

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทข้อมูลเครดิต (กรณีการให้บริการ
จัดแบบแสดงรายการเสียภาษีเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก)

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้มีหนังสือ ที่ ธปท.ผดบ. ๔๕๘/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตซึ่งมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ประกอบกับมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้บัญญัติให้ ธปท. มีอำนาจและหน้าที่กำกับการทำงานของ บริษัทข้อมูลเครดิต รวมทั้งปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ธปท. จึงเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่ผ่านมา ธปท. มีแนวปฏิบัติว่า ขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทข้อมูลเครดิตจะกระทำได้เฉพาะธุรกิจข้อมูลเครดิตเท่านั้น เนื่องจากมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ ได้บัญญัติให้การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตจะกระทำต่อเมื่อได้จัดตั้งในรูปบริษัทและได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยการจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจดังกล่าว จะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดนิยามคำว่า “ธุรกิจข้อมูลเครดิต” หมายความว่า กิจการเกี่ยวกับการควบคุมหรือการประมวลผลข้อมูลเครดิตเพื่อให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการ และ “ข้อมูลเครดิต” หมายความว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ขอสินเชื่อ ซึ่งประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ถึงตัวลูกค้าและคุณสมบัติของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ และ (๒) ประวัติการขอและการได้รับอนุมัติสินเชื่อ และการชำระสินเชื่อของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ ทำให้มีปัญหาข้อกฎหมายในทางปฏิบัติเกี่ยวกับขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทข้อมูลเครดิตว่า สามารถประกอบธุรกิจอื่นนอกจากธุรกิจข้อมูลเครดิตได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ สืบเนื่องจากกรมสรรพากรได้ขอหารือ ธปท. เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการ “โครงการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่าง บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (NCB) และกรมสรรพากรเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐ” ซึ่งกรมสรรพากรมีแนวทางที่จะแต่งตั้งให้ NCB ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (service provider) ของกรมสรรพากร โดยเมื่อผู้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีได้ให้ความยินยอมแล้ว NCB จะคัดข้อมูลแบบแสดงรายการเสียภาษีจากกรมสรรพากรและนำส่งข้อมูลดังกล่าวให้แก่สถาบันการเงินที่ผู้ยื่นแบบฯ ได้ขอสินเชื่อไว้ ผ่านระบบงานของ NCB กับสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก เพื่อให้ผู้ยื่นแบบฯ จะได้ไม่ต้องขอคัดแบบฯ จากกรมสรรพากรด้วยตนเอง โดยไม่คิดค่าบริการจากผู้ยื่นแบบฯ แต่จะคิดค่าใช้จ่ายจากสถาบันการเงิน เนื่องจากมีต้นทุนที่ต้องลงทุนระบบงานเพิ่มเติมเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิก หรืออาจมีค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายให้แก่กรมสรรพากร

ซึ่งโครงการนี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการเงินในภาพรวม ทำให้มีการพิจารณาสินเชื่อได้อย่างรวดเร็ว ครบถ้วน และได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือ รวมทั้งยังเป็นการสนับสนุนธุรกรรม Digital Lending ด้วย

ธปท. พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่ากรณีนี้ไม่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต จึงมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจอื่น และแม้ว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ จะไม่มีบทบัญญัติห้ามบริษัทข้อมูลเครดิตประกอบธุรกิจอื่น แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตแล้ว NCB ย่อมไม่สามารถประกอบธุรกิจอื่นได้ ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ ไม่มีบทบัญญัติกำหนดห้ามบริษัทข้อมูลเครดิตประกอบธุรกิจอื่นไว้อย่างชัดเจน และ NCB ทำหน้าที่เป็นเพียงช่องทางส่งผ่านข้อมูลระหว่างกรมสรรพากรกับสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกเท่านั้น โดยมีได้มีการประมวลผลหรือจัดเก็บข้อมูลที่ NCB รวมทั้งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของภาครัฐและมิได้คิดค่าบริการหรือคิดค่าบริการเฉพาะเพื่อชดเชยต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร จึงไม่ถือว่าการให้บริการในลักษณะดังกล่าวเป็นการประกอบธุรกิจอื่น

ธปท. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ ดังนี้

(๑) บริษัทข้อมูลเครดิตสามารถประกอบธุรกิจอื่นนอกจากขอบเขตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ ได้หรือไม่

(๒) การทำหน้าที่ของ NCB ในการเป็น service provider ของกรมสรรพากรเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐ มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจอื่นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของ ธปท. โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากรและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทน ธปท. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยผู้แทน ธปท. ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบัน NCB เป็นบริษัทข้อมูลเครดิตเพียงรายเดียวที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต โดยได้จดทะเบียนจัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕ (ได้มีการควบรวมกิจการและเปลี่ยนชื่อในภายหลัง) จึงเป็นผลให้หนังสือรับรองของบริษัทดังกล่าวระบุวัตถุประสงค์ของบริษัทไว้หลายด้านเช่นเดียวกับบริษัทจำกัดทั่วไป แต่จนถึงปัจจุบัน NCB มิได้ประกอบธุรกิจอื่นใดนอกจากธุรกิจข้อมูลเครดิต สำหรับกรณีที่ขอหารือมานี้สืบเนื่องจากการสรรพากรประสงค์จะแต่งตั้งให้ NCB ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการคัดแบบแสดงรายการเสียภาษีของลูกค้านั้นที่ขอสินเชื่อเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก โดย ธปท. ได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตเพื่อพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตพิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย จึงมอบหมายให้ ธปท. เสนอข้อหารือนี้มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ได้ข้อยุติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า NCB ซึ่งเป็นบริษัทข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕ จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการคัดแบบแสดงรายการเสียภาษีของลูกค้านั้นที่ขอสินเชื่อซึ่งอยู่ที่กรมสรรพากรเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก ได้หรือไม่ โดยเห็นว่า

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของบริษัทข้อมูลเครดิตไว้โดยตรงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ธุรกิจข้อมูลเครดิต” ตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ที่ให้ความหมายรวมถึงกิจการเกี่ยวกับการควบคุมหรือการประมวลผลข้อมูลเครดิตเพื่อให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการ และความหมายของคำว่า “บริษัทข้อมูลเครดิต” ในมาตราเดียวกันที่ให้ความหมายรวมถึงบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ประกอบกับคุณสมบัติของบริษัทที่จะขออนุญาตประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตตามข้อ ๒ (๒)^๒ แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ลงวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ แล้วย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้บริษัทข้อมูลเครดิตเป็นบริษัทเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตโดยตรงเท่านั้น และโดยที่ลักษณะการประกอบธุรกิจของบริษัทดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับข้อมูลเครดิตซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ขอสินเชื่ออย่างใกล้ชิด จึงจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตการดำเนินการที่แตกต่างไปจากบริษัทจำกัดทั่วไป ตั้งแต่ในขั้นตอนการจัดตั้งบริษัท^๓ การขอรับใบอนุญาต การกำหนดสิทธิ หน้าที่ และข้อห้ามต่าง ๆ รวมไปถึงกลไกกำกับดูแลการดำเนินการของบริษัท เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูล ดังนั้น บุคคลอื่นที่ไม่ใช่บริษัทข้อมูลเครดิตย่อมไม่สามารถประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตได้^๔

การที่ NCB จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการของกรมสรรพากร โดยการคัดแบบแสดงรายการเสียภาษีของลูกค้าที่ขอสินเชื่อเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก ข้อมูลที่จะจัดส่งให้แก่

“พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๓๑

๓๑

“ธุรกิจข้อมูลเครดิต” หมายความว่า กิจการเกี่ยวกับการควบคุมหรือการประมวลผลข้อมูลเครดิตเพื่อให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการ

๓๑

๓๑

“บริษัทข้อมูลเครดิต” หมายความว่า บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต

๓๑

๓๑

๒ ข้อ ๒ บริษัทที่จะประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(๑) มีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท

(๒) มีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕

“พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๖ การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตจะกระทำได้อีกเมื่อได้จัดตั้งในรูปบริษัทและได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

การจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

การขอความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบ การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตลอดจนเสียค่าธรรมเนียมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๙ ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากบริษัทข้อมูลเครดิตประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต

สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเสียหายของแต่ละบุคคล ซึ่งไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ข้อมูลเครดิต” จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่อยู่ในขอบเขตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต

อนึ่ง แม้วัตถุประสงค์ในหนังสือรับรองของ NCB จะกำหนดให้สามารถประกอบธุรกิจหรือกิจการในด้านต่าง ๆ ได้หลายด้าน แต่เมื่อ NCB มีสถานะเป็นบริษัทข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตฯ แล้ว ย่อมต้องดำเนินกิจการให้อยู่ในขอบเขตการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตตามกฎหมายดังกล่าวรวมทั้งวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งบริษัทดังกล่าว NCB จึงไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการจัดแบบแสดงรายการเสียหายของลูกค้าที่ขอสินเชื่อเพื่อนำส่งให้แก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกได้ อีกทั้งการขยายขอบเขตให้บริษัทข้อมูลเครดิตประกอบธุรกิจอื่นนอกจากธุรกิจข้อมูลเครดิตจะทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และกลไกตามกฎหมายไม่สามารถกำกับดูแลการประกอบธุรกิจอื่นนอกจากธุรกิจข้อมูลเครดิตได้



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๓