

บทที่ 3

วรรณกรรมปริทรรศน์

ในบทนี้จะกล่าวถึง ผลงานวิจัยในอดีตที่ผ่านมาที่มีความเกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบัตรเครดิตในประเทศไทย ได้แก่

ดร.พินัย ณ นคร ทำการศึกษาเรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติบัตรเครดิต พ.ศ. ... : กรณีศึกษาลักกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ"¹ เพื่อใช้เป็นข้อมูลและแนวทางประกอบการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติบัตรเครดิต พ.ศ. ในขั้นตอนต่างๆ ของการพิจารณาร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในขณะนั้น และเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบัตรเครดิต พ.ศ. ดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบคอบ จึงได้มีการศึกษาวิจัยโครงสร้างกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษว่า การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใดบ้าง และกฎหมายแต่ละฉบับควบคุมในเรื่องใด รวมทั้งมีองค์กรใดเป็นผู้ควบคุมดูแล เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับโครงสร้างของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติบัตรเครดิต พ.ศ. ดังกล่าวด้วย

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบัตรเครดิตของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ต่างมีกฎหมายที่ใช้เทียบเคียงกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต อยู่หลายฉบับ ซึ่งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับธุรกิจบัตรเครดิต โดยหากมีกรณีพิพาทหรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับธุรกิจบัตรเครดิต ประเทศทั้ง 2 จะปรับใช้จากมาตรการทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในธุรกิจการให้สินเชื่อ (Consumer Credit Act) โดยเทียบเคียงให้ธุรกิจบัตรเครดิตเป็นธุรกิจการให้สินเชื่อประเภทหนึ่ง จึงสามารถหยิบยกกฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมธุรกิจการให้สินเชื่อมาปรับใช้กับธุรกิจบัตรเครดิตได้ด้วย โดยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบัตรเครดิตรวมไว้ในกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเพียงฉบับเดียว แต่มีอยู่ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ ในส่วนกฎหมายที่ใช้บังคับกับธุรกิจบัตรเครดิตของประเทศอังกฤษคือกฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ ทั้งกฎหมายเฉพาะและกฎหมายทั่วไป ซึ่ง

¹ ดร. พินัย ณ นคร, "เอกสารประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาเล่มที่ 1 เรื่องร่างพระราชบัญญัติบัตรเครดิต พ.ศ. : กรณีศึกษาลักกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ," สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (กันยายน 2545)

ลักษณะเด่นของกฎหมายทั้ง 2 ประเทศดังกล่าว มีความครอบคลุมเพียงพอสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตในทุกประเภท รวมทั้งมาตรการให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกรรมบัตรเครดิตทุกฝ่าย และยังมีองค์รากลางที่เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตให้เกิดความโปร่งใส และเป็นธรรมต่อผู้บริโภค รวมทั้งร้านค้าผู้รับบัตรด้วย อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติบัตรเครดิต พ.ศ. ซึ่งได้นำเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ไม่ผ่านการพิจารณาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายได้จนกระทั่งปัจจุบัน

อัครวิทย์ สุกใส ทำการศึกษาเรื่อง “พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 และผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน”² โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงลักษณะการดำเนินงานของบริษัทข้อมูลเครดิต และหน้าที่ตามกฎหมาย โดยศึกษาทำความเข้าใจในตัวกฎหมาย เพื่อให้เข้าใจและทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเครดิตของสถาบันการเงิน โดยในช่วงก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ (ระหว่างปี 2541 – กุมภาพันธ์ 2546) ได้ศึกษาถึงการดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลเครดิตจากแหล่งข้อมูลและการบริหารข้อมูลเครดิตของสถาบันการเงิน และในช่วงหลังจากที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ (ตั้งแต่มีนาคม 2546 เป็นต้นไป) ได้ศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อสถาบันการเงิน เนื่องจากข้อบังคับทางกฎหมายในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล อาทิเช่น อุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงาน และผลกระทบที่อาจจะมีต่อการดำเนินงานของส่วนต่างๆ ในระบบการเงิน ทั้งบริษัทข้อมูลเครดิต สถาบันการเงิน และเจ้าของข้อมูล ภายหลังจากที่มีผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ในเดือนมีนาคม 2546

เนื้อหาของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. 2545 พบว่า มีหลักการสำคัญคือ การให้ความยินยอมเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลเครดิตจากเจ้าของข้อมูล ทั้งนี้ เพราะการเปิดเผยข้อมูลเครดิตถือเป็นการก้าวล่วงความเป็นข้อมูลส่วนบุคคล กฎหมายจึงต้องการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของข้อมูล โดยกำหนดไว้เป็นข้อกำหนดทางกฎหมาย

² อัครวิทย์ สุกใส, “พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 และผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน,” งานวิจัยเฉพาะเรื่อง เศรษฐศาสตร์มหานิติ (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดให้สมาชิกบริษัทข้อมูลเครดิตต้องส่งข้อมูลเครดิตของลูกค้าตนให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิตนั้น กฎหมายมิได้กำหนดว่าจะต้องได้รับการยินยอมก่อน แต่สมาชิกที่ส่งข้อมูลดังกล่าว มีหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าของรับทราบถึงรายละเอียดของข้อมูลที่ได้จัดส่งไปนั้น ภายในระยะเวลา 30 วัน ส่วนข้อมูลเพิ่มเติมที่มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละเดือน ให้รวบรวมจัดส่งได้ภายในสิ้นปีบัญชี ตามประกาศของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ภายหลังการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ทำให้เกิดปัญหาหลายอย่างตามมา อาทิเช่น ปัญหาในการรวบรวมหนังสือยินยอมจากเจ้าของข้อมูล จากสมาชิก เพื่อส่งให้กับบริษัทข้อมูลเครดิต ปัญหาในด้านการจัดเก็บหนังสือยินยอม รวมทั้งปัญหาในการแจ้งให้เจ้าของข้อมูลให้ทันในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษทางอาญาที่รุนแรง ก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประเด็นหนึ่งจนทำให้สมาชิกและบริษัทข้อมูลเครดิต มีความวิตกกังวลจนถึงขนาดบริษัทข้อมูลเครดิตปิดทำการชวงเวลาหนึ่ง เนื่องจากไม่ต้องการเสี่ยงกับโทษที่รุนแรงหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลเครดิตของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

ในการศึกษาการดำเนินงานของบริษัทข้อมูลเครดิตในต่างประเทศ (เช่น สหรัฐอเมริกา) พบว่า การแลกเปลี่ยนข้อมูลเครดิตมีส่วนสำคัญต่อการลดลงของการปล่อยสินเชื่อที่ไม่มีคุณภาพ โดยเป็นเครื่องมือควบคุมการชำระหนี้ล่าช้าของลูกค้า และ การมีส่วนร่วมช่วยให้การขยายตัวของตลาดสินเชื่อเพิ่มขึ้นได้

จากผลการศึกษาดังกล่าว พบว่า บทบาทของบริษัทข้อมูลเครดิตมีส่วนสำคัญต่อระบบสถาบันการเงินและเจ้าของข้อมูลอย่างมาก ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายให้มีความสมดุลงระหว่าง การเปิดเผยและการมีความเป็นส่วนตัวของข้อมูล จึงจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศและเจ้าของข้อมูล การศึกษาแนวทางหรือพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลมานาน และมีระบบเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง จะช่วยให้การปรับปรุงกฎหมายในอนาคตหรือออกกฎหมายอื่น เพื่อช่วยให้ระบบสถาบันการเงินมีความแข็งแกร่ง มีแนวทางที่ถูกต้องมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การปรับปรุงกฎหมายควรคำนึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือ เพื่อให้การปล่อยสินเชื่อมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้สามารถลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้