสนอข้อมูลเครดิต และขอกกฎหมายรองรับเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของลูกค้า การคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่จะใช้ ในกาทำ เนินงานศูนย์ข้อมูลเครดิต และกฎเกณฑ์ที่จะใช้กับสมาชิกผู้ให้ข้อมูลและผู้ใช้ข้อมูล เพื่อให้เป็นไปเฉพาะในทางการให้สินเชื่อ หรือการลงทุนของผู้ใช้ข้อมูลเท่านั้น ซึ่งตามแผนธุรกิจที่ได้วางไว้ ขณะนั้นจะมีการลงนามในข้อตกลงร่วมทุนกันประมาณปลายปีพ.ศ. 2539 โดยบริษัท Equifax จะทำ การวิเคราะห์ข้อมูลในระบบสินเชื่อของสมาชิกและปรับปรุงแก้ไข software package ให้เหมาะสมกับการใช้งานในประเทศไทย และบริษัท Credit Bureau ดังกล่าวจะ เริ่มเปิดให้บริการข้อมูลครั้งแรกในไตรมาสสุดท้ายของปีพ.ศ. 2540

แต่ระหว่างปีพ.ศ.2539 ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทย สถาบันการเงินถูกปิดกิจการไปเป็นจำนวน มาก สมาคมบริษัทเงินทุนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องเดิมจึงต้องโอนงานนี้ไป ให้สมาคมธนาคารไทยดำเนินการต่อ ซึ่งนับจากนั้น วิกฤตเศรษฐกิจ

ในประเทศไทยได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และกระจายออกเป็นวิกฤตเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียและของโลกในที่สุด ทำให้เรื่องการจัดตั้ง Credit Bureau หยุดชะงัก ไม่มีความคืบหน้านับแต่นั้น ต่อมาในพ.ศ.2541 กระทรวงการคลังได้ยืนยันนโยบายให้มีการจัดตั้ง Credit Bureau เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สินเชื่อและลดภาระหนี้เสียของสถาบันการเงินต่างๆ อันเป็นปัญหาใหญ่ และเร่งด่วนของสถาบันการเงินในประเทศอยู่ในขณะนั้น ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2541 ดร. พิสิฐ ลี้อาธรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้รับผิดชอบกำกับดูแลธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) จึงได้สั่งการให้ ธอส. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดตั้ง Credit Bureau เฉพาะสินเชื่อที่อยู่อาศัย เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ในระหว่างธนาคารของรัฐก่อน เนื่องจากเห็นว่าจะสามารถดำเนินงานได้เร็วเพราะสามารถแก้ไขข้อกฎหมายโดยการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้กาทำเนิงานศูนย์ข้อมูลดังกล่าวเป็นกิจการอันเป็นงานของ ธอส. เพิ่มเติม และออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบกิจการดังกล่าวในระหว่างธนาคารของรัฐได้ โดยให้นโยบายเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า อาจขยายบริการไปยังสถาบันการเงินของเอกชนในอนาคตได้ด้วย²

ในเวลาหลังจากนั้นไม่นาน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศนโยบายให้สมาคมธนาคารไทยเร่งรัดดำเนินการจัดตั้ง Credit Bureau และต่อมาสมาคมธนาคารไทยจึงจัดตั้งทีมงานในรูปคณะกรรมการเพื่อสานภารกิจนี้ต่อไป กาทำเนิการในการจัดตั้ง Credit Bureau จึงเริ่มแบ่งออกเป็นสองส่วน คือทางธอส.ได้จัดตั้ง Credit Bureau แห่งแรกของประเทศไทย ชื่อว่า "บริษัทข้อมูลเครดิตไทย จำกัด" มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 2 ล้านบาท กระทรวงการคลังโดย ธอส. ถือหุ้น 49% และบริษัทศูนย์ประมวลผล (processing center company หรือ PCC) ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านเทคโนโลยีการประมวลผล ถือหุ้น 51% บริษัทข้อมูลเครดิตไทย เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2542 ทำหน้าที่รวบรวมและประมวลผลข้อมูลด้านสินเชื่อแก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก เพื่อให้สถาบันการเงินสมาชิกได้ใช้วิเคราะห์สินเชื่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลสินเชื่อ

² สุดธนา พันธุ์ธีรานุรักษ์, *เพ็ญอ้าง*, น. 57

ส่วนทางธนาคารแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ได้จัดตั้ง Credit Bureau ขึ้นอีกแห่งหนึ่ง มีชื่อว่า “บริษัท ระบบข้อมูลกลาง จำกัด” โดยได้ดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทเมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ.2542 ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของลูกค้าและข้อมูลทางการเงินให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก เพื่อช่วยลดความเสี่ยงและเพิ่มประสิทธิภาพของการให้สินเชื่อเช่นเดียวกับบริษัทข้อมูลเครดิตไทย บริษัทระบบข้อมูลกลาง มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 26 ล้านบาท ได้มาจากธนาคารพาณิชย์ไทย 13 แห่ง ที่เป็นสมาชิกสมาคมธนาคารไทย แห่งละ 2 ล้านบาท ศูนย์ข้อมูลเครดิตแห่งนี้จะรวบรวมข้อมูลทั้งสินเชื่อ consumer credit และ commercial credit และ บริษัท ระบบข้อมูลกลางได้ร่วมมือกับกลุ่ม CBOC (Credit Bureau Operating Consortium) ซึ่งประกอบด้วย บริษัท Dun & Bradstreet และบริษัท TransUnion จากประเทศสหรัฐอเมริกา บริษัท Business online จำกัด และบริษัท ศูนย์ประมวลผล จำกัด จากประเทศไทย เพื่อพัฒนาระบบการค้นดูข้อมูลเครดิตให้มีความปลอดภัยสูงและพัฒนาศูนย์ข้อมูลเครดิตสู่ระบบสากล แต่ในขั้นแรกกำหนด จะใช้บริการจากบริษัทศูนย์ประมวลผลเช่นเดียวกับบริษัทข้อมูลเครดิตไทย รวบรวมข้อมูลลูกค้านี้ปกติทั่วไปที่มียอดคงค้าง 5 ล้านบาทขึ้นไป และข้อมูลของลูกค้านี้จัดชั้นเฉพาะรายที่มี ยอดหนี้คงค้าง 2 แสนบาทขึ้นไป จากธนาคารพาณิชย์ทั้ง 13 แห่ง ซึ่งบริษัทระบบข้อมูลกลาง ได้เปิดให้บริการตั้งแต่ประมาณเดือน มกราคม พ.ศ.2543 ต่อจากนั้นจึงร่วมมือกับกลุ่ม CBOC เพื่อพัฒนาธุรกิจของบริษัทสู่ระดับสากล และได้เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 156 ล้านบาท และเปลี่ยนชื่อบริษัทเป็น “บริษัท ข้อมูลเครดิตกลาง จำกัด” โดยมีธนาคารพาณิชย์ทั้ง 13 แห่ง ถือหุ้นเท่าๆ กัน รวมเป็นจำนวน 50%, TransUnion ถือหุ้นจำนวน 25% และบริษัท บริษัท Business online จำกัด ถือหุ้นจำนวน 25%

บริษัทข้อมูลเครดิตทั้งสองแห่ง มีหน้าที่ให้บริการด้านข้อมูลแก่สมาชิกเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะอนุมัติหรือปฏิเสธการขอสินเชื่อของลูกค้าสถาบันการเงิน การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อจะเป็นดุลยพินิจของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง ซึ่งต่างก็มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แตกต่างกันไป

ต่อมาภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ ข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2546 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งเกิดขึ้น นั่นคือการควบรวมกิจการของบริษัท ข้อมูลเครดิต ทั้งสอง แห่งของประเทศไทยดังกล่าว โดยได้มีการทำข้อตกลงบันทึกความเข้าใจในการควบรวมกิจการให้บริการข้อมูลเครดิตในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2547 โดยการควบรวมกิจการระหว่างบริษัท ข้อมูลเครดิต ทั้งสอง แห่งดังกล่าวเป็นผลมาจากเหตุผลหลัก ดังนี้

(1) เพื่อลดความซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติกรณีที่สถาบันการเงินนั้นเป็นสมาชิกบริษัท ข้อมูลเครดิตสองแห่ง อาทิ ลดขั้นตอนการส่งข้อมูลให้บริษัท ข้อมูลเครดิตซึ่งจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ลูกค้าทราบ เป็นต้น

(2) เพื่อประโยชน์และความสะดวกของสมาชิกในการค้น ข้อมูลเครดิตของลูกค้าที่อาจมีวงเงินสินเชื่อกับสมาชิกหลายราย ซึ่งก่อนมีการควบรวมนั้นสถาบันการเงินบางแห่งอาจเป็นสมาชิกบริษัท ข้อมูลเครดิตบริษัทใดบริษัทหนึ่ง ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งระบบได้อย่างครบถ้วน³

เมื่อการควบรวมกิจการธุรกิจข้อมูลเครดิตเสร็จสิ้น โดยได้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อจากบริษัท ข้อมูลเครดิตกลาง เป็นบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2548 นั้น ได้ส่งผลต่อสถานการณ์ธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศไทย กล่าวคือ

1. ฐานข้อมูลประวัติสินเชื่อของลูกค้ามีความสมบูรณ์ครอบคลุมหลายสถาบันการเงินมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกบริษัท ข้อมูลเครดิตทั้งสองแห่งถูกโอนรวมเป็นสมาชิกบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งเดียวกัน ซึ่งหมายความว่าข้อมูลของลูกค้าสถาบันการเงินเหล่านั้นจะถูกนำมารวมกันไว้ ณ ฐานข้อมูลเดียวกันด้วย ทำให้การตรวจสอบข้อมูลสินเชื่อจะได้เห็นประวัติ และภาพรวมของลูกค้าที่ครบถ้วนยิ่งขึ้น

2. ลดความซ้ำซ้อนในกาทำ เนินงานของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกบริษัท ข้อมูลเครดิตสองแห่ง กล่าวคือ การจัดส่งข้อมูล

³ บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, "ควบรวมบริษัทเครดิตบูโร: เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารความเสี่ยงของการปล่อยสินเชื่อ," กระแสรบรณ (กันยายน 2547)

ของสมาชิกให้บริษัทข้อมูลเครดิตเพียงแห่งเดียว จากเดิมที่ต้องจัดส่งข้อมูลให้บริษัททั้งสองแห่ง โดยเฉพาะสถาบันการเงินซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกับบริษัทข้อมูลเครดิตทั้งสองแห่ง ตลอดจนการส่งมอบหนังสือยินยอมของลูกค้าให้บริษัทข้อมูลเครดิตทราบ การตรวจเช็คข้อมูลเครดิตในคราวเดียว แทนกระบวนการตรวจเช็ครายงานจากสองแหล่งข้อมูลเช่นเดิม เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดจะช่วยให้เกิดการประหยัดต้นทุนในกาทำ เนินงาน อีกทั้งยังลดความเสี่ยงต่อความผิดพลาดใดๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่อาจขัดกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตได้ อาทิ การส่งหนังสือยินยอมให้บริษัทข้อมูลเครดิตสองแห่งทราบ ซึ่งเป็นการเพิ่มความเสี่ยงในกาทำ เนินงานผิดพลาดเป็นสองเท่า ในกรณีที่หนังสือยินยอมไปไม่ถึงบริษัทข้อมูลเครดิต จากที่กฎหมายกำหนดให้บริษัทข้อมูลเครดิตต้องได้รับคำ ยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนการเปิดเผยข้อมูล หากฝ่าฝืน มีระวางโทษจำคุกและโทษปรับ หรือการจัดส่งข้อมูลลูกค้าให้บริษัทข้อมูลเครดิตทั้งสองแห่ง ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการผิดพลาดในการที่สมาชิกจะส่งข้อมูลให้ตรงตามรูปแบบที่กำหนดไว้มากขึ้นเป็นสองเท่า ซึ่งกฎหมายระบุไว้ว่า สมาชิกต้องส่งข้อมูลลูกค้าให้บริษัทข้อมูลเครดิต พร้อมแจ้งลูกค้าทราบภายใน 30 วัน หากฝ่าฝืนมีระวางโทษจำคุกและปรับเช่นกัน เป็นต้น

3. ราคาค่าบริการที่มีแนวโน้มลดลง จากปริมาณการเรียกดูข้อมูล และจำนวนสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้น โดยเป็นผลจากปัจจัยสนับสนุนในเรื่องของความสำเร็จของข้อมูลภายหลังกระบวนการรวบรวม ประกอบกับการที่ผู้ประกอบการให้สินเชื่อในวงกว้างขึ้นได้ให้ความสำคัญในการตรวจสอบข้อมูลเครดิต ในภาวะที่ประเด็นนี้ภาคครัวเรือนเป็นสิ่งที่ต้องดูแล นอกจากนี้การที่บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งใหม่สามารถลดต้นทุนบางส่วนที่เกิดจากการประหยัดเรื่องของขนาด (Economy of Scale) ย่อมจะนำมาสู่การลดราคาให้แก่สมาชิก ซึ่งจะย้อนกลับไปเป็นปัจจัยส่งเสริมการเข้าเป็นสมาชิกของสถาบันการเงินรายใหม่ๆ ในอนาคตให้เพิ่มขึ้นต่อไปได้

อย่างไรก็ดี การควบคุมต้นทุนกาทำ เนินงานของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติภายหลังการรวบรวมเป็นสิ่งที่ควรจับตามอง เพราะหากกาทำ เนินธุรกิจมีต้นทุนสุทธิสูง (คือต้นทุนภายหลังการรวบรวมมากกว่าค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้) ค่าบริการของสมาชิกก็อาจจะลดลงไม่ได้มาก แม้บริษัทจะสามารถลดต้นทุนบางส่วนจาก

การประหยัดของขนาด (Economy of Scale) แต่หลังการควบรวมกิจการแล้ว บริษัทอาจมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากกานำระบบซอฟต์แวร์ของต่างประเทศมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ อย่างไรก็ตาม ต้นทุนที่อาจสูงขึ้นนั้นจะไม่สร้างปัญหาให้มากนักหากปริมาณการใช้ของสมาชิกเพิ่มมากขึ้นจากขอบเขตของข้อมูลที่กว้างและครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งปริมาณการใช้ที่เพิ่มขึ้นจะช่วยกระจายต้นทุนต่อหน่วยให้อยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก

4. การปราศจากบรรยากาศการแข่งขันซึ่งอาจทำให้ความกระตือรือร้นในการพัฒนาบริการต่างๆ ไม่มากเช่นเดิม

เนื่องจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งใหม่จะกลายเป็นผู้ให้บริการเพียงแห่งเดียว แตกต่างจากสถานการณ์ก่อนการควบรวม ที่บริษัทข้อมูลเครดิตทั้งสองแห่งมีการแข่งขันในการให้บริการแก่สมาชิกอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนารูปแบบรายงานใหม่ๆ การปรับปรุงในเรื่องของประสิทธิภาพ และความรวดเร็วของระบบการดาวน์โหลดข้อมูลต่างๆ การลดราคาเพื่อดึงดูดให้สถาบันการเงินเข้าเป็นสมาชิก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวนี้ไม่รุนแรงมากนัก เนื่องจากแนวทางกาทำ เนินธุรกิจหลังการรวมกิจการ บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติเองก็ยังคงทำ เป็นที่จะต้องดึงดูดให้ลูกค้ามีปริมาณการเรียกดูข้อมูลทีมากเพื่อสามารถทำกำไรได้ในอนาคต

สิ่งที่สำ คัญที่สุดในการทำ เนินธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศไทยในขณะนั้น ก็คือการเร่งสร้างความแข็งแกร่ง เพื่อการบริหารความเสี่ยงตอบรับกับพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของระบบการเงินไทยในอนาคต ซึ่งได้แก่การเป็นเครื่องมือตอบรับเกณฑ์มาตรฐานความเสี่ยงสากลแบบใหม่ (BASEL II)⁴ ในการบ่งชี้ความสามารถในการชำระ หนี้และการผิต้นชำระ หนี้ของลูกค้าแต่ละรายให้ครอบคลุมและมีความรัดกุมมากที่สุด สามารถสะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริง นำมาสู่การลดต้นทุนในการทำ เนินงานของสถาบันการเงินต่างๆ การเสนอบริการสร้างมูลค่าเพิ่มต่างๆ (Value Added

⁴ เกณฑ์กำหนดสัดส่วนดำ รงเงินกองทุนของสถาบันการเงินแบบใหม่ ที่กำหนดน้ำหนักความเสี่ยงของสินทรัพย์ประเภทต่างๆ ให้มีความเฉพาะเจาะจง เพื่อสามารถสะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริงได้มากกว่าเดิม

Services) ได้แก่การเสนอข้อมูลเชิงวิเคราะห์เพื่อช่วยสมาชิกในการประเมินความเสี่ยงและสนับสนุนการตัดสินใจมากขึ้น อาทิ เร่งพัฒนาสร้างมาตรฐานระบบการให้คะแนนเครดิตแก่ผู้ขอสินเชื่อ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินความเสี่ยง เกณฑ์ประกอบการพิจารณาการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน เป็นต้น ทั้งนี้การพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการทั้งหมดข้างต้นจะต้องคงอยู่ภายใต้หลักการความสมบูรณ์ ถูกต้อง และทันสมัยของข้อมูล เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงของการให้บริการสินเชื่อของผู้ประกอบการเป็นไปอย่างครอบคลุม และรัดกุมที่สุด

2. พัฒนาการและหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545

เมื่อได้ทราบถึงพัฒนาการของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศไทยแล้วนั้น ประเด็นต่อมาที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากันก็คือ การทำความเข้าใจถึงพัฒนาการและหลักการที่สำคัญของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับเพื่อกำกับดูแลธุรกิจข้อมูลเครดิต ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 โดยสามารถอธิบายตามลำดับได้ ดังนี้

2.1 พัฒนาการของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545

กระบวนการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตนั้น ได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่พ.ศ. 2541 ก่อนที่บริษัทข้อมูลเครดิตทั้งสองแห่งได้จัดตั้งขึ้น โดยเป็นการริเริ่มของกระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อต้องการที่จะแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยประสบอยู่ในขณะนั้น กล่าวคือธุรกิจภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real sector) ขาดสภาพคล่อง ในขณะที่สถาบันการเงินมีสภาพคล่องส่วนเกิน แต่มีข้อติดขัดไม่สามารถปล่อยสินเชื่อได้ (credit crunch) ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่สถาบันการเงินขาดข้อมูลว่าลูกค้าที่มาขอสินเชื่อนั้นมีภาระหนี้อยู่กับสถาบันการเงินอื่นอีกหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ลูกหนี้ การให้สินเชื่อ การปรับโครงสร้าง

หนี้ของลูกหนี้ที่มีอยู่ รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาภาระหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินในอนาคตด้วย จึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นให้จัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่รวบรวมและกลั่นกรองข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับลูกค้าสินเชื่อของสถาบันการเงิน อันเป็นการเสริมความมั่นคงให้กับสถาบันการเงินและระบบการเงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการช่วยลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในการให้สินเชื่อ

กระทรวงการคลังจึงได้เสนอแนวทางให้จัดตั้งบริษัทข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) ขึ้นโดยเร็ว เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสินเชื่อ เพื่อให้บริการแก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นใดที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์สินเชื่อ กระทรวงการคลังจึงร่วมกับธนาคาร

แห่งประเทศไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต โดยมีสาระสำคัญคือ

- 1) เพื่อกำหนดขอบเขตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต
- 2) การให้ความคุ้มครองแก่ลูกค้า
- 3) การให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกและบริษัทข้อมูลเครดิต
- 4) กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน

ทั้งนี้ เพื่อเป็นกรอบรองรับการดำเนินธุรกิจที่ให้บริการข้อมูลเครดิต แต่เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เวลาในการพิจารณานานเกือบ 4 ปี แต่ปัญหาในขณะนั้นจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จึงได้มีการจัดตั้งบริษัทข้อมูลเครดิตขึ้นเมื่อปลายปีพ.ศ.2542 คือ บริษัทข้อมูลเครดิตไทย จำกัด โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้เป็นแกนนำในการจัดตั้ง และบริษัทข้อมูลเครดิตกลาง จำกัด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับสมาคมธนาคารไทยเป็นผู้สนับสนุนให้สถาบันการเงินร่วมกันจัดตั้ง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งในตอนแรกเป็นการยกร่างโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดตั้งบริษัทข้อมูลเครดิตขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญบางส่วนในขั้นของการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้รับกับข้อเท็จจริงที่บริษัทข้อมูลเครดิตได้จัดตั้งขึ้นแล้ว

เพื่อเป็นกาทำ ความเข้าใจถึงพัฒนาการของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตนี้ จะทำ การอธิบายตามลำดับของกระบวนการพิจารณาของกฎหมายในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การยกร่างโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย การผ่าน

กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา จนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภา เพื่อให้เห็นถึงที่มา เหตุผล และภาพรวมของหลักกาสำ คัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยสามารถอธิบายตามลำดับได้ ดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ซึ่งกระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้เสนอ

ตามที่กระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามหนังสือเลขที่ กค 0303/38189 ลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2541 ในส่วนของคำชี้แจงประกอบร่างพระราชบัญญัติ ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ เหตุผล และความจำเป็นของกฎหมายฉบับนี้ไว้ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์

1) ให้มีกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต เพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบการเกี่ยวกับการให้บริการข้อมูลสินเชื่อของลูกค้าสถาบันการเงิน

2) เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลได้รับความคุ้มครองว่าข้อมูลของตนจะถูกนำไปใช้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้

3) เพื่อให้สถาบันการเงินมีโอกาสดำเนินการเกี่ยวกับลูกค้าที่ขอสินเชื่อเพิ่มขึ้น และใช้ในการวิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจในการให้สินเชื่อแก่ลูกค้านั้น

2 เหตุผลและความจำเป็น

1) ปัญหาด้านธุรกิจภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงขาดสภาพคล่อง

(1) สถาบันการเงินไม่ปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคธุรกิจตามปกติและมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งภาวะเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อภาคธุรกิจและจะกลายมาเป็นผลให้ระบบเศรษฐกิจเสียหายทั้งระบบได้ในระยะเวลานาน

(2) ปัจจัยหนึ่งที่สถาบันการเงินไม่ปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้าตามปกติ เนื่องจากการขาดข้อมูลของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ

ว่ามีภาระหนี้อยู่กับสถาบันการเงินอื่นใดหรือไม่ มีจำนวนหนี้มากน้อยเพียงใด และมีประวัติการชำระหนี้ตรงต่อเวลาหรือไม่

(3) การจัดตั้งบริษัทข้อมูลเครดิตจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้สถาบันการเงินได้รับข้อมูลครบถ้วนเพื่อประกอบการพิจารณาสินเชื่อของลูกค้า อันจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาให้แก่สถาบันการเงินและภาคธุรกิจที่ต้องการสินเชื่อ

2) ขาดมาตรการคุ้มครองประชาชน

มาตรการให้ความคุ้มครองประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อคุ้มครองประชาชนว่า บริษัทข้อมูลเครดิตที่จัดตั้งขึ้นจะใช้ข้อมูลของลูกค้าเพื่อประกอบการพิจารณาวิเคราะห์สินเชื่อของลูกค้าเท่านั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

3. หลักกาสา คัญของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต

1) กำหนดขอบเขตของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต โดยกำหนดให้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการรวบรวมประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับประวัติทางการเงินของลูกค้าของสถาบันการเงินหรือลูกค้าเข้าชื่อของสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิต เพื่อให้บริการหรือขายข้อมูลดังกล่าวแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการเท่านั้น โดยบริษัทข้อมูลเครดิตจะประกอบธุรกิจอื่นด้วยไม่ได้

2) กำหนดมาตรการคุ้มครองข้อมูลของลูกค้า โดยจำกัดการใช้ข้อมูลลูกค้าเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สินเชื่อหรือการให้เข้าชื่อของผู้ใช้ข้อมูล และบริษัทข้อมูลเครดิตต้องจัดระบบรักษาความปลอดภัย เพื่อป้องกันมิให้มีการนำข้อมูลไปใช้อย่างไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูลนั้น และห้ามมิให้สมาชิกหรือผู้ใช้บริการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับจากบริษัทข้อมูลเครดิตให้แก่บุคคลอื่น ตลอดจนกำหนดให้ลูกค้ามีสิทธิตรวจสอบข้อมูลเครดิตของตน และมีสิทธิให้บริษัทข้อมูลเครดิตแก้ไขข้อผิดพลาดให้ถูกต้องได้

3) กำหนดมาตรการคุ้มครองสมาชิกและบริษัทข้อมูลเครดิต ให้สมาชิกเปิดเผยข้อมูล และส่งข้อมูลเครดิตของลูกค้าให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิตได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายนี้กำหนด โดยจะได้รับความคุ้มครองไม่เป็นความผิดฐานละเมิดทางแพ่ง และไม่เป็นการผิดฐานเปิดเผยความลับ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาทตามกฎหมายอาญา และให้บริษัทข้อมูลเครดิตให้บริการเปิดเผย

ข้อมูลเครดิตแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน

(2) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ จึงได้ส่งให้นักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป ซึ่งจากการศึกษาเอกสารในขั้นตอนการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ทำให้ทราบถึงแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายในการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตว่าในการยกร่างกฎหมายฉบับนี้ กระทรวงการคลังได้ค้นคว้าเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และนำแบบอย่างมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้แก่ กฎหมาย The Fair Credit Reporting Act ฉะนั้น ในส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว ประกอบกับศึกษากฎหมายของประเทศอังกฤษเพิ่มเติม ในส่วนของกฎหมายคุ้มครองข้อมูล ซึ่งได้แก่ Data Protection Act เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้คือ การเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถประกอบธุรกิจเพื่อให้บริการเกี่ยวกับข้อมูลเครดิตแก่สมาชิกและผู้ใช้บริการของตนได้ โดยกฎหมายจะให้อำนาจในการที่จะเปิดเผยข้อมูลเครดิตที่สถาบันการเงินมีอยู่ให้แก่บริษัทที่ประกอบธุรกิจนี้ได้ และในทางกลับกัน บริษัทดังกล่าวก็สามารถเปิดเผยหรือให้บริการข้อมูลเครดิตแก่สมาชิกและผู้ใช้บริการของตนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งกำหนดมาตรการในการคุ้มครองและให้สิทธิแก่เจ้าของข้อมูลในการตรวจสอบและขอแก้ไขข้อมูลของตนได้ รวมไปถึงกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ไว้ด้วย

(3) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2543 โดยเป็นการแถลงหลักการ

และเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ และได้มีการลงมติรับหลักการ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ.2543 โดย ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยได้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายฉบับนี้ในหลายกรณีด้วยกัน ซึ่งสาเหตุหลักก็คือการพยายามขยายกรอบของพระราชบัญญัติให้ครอบคลุม ไปถึงการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลอื่นๆ นอกเหนือจากข้อมูล เครดิต เนื่องจากในขณะนั้น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งจัดได้ว่าเป็นกฎหมายหลักในเรื่องการคุ้มครอง ข้อมูล ยังไม่มีความพร้อมและไม่สมบูรณ์ที่จะประกาศบังคับใช้ได้ ก่อนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนั้น เมื่อยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป คณะกรรมการจึงเห็นว่า ควรต้อง วางกรอบสำหรับคุ้มครองข้อมูลอื่นๆ นอกเหนือจากข้อมูลเครดิตไว้ ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ ข้อมูลเครดิตฉบับที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร จึงมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงในประกาศา คัญ กล่าวคือ

มีการขยายขอบเขตของร่างพระราชบัญญัติ โดยกำหนด ให้บริษัทข้อมูลเครดิตสามารถจัดเก็บข้อมูลอื่นนอกเหนือจากข้อมูล เครดิตได้ และได้มีการให้นิยามเพิ่มเติม อาทิ คำว่า “การประมวล ผลข้อมูล” “ผู้ควบคุมข้อมูล” “ข้อมูลห้ามจัดเก็บ” “ข้อมูลจัดเก็บ ได้” และ “ข้อมูลส่วนบุคคล” เป็นต้น โดยเป็นกามา แบบอย่างมา จาก Data Protection Act 1998 ของประเทศอังกฤษซึ่งเป็น กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยไม่เฉพาะเจาะจงประเภท ของข้อมูล กล่าวคือใช้กับข้อมูลส่วนบุคคลทุกประเภท มิใช่เฉพาะ กับข้อมูลเครดิตเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นยังมีการแก้ไขในประเด็น เรื่องการให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลในการเปิดเผยข้อมูล เครดิต โดยกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจาก เจ้าของข้อมูลก่อน ซึ่งแตกต่างจากประเด็นในเรื่องการส่งข้อมูลไป ยังบริษัทข้อมูลเครดิต ที่ได้กำหนดไว้ว่าไม่ว่า เป็นต้องได้รับความ ยินยอมจากเจ้าของข้อมูล และมีกำหนดแบ่งแยกใบอนุญาตการ ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตออกเป็น 2 ประเภท คือใบอนุญาตการ ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตประเภทข้อมูลส่วนบุคคล และประเภท ข้อมูลนิติบุคคล อีกทั้งกำหนดให้มีระยะเวลาในการจัดเก็บข้อมูล โดยห้ามมิให้ประมวลผลข้อมูลที่มีอายุเกินกว่าที่คณะกรรมการ

ประกาศฯ หนด และเพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูล
เครดิต โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวในการ
กำกับดูแลการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต

คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาปรับปรุงร่างพระราช
บัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตเสร็จเรียบร้อยแล้ว และเสนอ
ประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 14 กันยายน พ.ศ.2543 เพื่อ
เสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยในการประชุมสภาผู้แทน
ราษฎรในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2543 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบ
เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

(4) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูล เครดิต ในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการ
ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตของวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราช
บัญญัติฉบับนี้โดยมีการแก้ไขจากร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้
แทนราษฎร ในประเด็นสำคัญบางประเด็น กล่าวคือ

มีคำจำกัดขอบเขตของร่างพระราชบัญญัติ โดยคำ กัด
ขอบเขตของร่างกฎหมายฉบับนี้จากขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทน
ราษฎร โดยคณะกรรมการมีความเห็นว่าเนื่องจากศูนย์
เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (National
Electronics and computer Technology Center หรือ NECTEC)
ได้มีการร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยทั่วไป
ไว้แล้ว หากระบุเรื่องดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกจะ
เป็นการซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้ของวุฒิสภาก็ได้ตัดนิยามศัพท์คำ ว่า "ข้อมูลที่จัดเก็บได้"
"ข้อมูลส่วนบุคคล" และ "ข้อมูลนิติบุคคล" ออก อีกทั้งแก้ไขและ
ตัดบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับคำ นิยามดังกล่าวที่ได้ตัด
ออกไปแล้ว รวมทั้งตัดมาตราที่กำหนดให้บริษัทข้อมูลเครดิต
สามารถประกอบธุรกิจหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจข้อมูล
เครดิตออกไป เพื่อกำหนดขอบเขตของร่างพระราชบัญญัติให้ควบคุม
เฉพาะการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนใน
เรื่องความยินยอมของเจ้าของข้อมูลนั้นได้มีการกำหนดเพิ่มเติมว่า
ทั้งการเปิดเผยข้อมูลเครดิตและการส่งข้อมูลไปยังบริษัทข้อมูล
เครดิตจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลก่อน
ด้วย เว้นแต่กรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด และประเด็น

อื่นที่ได้มีการแก้ไข อาทิ ตัดนิยามของคำว่า ข้อมูลเครดิต ในข้อ (3) ซึ่งได้แก่ “ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องคดีต่างๆที่เปิดเผยต่อสาธารณะ” ออก เนื่องจากเห็นว่าเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะอยู่แล้ว บริษัทข้อมูลเครดิตจะเก็บหรือไม่ก็ไม่มีผล และได้แก้ไขประเด็นเรื่องการออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต โดยตัดเรื่องประเภทใบอนุญาตออก ทำให้ไม่มีการแบ่งแยกใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต เนื่องจากมีความเห็นว่าเป็นการสร้างเงื่อนไขที่ไม่เหมาะสมและยุ่งยากในทางปฏิบัติ และอาจส่งผลให้การจัดเก็บข้อมูลเครดิตไม่สมบูรณ์

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ได้มีการพิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต โดยที่ประชุมลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และลงมติกำหนดจำนวนบุคคลที่จะประกอบเป็นกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จำนวน 24 คน โดยตั้งกรรมาธิการฝ่ายละ 12 คน เพื่อพิจารณาต่อไป

(5) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ของคณะกรรมการร่วมกันทั้งสองสภานั้น ได้มีการหาข้อสรุปในประเด็นที่วุฒิสภาได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากร่างพระราชบัญญัติฉบับของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีประเด็นที่สำคัญคือ

ขอบเขตของร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการร่วมกันได้มีมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของวุฒิสภาที่ได้ตัดนิยามคำว่า “ข้อมูลที่จัดเก็บได้” “ข้อมูลส่วนบุคคล” และ “ข้อมูลนิติบุคคล” ออก ตลอดจนการแก้ไขมาตราอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับที่ได้ตัดคำ นิยามเหล่านั้นออกไปแล้ว รวมทั้งตัดมาตราที่กำหนดให้บริษัทข้อมูลเครดิตอาจประกอบธุรกิจหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจข้อมูลเครดิตออกไปด้วย เพื่อกำหนดขอบเขต ส่วนในประเด็นเรื่องความยินยอม นั้น ในกรณีของการส่งข้อมูลไปยังบริษัทข้อมูลเครดิต ที่ประชุมได้ลงมติให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน แต่สถาบันการเงินต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ลูกค้าทราบเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้จัดส่งไปภายใน 30

วันนับแต่วันที่ได้ส่งข้อมูลไปยังบริษัทข้อมูลเครดิต แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลเครดิต โดยกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลก่อน

คณะกรรมการการร่วมฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อย และเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2545 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการการร่วมฯ พิจารณา และได้ส่งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2545 โดยให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 120 วันนับจากวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้แก่ วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2546⁵

2.2 หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 มีวัตถุประสงค์ในกาทำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการทำธุรกรรมข้อมูลเครดิต เพื่อตอบสนองความจำเป็นในด้านข้อมูลทางการเงินและประวัติการชำระหนี้ของลูกค้าในการพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงินต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สินเชื่อ รวมทั้งช่วยป้องกันไม่ให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงิน ซึ่งจะส่งผลถึงความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินโดยรวม หลักการที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ อาจแบ่งการอธิบายออกได้เป็น

(1) ลักษณะของข้อมูลเครดิต

บริษัทข้อมูลเครดิตจะจัดเก็บข้อมูลได้เฉพาะข้อมูลเครดิตเท่านั้น ซึ่งตามมาตรา 3 ได้ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

“ข้อมูลเครดิต” หมายความว่า ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับลูกค้าที่ขอสินเชื่อ ดังต่อไปนี้

(1) ข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ถึงตัวลูกค้า และคุณสมบัติของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ

⁵ สุดธนา พันธุ์ธีรานุรักษ์, *อ้างแล้ว เขิงอรรถที่1*, น.81-87

(ก) กรณีบุคคลธรรมดา หมายถึง ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด สถานภาพการสมรส อาชีพ เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหนังสือเดินทาง หรือเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร (ถ้ามี)

(ข) กรณีนิติบุคคล หมายถึง ชื่อ สถานที่ตั้ง เลขทะเบียนการจัดตั้งนิติบุคคล หรือ เลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร

(2) ประวัติการขอและการได้รับอนุมัติสินเชื่อ และการชำระสินเชื่อของลูกค้าย่อยสินเชื่อ รวมทั้งประวัติการชำระราคาสินค้า หรือบริการโดยบัตรเครดิต

จึงจะเห็นว่า ข้อมูลเครดิตคำ กัดเฉพาะข้อมูลทางสินเชื่อของผู้ที่เป็นลูกค้าของสถาบันการเงิน ซึ่งถ้าหากพิจารณานิยามของคำว่าสินเชื่อ กล่าวคือ

“สินเชื่อ” หมายความว่า การให้กู้ยืมเงินหรือวงเงินในการให้กู้ยืม หรือให้ยืมหลักทรัพย์ ให้เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อแบบลีสซิง ค่าประกัน รับอาวัล รับรองตัวเงิน ชื้อ ชื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตัวเงินเป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายหรือสั่งให้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของผู้เคยค้า หรือเป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายเงินตามภาระผูกพันตามเล็ดเตอร์ออฟเครดิตหรือภาระผูกพันอื่น การรับเป็นลูกค้าเพื่อซื้อขายหลักทรัพย์ และธุรกรรมอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

จะเห็นว่านิยามของคำว่า “สินเชื่อ” ตามพระราชบัญญัตินี้นั้นมิได้คำ กัดเฉพาะการกู้ยืมเงินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงธุรกรรมอื่นๆ ด้วย ดังนั้นข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับประวัติการใช้สินเชื่อ หรือการชำระสินเชื่อของธุรกรรมต่างๆ เหล่านี้ จึงจัดอยู่ในความหมายของข้อมูลเครดิตด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งที่จะนำ กัดขอบเขตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตให้คำ กัดอยู่เฉพาะการจัดเก็บรวบรวม “ข้อมูลเครดิต” ที่เกี่ยวกับบุคคลที่เป็นลูกค้าผู้ขอสินเชื่อเท่านั้น ซึ่งบุคคลตามกฎหมายนี้รวมไปถึงบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลด้วย และจะต้องเป็นประวัติการขอและการได้รับอนุมัติสินเชื่อ และการชำระสินเชื่อด้วย

ข้อมูลเครดิตจึงมีขอบเขตของเนื้อหาประกอบไปด้วยสองส่วน คือ

1. ส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และ
2. ส่วนที่เป็นประวัติเกี่ยวกับกาชำระหนี้ โดยในส่วนนี้ยังสามารถแบ่งได้เป็น

สามารถแบ่งได้เป็น

ส่วนที่หนึ่ง คือ ประวัติเกี่ยวกับกาชา ะหนี้ หรือ ะสิน เชื่อของลูกค้าที่ขอสินเชื่อว่ามีประวัติกาชา ะหนี้อย่างไร และ

ส่วนที่สอง ประวัติกาชา ะโดยบัตรเครดิต ซึ่งเป็นการ ขาระตามใบเรียกเก็บในแต่ละเดือนแต่ละงวด ว่ามีประวัติกาชา ะ ะอย่างไร โดยไม่ได้ไปถึงรายละเอียดของสินค้าว่าซื้อสินค้าอะไร ดัง นั้น ในส่วนของบัตรเครดิต จึงหมายถึงกาชา ะสินเชื่อบัตรเครดิต ไม่ใช่การใช้บัตรเครดิต

ส่วนข้อมูลส่วนบุคคลอื่นนอกเหนือจากนี้ไม่นับถือเป็น ข้อมูลเครดิต บริษัทข้อมูลเครดิตจึงไม่สามารถจัดเก็บได้ แต่ ประเด็นที่สำ คัญอีกประการหนึ่ง คือ ข้อมูลเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดี ที่เปิดเผยแล้วต่อสาธารณะ แม้จะไม่ได้มีการระบุโดยชัดแจ้งว่าเป็น ข้อมูลที่บริษัทข้อมูลเครดิตสามารถจัดเก็บได้ แต่เมื่อพิจารณาจาก ลักษณะของข้อมูลแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการเปิดเผยต่อ สาธารณะซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถรับรู้ได้ บริษัทข้อมูลเครดิตจึง จัดเก็บข้อมูลเหล่านี้ได้โดยไม่มี ความผิด นอกจากนี้พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 มาตรา 20 วรรคสองยัง ได้บัญญัติให้บริษัทข้อมูลเครดิตสามารถเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง กับการฟ้องร้องคดีต่างๆ ที่เปิดเผยต่อสาธารณะได้ โดยไม่จำ ต้องได้ รับความยินยอมเป็นหนังสือเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลก่อน แต่ ต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงการเปิดเผย ข้อมูลดังกล่าวภายใน 30 วัน จึงเห็นได้ว่า บริษัทข้อมูลเครดิต สามารถจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีต่างๆ ที่เปิดเผยต่อ สาธารณะได้นั่นเอง

(2) หลักการให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูล

ในเรื่องหลักการให้ความยินยอมนั้น การร่างพระราช บัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

1. ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลในกรณีที่สถาบันการ เงินจัดส่งข้อมูลของลูกค้าไปยังบริษัทข้อมูลเครดิต หรือที่เรียกว่า ข้อมูลขาเข้า

2. ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลในกรณีที่บริษัทข้อมูล เครดิตเปิดเผยข้อมูลเครดิตให้แก่สมาชิกและผู้ให้บริการ หรือที่ เรียกว่า ข้อมูลขาออก

โดยได้กำ หนดให้การจัดส่งข้อมูลลูกค้าไปยังบริษัทข้อมูล เครดิต (ข้อมูลขาเข้า) ไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล

แต่อย่างไร แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ลูกค้าทราบภายใน 30 วัน ต่างจากการที่บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผยข้อมูลเครดิต (ข้อมูลขาออก) ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อน

การที่บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผย หรือให้ข้อมูลเครดิตนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 มาตรา 20 ได้กำหนดให้บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการที่ประสงค์จะใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์การให้สินเชื่อ และการออกบัตรเครดิต ทั้งนี้ จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลเพื่อให้เปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการนั้นก่อนทุกครั้ง เว้นแต่เจ้าของข้อมูลได้ให้ความยินยอมไว้เป็นอย่างอื่น และมาตรา 20 วรรคสอง ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการเปิดเผยข้อมูลเครดิตตามกรณีอื่น โดยให้บริษัทข้อมูลเครดิตสามารถเปิดเผยหรือให้ข้อมูลได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูล แต่จะต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบเป็นหนังสือ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปิดเผยหรือให้ข้อมูล ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลเครดิตตามกรณีอื่นนั้น ได้แก่

(1) เมื่อมีคำสั่งศาลหรือตามหมายศาลหรือเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีต่างๆ ที่เปิดเผยต่อสาธารณะ

(2) เมื่อมีหนังสือจากพนักงานสอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับธุรกิจการเงินซึ่งตนเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีดังกล่าว

(3) เมื่อมีหนังสือจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติกำกับดูแล หรือตรวจสอบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(4) เมื่อมีหนังสือจากบรรษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย หรือนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการประเมินฐานะสินทรัพย์ที่นำมาแปลงเป็นหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ตามความจำเป็นแห่งกรณี

(5) เมื่อมีหนังสือจากบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน หรือบรรษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการประเมินราคาสินทรัพย์ที่รับซื้อหรือรับโอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ตามความจำเป็นแห่งกรณี

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลในการเปิดเผยหรือการให้ข้อมูลเครดิตแล้วนั้น ยังได้มีการกำหนดให้การเปิดเผยหรือการใช้ข้อมูลเครดิตจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งมาตรา 20 ได้กำหนดให้บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการที่ประสงค์จะใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์การให้สินเชื่อ

จึงจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการใช้ข้อมูลเครดิตตามกฎหมายฉบับนี้นั้นก็คือ จะต้องเป็นการเปิดเผยหรือการให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สินเชื่อ ซึ่งการออกบัตรเครดิต ก็จัดเป็นการให้กู้ยืมเงินหรือวงเงินในการให้กู้ยืมเงิน ซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่าสินเชื่อด้วยเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ บริษัทข้อมูลเครดิตจะต้องเปิดเผยหรือให้ข้อมูลเครดิตแก่สมาชิก และผู้ใช้บริการของบริษัทข้อมูลเครดิตเท่านั้น และสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิตจะต้องเป็นสถาบันการเงินในความหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมาตรา 3 ได้กำหนดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน สมาชิก และผู้ใช้บริการไว้ โดยกำหนดให้สถาบันการเงิน หมายความว่า นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหรือดำเนินกิจการในราชอาณาจักร ดังนี้

- (1) ธนาคารพาณิชย์
- (2) บริษัทเงินทุน
- (3) บริษัทหลักทรัพย์
- (4) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์
- (5) บริษัทประกันวินาศภัย
- (6) บริษัทประกันชีวิต
- (7) นิติบุคคลที่ให้บริการบัตรเครดิต

(8) นิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเพื่อกำเนินการทางการเงิน

(9) นิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการให้สินเชื่อเป็นทางค้าปกติตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ซึ่งในปัจจุบันได้มีการออกประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตในเรื่องดังกล่าวนี้หลายฉบับ เพื่อกำหนดให้ธุรกิจประเภทต่างๆ ที่ประกอบกิจการให้สินเชื่อเป็นทางค้าปกติมีสถานะเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายนี้ ซึ่งสามารถรวบรวมได้ ดังนี้

(1) ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต เรื่อง กำหนดให้ธุรกิจเช่าซื้อ และธุรกิจลีสซิ่งเป็นสถาบันการเงิน ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2546

(2) ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต เรื่อง กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นสถาบันการเงิน ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2547

(3) ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต เรื่อง กำหนดให้การเคหะแห่งชาติเป็นสถาบันการเงิน ลงวันที่ 5 เมษายน พ.ศ.2547

(4) ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต เรื่อง กำหนดให้นิติบุคคลที่ประกอบกิจการให้สินเชื่อส่วนบุคคลเป็นทางการค้าปกติเป็นสถาบันการเงิน ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2548

ทั้งนี้สินเชื่อส่วนบุคคลตามประกาศนี้ หมายถึงสินเชื่อที่ให้แก่บุคคลธรรมดา ดังต่อไปนี้

1. สินเชื่อที่ให้โดยมิได้ระบุวัตถุประสงค์ หรือ
2. สินเชื่อที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ โดยไม่รวมถึงสินเชื่อเพื่อซื้อสินค้าจากกิจการของตนเอง หรือ

3. สินเชื่อที่เกิดจากการให้เช่าซื้อหรือลีสซิ่งในสินค้าที่ผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลมิได้จำหน่ายเป็นทางการค้าปกติ

(5) ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต เรื่อง กำหนดให้ธุรกิจนายหน้าซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าเป็นสถาบันการเงิน ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ.2549

การออกประกาศของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต ดังกล่าวนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นการขยายหลักการของสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 เพื่อให้การปรับใช้กฎหมายนั้นมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นตาม สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา อีกทั้งยังส่งผลให้ ข้อมูลเครดิตนั้นมีเนื้อหาที่ครอบคลุมถึงข้อมูลทางสินเชื่อรูปแบบ อื่นๆ มากขึ้น ซึ่งจะช่วยทำให้การพิจารณาสินเชื่อเป็นไปได้อย่างมี ประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยนั่นเอง

ส่วนสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิต หมายถึง สถาบันการเงินที่บริษัทข้อมูลเครดิตรับเป็นสมาชิก และผู้ใช้บริการ หมายถึง สมาชิก หรือนิติบุคคลที่ประกอบกิจการอันชอบด้วยกฎหมายโดยให้ สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ

ดังนั้น สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของบริษัทข้อมูล เครดิตและผู้ใช้บริการซึ่งอาจเป็นสมาชิก หรือไม่ได้เป็นสมาชิกแต่ เป็นนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติเท่านั้นที่ จะสามารถใช้ข้อมูลเครดิตจากบริษัทข้อมูลเครดิตได้ ซึ่งในเรื่อง หลักการให้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูลนี้จะทำ การอธิบายโดยละเอียดอีกครั้งในบทต่อไป

(3) หลักการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของข้อมูล

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 มาตรา 3 ได้กำหนดนิยามเจ้าของข้อมูลไว้ว่า

“เจ้าของข้อมูล” หมายความว่า บุคคลธรรมดา หรือนิติ บุคคลใดๆ ซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูล หรือเป็นเจ้าของประวัติลูกค้าผู้ขอ ใช้บริการจากสมาชิกไม่ว่าจะเป็นการขอสินเชื่อ หรือบริการอื่นใด

และในมาตรา 25 ได้มีการวางหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิ ของลูกหนี้ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลไว้ กล่าวคือ

เจ้าของข้อมูลมีสิทธิดังต่อไปนี้

(1) สิทธิที่จะรับรู้ว่ามีบริษัทข้อมูลเครดิตเก็บรักษาข้อมูลใด ของตน

(2) สิทธิที่จะตรวจสอบข้อมูลของตน

(3) สิทธิที่จะขอแก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง

(4) สิทธิที่จะโต้แย้งเมื่อทราบว่าข้อมูลของตนไม่ถูกต้อง

(5) สิทธิที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบข้อมูลของตน ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(6) สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุแห่งการปฏิเสธคำ ขอสินเชื่อ หรือบริการจากสถาบันการเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงินใช้ข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิตมาเป็นเหตุแห่งการปฏิเสธคำ ขอสินเชื่อหรือ บริการ

(7) สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา 27

และเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของเจ้าของข้อมูลที่ได้รับการ รับรองไว้ในมาตรา 25 ดังกล่าว พระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดวิธี ปฏิบัติให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิของตน โดยระบุไว้ในมาตรา 26 ถึงมาตรา 28 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) สิทธิที่จะตรวจสอบข้อมูลของตน

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต มาตรา 26 กำหนดให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิในการขอตรวจสอบข้อมูล ของตน โดยสามารถขอตรวจสอบได้ทั้งที่บริษัทข้อมูลเครดิต และ ที่สมาชิก โดยให้บริษัทข้อมูลเครดิตหรือสมาชิกพิจารณาคำ ขอของ เจ้าของข้อมูลแล้วดำเนินการตรวจสอบข้อมูลโดยเร็ว และต้องแจ้ง ผลการตรวจสอบให้เจ้าของข้อมูลทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับคำ ขอ โดยเจ้าของข้อมูลอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมในการขอ ตรวจสอบข้อมูล ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด แต่ไม่เกิน สองร้อยบาท

(2) สิทธิที่จะขอแก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้ สิทธิในการขอแก้ไขข้อมูลของตน ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 26 เช่น เดียวกับสิทธิในการขอตรวจสอบข้อมูล โดยกำหนดให้เจ้าของ ข้อมูลสามารถขอแก้ไขต่อบริษัทข้อมูลเครดิตหรือสมาชิก โดย บริษัทข้อมูลเครดิตหรือสมาชิกต้องพิจารณาคำ ขอของเจ้าของ ข้อมูลโดยเร็ว และแจ้งผลการแก้ไขข้อมูลพร้อมทั้งเหตุผลให้ เจ้าของข้อมูลทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความ ขอ และใน กรณีที่บริษัทข้อมูลเครดิตหรือสมาชิกเห็นว่าข้อมูลนั้นไม่ถูกต้อง บริษัทข้อมูลเครดิตหรือสมาชิกต้องแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องโดยเร็ว รวมทั้งต้องแจ้งข้อมูลที่ได้แก้ไขแล้วให้แก่แหล่งข้อมูลสมาชิก หรือ ผู้ใช้บริการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นได้นำ ไปแก้ไขข้อมูลให้ ถูกต้องต่อไปด้วย

จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 ให้สิทธิเจ้าของข้อมูลที่จะขอแก้ไขข้อมูลเครดิต โดยขอ

ต่อบริษัทข้อมูลเครดิต หรือสมาชิกก็ได้ หากเจ้าของข้อมูลใช้สิทธิขอแก้ไขข้อมูลต่อบริษัทข้อมูลเครดิต บริษัทข้อมูลเครดิตก็จะตรวจสอบว่าข้อมูลที่ไม่ถูกต้องนั้น เป็นข้อมูลที่มาจากสมาชิกรายใด และบริษัทข้อมูลเครดิตจึงแจ้งให้สมาชิกรายนั้นดำเนินการตรวจสอบและแก้ไข โดยมาตรา 19 (3) กำหนดว่า ในกรณีที่สมาชิกได้รับรายงานจากบริษัทข้อมูลเครดิตว่าเจ้าของข้อมูลเห็นว่าข้อมูลที่ตนมีอยู่นั้นไม่ถูกต้อง ให้สมาชิกดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- 1) ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีคำขอแก้ไข
- 2) รายงานผลการตรวจสอบให้บริษัทข้อมูลเครดิตทราบโดยเร็ว

- 3) หากข้อมูลนั้นไม่สมบูรณ์หรือไม่ถูกต้อง ให้สมาชิกแก้ไขให้ถูกต้อง และรายงานข้อมูลที่ถูกต้องให้บริษัทข้อมูลเครดิตทุกแห่งที่รับข้อมูลจากตนทราบ

- 4) การพิจารณาคำขอแก้ไขนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอแก้ไขจากเจ้าของข้อมูล ในกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่งข้อมูลเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 30 วัน ให้ขยายระยะเวลาให้บริษัทข้อมูลเครดิตเพื่อพิจารณาได้อีกไม่เกินครั้งละ 30 วันนับแต่วันที่ได้รับข้อมูลครั้งสุดท้าย

- 5) ในระหว่างที่สมาชิกพิจารณาคำขอแก้ไขนั้น ให้บริษัทข้อมูลเครดิตจัดเก็บข้อมูลซึ่งเป็นคำขอแก้ไขนั้นไว้ในระบบของเจ้าของข้อมูลด้วย

กาทำ หนดวิธีการในการแก้ไขข้อมูลนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของบริษัทข้อมูลเครดิตที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากบริษัทข้อมูลเครดิตไม่สามารถที่จะรู้ถึงความถูกต้องของข้อมูลประวัติสินเชื่อได้ บริษัทข้อมูลเครดิตจึงมีหน้าที่เพียงติดตามว่าข้อมูลมาจากแหล่งใดเท่านั้น ส่วนความถูกต้องของข้อมูลเป็นหน้าที่ของสมาชิก ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 จึงกำหนดให้เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิขอแก้ไขข้อมูลได้ทั้งที่บริษัทข้อมูลเครดิตและสมาชิก และหากเจ้าของข้อมูลใช้สิทธิขอแก้ไขต่อบริษัทข้อมูลเครดิต บริษัทข้อมูลเครดิตก็จะตรวจสอบว่าข้อมูลนั้นมาจากสมาชิกรายใดและแจ้งการขอแก้ไขนั้นให้สมาชิกรายนั้นทราบ เพื่อให้สมาชิกดำเนินการแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องต่อไป

(3) สิทธิที่จะโต้แย้งความถูกต้องของข้อมูลหากไม่สามารถหาข้อยุติได้

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อมูล และไม่สามารถหาข้อยุติได้ มาตรา 27 ได้กำหนดวิธีการไว้ ดังนี้

หากเป็นข้อโต้แย้งระหว่างเจ้าของข้อมูลกับบริษัทข้อมูลเครดิต ให้บริษัทข้อมูลเครดิตบันทึกข้อโต้แย้งพร้อมหลักฐานประกอบของเจ้าของข้อมูลไว้ในระบบข้อมูลของเจ้าของข้อมูล และในการจัดทำ รายงานข้อมูลเพื่อให้บริการแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการ ก็ต้องระบุในรายงานดังกล่าวด้วยว่ามีข้อโต้แย้งของเจ้าของข้อมูลในเรื่องใดบ้าง อีกทั้งเจ้าของข้อมูลอาจอุทธรณ์ข้อโต้แย้งนั้นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดได้

หากเป็นข้อโต้แย้งระหว่างสถาบันการเงิน สมาชิก หรือผู้ใช้บริการ กับบริษัทข้อมูลเครดิต หรือกับเจ้าของข้อมูล ให้บริษัทข้อมูลเครดิต สถาบันการเงิน สมาชิก หรือผู้ใช้บริการบันทึกข้อโต้แย้งนั้นไว้ในระบบข้อมูลของเจ้าของข้อมูลนั้น พร้อมกับแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบด้วยในการนี้ เจ้าของข้อมูลอาจอุทธรณ์ข้อโต้แย้งนั้นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดได้

กรณีที่มีข้อโต้แย้งระหว่างเจ้าของข้อมูลกับบริษัทข้อมูลเครดิต กฎหมายกำหนดให้บริษัทข้อมูลเครดิตบันทึกข้อโต้แย้งของเจ้าของข้อมูลไว้ในระบบข้อมูล และต้องระบุในรายงานข้อมูลเครดิตว่ามีข้อโต้แย้งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ใช้ข้อมูลเครดิตนั้นต่อไปทราบเรื่องการโต้แย้งนี้ และพิจารณาข้อเท็จจริงได้ถูกต้องยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูลอย่างเต็มที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้เจ้าของข้อมูลอาจอุทธรณ์ข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งในประเด็นเรื่องการอุทธรณ์นี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดให้เจ้าของข้อมูลสามารถนำ เรื่องข้อโต้แย้งนี้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ แต่ในเวลาต่อมาได้แก้ไขให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดแทนการฟ้องคดีต่อศาล⁶

และในการบันทึกข้อโต้แย้งของเจ้าของข้อมูลไว้ในระบบข้อมูลนั้น มาตรา 19 (4) ได้กำหนดเกี่ยวกับกรณีที่มีการโต้แย้ง

⁶ สุตธนา พันธุ์ธีรานุรักษ์, *เพ็งอ่าว*, น.121

ข้อมูลและไม่อาจหาข้อยุติได้โดยให้สมาชิกมีหน้าที่รายงานบริษัท ข้อมูลเครดิต เพื่อให้บริษัทข้อมูลเครดิตบันทึกเป็นข้อโต้แย้งในระบบข้อมูลของเจ้าของข้อมูลด้วย

(4) สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุแห่งการปฏิเสธฯ ขอสินเชื่อ หรือบริการ

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 มาตรา 28 กำหนดให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะได้รับรู้ถึงเหตุแห่งการปฏิเสธสินเชื่อหรือการขึ้นค่าบริการใดๆ ที่สถาบันการเงิน สมาชิก หรือผู้ใช้บริการก่อให้เกิดแก่ลูกค้า โดยเหตุอันเนื่องมาจากการได้รับข้อมูลของลูกค้า โดยกำหนดให้สถาบันการเงิน สมาชิก หรือผู้ใช้บริการต้องแจ้งเหตุแห่งการปฏิเสธฯ ขอสินเชื่อ หรือการขึ้นค่าบริการนั้น รวมทั้งแหล่งที่มาของข้อมูลให้ลูกค้าทราบเป็นหนังสือ และกรณีนี้ลูกค้ามีสิทธิขอตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลดังกล่าวโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม หากได้ใช้สิทธิในการขอตรวจสอบภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับการปฏิเสธสินเชื่อ หรือ กាทำ เนินการอื่นใด

และในกรณีที่เจ้าของข้อมูลเห็นว่าข้อมูลดังกล่าวไม่ถูกต้อง เจ้าของข้อมูลอาจยื่นคำ ขอ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานประกอบ เพื่อให้สถาบันการเงิน สมาชิก หรือผู้ใช้บริการพิจารณาประกอบการให้สินเชื่อหรือกาทำ เนินการใดๆ อีกครั้งหนึ่งได้

อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของข้อมูลเห็นว่าข้อมูลนั้นไม่ถูกต้อง นอกจากจะมีสิทธิขอให้มีการพิจารณาสินเชื่อหรือบริการใดๆ ได้ใหม่แล้ว ก็ยังมีสิทธิที่จะขอแก้ไขข้อมูลตามมาตรา 26 และหากมีข้อโต้แย้งในเรื่องความถูกต้องของข้อมูลและไม่อาจหาข้อยุติได้ ก็ยังมีสิทธิให้บันทึกข้อโต้แย้งของตนไว้ในระบบข้อมูล อีกทั้งยังมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ข้อโต้แย้งนั้นไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 ด้วย

3. พัฒนาการของกฎหมายในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตของต่างประเทศ

ธุรกิจข้อมูลเครดิตถือว่าเป็นหนึ่งในกิจกรรมที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในโลกการเงินในปัจจุบัน เพื่อเป็นการศึกษาถึงกฎหมาย และวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในธุรกิจดัง

กล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาจากประสบการณ์ของต่างประเทศที่มีการเริ่มธุรกิจข้อมูลเครดิตมาเป็นระยะเวลายาวนาน และมีการบัญญัติและแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละยุคสมัย ซึ่งในที่นี้จะศึกษาถึงกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ โดยแบ่งประเด็นออกเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของธุรกิจข้อมูลเครดิต และกฎหมายที่บังคับใช้กับธุรกิจดังกล่าว รวมไปถึงผลของการบังคับใช้กฎหมายนั้นตามลำดับ ดังนี้

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา : The Fair Credit Reporting Act 1970

ประเทศสหรัฐอเมริกานับเป็นประเทศแรกที่มีการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต อีกทั้งยังมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนี้เป็นประเทศแรก จึงเป็นต้นแบบในการพิจารณาร่างกฎหมายให้แก่หลายๆ ประเทศทั่วโลก เพื่อประโยชน์ในการทำ ความเข้าใจ จึงจะขออธิบายถึงพัฒนาการ และกฎหมายที่ใช้ในการประกอบธุรกิจในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

(1) พัฒนาการของธุรกิจข้อมูลเครดิต

จุดเริ่มต้นของธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเกิดจากความพยายามที่จะจัดการความเสี่ยงของสินเชื่อการค้า (Trade credit) ซึ่งมีบทบาทสำคัญเนื่องมาจากการขาดแคลนทุนในประเทศ โดยที่สินเชื่อการค้าจะอยู่ในลักษณะของการให้สินค้าแก่ธุรกิจอื่นไปก่อนโดยจะมีกาชำระราคาภายหลัง ดังนั้นข้อมูลเกี่ยวกับผู้ขอสินเชื่อจึงมีความสำคัญมากเพื่อใช้ประเมินความน่าเชื่อถือ และเนื่องจากการย้ายถิ่นฐานของประชาชน และการเพิ่มจำนวนของผู้อพยพเข้าเมือง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เพียงพอของข้อมูลดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ จากเดิมที่กาชำนินธุรกิจจะเป็นลักษณะระหว่างผู้ที่รู้จักเคยค้ากัน หรืออยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน ซึ่งสามารถใช้วิธีการมีจดหมายรับรองจากผู้เคยค้า หรือผู้ที่เป็นที่นับถือในชุมชนก็เพียงพอแล้ว แต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 การใช้จดหมายรับรองไม่สามารถประเมินได้อย่างแท้จริง และขาดความน่าเชื่อถือลง ผู้ค้าเริ่มต้องการระบบใหม่ที่สามารถใช้ได้กว้างขวางและลดการให้ข้อมูลที่ไม่ตรงตามความเป็นจริงได้ อาจกล่าว

ได้ว่าเมื่อการค้าเริ่มมีการขยายตัววิธีการเดิมก็ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้อีกต่อไป ธุรกิจข้อมูลเครดิตจึงได้เริ่มต้นขึ้น ในช่วงยุค 1830 Lewis Tappan นักธุรกิจในการค้าไหมซึ่งเป็นผู้จัดการสินเชื่อของธุรกิจและเริ่มพัฒนาขยายไปถึงบันทึกข้อมูลสินเชื่อของธุรกิจอื่นๆ ในเครือข่ายของเขาในเมือง Manhattan และได้เกิดความคิดที่ว่าข้อมูลสินเชื่อที่มีการรวบรวมดังกล่าวนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการธุรกิจอื่นๆ ด้วยนอกเหนือไปจากธุรกิจของเขาเอง ในปี 1841 เขาได้จัดตั้งองค์กรธุรกิจขึ้น โดยมีกาทำ สัญญากับนายหน้าและตัวแทนทั่วประเทศเพื่อทำการเก็บข้อมูลเรื่องภาษี ภาระหนี้ และลักษณะนิสัยความประพฤติของเจ้าของธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งองค์กรดังกล่าวของ Tappan นี้ในเวลาต่อมาได้เป็นที่รู้จักในชื่อ R.G. Dun & Co และในปี 1933 ได้ควบรวมกับ Bradstreet Company กลายเป็น Dun & Bradstreet ซึ่งยังประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตประเภทสินเชื่อการค้าจนถึงในปัจจุบันนี้

ธุรกิจข้อมูลเครดิตประเภทสินเชื่อบุคคลนั้นได้เริ่มต้นขึ้นในเวลาประมาณ 20 ปีต่อมา ซึ่งในช่วงเวลานั้นการทำ เนินธุรกิจจะเป็นไปภายในท้องถิ่น ซึ่งผู้ขายบางคนขายแบบเชื่อแก่ผู้ค้าที่รู้จักกันดี ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเจ้าหนี้ก็จะเก็บข้อมูลของลูกค้าของตน และริเริ่มแบ่งปันข้อมูลดังกล่าวแก่เจ้าหนี้อื่นในท้องถิ่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ ความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งปันข้อมูลของลูกค้ายังมีเพิ่มมากขึ้น จึงมีการจัดตั้งเป็นธุรกิจข้อมูลเครดิตขึ้นนั่นเอง

การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในยุคแรกนั้นยังไม่มีกฎหมายเข้ามาควบคุมแต่อย่างใด ปัญหาต่างๆ จึงเกิดขึ้นตามมากล่าวคือ เมื่อมีการจัดเก็บข้อมูลของบุคคลแล้วนั้น ข้อมูลดังกล่าวจะถือเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทข้อมูลเครดิต ส่งผลให้มีการขโมยหรือคัดลอกข้อมูลระหว่างบริษัทข้อมูลเครดิตด้วยกัน เนื่องมาจากการแข่งขันของธุรกิจในยุคนั้น อีกทั้งยังมีการเปิดเผยข้อมูลให้แก่บุคคลทั่วไปอย่างกว้างขวาง โดยไม่มีก้า กัดวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว และปัญหาในเรื่องความถูกต้องของข้อมูล อีกทั้งในยุคเริ่มแรกนี้ บริษัทข้อมูลเครดิตจะดำเนินการอย่างไม่เปิดเผย และพยายามที่จะเลี่ยงการติดต่อกับผู้บริโภคโดยตรง ทำให้ในช่วงปี 1873 ผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายของหลายรัฐได้มีการเสนอให้ออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับธุรกิจข้อมูลเครดิต โดย

บัญญัติบทลงโทษในกรณีการรายงานข้อมูลที่มีความผิดพลาด และทำให้สมาชิกที่ใช้ข้อมูลดังกล่าวได้รับความเสียหาย แต่ก็ยังไม่มี การออกกฎหมายลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด ศาลจึงเข้ามามี บทบาทในการตัดสินข้อพิพาทโดยเป็นผู้วางหลักในการประกอบ ธุรกิจข้อมูลเครดิตในยุคแรกๆ และอาจกล่าวได้ว่าปัญหาหลักที่ส่ง ผลกระทบต่อประชาชนก็คือ การที่บริษัทรายงานข้อมูลที่มีความผิด พลาด การล่วงเกินความเป็นส่วนตัวในการรายงานลักษณะนิสัยและ ความประพฤติ และการรายงานข้อมูลที่มีอคติหรือลำเอียง โดยไม่มี กาลำหนดวิธีการขอแก้ไขความผิดพลาดดังกล่าว ส่งผลให้มี กาลำาคติความขึ้นสู่ศาลเป็นลำนวนมาก หนึ่งในกรฟ้องร้องในช่วง แรกๆ คือคดี Beardsley v. Tappan ในปี 1851 ซึ่งเป็นกรณีที่ พ่อค้าชาว Ohio ฟ้องบริษัทข้อมูลเครดิตฐานหมิ่นประมาทจากการ รายงานข้อมูลว่าบริษัทของเขาทำ ลังจะล้มละลาย ซึ่งก่อให้เกิด ประเด็นในเรื่อง การสื่อสารอย่างเป็นความลับ (privileged communication) โดยบริษัทข้อมูลเครดิตต่อสู้ว่าเมื่อมีลักษณะเป็น privileged communication แล้ว ก็ยอมมิใช่การหมิ่นประมาท แต่ ศาลได้พิจารณาแล้ววางหลักว่า ข้อมูลดังกล่าวนั้นสามารถเข้าถึงได้ โดยเจ้าของร่วม และพนักงานลำนวนมากของบริษัท รวมไปถึงสมา ชิกใดๆ ที่ขอดูข้อมูลดังกล่าว รายงานข้อมูลเครดิตจึงไม่ถือเป็น privileged communication

ในช่วงทศวรรษต่อมา ศาลมีแนวโน้มที่จะตีความคำ ว่า privileged communication กว้างขึ้น คดี Ormsby v. Douglass ในปี 1868 ซึ่งเป็นการฟ้องร้องฟ้องบริษัทข้อมูลเครดิตฐานหมิ่น ประมาทเช่นเดียวกัน แต่ในคดีนี้ศาลได้มีการวางหลักใหม่ กล่าวคือ privileged communication นั้นเพียงแค่เป็นไปในลักษณะที่เหมาะสม โดยไม่มีเจตนาทุจริตหรือประสงค์ร้ายเท่านั้น ซึ่งคำ ตัดสินดัง กล่าวก็กลายมาเป็นเกราะป้องกันให้แก่ธุรกิจข้อมูลเครดิต ซึ่งมีการ ขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งในเรื่องของข้อมูลที่มีการจัดเก็บ และสมาชิกที่ ใช้บริการ นอกจากนี้ บริษัทข้อมูลเครดิตยังได้มีการแก้ไขรูปแบบ สัญญาระหว่างตนกับสมาชิก โดยเพิ่มขณำ กัดความรับผิดชอบในเรื่อง ความถูกต้องของข้อมูลลงไปด้วย ซึ่งต่อมาในช่วงยุค 1870 เรื่อง ความถูกต้องของข้อมูลนี้ได้มีการวางหลักจากศาลไว้ว่า บริษัท ข้อมูลเครดิตต้องใช้ความระมัดระวังในระดับวิญญชน และในหลาย คดีศาลไม่ยอมรับข้อเรียกร้องที่ว่าบริษัทข้อมูลเครดิตต้องรับผิดชอบ

ความเสียหายที่เกิดจากการใช้ข้อมูลที่มีความผิดพลาดที่ได้รับมาจากบริษัทข้อมูลเครดิต

อาจกล่าวได้ว่าการฟ้องร้องคดีต่อบริษัทข้อมูลเครดิตนั้น แม้จะเป็นเรื่องที่สร้างปัญหาอยู่บ้าง แต่ก็เปรียบเสมือนเป็นการตรวจสอบการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ซึ่งยังไม่มีกฎระเบียบใดๆ ควบคุม ศาลได้สร้างหน้าที่ให้บริษัทต้องใช้ความระมัดระวังในการรายงานข้อมูล และในขณะเดียวกันก็อนุญาตให้สามารถประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตต่อไปได้ โดยการให้บริการด้านข้อมูลนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้น และถือว่าเป็นสิ่งที่ดี เป็นในการประกอบธุรกิจ ยิ่งไปกว่านั้นคำตัดสินของศาลยังช่วยให้กำหนด ภารกิจของธุรกิจข้อมูลเครดิตเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งช่วยให้การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตนี้เป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของโครงสร้างทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในเดือนกุมภาพันธ์ 1906 มีการก่อตั้ง National Association of Retail Credit Agencies ซึ่งนับจนถึงปี 1915 ได้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นจาก 6 เป็น 120 บริษัท โดยที่สมาคมจะมีหน้าที่สนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูล และสร้างมาตรฐานที่เท่าเทียมกันระหว่างบริษัทสมาชิก มีการริเริ่มใช้ระบบคูปองระหว่างบริษัท (Inter-Bureau Coupon System) เพื่อสร้างความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกาชำระเงิน เมื่อถึงปี 1918 สมาชิได้เพิ่มจำนวนขึ้นถึง 250 บริษัท จนถึงช่วงปลายทศวรรษได้เกิดช่วงเฟื่องฟูของธุรกิจข้อมูลเครดิต National Association of Retail Credit Agencies ซึ่งมีชื่อใหม่ว่า National Retail Credit Association มีสมาชิกมากถึง 1,058 บริษัท โดยมีข้อสังเกตว่าในช่วงแรกนั้น สินเชื่อบุคคลส่วนมากจะเป็นสินเชื่อการค้าปลีก แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในช่วงยุค 1920 ได้เริ่มมีรูปแบบใหม่ๆ ทางการเงินเกิดขึ้น เริ่มมีการให้สินเชื่อแบบซื้อขายเงินผ่อน และการเช่าซื้อ ซึ่งในธุรกิจดังกล่าวจะต้องมีการใช้ความระมัดระวังอย่างสูงในการพิจารณาถึงลูกค้าที่ควรจะได้รับสินเชื่อ ธุรกิจข้อมูลเครดิตจึงขยายไปถึงสินเชื่อประเภทต่างๆ ตามลักษณะของตลาดด้วยนั่นเอง

ในช่วงยุค 1940 และ 1950 National Retail Credit Association (ซึ่งต่อมามีการปรับโครงสร้างเป็น Associated Credit Bureaus of America, Inc และมีลักษณะเป็นองค์กรที่ไม่หวังผล

กำไร) ได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะสร้างระบบที่ได้มาตรฐานที่เท่าเทียมกัน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างกฎการรายงานข้อมูลระหว่างบริษัท รวมไปถึงการให้ความรู้และฝึกอบรมสมาชิก อีกทั้งยังมีการออกประมวลจริยธรรม (Code of Ethics) เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบการรายงานข้อมูลเครดิต ต่อมาในช่วงยุค 1950 และ 1960 บริษัทข้อมูลเครดิตจะมุ่งเน้นไปยังตลาดท้องถิ่นหรือในบริเวณที่จำกัด และมุ่งเน้นให้บริการแก่เจ้าหน้าที่เฉพาะราย โดยแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านลบเท่านั้น และจะอยู่ภายในกิจการที่จำกัด คือธนาคาร ผู้ค้าปลีก และบริษัทการเงิน โดยไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกิจการ อีกทั้งในช่วงปลายทศวรรษ 1950 ได้เกิดปัจจัยสำคัญซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต นั่นก็คือคอมพิวเตอร์ ได้มีการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการจัดเก็บข้อมูลเครดิตเป็นครั้งแรกใน Oklahoma City และคอมพิวเตอร์ก็กลายเป็นสิ่งจำเป็น ความสะดวก และช่วยให้การจัดเก็บและการรายงานข้อมูลเครดิตขยายตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ นวัตกรรมทางการเงินรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นก็มีส่วนช่วยส่งเสริมธุรกิจข้อมูลเครดิตด้วยเช่นกัน อาทิ การเกิดขึ้นของบัตรเครดิต การเริ่มใช้สินเชื่อหมุนเวียน (revolving credit) รวมไปถึงการรายงานคะแนนเครดิต (credit scoring) ด้วยเป็นต้น

ในช่วงยุค 1960 สมาคมธุรกิจข้อมูลเครดิตแห่งอเมริกาได้มีการนำ ระบบการรายงานข้อมูลเครดิตระดับประเทศมาใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ทั่วประเทศ การรวมศูนย์ข้อมูลดังกล่าวนี้ได้สร้างความกังวลต่อประชาชนทั่วไปในเรื่องความเป็นส่วนตัว และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยผู้บริโภคนับหมื่นคนได้แสดงความไม่พอใจต่อระบบของการรายงานข้อมูลเครดิต และต้องการที่จะมีสิทธิในการรับรู้ถึงข้อมูลเครดิตของตน ซึ่งส่งผลให้มีการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตโดยตรงเป็นครั้งแรกในปี 1970 คือ The Fair Credit Reporting Act ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

เมื่อเริ่มมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในธุรกิจข้อมูลเครดิตมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้จำนวนของ Consumer Reporting Agency ลดลงจาก 2,250 แห่งในปี 1970 เหลือเพียง 1,833 แห่ง

ในปี 1997 โดยเนื่องมาจากการที่บริษัทขนาดใหญ่ซึ่งมีกำลังในทางการเงินได้นำเครื่องมือในการประมวลผลข้อมูลรูปแบบใหม่ที่ทันสมัย และมีประสิทธิภาพมากกว่ามาใช้ ในขณะที่บริษัทขนาดเล็กอาจจะถูกขายแก่บริษัทที่ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ไป หรืออาจจะมีกาทำ สัญญาใช้บริการจากบริษัทที่ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ดังกล่าว ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจะอยู่ในรูปแบบของการที่บริษัทขนาดใหญ่ได้นำ บริษัทขนาดเล็กเข้ามาในระบบคอมพิวเตอร์ของตนเพื่อเข้าถึงข้อมูลท้องถิ่นของบริษัทนั้นๆ โดยบริษัทขนาดเล็กจะได้ประโยชน์จากการใช้ระบบการประมวลผลโดยคอมพิวเตอร์ และการใช้เครือข่ายของบริษัทขนาดใหญ่นั่นเอง ซึ่งบริษัทขนาดเล็กนั้นอาจกลายเป็นบริษัทในเครือของบริษัทขนาดใหญ่ หรือจะยังคงเป็นบริษัทที่มีอิสระอยู่ต่อไปก็ได้ และข้อมูลเครดิตดังกล่าวจะเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของทั้งสองบริษัท ส่วนผู้บริโภคในขณะนั้นยังไม่ถือเป็นเจ้าของข้อมูลตามกฎหมาย

ในช่วงปี 1990 จนถึงปัจจุบัน ธุรกิจข้อมูลเครดิตจะมีลักษณะเป็นการแข่งขันกันระหว่างบริษัทเพียงไม่กี่ราย บริษัทรายใหญ่ ในตลาดข้อมูลเครดิต ได้แก่ Equifax, Experian และ TransUnion โดยที่แต่ละบริษัทจัดเก็บข้อมูลของผู้บริโภคไว้มากถึง 200 ล้านรายและมีบริษัทในเครืออีกหลายแห่ง โดยที่เพียงสามบริษัทนี้เท่านั้นที่ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในระดับประเทศ⁷

จากการศึกษาถึงประวัติศาสตร์ของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่าต้องมีการย้อนไปเป็นเวลาถึงเกือบสองร้อยปี โดยมีการพัฒนาจากบริษัทระดับท้องถิ่นจนกลายมาเป็นบริษัทระดับประเทศ และเมื่อมีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในธุรกิจก็เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพ การขยายตัว และลักษณะรูปแบบของธุรกิจ โดยจากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ด้วยสาเหตุที่เป็นประเทศแรกๆ ที่เริ่มการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต กาทำ เน้นการจึงเป็นไปในลักษณะลองผิดลองถูกเพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมสำหรับธุรกิจมากที่สุด ซึ่งในระหว่างทางก็ได้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นด้วยเช่นกัน การหาแนวทาง

⁷ Margaret J. Miller, Credit reporting systems and the international economy, (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003) pp.78-81

แก้ไขปัญหามาจากการสร้างกฎธรรมเนียมนิยมปฏิบัติ จากแนวคำพิพากษาของศาล หรือท้ายที่สุดเมื่อมีการออกกฎหมายก็เป็นการแก้ไขตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ศึกษาหาแนวทางในกาทำเนิรธุรกิจ และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในประเทศที่เพิ่งมีการเริ่มต้นของธุรกิจข้อมูลเครดิตเป็นเวลาไม่นานนักเช่นประเทศไทยได้นั้นเอง

(2) พัฒนาการของกฎหมาย The Fair Credit Reporting Act 1970

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต โดยดังที่ได้กล่าวข้างต้นในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 การพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลเครดิตได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนลำนวนมาก ผู้บริโภคไม่อาจทราบได้ถึงการจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูล และไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเครดิตของตนเองได้ รวมไปถึงการที่บริษัทข้อมูลเครดิตสามารถขายข้อมูลให้แก่ผู้ใดก็ได้โดยไม่มีการจำกัดทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ผู้บริโภค ส่งผลให้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวในที่สุด โดยประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการออกกฎหมายในลักษณะคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยทั่วไป แต่จะเป็นการให้ความคุ้มครองเฉพาะเรื่อง ซึ่งในที่นี้จะทำ การอธิบายถึงกฎหมายสำคัญที่บังคับใช้กับการประกอบธุรกิจเครดิต พัฒนาการ และการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว รวมไปถึงวิเคราะห์ปัญหาจากการปรับใช้ ดังนี้

The Fair Credit Reporting Act of 1970

The Fair Credit Reporting Act หรือ FCRA เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เน้นถึงธุรกิจข้อมูลของประเทศ การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตเป็นธุรกิจประเภทแรกที่มีการออกกฎหมายเพื่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และอาจกล่าวได้ว่า FCRA เป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในปัจจุบัน โดยมีวางหลักการที่สำคัญคือ วัตถุประสงค์ที่ขอบด้วยกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลเครดิต ขั้นตอนการโต้แย้งความถูกต้องของข้อมูล และหน้าที่พื้นฐานของผู้ใช้ข้อมูล นอกจากนี้ยังมีการให้นิยามบริษัทข้อมูลเครดิต หรือ Consumer Reporting Agency

(CRA) ⁸ เพื่อที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายนี้ได้กับบริษัทที่มีลักษณะตรงตามคำนิยามดังกล่าวได้นั่นเอง

วัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลเครดิต โดยหลักแล้ว สามารถแบ่งได้เป็นวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับ

1. ธุรกิจสินเชื่อ
2. การรับประกันภัย
3. ธุรกิจอื่นใดทางธุรกิจที่ผู้บริโภคเป็นผู้ริเริ่ม
4. วัตถุประสงค์อื่นใด ถ้าหากผู้ใช้รายงานข้อมูลเครดิตมีความจำเป็นทางธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อหลังนี้ เป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างมาก โดยครอบคลุมไปถึงความจำเป็นใดๆ ในการเปิดเผยข้อมูล และก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญว่า ข้อมูลเครดิตควรที่จะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความน่าเชื่อถือทางเครดิต (Creditworthiness) เท่านั้นหรือไม่

ในประเด็นของการรับข้อพิพาท FCRA ได้กำหนดให้ CRA ต้องตรวจสอบและพิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูล หรือลบข้อมูลที่มีการโต้แย้งดังกล่าว ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องจะต้องได้รับการแก้ไข ถ้าหากข้อมูลยังมีข้อโต้แย้งอยู่แม้ภายหลังจากการตรวจสอบโดย CRA แล้ว ผู้บริโภคสามารถยื่นข้อความแสดงความคิดเห็นของตน โดยที่ข้อความดังกล่าวนั้นจะต้องถูกส่งไปพร้อมกับ consumer report ด้วย และเป็นข้อสังเกตว่ากำหนดในการในเรื่องความถูกต้องของข้อมูลนี้สามารถกระทำได้อีก CRA เท่านั้น โดยไม่สามารถดำเนินการต่อผู้รายงานข้อมูลดังกล่าวได้ เนื่องจากตามกฎหมายแล้วไม่ถือว่าเป็น CRA นอกจากนี้ยังมีประเด็นในเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลซึ่งสามารถใช้ได้กับ CRA เท่านั้น โดยไม่สามารถใช้กับผู้ที่ได้รับรายงานข้อมูลเครดิตได้ ซึ่งหมายความว่าผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิร้องขอให้ CRA เปิดเผยข้อมูลของตนเองได้เท่านั้น ไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวต่อผู้ให้สินเชื่อได้นั่นเอง และใน

⁸ Consumer Reporting Agency หมายถึง บุคคลใดๆ ที่กระทำการรวบรวม และประเมินข้อมูลเครดิตของบุคคล เพื่อวัตถุประสงค์ในการรายงานข้อมูลเครดิตให้แก่บุคคลที่สามเป็นการปกติ ไม่ว่าจะมิใช่ผลกำไร หรือไม่มิใช่ผลกำไรเป็นการตอบแทน

ประเด็นของผู้ที่ใช้รายงานข้อมูลเครดิตซึ่งมีหน้าที่เฉพาะในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับการกระทำ อันเป็นปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการกระทำใดๆ ที่ส่งผลกระทบในทางลบต่อผู้บริโภค อาทิ การปฏิเสธสินเชื่อ เป็นต้น โดยจะต้องแจ้งให้ผู้บริโภคทราบถึง CRA ที่ได้ส่งข้อมูลดังกล่าวนี้ให้กับตน

จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้ FCRA ยังมีช่องว่างอยู่หลายประการในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ ในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต กล่าวคือ ผู้รายงานข้อมูล ผู้ใช้ข้อมูล และเจ้าของข้อมูล โดยสามารถอธิบายจากตัวอย่างความสัมพันธ์ คือธนาคาร (ซึ่งเป็นทั้งผู้รายงานข้อมูล และผู้ใช้ข้อมูลเครดิต) มีความสัมพันธ์ในการรับและส่งข้อมูลกับ CRA ถ้าหากเกิดกรณีที่ผู้บริโภคต้องการทราบข้อมูลของตน หรือต้องการโต้แย้งความถูกต้องของข้อมูล ผู้บริโภคจะต้องดำเนินการต่อ CRA เท่านั้น และ CRA ก็มีหน้าที่ตามกฎหมายในการที่จะต้องใช้ขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อรับรองความถูกต้องของข้อมูลในการรวบรวมข้อมูลจากธนาคารต่างๆ นั้น และในกรณีที่มีการกระทำ อันเป็นปฏิบัติ ผู้บริโภคจะต้องได้รับการแจ้งจากธนาคาร โดยที่ธนาคารไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้บริโภคทราบถึงบุคคลอื่นๆ อาทิ บริษัทในเครือของธนาคารที่ได้รับข้อมูลดังกล่าว นั้นด้วย ทำให้เห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภค ผู้รายงานข้อมูล และผู้ใช้ข้อมูลตาม FCRA ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในธุรกิจตามความเป็นจริง ผู้รายงานข้อมูลไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการรายงานข้อมูลที่มีความถูกต้อง รวมไปถึงไม่มีหน้าที่ในการปรับข้อมูลให้ทันสมัย หรือแก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้องด้วย โดยกฎหมายกลับวางหน้าที่หลักให้กับ CRA นอกจากนี้ FCRA ยังได้กำหนดให้การตรวจสอบข้อมูลที่มีการโต้แย้งความถูกต้องต้องกระทำ ให้แล้วเสร็จภายใน “ระยะเวลาที่เหมาะสม” ซึ่งจากข้อมูลของคณะกรรมการการค้า (U.S. Federal Trade Commission) การดำเนินการดังกล่าวใช้เวลาถึง 23 เดือน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างเพียงพอ และอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญ ก็คือระบบการรายงานข้อมูลเครดิตยังคงมีลักษณะไม่เปิดเผยต่อผู้บริโภค โดยทั่วไปแล้วนั้นผู้บริโภคจะไม่สามารถทราบถึงผู้ที่ทำ การบันทึกข้อมูลของตน หรือวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูลนั้นๆ และไม่มีสิทธิในการรับทราบคะแนนเครดิตที่ทำการคำนวณจากข้อมูลของตน ระบบกาดำเนินการในลักษณะนี้คงอยู่

เป็นระยะเวลาจนถึง 25 ปี จนกระทั่งในยุค 1990 ที่องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคเริ่มมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นจึงมีแรงผลักดันให้เกิดการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

The Consumer Credit Reporting Reform Act of 1996

กฎหมายสำคัญฉบับแรกที่เป็นการแก้ไข FCRA คือ The Consumer Credit Reporting Reform Act หรือ CCRRA ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 1997 โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเพื่อแก้ไขช่องว่างของกฎหมายที่ได้กล่าวไปข้างต้น ซึ่งส่งผลให้ CRA จะต้องทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่มีข้อโต้แย้ง แล้วแจ้งผลต่อผู้บริโภค และจัดให้ผู้บริโภคได้รับ consumer report ของตนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้งยังได้กำหนดให้มีการแก้ไขข้อมูลที่มีความผิดพลาดภายใน 30 วัน โดยที่ CRA มีหน้าที่จะต้องแจ้งการลบหรือการเปลี่ยนแปลงข้อมูลในระหว่าง CRA ด้วยกันเองอีกด้วย ซึ่งส่งผลดีต่อผู้บริโภค เนื่องจากการที่มี CRA หลายแห่งทั่วประเทศ ถ้าหากไม่มีกำหนดให้มีการแจ้งดังกล่าว ผู้บริโภคจะต้องดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดต่อ CRA ทุกแห่ง ซึ่งจะสร้างความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก และ CCRRA ยังกำหนดห้ามการนำข้อมูลที่มีความผิดพลาดดังกล่าวบันทึกไว้ในรายงานข้อมูลอีก

เป็นครั้งแรกใน CCRRA ที่มีกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รายงานข้อมูล และกำหนดห้ามผู้รายงานข้อมูลเปิดเผยข้อมูลที่รู้ หรือ *จงใจสงสัยว่าจะรู้* ว่าไม่ถูกต้อง อีกทั้งยังต้องมีหน้าที่แก้ไข และปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ CRA ทุกแห่งที่ได้รับข้อมูลไปทราบถึงการแก้ไขความถูกต้องดังกล่าว

จากการแก้ไขกฎหมายนี้ ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายในธุรกิจข้อมูลเครดิตมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ธนาคารและ CRA จะต้องแจ้งกันและกันเมื่อมีการพบความผิดพลาดของข้อมูล และ CRA ขนาดใหญ่ก็ต้องมีการตั้งระบบการแจ้งถึงการแก้ไขข้อมูลระหว่าง CRA ด้วยกัน ส่วนผู้บริภคนั้นก็สามารภที่จะโต้แย้งความถูกต้องของข้อมูลต่อธนาคารได้อีกด้วย และถ้าหากธนาคารต้องการจะส่งข้อมูลเครดิตไปยังบริษัทในเครือของตน จะต้องมีการแจ้งไปยังผู้บริโภคด้วย โดยที่ผู้บริโภคมีสิทธิในการ Opt-out ซึ่งหมายถึงมีข้อสันนิษฐานว่าผู้บริโภคได้ให้ความยินยอม

จนกว่าจะมีการห้ามการกระทำ ดังกล่าวนั้นอย่างแท้จริง จึงเป็นการ ผลักภาระไปยังผู้บริโภคนั่นเอง นอกจากนี้ผู้บริโภคยังมีสิทธิในการ แก้ไขข้อมูลให้มีความทันสมัย และสิทธิในการหยุดข้อมูลที่มีข้อโต้แย้ง แต่มีข้อสังเกตว่า แม้จะมีการเพิ่มสิทธิให้แก่ผู้บริโภคมากขึ้น จากการแก้ไขกฎหมายนี้ก็ตาม แต่ผู้บริโภคก็ยังไม่มียกเลิกสิทธิในการ opt-in หรือสิทธิที่จะต้องมีการให้ความยินยอมที่แท้จริงก่อนที่จะมีการประมวลผลข้อมูลของตน รวมไปถึงในเรื่องของคะแนนเครดิตที่ยังไม่มีการกล่าวถึงใน CCRRA นี้

การเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ที่สำคัญคือในการรายงานข้อมูลการ ผิดนัดชำระหนี้ กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการรายงานเดือนและปีที่มีการ ผิดนัดดังกล่าวไว้ด้วย ซึ่งจะส่งผลให้ CRA สามารถคำนวณระยะเวลาในการประมวลผลข้อมูลดังกล่าวได้นั่นเอง และในกรณีที่ ผู้บริโภคทำการปิดบัญชีด้วยความสมัครใจ ก็จะต้องมีการระบุถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวไว้ด้วย อีกประเด็นหนึ่งก็คือ ผู้ที่ใช้ consumer report จะต้องรับรองถึงวัตถุประสงค์ที่จะใช้รายงานข้อมูลดังกล่าว และจะต้องรับรองว่าจะไม่มีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่นอกเหนือไปจากนั้น และถ้ารายงานนั้นส่งผลให้มีการกระทำ อันเป็นปฏิกิริยา ต่อผู้บริโภคก็จะต้องมีการแจ้งให้ผู้บริโภคทราบด้วย ซึ่งการแจ้งดังกล่าวจะต้องระบุถึงชื่อของ CRA และหมายเลขโทรศัพท์ด้วย

The Consumer Reporting Employment Clarification Act of 1998

หนึ่งในประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากที่สุดในกฎหมาย เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ก็คือการเปิดเผย consumer report เพื่อวัตถุประสงค์ในการจ้างงาน ซึ่งนายจ้างโดยทั่วไปจะมีความประสงค์จะตรวจสอบประวัติของผู้ที่จะมาเป็นลูกจ้าง โดยมีการตรวจสอบประวัติการกระทำ ความผิดทางอาญา การตรวจสอบ หนังสือรับรองการทำงาน เป็นต้น แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีการอนุญาตให้ใช้ consumer report เพื่อวัตถุประสงค์ในการ จ้างงานได้ด้วย จึงเกิดเป็นข้อสงสัยว่ามีความจำเป็นในการเปิดเผย ข้อมูลเครดิตเพื่อการจ้างงานหรือไม่ ซึ่งในทวีปยุโรปที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้น เป็นที่ยอมรับกันอย่างทั่วไปว่า ข้อมูลจะต้องถูกใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บตั้งแต่นั้นเท่านั้น และจะต้องไม่ถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง แต่ในสหรัฐ กลับมีการใช้ข้อมูลเครดิตเพื่อการจ้างงานในงานเกือบทุกประเภท

โดยไม่มีคำจำกัด ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก The Consumer Reporting Employment Clarification Act หรือ CRECA จึงได้ออกมาเพื่อทำการแก้ไขปัญหาจากการบังคับใช้ FCRA ดังกล่าว

CRECA กำหนดให้การใช้ consumer report เพื่อวัตถุประสงค์ในการจ้างงานนั้นจะสามารถกระทำได้เมื่อผู้บริโภคได้ให้ความยินยอมโดยแจ้งชัด และมีการให้อนุญาตไว้เป็นหนังสือ และผู้ที่จะใช้ข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องแจ้งผู้บริโภคก่อนด้วย โดยที่ FCRA ได้ห้ามการรายงานข้อมูลด้านลบของผู้บริโภคที่มีอายุเกินกว่า 7 ปี (หรือ 10 ปีในกรณีของการล้มละลาย) เพื่อวัตถุประสงค์ในการจ้างงาน โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่รายได้ต่อปีมีจำนวนเกินกว่า 75,000 เหรียญสหรัฐ คำจำกัดด้านระยะเวลาดังกล่าวจะไม่ถูกนำมาใช้ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการให้สิทธิที่เพิ่มขึ้นต่อผู้บริโภคในการให้ความยินยอมก็ตาม แต่ก็เป็นที่สงสัยว่าการแก้ไขกฎหมายนี้จะเป็นการเพิ่มความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้อย่างแท้จริงหรือไม่ กล่าวคือในสถานการณ์ของการสมัครงานในความเป็นจริงแล้ว ผู้บริโภคที่ไม่ให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวก็อาจถูกจำกัดโอกาสในการจ้างงานได้นั่นเอง

The Financial Services Modernization Act of 1999

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีความเหมาะสม และเพื่อที่จะคุ้มครองข้อมูลทางการเงิน จึงได้มีการบัญญัติ The Financial Services Modernization Act หรือ FSMA เพื่อวางหลักการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวในการประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน โดยกฎหมายดังกล่าวจะใช้บังคับกับการรับส่งข้อมูลระหว่างสถาบันการเงิน และบุคคลที่สามที่มีใช้บริษัทในเครือ โดยที่ FSMA นี้มิใช่เป็นการแก้ไข FCRA แต่เป็นไปในลักษณะที่ FCRA จะเป็นการควบคุมดูแลการรับส่งข้อมูลของสถาบันการเงินระหว่างบริษัทในเครือ และกับ CRA ส่วน FSMA จะเน้นไปที่การควบคุมดูแลการจัดการรับส่งข้อมูลของสถาบันการเงินกับบุคคลที่สามที่มีใช้บริษัทในเครือ โดยมีข้อสังเกตว่าถ้าหากประเทศสหรัฐอเมริกามีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วน

บุคคลเช่นในทวีปยุโรป ก็คงจะไม่มีคำถาม เป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายถึงสองฉบับดังกล่าว

FSMA กำหนดหน้าที่เพิ่มให้แก่สถาบันการเงิน ในกรณีที่มีการส่งข้อมูลไปยังกับบุคคลที่สามที่มีบริษัทในเครือ โดยจะต้องมีการแจ้งไปยังผู้บริโภค และผู้บริโภคมีสิทธิในการ Opt-out ด้วย เช่นเดียวกับการส่งข้อมูลเครดิตไปยังบริษัทในเครือของตนที่ FCRA ได้กำหนดหน้าที่ดังกล่าวไว้แล้ว นอกจากนี้สถาบันการเงินยังมีหน้าที่อธิบายนโยบายด้านการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวให้ผู้บริโภคทราบอย่างชัดเจน และจะต้องกระทำ ตั้งแต่เริ่มต้นความสัมพันธ์ และเป็นประจำ ทุกปี อีกทั้งยังกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเครดิตต่อบุคคลที่สามที่ไม่มีความเกี่ยวข้อง จะไม่สามารถทำได้ เว้นแต่สถาบันการเงินจะได้แจ้งไปยังผู้บริโภค และแจ้งถึงสิทธิในการ Opt-out โดยที่ผู้บริโภคมีได้ใช้สิทธิดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ถือเป็นกรณียกเว้นจากการบังคับใช้ FSMA กล่าวคือจากคำชี้แจงของ The Federal Trade Commission เพื่อให้การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องนั้น จึงมีการวางหลักไว้ว่า ข้อมูลที่ธนาคารได้ส่งไปยัง CRA นั้น ถือเป็นข้อมูลส่วนตัวที่มีใช้ข้อมูลสาธารณะ (non-public personal information) และการรับส่งข้อมูลระหว่างบริษัทที่มีใช้บริษัทในเครือของธนาคารก็เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกันด้วย ดังนั้นการรับส่งข้อมูลดังกล่าวจึงได้รับการยกเว้นจากหน้าที่ในการแจ้งผู้บริโภคและสิทธิในการ Opt-out ส่งผลให้ผู้บริโภคไม่มีสิทธิในการห้ามการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว⁹ ซึ่งเป็นการพลาดโอกาสในการปรับปรุงให้ธุรกิจข้อมูลเครดิตมีความโปร่งใส และคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ถึงการเปิดเผยข้อมูลของผู้บริโภค

The Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003

เนื่องจาก FCRA ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 1997 เป็นกฎหมายชั่วคราวเนื่องจากมีกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ในวันที่ 1 มกราคม 2004 และสถานการณ์ในสังคมที่มีการเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากของอาชญากรรม identity theft ทำให้มีการออก The Fair

⁹ U.S. Federal Trade Commission 2000a : 33667

and Accurate Credit Transactions Act หรือ FACTA เพื่อเป็นเครื่องมือของผู้บริโภคในการป้องกันอาชญากรรมดังกล่าว และเป็นการพัฒนาคุณภาพของข้อมูลเครดิต โดยที่หลักการ สิทธิหน้าที่ และความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายในธุรกิจข้อมูลเครดิตตามกฎหมายเดิมนั้นจะยังคงอยู่ แต่ได้มีการเพิ่มหน้าที่บางประการ กล่าวคือ รัฐสภาได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการตรวจสอบด้วยตนเอง จึงได้กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับ consumer report ของตนปีละหนึ่งครั้งโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจากหนึ่งใน CRA ระดับประเทศ และถ้าหากผู้บริโภคตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม identity theft ก็สามารถแจ้งเตือนการฉ้อโกงไว้ในข้อมูลของตนได้ (fraud alert) โดยในการแจ้งเตือนดังกล่าวนั้น ผู้บริโภคจะต้องยื่นหลักฐานพิสูจน์ตัวตนต่อ CRA และจะมีผลในขั้นแรกเป็นระยะเวลา 90 วันแต่สามารถขยายได้ถึง 7 ปี ซึ่งการแจ้งเตือนนี้จะส่งผลให้เจ้าหนี้ต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการพิสูจน์ว่าผู้ทำธุรกรรมทางสินเชื่อด้วยนั้นมีใช่ผู้ก่ออาชญากรรม identity theft นอกจากนี้ยังสามารถรับการรายงานข้อมูลที่เกิดจากอาชญากรรม identity theft ได้ และผู้บริโภคยังมีสิทธิได้รับ consumer report โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้วย

FACTA ยังได้กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิในการรับทราบถึงคะแนนเครดิตของตนเอง โดยเมื่อมีการเสียค่าใช้จ่ายตามสมควร ผู้บริโภคสามารถได้รับทราบถึงคะแนนเครดิตของตนที่ได้มีการคำนวณล่าสุด, ปัจจัยด้านลบ 4 อันดับแรกที่ถูกนำมาใช้, วันที่มีการคำนวณคะแนนเครดิต และบริษัทที่เป็นผู้จัดทำ คะแนนเครดิตนั้น นอกจากนี้กฎหมายยังได้มีการให้สิทธิในการ opt-in ในกรณีที่ consumer report นั้นมีข้อมูลทางการแพทย์ กล่าวคือการใช้ consumer report ที่มีข้อมูลทางการแพทย์เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกันนั้น จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้บริโภคก่อน อีกทั้งยังได้มีการกำหนดระดับความระมัดระวังของผู้รายงานข้อมูลใหม่ กล่าวคือ ผู้รายงานข้อมูลไม่สามารถรายงานข้อมูลถ้าหากมีเหตุสมควรที่จะเชื่อได้ว่าข้อมูลนั้นไม่ถูกต้อง โดยมาตรฐานตามเหตุสมควรที่จะเชื่อนี้ จะพิจารณาจากความรู้ตามความเป็นจริงของผู้จัดส่งข้อมูล โดยเทียบว่าจะสามารถทำให้วิญญูชนเชื่อได้ว่าข้อมูลนั้นไม่ถูกต้อง ผู้จัดส่งข้อมูลจึงต้องดำเนินการตามสมควรเพื่อให้แน่ใจได้ถึงความถูกต้องของข้อมูล และยังสามารถให้สิทธิใหม่แก่ผู้บริโภคในการร้องขอ

ให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยตรงต่อผู้รายงานข้อมูลอีกด้วย

ผู้รายงานข้อมูลจะต้องจัดให้มีระบบที่ผู้บริโภคสามารถแจ้งถึงการโต้แย้งความถูกต้องของข้อมูลได้ และยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่มีการโต้แย้งภายใน 30 วัน แล้วต้องรายงานผลให้แก่ผู้บริโภค และในกรณีที่มีความไม่ถูกต้องจะต้องมีการแจ้งไปยัง CRA ทันที และ CRA จะต้องแก้ไขการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยแจ้งไปยังผู้ที่ใช้ข้อมูลที่มีการแก้ไขนั้นด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าหากผู้บริโภคขอข้อมูลเครดิตของตนเอง รายงานข้อมูลดังกล่าวจะต้องระบุถึงที่อยู่และหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อของผู้รายงานข้อมูล และผู้ที่ได้ใช้ข้อมูล นอกจากนี้ CRA ระดับประเทศจะต้องมีการแจ้งซึ่งกันและกันถึงการแจ้งเตือนการฉ้อโกง (fraud alert) ดังที่ได้กล่าวข้างต้นด้วย

ในประเด็นของปัญหาจากการปรับใช้กฎหมายนั้น จะเห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายมาบังคับใช้กับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตนั้น มีปัญหาเกิดขึ้นในประเด็นของการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผู้บริโภคไม่มีสิทธิที่จะรับรู้ถึงการจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลของตน อีกทั้งยังไม่มีสิทธิขอตรวจสอบข้อมูลอีกด้วย รวมไปถึงการไม่มีข้อจำกัดในเรื่องวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคเป็นอย่างมาก

จนกระทั่งในปี 1970 จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต คือ The Fair Credit Reporting Act หรือ FCRA ซึ่งการปรับใช้กฎหมายดังกล่าว นั้น ก็เกิดประเด็นปัญหาที่เป็นข้อขัดข้องในทางปฏิบัติอยู่บ้าง กล่าวคือ

ประเด็นแรก กากำหนดวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูลไว้อย่างกว้างๆ ว่า "...วัตถุประสงค์อื่นใด ถ้าหากผู้ใช้รายงานข้อมูลเครดิตมีความจำเป็นทางธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย" ซึ่งเห็นได้ว่าจะครอบคลุมไปถึงความจำเป็นใดๆ ในการเปิดเผยข้อมูล จึงเป็นการกระทบถึงสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง และอาจมีการใช้ข้อมูลเครดิตเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการพิจารณาความน่าเชื่อถือทางสินเชื่อได้ จึงจะเห็นได้ว่ากากำหนดวัตถุประสงค์ไว้โดยกว้างเช่นนี้ส่งผลในทางปฏิบัติทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ

ประเด็นที่สอง เรื่องการใช้สิทธิของผู้บริโภคที่เป็นเจ้าของข้อมูล กล่าวคือ การใช้สิทธิขอตรวจสอบ และสิทธิขอแก้ไขข้อมูลของตนนั้น สามารถกระทำได้อีก CRA เท่านั้น โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ผู้ที่จัดส่งหรือรายงานข้อมูลไปยัง CRA ทั้งที่ผู้บริโภคนั้นมีความสัมพันธ์กับผู้รายงานข้อมูลนั้นอยู่ก่อนแล้ว และกำหนดให้ใช้สิทธิดังกล่าวกับผู้รายงานข้อมูลได้ ก็จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกให้กับผู้บริโภคในการใช้สิทธิตรวจสอบ และแก้ไขข้อมูลนั่นเอง แทนที่จะจำ กัดให้ต้องใช้สิทธิต่อ CRA ซึ่งผู้บริโภคไม่ได้มีความสัมพันธ์ด้วยมาก่อนเท่านั้น อีกทั้งตาม FCRA นี้ ผู้บริโภคจะไม่สามารถทราบถึงผู้ที่ทำ การบันทึกข้อมูลของตน หรือวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูลนั้นๆ และไม่มีสิทธิในการรับทราบคะแนนเครดิตที่ทำ การคำนวณจากข้อมูลของตนอีกด้วย จึงจะเห็นได้ว่ายังขาดการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอยู่

ประเด็นต่อมาคือ การที่ FCRA ไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดส่งข้อมูลในการรายงานข้อมูลที่มีความถูกต้อง รวมไปถึงไม่มีหน้าที่ในการปรับข้อมูลให้ทันสมัย หรือแก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้องนั้น ทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้ FCRA ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตตามความเป็นจริง กล่าวคือ การกำหนดหน้าที่ส่วนใหญ่ให้กับบริษัทข้อมูลเครดิตเท่านั้น ทั้งที่ในการประกอบธุรกิจนี้มีลักษณะเป็นเครือข่ายดังที่ได้กล่าวข้างต้น

แต่ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ได้รับการแก้ไข โดยมีการออกกฎหมายเพื่ออุดช่องว่างของ FCRA 2 ฉบับ คือ The Consumer Credit Reporting Reform Act (CCRRA) และ The Fair and Accurate Credit Transactions Act (FACTA) ในปี ค.ศ. 1996 และ 2003 ตามลำดับ

ประเด็นที่สี่ การที่ FCRA กำหนดให้มีการเปิดเผย consumer report เพื่อวัตถุประสงค์ในการจ้างงานได้นั้น เป็นการขัดกับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ว่าข้อมูลจะต้องถูกใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บตั้งแต่ต้นเท่านั้น และจะต้องไม่ถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก แม้ต่อมาจะมีการออก The Consumer Reporting Employment Clarification Act หรือ CRECA กำหนดให้การใช้ consumer report เพื่อวัตถุประสงค์ในการจ้างงานนั้นจะสามารถ

กรทำได้เมื่อผู้บริโภคได้ให้ความยินยอมโดยแจ้งชัด และมีการให้อนุญาตไว้เป็นหนังสือ และผู้ที่จะใช้ข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องแจ้งผู้บริโภคก่อนด้วย ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการให้สิทธิที่เพิ่มขึ้นต่อผู้บริโภคในการให้ความยินยอมก็ตาม แต่ก็เป็นที่สงสัยว่าการแก้ไขกฎหมายนี้จะเป็นการเพิ่มความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้อย่างแท้จริงหรือไม่ กล่าวคือในสถานการณ์ของการสมัครงานในความเป็นจริงแล้ว ผู้บริโภคที่ไม่ให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวก็อาจถูกจำกัดโอกาสในการจ้างงานได้นั่นเอง

ประเด็นที่ห้า ประเด็นปัญหาในเรื่องความถูกต้องของข้อมูล รวมไปถึงกรณีของ identity theft ที่มีการเพิ่มจำนวนสูงขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคเป็นอย่างมาก จนกระทั่งมีการประกาศใช้ FACTA เพื่อช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่เป็นเหยื่อของ identity theft โดยได้มีกำหนดวิธีการและขั้นตอนต่างๆ เพื่อช่วยบรรเทาความเสียหายของผู้บริโภคนั้น อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือของผู้บริโภคในการป้องกันอาชญากรรมดังกล่าว และเป็นการพัฒนาคุณภาพของข้อมูลเครดิต โดยกำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับ consumer report ของตนปีละหนึ่งครั้งโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจากหนึ่งใน CRA ระดับประเทศด้วยนั่นเอง

และประเด็นสุดท้าย คือการที่ในเบื้องต้น FCRA ไม่ได้กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิในการรับทราบคะแนนเครดิตที่ทำการคำนวณจากข้อมูลของตน ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขประเด็นดังกล่าวโดยตาม FACTA นั้นกำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิในการรับทราบถึงคะแนนเครดิตของตนเอง โดยเมื่อมีการเสียค่าใช้จ่ายตามสมควร ผู้บริโภคสามารถได้รับทราบถึงคะแนนเครดิตของตนที่ได้มีการคำนวณล่าสุด, ปัจจัยด้านลบ 4 อันดับแรกที่ถูกนำมาใช้, วันที่มีการคำนวณคะแนนเครดิต และบริษัทที่เป็นผู้จัดทำ คะแนนเครดิตนั้น

จากข้างต้นก็จะเห็นได้ถึงพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแปลงทางข้อเท็จจริงทำให้กฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์อีกต่อไปและนำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย เมื่อระยะเวลาผ่านไปได้มีการเพิ่มหน้าที่ให้แก่ Consumer Reporting Agency และผู้รายงานข้อมูลมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคก็มีสิทธิในข้อมูลของตนเองมากยิ่งขึ้น นอกจากสิทธิในการได้รับ consumer report ของตนเองโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแล้ว

ยังมีสิทธิ opt-in ในกรณีของข้อมูลทางการแพทย์และการจ้างงาน และยังมีสิทธิในการแจ้งเตือนการฉ้อโกง (fraud alert) เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าเนื่องจากเป็นประเทศแรกที่มีการออกกฎหมายบังคับใช้กับธุรกิจข้อมูลเครดิต จึงได้มีปัญหาและส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎหมายอยู่หลายครั้งก็ตาม แต่จากประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็คงจะเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางและวางหลัก การปฏิบัติในประเทศที่กำลังพัฒนาธุรกิจข้อมูลเครดิตได้

3.2 ประเทศอังกฤษ : The Consumer Credit Act 1974 และ Data Protection Act 1998

กฎหมายในเรื่องการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตของ ประเทศอังกฤษมีความแตกต่างจากประเทศไทย และประเทศ สหรัฐอเมริกา เนื่องจากว่าประเทศอังกฤษนั้นไม่มีกฎหมายเฉพาะ เพื่อเข้ามาควบคุมกำกับดูแลขั้นตอนในการประกอบธุรกิจดังกล่าวนี้ โดยตรง จึงต้องอาศัยกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนำมาปรับ ใช้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในกาทำความเข้าใจ จะทำ การอธิบายถึง ในรายละเอียดต่อไป ดังนี้

(1) พัฒนาการของธุรกิจข้อมูลเครดิต

การให้สินเชื่อในอดีตนั้นจะเป็นไประหว่างผู้ที่เคยมีความสัมพันธ์ระหว่างกันหรือในวงศัญาติ ซึ่งก่อนที่จะมีบริษัทข้อมูล เครดิตนั้น เครือข่ายพ่อค้าหรือพ่อค้าจะเป็นผู้แจกจ่ายข้อมูล ความน่าเชื่อถือทางเครดิต จนกระทั่งเกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล เครดิตขึ้นเป็นครั้งแรกระหว่างกลุ่มช่างตัดเสื้อชาวอังกฤษในปี 1803 โดยมีการจัดตั้งเป็น Mutual Communication Society of London ซึ่งเป็นองค์กรเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ร่วมกัน โดยที่ สมาชิกได้พบลูกค้าซึ่งทำ การซื้อขายจากพวกเขาหลายครั้งโดยไม่ ทำชำระเงินตอบแทน และลูกค้านี้ก็จะไปทำ การซื้อขายกับเพื่อน สมาชิกอื่นอีกโดยไม่ชำระเงินเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงเริ่มมีการส่ง ข้อมูลระหว่างกันถึงลูกค้าที่มีความเสี่ยงที่จะไม่ชำระหนี้ นั่นเอง โดยที่ธุรกิจข้อมูลเครดิตในยุคเริ่มแรกนั้นจะเน้นไปยังตลาดทั้งระดับ ท้องถิ่น และระดับประเทศ

ในช่วงยุค 1990 ได้เกิดภาวะการเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ของบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว กระทั่งวงการค้าและอุตสาหกรรมจึง

ได้มีการกระตุ้นให้มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น โดยที่ผู้ให้กู้จะต้องมีการแบ่งปันข้อมูลทั้งด้านบวกและด้านลบต่อผู้ให้กู้อื่น ซึ่งข้อมูลดังกล่าวรวมไปถึงจำนวนสินเชื่อชำระวงเงินสินเชื่อ ประวัติการชำระหนี้ และจำนวนเงินที่มีการกู้ยืม ซึ่งในระยะแรกธนาคารจะมีความลังเลในการเปิดเผยข้อมูลด้านบวกของลูกค้าดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่าจะมีการแย่งลูกค้าที่มีประวัติการชำระหนี้ที่ดี นอกจากนี้ยังมีการกระตุ้นให้องค์กรที่ไม่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อซึ่งมีการชำระหนี้จากผู้บริโภคเป็นการปกติให้มีการรายงานข้อมูลการชำระหนี้ดังกล่าว รวมไปถึงการผิต้นชำระหนี้ไปยัง Credit Reference Agency (CRA) ด้วย

ธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศอังกฤษมีความแข่งขันกันค่อนข้างสูง และมีการเปลี่ยนแปลงควบรวมกิจการกันหลายครั้ง ตั้งแต่ต้นปี 1990 ได้มีการเทคโอเวอร์บริษัทเป็นจำนวนมาก และเริ่มมีลักษณะกลายเป็นตลาดที่มีคู่แข่งน้อยรายเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมี Credit Reference Agency ยักษ์ใหญ่สามบริษัทครองตลาด คือ Callcredit Plc., Equifax Plc. และ Experian Ltd. โดยในปี 2001 ได้มีการริเริ่มจัดตั้ง Credit Reference Agency ในรูปแบบของเว็บไซต์ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นการร่วมมือกันระหว่าง Callcredit Plc. และ D&B ของประเทศสหรัฐอเมริกา

อาจกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษมี Credit Reference Agency หลายแห่ง และมีอัตราการครอบคลุมของข้อมูลเกือบจะครบถึงผู้บริโภคทุกคนในตลาดสินเชื่อ และยังถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีตลาดสินเชื่อที่มีการแข่งขันกันสูงและมีการให้บริการใหม่ๆ อยู่เสมอ อาทิ บัตรเครดิต การซื้อสินค้าทางไปรษณีย์ การเช่าซื้อเครดิตของห้างร้าน เป็นต้น โดยจากข้อมูลของ British Bankers' Association จำนวนของการออกบัตรเครดิตได้เพิ่มขึ้นจาก 28.6 ล้านในปี 1989 ไปเป็นมากกว่า 55 ล้านในปี 2001 และในช่วงยุค 1990 การลดลงของอัตราดอกเบี้ย ทำให้ผู้บริโภคมีการก่อหนี้มากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศ¹⁰

¹⁰ Nicola Jentzsch, The Economics and Regulation of Financial Privacy, (Heidelberg [Germany] : Physica-Verlag, 2006) p.115

(2) พัฒนาการของกฎหมาย The Consumer Credit Act 1974 และ Data Protection Act 1998

ในช่วงต้นยุค 1970 ได้เริ่มมีการถกเถียงกันในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศอังกฤษ โดยมีการเสนอแนวปฏิบัติ 10 ประการเพื่อการคุ้มครองดังกล่าวนั้นโดย The Younger Committee แต่ก็มีได้มีการบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด จนกระทั่งปี 1974 จึงได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญเพื่อบังคับใช้กับธุรกิจสินเชื่อบุคคลเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นที่สังเกตว่าข้อมูลเครดิตเป็นข้อมูลที่มีความละเอียดอ่อน และกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวของประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษจึงต่างออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลดังกล่าว ก่อนข้อมูลประเภทอื่นนั่นเอง

The Consumer Credit Act ให้คำ นิยามธุรกิจสินเชื่อบุคคลไว้อย่างกว้างๆ โดยหมายความรวมถึง ธุรกิจที่สนับสนุนการให้สินเชื่อ ซึ่งเป็นคำ นิยามที่ตรงกับ Credit Reference Agency ทำให้อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ด้วย โดยที่ The Consumer Credit Act ได้กำหนดให้ต้องมีการขอใบอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจ ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีอายุ 3 ปีและผู้ประกอบการสามารถกระทำการใดๆ ดังที่ได้แจ้งไว้ในใบอนุญาต โดยผู้ที่กระทำการโดยที่ไม่มีใบอนุญาตจะถือว่าเป็นความผิด¹¹ กฎหมายนี้เป็นการควบคุมดูแลธุรกิจข้อมูลเครดิตในช่วงแรกๆ ในปี 1978 The Lindop Committee ได้จัดทำ รายงานในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยแนะนำควรมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการคุ้มครองดังกล่าว แต่รัฐสภาของอังกฤษก็ยังคงนิ่งเฉย จนกระทั่งในปี 1981 ที่สหภาพยุโรปได้มีการออกหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว 3 ปีต่อจากนั้นจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยทั่วไปเป็นครั้งแรก คือ Data Protection Act of 1984 โดยเป็นก้ามา หลักเกณฑ์ตามที่สหภาพยุโรปกำหนดไว้มาบังคับใช้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครอง ซึ่งอาจอธิบายได้เป็นหลักการกว้างๆ 8 ประการ คือ

1. ข้อมูลควรจะถูกประมวลผลอย่างเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย และจะไม่สามารถประมวลผลข้อมูลได้เว้นแต่ผู้ควบคุมข้อมูลได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้วเท่านั้น

¹¹ The Consumer Credit Act, sections 39.1 and 147.1

2. ข้อมูลควรจะถูกรวบรวมเพื่อวัตถุประสงค์อันเฉพาะเจาะจง และชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

3. ข้อมูลควรจะต้องมีลักษณะที่เพียงพอ มีความเกี่ยวข้อง และไม่มากเกินไปจนเป็น

4. ข้อมูลควรจะต้องมีความถูกต้อง และในกรณีที่จำเป็น ต้องมีความทันสมัย

5. ข้อมูลไม่ควรถูกเก็บไว้นานเกินความจำเป็นตาม วัตถุประสงค์ของการประมวลข้อมูลนั้น

6. ข้อมูลควรจะถูกประมวลผลโดยเป็นไปตามสิทธิของ เจ้าของข้อมูลตามกฎหมายนี้

7. ควรมีมาตรการทางเทคนิค และทางองค์กรเพื่อบำ เนิน การกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ข้อมูลส่วนบุคคลสูญหาย เสีย หาย หรือถูกทำลายโดยอุบัติเหตุ

8. ข้อมูลไม่ควรถูกโอนไปยังประเทศหรืออาณาเขตนอก สหภาพยุโรป เว้นแต่ประเทศหรืออาณาเขตนั้นสามารถรับรองระดับ ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลในกรณีที่ เกี่ยวข้องกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นได้อย่างเพียงพอ

ในปี 1998 ได้มีการแก้ไข Data Protection Act 1984 โดยเป็นการนำ หลักการของ EU Data Protection Directive มา บัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในของประเทศ ซึ่งส่งผลให้กฎหมาย คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศอังกฤษมีความซับซ้อนมาก ยิ่งขึ้น Data Protection Act of 1998 ได้บัญญัติถึงหลักการของ Directive 95/46/EC โดยกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ในการประมวลผล ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล ซึ่งรวมไปถึงการแจ้งวัตถุประสงค์ ในการเก็บข้อมูล และประเภทของข้อมูลที่มีการจัดเก็บ¹² กฎหมายนี้ เปรียบเป็นแกนของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศ อังกฤษ ซึ่งครอบคลุมถึงข้อมูลส่วนบุคคลทุกประเภทรวมทั้งข้อมูล เครดิตด้วยนั่นเอง¹³ และกฎหมายนี้ยังได้วางหลักการปฏิบัติไว้ด้วย

¹² Data Protection Act of 1998, chapter 29, part II, 7(1) a, b.

¹³ ข้อมูลส่วนบุคคล (personal data) หมายถึงข้อมูลซึ่ง เกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลได้

กล่าวคือข้อมูลจะต้องถูกประมวลผลอย่างเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายตามวัตถุประสงค์อย่างจำกัดเท่านั้น และในกรณีที่มีความไม่ถูกต้อง สามารถมีการเรียกร้องให้ผู้ควบคุมข้อมูลทำการแก้ไข ลบ หรือทำลายข้อมูลดังกล่าวได้ด้วย ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีการออกกฎหมาย Data Protection Act นี้ การประมวลผลข้อมูลไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมก่อนแต่อย่างใดเช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อมีกฎหมายดังกล่าวจึงเกิดการวางหลักเกณฑ์ในรูปแบบใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการประมวลผลข้อมูลด้วย

ส่วนในประเด็นของปัญหาของการปรับใช้กฎหมายที่ได้เกิดขึ้นในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในประเทศอังกฤษนั้น จะเห็นได้ว่า The Consumer Credit Act ได้กำหนดหลักเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตไว้เพียงบางประเด็นเท่านั้น กฎหมายหลักที่จะต้องพิจารณาถึงจึงจะได้แก่ Data Protection Act ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะทั่วไป การปรับใช้จึงจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับลักษณะของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ได้เกิดเป็นประเด็นปัญหา กล่าวคือ

ประเด็นแรก ความชอบด้วยกฎหมายของฐานข้อมูลเครดิต ซึ่งมาจากการรับและส่งข้อมูลทั้งสองทาง กล่าวคือมาจากและไปยังผู้ให้สินเชื่อ Credit Reference Agency จึงเป็นองค์กรที่ทำสัญญากับผู้ใช้บริการเพื่อส่งมอบข้อมูลของบุคคลในเรื่องสินเชื่อ และสถานะของบัญชี ซึ่งการกระทำ นี้ตามกฎหมายแล้วถือว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ขอสินเชื่อ ดังนั้นในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไปยัง Credit Reference Agency จึงควรรู้ ความเข้าใจถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในรายงานข้อมูลเครดิตก่อน กล่าวคือข้อมูลนั้นจะรวมไปถึง

1. บันทึกรายการที่เปิดเผยต่อสาธารณะ อาทิ ทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คำพิพากษาของศาล คำพิพากษาล้มละลาย เป็นต้น
2. ข้อมูลที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่รายอื่นเกี่ยวกับผู้ขอสินเชื่อ ซึ่งอาจรวมไปถึงประวัติการชำระหนี้ในอดีต และสถานะของสินเชื่อในปัจจุบัน โดยอาจมีการแบ่งออกเป็นข้อมูลด้านบวก (white data)

จากข้อมูลนั้น หรือจากข้อมูลนั้นประกอบกับข้อมูลอื่นๆ ที่อยู่ในความครอบครองของผู้ประมวลผลข้อมูล

และข้อมูลด้านลบ (black data) กล่าวคือ ข้อมูลด้านบวกเป็นข้อมูลของบัญชีที่มีกาชำระหนี้ตรงเวลาและไม่มีปัญหา ส่วนข้อมูลด้านลบเป็นข้อมูลของบัญชีที่มีการค้างชำระหนี้ หรือมีปัญหาการชำระหนี้

3. บันทึกรายชื่อผู้ให้สินเชื่อที่ได้ใช้รายงานข้อมูลเครดิตในอดีต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประวัติการขอสินเชื่อของบุคคลนั้น ดังนั้นถ้าหากมีการขอสินเชื่อเป็นลำนวนมากในระยะเวลาไม่นานนัก ก็อาจจะแสดงให้เห็นถึงการมีภาระผูกพันมากเกินไป หรือการฉ้อโกงได้

ผู้ให้สินเชื่อมีความผูกพันตามสัญญา กับ Credit Reference Agency ที่จะต้องส่งข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องสถานะของบัญชีดังกล่าว ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลนี้จะต้องเป็นไปตามที่ผู้ให้สินเชื่อได้ยื่นคำขอจดทะเบียนไว้ต่อคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูล โดยแสดงให้เห็นว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อ Credit Reference Agency เพื่อการทำ กับดูแลสินเชื่อและจะต้องมีหน้าที่แจ้งไปยังเจ้าของข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงชื่อขององค์กร และวัตถุประสงค์ในการประมวลผลข้อมูลนั้น รวมไปถึงข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้องตามแต่กรณี ซึ่งข้อมูลในเรื่องการเปิดเผยไปยัง Credit Reference Agency ก็ถือเป็นข้อมูลอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่จะต้องทำการแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบด้วย

ส่วนในเรื่องลักษณะของข้อมูลที่มีการแบ่งเป็นข้อมูลด้านลบ (black data) และข้อมูลด้านบวก (white data) ซึ่งในกรณีของข้อมูลด้านลบ The Banking Code ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินในสหราชอาณาจักร อีกทั้งยังให้ความคุ้มครองแก่ลูกค้าและอธิบายถึงแนวทางการดำเนินธุรกิจที่เหมาะสมของสถาบันการเงินนั้น¹⁴ ได้กำหนดให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อส่วนบุคคลอาจถูกเปิดเผยต่อ Credit Reference Agency ได้ ในกรณีที่ลูกค้าชำระหนี้ล่าช้า และลำนวนเงินที่เป็นหนี้นั้นไม่มีการโต้แย้ง อีกทั้งลูกค้าไม่สามารถทำข้อเสนอในการชำระหนี้ให้เป็นที่น่าพอใจแก่เจ้าหนี้ได้ หลังจากที่ได้มีการ

¹⁴ <http://www.bankingcode.org.uk/thecodes.htm>
(November 5, 2008)

ทวงถามแล้ว¹⁵ โดยที่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนี้ก็ต้องเป็นไปตาม Data Protection Act ด้วย กล่าวคือต้องมีการแจ้งไปยังเจ้าของข้อมูลด้วยดังที่ได้กล่าวข้างต้น ส่วนกรณีข้อมูลด้านบวกนั้นจะมีการเปิดเผยข้อมูลด้านบวก หรือข้อมูลการจัดการบัญชีวันต่อวันไปยัง Credit Reference Agency ได้ ต่อเมื่อลูกค้าได้ให้ความยินยอมแล้วเท่านั้น¹⁶

ประเด็นที่สอง ในแง่ของสิทธิความเป็นส่วนตัวแล้วนั้น มีปัญหาเกิดขึ้นจากการดึงข้อมูลจากฐานข้อมูลของ Credit Reference Agency ตามที่มีการขอข้อมูลจากผู้ให้สินเชื่อ ซึ่งแต่เดิมนั้นการขอข้อมูลนั้นจะดำเนินการโดยใช้ที่อยู่ของผู้ขอสินเชื่อ รายงานข้อมูลเครดิตจึงอาจรวมไปถึงข้อมูลของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่ดังกล่าวนั้นด้วยนอกเหนือไปจากบุคคลที่เป็นผู้ขอสินเชื่อ และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นที่เป็นผู้อาศัยตามที่อยู่เดียวกันนั้นส่งผลให้มีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการข้อมูล (Data Commissioner) เป็นจำนวนมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และเกิดเป็นคดีขึ้นใน Data Protection Tribunal หลายครั้ง¹⁷ ซึ่งในเรื่องข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่สามนี้ได้มีการวางหลักไว้ว่าการขอดูรายงานข้อมูลเครดิตนั้นสามารถทำได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับคำยินยอมหรือต้องแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ ในกรณีที่เป็นการสืบหาข้อมูลในครอบครัวที่มีชื่อเดียวกัน, สมาชิกในครอบครัวที่มีการพึ่งพาทางการเงินกับผู้ขอสินเชื่อ หรือผู้อยู่อาศัยคนก่อนตามที่อยู่ที่ได้ระบุนั้น

ในปี 2004 ได้เริ่มมีการใช้แนวปฏิบัติใหม่ในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต กล่าวคือ

¹⁵ Banking Code Standards Board (2005) *The Banking Code*, para13.6

¹⁶ Banking Code Standards Board (2005) *The Banking Code*, para13.8

¹⁷ Equifax Europe Ltd v. The Data Protection Registrar [1991] DA/90/25/49/7.

CCN Systems Ltd v. CCN Credit Systems Ltd. [1991] DA/90/25/49/9.

1. ข้อเสนอพื้นฐานในเรื่องความเกี่ยวเนื่องทางการเงินที่อาศัยการพิจารณาจากการมีข้อมูลเดียวกัน หรือมีที่อยู่เดียวกันจะไม่ถูกนำมาใช้อีกต่อไป รวมไปถึงกรณีของบิดามารดากับบุตรที่จะไม่สามารถสันนิษฐานได้โดยทันทีว่ามีความเกี่ยวเนื่องทางการเงินต่อกัน

2. เมื่อลูกค้าร้องขอรายงานข้อมูลเครดิตของตน ระบบจะต้องได้รับการแก้ไขให้สามารถดูข้อมูลของตนเองได้เท่านั้น โดยไม่สามารถทราบถึงข้อมูลของบุคคลที่สามที่มีความเกี่ยวเนื่องทางการเงินได้

3. บุคคลมีสิทธิ opt-out จากการใช้ข้อมูลของบุคคลที่มีความเกี่ยวเนื่องทางการเงินกับตนโดยอัตโนมัติ กล่าวคือมีสิทธิที่จะห้ามการรายงานข้อมูลของบุคคลที่มีความเกี่ยวเนื่องทางการเงินเมื่อมีการขอข้อมูลเครดิตของตน เพื่อให้การประเมินนั้นเป็นไปโดยพิจารณาจากข้อมูลของตนเองเท่านั้น

ประเด็นที่สาม คือกรณีที่ข้อมูลซึ่งอยู่ในความครอบครองของ Credit Reference Agency อาจไม่ถูกต้อง หรืออาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ ผู้บริโภคมักจะไม่สามารถเข้าถึงวิธีการขอแก้ไขข้อมูล และอาจได้รับผลเสียหายจากข้อมูลที่ไม่ถูกต้องนั้น ซึ่งส่งผลให้ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มีความเสี่ยงสูงในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความไม่ถูกต้องของข้อมูลมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยที่ The Information Commissioner ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคำร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวจะคำนึงถึงขั้นตอนที่ได้มีการดำเนินการเพื่อแจ้งไปยังบุคคลที่สามที่อาจได้อาศัยข้อมูลที่มีความผิดพลาดดังกล่าว

และประเด็นสุดท้าย ในเรื่องของการมีคำตัดสินที่อาศัยวิธีการทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งในการประเมินค่าขอในช่วงต้นนั้นเป็นแนวปฏิบัติกันว่าการตัดสินใจบางอย่างนั้นสามารถใช้วิธีการทางคอมพิวเตอร์ได้ อาทิ มีการใช้ซอฟต์แวร์เพื่อคำนวณคะแนนเครดิตเป็นต้น โดยที่ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ขอสินเชื่อจะถูกนำเข้าระบบ และซอฟต์แวร์จะทำ คำว่า คะแนนเครดิตเพื่อการตัดสินใจในขั้นต้นว่าผู้ขอสินเชื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะสามารถผ่านไปยังขั้นตอนต่อไปหรือไม่ ซึ่งระบบดังกล่าวช่วยลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานและยังช่วยลดระยะเวลาในการตัดสินใจดังกล่าวด้วย Data Protection Act 1998 ก็ได้มีการกำหนดสิทธิของบุคคลในเรื่องดัง

กล่าวนี้ไว้ด้วย กล่าวคือ บุคคลมีสิทธิในการคัดค้านคำ ตัดสินที่กระทำ โดยวิธีการทางคอมพิวเตอร์ทั้งหมด ซึ่งคำ ตัดสินดังกล่าวจะต้องส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญ และเป็นปฏิปักษ์ต่อบุคคลนั้น โดยการคัดค้านดังกล่าวนั้นจะต้องทำ เป็นหนังสือ และเมื่อได้รับคำคัดค้านดังกล่าวแล้ว องค์กรที่มีการตัดสินใจดังกล่าวมีหน้าที่จะต้องทบทวนข้อมูลส่วนบุคคลและคำ ตัดสินใจที่เกิดขึ้น โดยการทบทวนนี้ต้องกระทำ โดยมนุษย์มิใช่คอมพิวเตอร์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเพียงแค่มนุษย์มีความเกี่ยวข้องในการตัดสินใจก็จะเป็นการดำเนินการที่เพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และยังตอบสนองการใช้สิทธิในการคัดค้านคำ ตัดสินที่อาศัยวิธีการทางคอมพิวเตอร์ดังกล่าวด้วย¹⁸

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต 3 ฉบับคือ The Consumer Credit Act 1974 (แก้ไขเพิ่มเติมค.ศ.2006), Data Protection Act 1984 และ Data Protection Act 1998 การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตจึงต้องเป็นไปตามหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งจะมีความเข้มงวดมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ The Fair Credit Reporting Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา และให้ความสำคัญแก่สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลมากกว่าด้วย นอกจากนี้ The Banking Code ยังได้กำหนดให้สถาบันการเงินควรจะมีการประเมินความสามารถในกาชำระเงินกู้ยืมของลูกค้าก่อนที่จะมีการทำ สัญญากู้ยืม¹⁹ โดยที่การประเมินดังกล่าวนั้นรวมไปถึงการพิจารณาข้อมูลที่ได้จาก Credit Reference Agency ด้วย ซึ่งถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติที่จะต้องมีการตรวจสอบข้อมูลเครดิตของผู้ขอสินเชื่อก่อนการทำ สัญญานั้นเอง

¹⁸ Mandy Webster, Data protection in the financial services industry, (Aldershot, England : Gower, 2006) pp. 144-147

¹⁹ Banking Code Standards Board (2005) *The Banking Code*, para13.1

