

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ทบทวนความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทข้อมูลเครดิต
กรณีการให้บริการคัดแบบแสดงรายการเสียภาษีเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงิน
ที่เป็นสมาชิก

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้มีหนังสือ ธปท.ผตบ. ๒๔๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทข้อมูลเครดิต สรุปความได้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยตอบข้อหารือ ธปท. เรื่อง ขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทข้อมูลเครดิต (กรณีการให้บริการคัดแบบแสดงรายการเสียภาษีเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก) (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑๘/๒๕๖๓) สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเจตนารมณ์ที่จะให้บริษัทข้อมูลเครดิตเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะเพื่อประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตเท่านั้น ดังนั้น การที่บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (NCB) จะทำหน้าที่เป็น service provider เพื่อจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษีเงินได้ของลูกค้านำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ NCB ซึ่งข้อมูลดังกล่าวข้างต้นไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ข้อมูลเครดิต” จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่อยู่ในขอบเขตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต และแม้ว่าวัตถุประสงค์ในหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัทของ NCB จะกำหนดให้สามารถประกอบธุรกิจหรือกิจการในด้านต่าง ๆ ได้หลายด้าน แต่เมื่อ NCB มีสถานะเป็นบริษัทข้อมูลเครดิตจึงต้องดำเนินการให้อยู่ในขอบเขตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ NCB จึงไม่สามารถทำหน้าที่เป็น service provider ได้ อีกทั้งการขยายขอบเขตให้บริษัทข้อมูลเครดิตประกอบธุรกิจอื่นนอกจากธุรกิจข้อมูลเครดิตจะก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และกลไกตามกฎหมายไม่สามารถกำกับดูแลการประกอบธุรกิจอื่นนอกจากธุรกิจข้อมูลเครดิตได้

๒. ธปท. ได้รายงานความเห็นดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต (กคค.) ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๓ และ กคค. ได้มีหนังสือ ลับ ที่ กคค. ล. ๑๐๙/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึง NCB แจ้งความเห็นให้ NCB ทราบว่า กรณี NCB จะทำหน้าที่เป็น service provider ของกรมสรรพากรนั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่อยู่ในขอบเขตของการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตของบริษัทข้อมูลเครดิต NCB จึงได้มีหนังสือถึงประธาน กคค. ตามหนังสือด่วนมาก ที่ NCB-LG/MGT/1035-139/314/2563 ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ เพื่อให้พิจารณาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทข้อมูลเครดิต (กรณีการทำหน้าที่เป็น service provider ของกรมสรรพากร) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจาก NCB ยังมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับความเห็นของ กคค. และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒.๑ NCB จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตและธุรกิจอื่น ๆ ตามหนังสือรับรองจดทะเบียนบริษัท ซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ มิได้มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้บริษัทข้อมูลเครดิตประกอบธุรกิจอื่น ทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่มีข้อห้ามว่า ถ้าบริษัทได้ประกอบธุรกิจอื่นที่มีใช้ธุรกิจข้อมูลเครดิตแล้วบริษัทจะประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตไม่ได้ การที่จะตีความว่านิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตแล้วจะประกอบธุรกิจอื่นนอกจากธุรกิจข้อมูลเครดิตไม่ได้นั้น น่าจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังนั้น NCB ย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะประกอบธุรกิจหรือกิจการใด ๆ ได้หลากหลายตามวัตถุประสงค์ที่ได้จดทะเบียนบริษัทไว้ และเท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

๒.๒ การทำหน้าที่ service provider ของ NCB ไม่ได้เกี่ยวข้องกับข้อมูลเครดิต จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต อีกทั้งที่ผ่านมาทางการได้เคยมอบหมายให้ NCB จัดตั้งบริษัท เนชั่นแนลดิจิทัลไอดี จำกัด (National Digital ID Co., Ltd. (NDID)) ในระยะแรกด้วยทุนจดทะเบียน ๕ ล้านบาท ด้วยเงินทุนของ NCB เอง ซึ่ง ธปท. และ กคค. ก็ได้รับทราบและมีได้ทักท้วงหรือมีข้อสั่งการห้ามมิให้ประกอบกิจการดังกล่าว

๒.๓ NCB เป็นบริษัทที่มีความทันสมัยและมีเทคโนโลยีสูง สามารถบริหารจัดการองค์กรโดยแบ่งแยกหน่วยงานรับผิดชอบงาน service provider มิให้ปะปนกับธุรกิจข้อมูลเครดิต ได้อย่างชัดเจนและมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและติดต่อได้อย่างถูกต้อง จึงไม่ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และ กคค. ก็ได้มีหน้าที่ดูแลการทำธุรกิจอื่นที่ไม่ใช่ธุรกิจข้อมูลเครดิต

๓. ในการประชุม กคค. ครั้งที่ ๔/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓ ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของ NCB แล้ว มีมติเห็นควรส่งประเด็นปัญหาดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๓.๑. กรณี NCB ทำหน้าที่เป็น service provider ของกรมสรรพากรโดยให้บริการคัดแบบแสดงรายการเสียภาษีของลูกค้ายื่นขอสินเชื่อเพื่อนำส่งให้สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ NCB นั้น จะเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน (financial inclusion) ได้สะดวกยิ่งขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการเงินให้มีการพิจารณาสินเชื่อได้อย่างรวดเร็ว ครบถ้วน และได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการสนับสนุนการทำธุรกรรมให้สินเชื่อในรูปแบบดิจิทัล (digital lending) ที่ดำเนินการผ่าน application รวมทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนเชิงระบบ โดยผู้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีไม่จำเป็นต้องมาขอยื่นคัดแบบแสดงรายการเสียภาษีเพื่อนำไปประกอบการยื่นขอสินเชื่อด้วยตนเอง

๓.๒. การทำหน้าที่ service provider ดังกล่าว NCB ไม่คิดค่าธรรมเนียมในการบริการหรือค่าใช้จ่ายจากผู้ยื่นขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน แต่ NCB อาจคิดค่าบริการหรือค่าอำนวยความสะดวกจากสถาบันการเงินสมาชิกที่ประสงค์จะใช้บริการดังกล่าว หาก NCB มีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการลงทุนที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งผ่านข้อมูลจากกรมสรรพากรไปยังสถาบันการเงินสมาชิก

ธปท. จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนว่า ขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทข้อมูลเครดิต กรณีของ NCB ที่จะทำหน้าที่เป็น service provider ของกรมสรรพากร โดยให้บริการคัดแบบแสดงรายการเสียภาษีเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกได้หรือไม่

โดยที่ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒ เพื่อประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) โดยมีความเห็นว่า การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตจะกระทำได้อีกเมื่อได้จัดตั้งในรูปบริษัทและได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ และบริษัทข้อมูลเครดิตจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตและธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูลพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อจัดระเบียบการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตและคุ้มครองการเผยแพร่ข้อมูลเครดิตของประชาชนเป็นสำคัญ และประสงค์ที่จะให้ NCB เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตโดยตรง และโดยที่ลักษณะการประกอบธุรกิจของบริษัทดังกล่าวเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับข้อมูลเครดิตซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ขอสินเชื่ออย่างใกล้ชิด จึงจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตการดำเนินการที่แตกต่างไปจากบริษัทจำกัดทั่วไป เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้เป็นเจ้าของข้อมูลดังปรากฏตามเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ^๓ ดังนั้น แม้ NCB จะเป็นบริษัทจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๑ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๖ การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตจะกระทำได้อีกเมื่อได้จัดตั้งในรูปบริษัทและได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

การจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

การขอความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบ การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตลอดจนเสียค่าธรรมเนียมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

^๓ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในการให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อของสถาบันการเงินจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินและประวัติการชำระหนี้ของลูกค้าอย่างเพียงพอว่าลูกค้ารายนั้นมีประวัติเป็นอย่างไร และมีภาระหนี้อยู่กับสถาบันการเงินอื่นมากน้อยเพียงใดเท่าที่ผ่านมาการให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อของสถาบันการเงินยังมีข้อมูลไม่ครบถ้วน ส่งผลให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงแก่สถาบันการเงินนั้น และระบบสถาบันการเงินโดยรวม นอกจากนี้การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำธุรกรรมข้อมูลเครดิต รวมทั้งยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองประชาชนผู้เป็นเจ้าของข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

และมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจอื่น ๆ ด้วย แต่เมื่อ NCB มีสถานะเป็นบริษัทข้อมูลเครดิต จึงต้องดำเนินกิจการให้อยู่ในขอบเขตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ เมื่อข้อมูลเกี่ยวกับแบบแสดงรายการเสียหายมีใช้ข้อมูลเครดิตตามความในบทนิยาม “ข้อมูลเครดิต” ตามมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ การที่ NCB จะทำหน้าที่เป็น service provider ของกรมสรรพากร โดยให้บริการคัดแบบแสดงรายการเสียหายเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่อยู่ในขอบเขตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ดังนั้น NCB จึงไม่อาจทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการคัดแบบแสดงรายการเสียหายของลูกค้าที่ขอสินเชื่อเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายเห็นว่าการขยายขอบเขตให้บริษัทข้อมูลเครดิตสามารถประกอบกิจการอื่นหรือให้บริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ระบบการพิจารณาสินเชื่อในภาพรวม ก็อาจเสนอแก้ไขบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ ที่เป็นข้อจำกัดหรือเป็นอุปสรรคดังกล่าว และกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตและธุรกิจอื่นต่อไป เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๔

^๔ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อมูลเครดิต” หมายความว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ขอสินเชื่อ ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ถึงตัวลูกค้า และคุณสมบัติของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ

(ก) กรณีบุคคลธรรมดา หมายถึง ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด สถานภาพ การสมรส อาชีพ เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหนังสือเดินทาง และเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร (ถ้ามี)

(ข) กรณีนิติบุคคล หมายถึง ชื่อ สถานที่ตั้ง เลขที่ทะเบียนการจัดตั้งนิติบุคคล หรือเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร

(๒) ประวัติการขอและการได้รับอนุมัติสินเชื่อ และการชำระสินเชื่อของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ รวมทั้งประวัติการชำระราคาสินค้าหรือบริการโดยบัตรเครดิต

ฯลฯ

ฯลฯ

“ธุรกิจข้อมูลเครดิต” หมายความว่า กิจการเกี่ยวกับการควบคุมหรือการประมวลผลข้อมูลเครดิตเพื่อให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการ

ฯลฯ

ฯลฯ