บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการได้ศึกษาระบบการชำระเงินสำหรับประเทศไทย พบว่า การที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้การค้า การบริการ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ธุรกรรมการชำระเงินเพื่อการค้าและบริการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นไปด้วย ในปัจจุบันมีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสารอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำธุรกรรมซื้อขายสินค้า ธุรกรรมการให้บริการที่มีการนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้มากขึ้น รวมทั้งวิธีการชำระเงินที่ได้นำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาเป็นสื่อในการชำระเงินเช่นเดียวกัน

ระบบการชำระเงินมีความสำคัญอย่างมากต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการมีระบบการชำระเงินที่ดี มีประสิทธิภาพและความปลอดภัยสูง ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในระบบการชำระเงินของประเทศ จึงส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ หากระบบการชำระเงินของประเทศขาดประสิทธิภาพและความปลอดภัยแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจถึงขนาดพังลงได้ ดังนั้น ทุกสถาบันที่ร่วมอยู่ในระบบการชำระเงินต่างมีหน้าที่เสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ระบบ จึงต้องมีการสร้างความเข้าใจ และเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน หากวันใดที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่น หรือหากหนี้ไม่ได้รับการชำระ อาจทำให้กลไกนโยบายการเงินก็ไม่สามารถอยู่ได้เช่นกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เป็นการลดความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการดำเนินธุรกิจบริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีอยู่มากมายหลายรูปแบบในปัจจุบันนี้ โดยผู้ให้บริการมิได้มีเฉพาะสถาบันการเงินเท่านั้น แต่ยังมีผู้ประกอบการที่เป็นเอกชน(Non-Bank) อีกด้วย ย่อมเกิดความเสี่ยงต่อระบบการชำระเงินของประเทศโดยรวมได้ โดยอาจเกิดผลกระทบในด้านการรักษาความมั่นคงทางการเงินและการพาณิชย์ ผลกระทบด้านความน่าเชื่อถือและยอมรับในระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และอาจเกิดความเสียหายต่อสาธารณชนในการให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการดำเนินการเพื่อการควบคุมระบบการชำระเงินในประเทศไทย ดังนี้

1. ควรมีข้อกฎหมายในการดูแลผู้ให้บริการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในบริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ในเรื่องเกี่ยวกับ

-ให้ดำเนินการให้มีมาตรฐานความปลอดภัย(Security procedure) ในการดำเนินธุรกิจบริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยการจัดทำนโยบายความมั่นคงปลอดภัยสำหรับสารสนเทศ เพื่อให้เป็นที่น่าเชื่อถือว่า มีการจัดการให้มีความปลอดภัย และมีประสิทธิภาพอย่างสูงในการปฏิบัติการแล้ว

-ทางด้านสถานภาพทางการเงินของผู้ประกอบการ เมื่อผู้ประกอบการสามารถให้บริการในด้านรับชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ก็ย่อมจะมีเงินทุนสูง อย่างเช่น กรณีธนาคารพาณิชย์ที่ให้บริการ Internet Banking ได้ ก็น่าจะต้องมีระบบความปลอดภัยที่ดีด้วย โดยการจัดให้มี (Security procedure) ในการประกอบกิจการด้วย

-การคุ้มครองผู้บริโภค ต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยการออกประกาศแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า อย่างเช่น ในเรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรืออัตราดอกเบี้ย เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนสามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจได้

-กรณีบัตรชำระเงินล่วงหน้า (Prepaid Card) เหมือนอย่างที่ร้านสะดวกซื้อให้บริการในปัจจุบันนี้ ซึ่งเป็นบัตรที่เป็นการชำระเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้ให้บริการไปแล้ว และมีการบันทึกมูลค่าลงในบัตร เมื่อลูกค้าซื้อสินค้าหรือบริการในร้าน ก็จะทำการตัดมูลค่าในบัตรนั้นลงตามมูลค่าของสินค้าหรือบริการนั้น แต่ถ้าหากซื้อบัตรไปแล้วจะซื้อสินค้า ทางผู้ให้บริการแจ้งว่าไม่มีเงินในบัตร เช่นนี้ ก็ควรจะมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองในกรณีเช่นนี้ด้วย

-การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เห็นควรให้มีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อมิให้ผู้ประกอบการนำข้อมูลส่วนตัวของผู้ใช้บริการไปใช้ในการอย่างอื่นอีกได้ อย่างเช่น การเข้าพักที่โรงแรมที่มีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ในการรูดเข้าใช้บริการในห้องพัก โดยทางโรงแรมได้ทำการบันทึกชื่อ-นามสกุล วันเดือนปีเกิด และข้อมูลอื่นๆลงในบัตร ซึ่งทางลูกค้าไม่อาจทราบได้ว่าทางโรงแรมจะทำการลบข้อมูลหรือไม่ หรืออาจจะนำไปใช้ประโยชน์ในการอย่างอื่นอีกก็อาจเป็นไปได้

2. ธุรกรรมที่มีการกำกับดูแล โดยกำหนดให้ต้องขอรับใบอนุญาต ขึ้นทะเบียน หรือแจ้งให้ทราบ ซึ่งต้องมีการพิจารณาตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 โดยการพิจารณาจากระดับความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจทั้ง 3 ด้าน คือ ผลกระทบด้านความมั่นคงทางการเงิน และการพาณิชย์ ผลกระทบด้านความน่าเชื่อถือและยอมรับในระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือผลกระทบต่อสาธารณชนและควรกำหนด

ในกฎหมายด้วยว่า มีธุรกิจบริการด้านชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ประเภทใดบ้างที่จะเป็นรูปแบบที่ต้องขอรับใบอนุญาต ขึ้นทะเบียน หรือแจ้งให้ทราบ

3. ควรมีนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับระบบการชำระเงิน ในลักษณะที่เป็นความจริงเกี่ยวกับธุรกรรมการชำระเงินรูปแบบนั้นๆ แม้ว่าจะเป็นการยากมากในการนำศัพท์เทคนิคมาเขียนอธิบายเป็นศัพท์ทางกฎหมาย อย่างเช่น คำว่า "อีดีซี" (Electronic Data Capture : EDC) ในคำนิยามศัพท์มีความหมายว่า อุปกรณ์หรือเครื่องรับข้อมูลจากบัตรเครดิต บัตรเดบิต เงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือบัตรอิเล็กทรอนิกส์อื่นใด ซึ่งได้มีการกำหนดให้รับส่งข้อมูลการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังผู้ให้บริการซึ่งออกบัตร เพื่ออนุมัติการใช้บัตรดังกล่าว หรือคำว่า "การให้บริการสวิทส์ชิ่งในการชำระเงิน" (Transaction Switching) ซึ่งในคำนิยามศัพท์มีความหมายว่า การให้บริการเป็นศูนย์กลางหรือจุดเชื่อมต่อ รับส่งข้อมูลรายการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ให้กับผู้ให้บริการตามที่ตกลงกัน

4. กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันคือประกาศกระทรวงการคลังที่ออกตามมาตรา 58 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่องผู้ประกอบการค้านบัตรเครดิต และบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งประกาศกระทรวงการคลังเป็นเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภค และในส่วนของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ก็มีบทบัญญัติกำหนดโทษทางอาญา หากภายหลังมีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาสำหรับกำกับดูแลธุรกิจบริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว จะมีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในมาตรา 33 และ 34 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในมาตรา 33[1] เป็นกรณีที่ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนไม่ทำการแก้ไขการแจ้งหรือขึ้น

---

[1] มาตรา ๓๓ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ใดเป็นกิจการที่ต้องแจ้งให้ทราบ หรือต้องขึ้นทะเบียน ให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องแจ้งหรือขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาก่อนเริ่มประกอบธุรกิจนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียนให้ออกใบรับแจ้งหรือใบรับขึ้นทะเบียนเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งหรือการขึ้นทะเบียนในวันที่ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียน และให้ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนประกอบธุรกิจนั้นได้ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียน แต่ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้มีอำนาจสั่งผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว

ในการประกอบธุรกิจ ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ถ้าผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งไม่แก้ไขการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนตามวรรคสอง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณามี

ทะเบียนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และบทกำหนดโทษตาม มาตรา 34[2] ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ประกาศที่คณะกรรมการกำหนดหรือเงื่อนไขในใบอนุญาต ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ดังนั้น ถ้าหาก

คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดและถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

ในกรณีผู้กระทำผิดตามวรรคสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือกระทำความผิดซ้ำอีก ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจตามที่ได้แจ้งหรือขึ้นทะเบียนอีกต่อไป

[2] มาตรา ๓๔ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กรณีใดเป็นกิจการที่ต้องได้รับใบอนุญาต ให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจดังกล่าวยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การคืนใบอนุญาต และการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในการประกอบธุรกิจ ผู้ได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ประกาศที่คณะกรรมการกำหนดหรือเงื่อนไขในใบอนุญาต

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๓๓ วรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือกระทำความผิดซ้ำอีก ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ยังมีประกาศคณะปฏิวัติต่อไป จะเป็นการซ้ำซ้อนจึงไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้จึงควรมีการประกาศยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวต่อไป

5. ควรมีข้อกฎหมายในทางกฎหมายสาระบัญญัติ (ในทางแพ่ง) ที่กำหนดสิทธิ หน้าที่และความรับผิดในการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด อันได้แก่ บุคคลผู้สั่งโอนเงิน (Originator) ธนาคารของผู้สั่งโอนเงิน (Originator 's Bank) และธนาคารคู่ค้าของผู้สั่งโอนเงิน (Beneficiary Bank) ซึ่งกำหนดว่าสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดของแต่ละบุคคลจะเกิดขึ้นเมื่อใด ตัวอย่างเช่น นายก. สั่งให้ธนาคารของนาย ก. โอนเงินให้แก่ธนาคารของนาย ข. สุดท้ายจะทำให้เกิดสิทธิ์ในการรับชำระเงินจากนาย ก.กล่าวคือ นายก.ชำระหนี้ให้แก่นาย ข. เป็นการก่อให้ธนาคารของนายข.กลายเป็นหนี้ต่อนายข.ในจำนวนที่นายก.จะต้องชำระ ภาระหนี้นั้นได้เกิดขึ้นต่อเมื่อธนาคารของนายข.ทำการรับรองคำสั่งชำระเงินซึ่งธนาคารของนายก.ได้ส่งคำสั่งของนายก.ต่อไปยังธนาคารของนายข. เพื่อให้กระทำการ execute คำสั่งของนายก. จะเห็นได้ว่าเมื่อใดที่เป็นจุดกำหนดว่าธนาคารของนายข.มีหนี้หรือภาระที่จะต้องชำระแก่นายข. ก็คือ ณ จุดที่ธนาคารของนายข.ได้ทำการรับรองคือเมื่อมีการชำระเงินให้นายข.หรือได้ทำการแจ้งให้นายข.ทราบว่าธนาคารของนายข.ได้รับคำสั่งชำระเงิน ดังนั้น จากการศึกษากฎหมาย Article 4A ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นกรณีที่กำหนดวัตถุประสงค์ของคำสั่งชำระเงินของผู้ส่งก็คือให้มีผลเป็นการชำระจากผู้ส่ง (Originator) ไปยังผู้รับประโยชน์ (Beneficiary) และวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะสำเร็จต่อเมื่อธนาคารของผู้รับประโยชน์ (Beneficiary'sBank) ได้รับรองคำสั่งชำระเงินนั้น

สำหรับประเทศไทยในอนาคต หากการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ได้มีการพัฒนาไปเหมือนอย่างเช่นการใช้เช็ค ซึ่งมีการใช้อย่างแพร่หลาย จึงควรมีกฎหมายสาระบัญญัติที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดในการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในกฎหมายพาณิชย์ เหมือนกับArticle 4A ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะเป็นการขจัดความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นในระบบการชำระเงินได้ เนื่องจากกฎหมายนี้จะทำให้เกิดความแน่นอนในกระบวนการชำระเงินทั้งระบบ อย่างเช่นในกรณีที่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ก็จะเป็นการชัดเจนที่ศาลจะมีกฎหมายมาปรับใช้ได้ต่อไป